

## JUAN J. LINZ ET LE PRÉSIDENTIALISME SUD-AMÉRICAIN

**Jean-Louis Thiébault**

Professeur de science politique et directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille

Au Mexique, l'élection présidentielle du 2 juillet 2006 a été une compétition si serrée que la gauche comme la droite ont d'abord chacun revendiqué la victoire. C'est finalement le candidat de la droite conservatrice, Felipe Calderon, du Parti d'action nationale (PAN), qui a été déclaré comme le vainqueur de l'élection présidentielle. Les élections législatives, qui avaient lieu le même jour, indiquaient aussi une nette poussée du Parti d'action nationale (PAN).

La presse s'est surtout intéressée à l'exigence d'un nouveau dépouillement voix par voix, présentée par le candidat de gauche, Andrés Manuel Lopez Obrador, qui a déposé un recours auprès de l'Institut fédéral électoral (IFE). Mais elle a souvent oublié les risques d'incertitude et d'instabilité présentés par ces élections :

-le candidat conservateur a gagné l'élection présidentielle, au premier et seul tour de scrutin, avec 35,88% des voix, comparés aux 35,31% des voix obtenues par son adversaire, le candidat de gauche, Andrés Manuel Lopez Obrador.

-l'étroitesse du résultat montre la polarisation politique et sociale du Mexique, avec le succès de Calderon dans le Nord prospère, alors que le score de Lopez Obrador est plus fort dans le Centre et le Sud, plus pauvres. Un résultat aussi serré est révélateur d'un pays divisé, d'un électorat coupé en deux. Le gagnant va devoir en tenir compte, en appelant à l'union, en recherchant le consensus, en comprenant qu'il n'a pas reçu un large mandat.

-le PAN n'obtenait qu'une majorité relative au Parlement (211 sièges sur 500 à la Chambre des Députés et 52 sièges sur 128 au Sénat), tout en infligeant une seconde défaite historique au vieux Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), qu'il avait déjà chassé de la présidence en 2000, avec l'élection de Vicente Fox. Le danger est dans l'immobilisme, car, pas plus que Vicente Fox, le nouveau président n'aura de majorité parlementaire. Les partis d'opposition sont fortement représentés. Le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) obtient 110 députés et 38 sénateurs, mais il est dépassé par le Parti de la révolution démocratique (PRD), représenté par 164 députés et 36 sénateurs.

-à la suite de sa victoire, le candidat conservateur, Felipe Calderon a proposé de former un gouvernement de coalition, en offrant des portefeuilles ministériels aux membres des autres partis prêts à le soutenir, pour éviter les difficultés parlementaires qui avaient affaibli l'administration Fox, pendant les six années de cette présidence. Elu en 2000, pourtant élu avec une majorité relative de 42,52% des voix, le président Vicente Fox ne disposait pas de la majorité absolue au Congrès. Il avait battu Francisco Labastida Ochoa, candidat du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), qui occupait le pouvoir depuis 71 ans. Son parti, le Parti d'action nationale (PAN), ne disposait que de 151 députés (sur 500) et de 51 sénateurs (sur 128) pour appuyer sa politique. En revanche, les partis d'opposition, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) était représenté par 241 députés et 60 sénateurs et le Parti de la révolution démocratique (PRD) par 97 députés et 17 sénateurs.

Le Mexique risque de connaître des difficultés dans les semaines suivantes, susceptibles de remettre en cause la stabilité démocratique du pays. Beaucoup de crises de ces démocraties sont liées, selon Juan J. Linz, à leur choix du régime présidentiel.

Juan J. Linz a, dès 1978, mené une réflexion sur les facteurs d'explication de la crise ou de l'effondrement des régimes politiques. Dans un entretien récent avec Richard Snyder, il revient sur le début de cette réflexion (Linz, 2006). Il a, en effet, publié, entre les pages 71 et 74 de son ouvrage: *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration* (Linz, 1978), ce qu'il appelle un « excursus » sur le régime présidentiel, dans lequel il s'interrogeait sur les vulnérabilités de ce type de régime. En fait, il réagissait au modèle du « jeu impossible » présenté par Guillermo O'Donnell pour expliquer l'effondrement du régime démocratique en Argentine dans les années 1950 (O'Donnell, 1973 ; O'Donnell, 1978). Linz entreprenait une comparaison entre l'Argentine et l'Italie et affirmait que ce « jeu » n'était pas impossible dans l'Italie de l'après-guerre, parce qu'elle avait un régime parlementaire. La démocratie n'a pas connu d'effondrement en Italie, en dépit de la présence du Parti communiste, qui constituait un parti anti-système comparable à celui des péronistes en Argentine. Il posait finalement la question de savoir si le régime présidentiel avait quelque chose à voir avec l'instabilité politique des régimes démocratiques latino-américains (Linz, 2006).

Linz ne dit pas que les pays démocratiques avec régime présidentiel ne peuvent pas être stables, ni que les régimes parlementaires sont toujours une garantie de stabilité de la démocratie. Il affirme seulement que les caractéristiques structurelles des régimes présidentiels les entraînent à rencontrer des difficultés et que, sous certaines circonstances, elles peuvent contribuer à la chute de la démocratie qui, avec des institutions parlementaires adéquates, aurait eu des meilleures chances de survivre. Selon lui, les crises des régimes parlementaires sont des crises de gouvernement, les crises des régimes présidentiels ont des chances de devenir des crises de régime.

Ayant surtout à l'esprit la nécessité de la stabilité politique dans un régime démocratique, Linz insiste donc sur les périls du régime présidentiel et sur les bienfaits du régime parlementaire. Il met l'accent sur la supériorité des régimes parlementaires à partir de l'observation que peu de démocraties stables ont un régime présidentiel. Il affirme que la meilleure performance du régime parlementaire provient des défauts propres au régime présidentiel. Il met en avant 5 défauts :

- dans le régime présidentiel, le président et le parlement revendiquent la même légitimité.
- la durée fixe du mandat présidentiel introduit une rigidité.
- le régime présidentiel introduit un fort élément de jeu à somme nulle dans la vie démocratique avec des règles qui tendent à donner tout au vainqueur (« winner-take-all outcome »).
- le style de la vie politique d'un régime présidentiel est moins propice à la démocratie.
- les outsiders sont plus sûrs de pouvoir gagner la présidence, avec des effets potentiellement déstabilisateurs.

1. Linz insiste d'abord sur les périls causés par les conflits de légitimité spécifiques au régime présidentiel. L'élection du président au suffrage universel direct ou indirect est censée donner à celui-ci la légitimité démocratique et populaire. Mais les élections législatives fournissent aux parlementaires une légitimité démocratique identique. Cette situation peut être la source de difficultés quand la majorité parlementaire soutient une politique opposée à celle du président. Dans de telles circonstances, comme le président et le parlement tirent leur pouvoir du vote populaire dans une libre compétition, un conflit est toujours possible et peut intervenir de façon dramatique. Le régime présidentiel ne prévoit aucun mécanisme de règlement des conflits nombreux qui peuvent intervenir entre le gouvernement et le parlement. La multiplication des conflits

et leur absence de résolution peuvent conduire à un blocage du fonctionnement du régime politique et à une véritable crise de régime. C'est ce blocage qui entraîne souvent l'intervention de l'armée comme pouvoir médiateur dans la vie politique. Les militaires appartiennent à la seule institution susceptible de trouver une solution. Mais c'est une solution qui intervient par la force et la violence. Il existe de très nombreux exemples de coups d'Etat et d'interventions diverses des militaires pour sortir un pays de la stagnation provoquée par les dysfonctionnements du régime présidentiel. Le Brésil et le Chili, la Bolivie et le Venezuela fournissent des témoignages exemplaires de cette situation. L'intervention de l'armée a conduit à une interruption plus ou moins longue du système démocratique dans chacun de ces pays (Rouquié, 1982).

Aux Etats-Unis, les institutions et les pratiques politiques ont réussi à désamorcer ces conflits, mais Linz note que le caractère diffus des partis politiques américains l'explique. Il pense que le cas américain est une exception et que le développement des partis politiques modernes, particulièrement dans les pays à forte polarisation sociale et idéologique, généralement exacerbée, plutôt que modérée, les conflits entre le président et le parlement. La situation la plus confortable pour un président américain consiste dans l'existence d'une majorité constituée de parlementaires appartenant au même parti. Le président est alors amené à développer des relations étroites et suivies avec les leaders de cette majorité. En revanche, il arrive souvent que la majorité soit constituée de parlementaires appartenant à un parti différent de celui du président. Celui-ci est constamment obligé de négocier avec la majorité parlementaire pour mettre en œuvre ses projets, sa politique (Linz, 1990). Le régime présidentiel conduit souvent à des situations de « gouvernement divisé » (« divided government ») (Elgie, 2001). Le président américain doit négocier pour amender les projets particuliers de la majorité parlementaire. La vie politique américaine est pleine de marchandages. L'objectif essentiel du président consiste à persuader le partenaire ou l'adversaire de l'excellence de ses projets. Certains présidents possèdent ces qualités. L'art de persuader est la qualité essentielle d'un président qui réussit (Neustadt, 1968).

Les analyses de Linz ont provoqué des réactions nombreuses. La contribution la plus intéressante au débat a été apportée par Mainwaring et Shugart (1997). Ils pensent notamment que les contrastes entre régime présidentiel et régime parlementaire sont moins forts. Ils sont d'accord avec Linz sur le diagnostic des conflits de légitimité dans le régime présidentiel. Mais ils constatent que ces conflits existent aussi dans le régime parlementaire (par exemple, les conflits entre la chambre haute et la chambre basse, ou sur le rôle du chef de l'Etat). Plus le chef de l'Etat a d'autorité, plus le potentiel de déclenchement de conflits est important, particulièrement dans les nouvelles démocraties, où les rôles ne sont pas bien définis par les précédents.

2. Le deuxième caractère exceptionnel des régimes présidentiels est la durée fixe du mandat présidentiel. Selon Linz, elle présente des inconvénients graves. Elle ne laisse aucune marge de manoeuvre pour les ajustements continus que la conjoncture peut réclamer. La durée fixe du mandat présidentiel est un facteur essentiel qui est plein de conséquences importantes. Linz s'attache à analyser les règles de succession dans l'hypothèse de mort, de démission ou d'empêchement du président. Le vice-président prend alors la place du président. Mais, dans certains cas, le successeur peut avoir été élu séparément comme vice-président et peut représenter une orientation politique différente de celle du président. Dans d'autres cas, il peut avoir été imposé par le président comme son équipier, sans aucune considération de sa capacité à exercer le pouvoir exécutif ou maintenir un soutien populaire. Linz affirme que l'histoire brésilienne nous procure des exemples de la première situation, tandis que la succession

d' Isabela Peron à la mort de son mari Juan Peron en 1974 illustre la seconde. Il souligne le paradoxe du gouvernement présidentiel. Il conduit à la personnalisation du pouvoir, mais certains de ses mécanismes juridiques peuvent aussi conduire, en cas de succession soudaine à mi-parcours, à l'accession de quelqu'un dont le processus électoral ordinaire n'aurait jamais fait un chef d'Etat (Linz, 1990).

Arturo Valenzuela fournit une longue liste de présidents latino-américains qui ne parviennent pas au terme de leur mandat constitutionnellement fixé et qui doivent partir après une procédure d'empêchement (« impeachment ») ou une démission forcée (Raul Alfonsin, 1983-89, Argentine ; Jean-Bertrand Aristide, 1991, 2001-04, Haïti ; Joaquin Balaguer, 1994-96, République Dominicaine ; Abdala Bucaram, 1996-97, Equateur ; Fernando Collor de Mello, 1990-92, Brésil ; Raul Cubas, 1998-99, Paraguay ; Alberto Fujimori, 1990-95, 1995-2000, 2000-2002 ; Jamil Mahuad, 1998-2000, Equateur ; Carlos Andrés Pérez, 1989-93, Venezuela ; Fernando de la Rúa, 1999-2001, Argentine ; Gonzalo Sanchez de Lozada, 2002-2003, Bolivie ; Jorge Serrano, 1991-93, Guatemala ; Hernan Siles Zuazo, 1982-85, Bolivie). Il affirme que la personnalisation de l'autorité dans la figure d'un président est un facteur important d'explication des défaillances du régime présidentiel. Celles-ci sont vues, non pas comme les défaillances d'un parti, mais comme les défaillances du chef de l'exécutif lui-même. Dans un régime présidentiel, une crise politique ou sociale conduit rapidement à la question de savoir si le président doit démissionner et partir. Les présidents latino-américains sont extraordinairement faibles. Il est difficile pour eux de maintenir et de conserver un soutien dans un environnement politique caractérisé par la fragmentation du système de partis et par l'indiscipline interne de ces partis. L'échec de nombreux présidents latino-américains s'explique par l'absence de soutien majoritaire. Plutôt que de donner naissance à une logique de coopération, le régime présidentiel semble générer une logique de confrontation (Valenzuela, 2004).

Les constitutions des régimes présidentiels incorporent paradoxalement des principes contradictoires. D'un côté, ces régimes conduisent à créer un exécutif fort, stable avec assez de légitimité populaire pour résister aux intérêts particuliers représentés dans le parlement. D'un autre côté, ils reflètent aussi une forte suspicion à l'égard de la personnalisation du pouvoir. Le principal rempart contre le pouvoir potentiellement arbitraire est l'interdiction de la réélection. Le pouvoir présidentiel est souvent excessif dans les pays latino-américains. Quand on ne limite pas le nombre des réélections possibles, le système cesse rapidement d'être démocratique pour devenir autocratique. Le pouvoir d'un seul homme brise peu à peu la concurrence entre les candidats. Le pluralisme disparaît.

Pourtant, en Amérique Latine, une tendance contraire est apparue. Au Pérou, au Brésil, en Argentine et en Colombie, des présidents élus démocratiquement ne reculent devant rien pour modifier la constitution et se faire réélire. Le grand bénéficiaire de cette tendance à la réélection a été Alberto Fujimori, président du Pérou de 1990 à 2000. Lorsqu'il a été élu en 1990, la constitution péruvienne interdisait au président de briguer un second mandat. Après son coup d'Etat du 5 avril 1992, à l'occasion duquel il a dissout le Parlement avec l'appui de l'armée, il a obtenu sans aucune difficulté une réforme de la constitution qui permet d'enchaîner deux mandats présidentiels de cinq ans chacun. Il s'est fait réélire facilement en 1995. En 1997, non content de ce résultat, Fujimori a persuadé le Parlement de considérer que la nouvelle constitution n'était pas rétroactive et que donc son tout premier mandat ne devait pas être comptabilisé. En vertu de quoi, il pouvait se représenter en l'an 2000 et demeurer à la tête de l'Etat jusqu'en 2005. C'était sans compter avec le Conseil Constitutionnel qui a jugé cette interprétation contraire à l'esprit de la constitution. Mais Fujimori a destitué les trois

juges qui s'opposaient à lui, ce qui a abouti à la dissolution du Conseil Constitutionnel. La réélection d'Alberto Fujimori, entachée d'irrégularités, le 28 mai 2000, a provoqué dans le pays une profonde réaction. Son rival, Alejandro Toledo, a refusé de participer à un second tour en raison des irrégularités qui ont marqué le premier tour. Le chef de l'Etat a commencé, en juillet 2000, un troisième mandat de cinq ans, après un processus électoral jugé inconstitutionnel et frauduleux par ses adversaires et irrégulier par les observateurs, notamment par l'Organisation des Etats Américains (OEA). En septembre 2000, un film vidéo est diffusé, montrant comment le chef des services de renseignements soudoie un parlementaire de l'opposition, pour qu'il adhère à la majorité présidentielle. Mais le président Alberto Fujimori a été destitué le 21 novembre 2000 « pour incapacité morale permanente » par le Congrès péruvien (Semana, Bogota, Courrier International, du 6 au 15 mai 1998).

En 1995 également, le président argentin Carlos Menem a fait réformer la constitution et obtenu un second mandat qui lui permet d'occuper la Casa Rosada jusqu'en 1999. Carlos Menem a joué la carte des autorités judiciaires. Il a porté à neuf au lieu de cinq le nombre des membres de la Cour Suprême et veillé à ce que 60% des juges soient des partisans du président. Le président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, élu en 1994, a lui aussi été réélu à la présidence du Brésil, le 4 octobre 1998, pour un second mandat de quatre ans. Il est devenu, grâce à un amendement constitutionnel autorisant le chef de l'exécutif à postuler à sa propre succession, le premier président brésilien à exercer deux mandats consécutifs. Mais l'approbation de la réforme constitutionnelle a donné lieu à un scandale. Plusieurs députés ont reçu des pots-de-vin. Malgré les réactions de l'opposition, l'affaire n'a pas connu de suites judiciaires (Semana, Bogota, Courrier International, du 6 au 15 mai 1998).

Traditionnellement considéré comme la plus vieille démocratie d'Amérique Latine, la Colombie s'est aussi, pendant longtemps, méfiée de la réélection présidentielle, considérée comme propice à l'éclosion des dictatures et expressément interdite par la constitution. Mais depuis l'arrivée au pouvoir d'Alvaro Uribe, en août 2002, l'idée que seul cet homme providentiel pourra mettre fin à quarante ans de guerre civile a, peu à peu, fait son chemin, et la réélection est devenue la priorité absolue de son gouvernement. En décembre 2004, le Parlement a réformé la constitution pour l'autoriser à briguer, dès 2006, un second mandat de quatre ans (Toby Muse, 2004).

José Antonio Cheihub met, quant à lui, l'accent sur la différence de longévité entre le régime parlementaire, dont la longévité est forte, et le régime présidentiel, avec une longévité plus courte. Il s'efforce donc de trouver les conditions endogènes et exogènes dans lesquelles la différence de longévité pourrait disparaître. Il constate que cette différence de longévité disparaît si l'on prend en considération le type de dictature, civile ou militaire, qui précède le régime démocratique. Il affirme qu'il y a un lien entre la dictature militaire et le régime présidentiel et que ce lien compte beaucoup pour expliquer les différences de survie démocratique. Il va même plus loin et trouve une explication alternative, non pas seulement dans le lien entre dictature militaire et régime présidentiel, mais aussi dans le contexte de l'Amérique latine. L'exceptionnelle instabilité des régimes politiques latino-américains est due non pas au régime présidentiel, mais à l'influence de l'armée, qui a elle-même beaucoup d'autres causes économique et sociales. Pour Cheihub, le problème n'est pas que le régime présidentiel soit imparfait. Il est que ce régime tend à exister dans des sociétés où les régimes démocratiques de toutes sortes sont sûrs d'être instables. Car d'un point de vue institutionnel, le régime présidentiel peut être aussi stable que le régime parlementaire (Cheihub, 2004).

3. Le troisième problème posé par Linz concerne l'introduction par le régime présidentiel d'un fort élément de jeu à somme nulle dans la vie démocratique avec des règles qui tendent à donner tout au vainqueur (« winner-take-all outcome »). Les problèmes posés par Linz étaient jusqu'alors concentrés principalement sur les dimensions institutionnelles. Mais il insiste aussi sur la façon dont la compétition politique est structurée par les élections présidentielles, par les styles de leadership, par les relations entre le président et la société, par la façon dont le pouvoir est exercé et dont les conflits sont résolus. Linz affirme que le régime présidentiel est problématique parce qu'il opère selon la règle que « le vainqueur prend tout » (« winner take all »), une règle qui tend à faire de la politique démocratique un « jeu à somme nulle », avec un fort potentiel de conflits. Bien que les élections parlementaires puissent donner une majorité absolue à un seul parti, elles fournissent plus souvent une représentation à de nombreux partis. Le partage du pouvoir et la formation de coalitions sont les éléments importants d'un régime parlementaire. Les grands partis sont attentifs aux demandes et aux intérêts des partis plus petits. En revanche, dans le régime présidentiel, le président a la conviction de posséder une autorité indépendante et un mandat populaire. Le danger des élections présidentielles à somme nulle est renforcé par la rigidité du terme fixe du mandat du président. Les vainqueurs et les vaincus sont définis pour la période entière du mandat présidentiel. Il n'y a aucun espoir de changement d'alliances, d'expansion de la base de soutien du gouvernement à travers des grandes coalitions d'union nationale, de nouvelles élections en réponse à des événements. Remplacer un président qui a perdu la confiance de son parti ou des électeurs est extrêmement difficile. L'empêchement est un processus très incertain et qui prend du temps, spécialement comparé avec le simple vote parlementaire de défiance. Ce qui serait une crise de gouvernement dans un système parlementaire peut devenir une crise de régime dans un système présidentiel (Linz, 1990).

Linz insiste donc sur l'incapacité du régime présidentiel à fabriquer du consensus. Le président n'a pas besoin de constituer des coalitions pour gouverner. Il n'est pas obligé de négocier pour mettre sur pied un programme et construire un gouvernement. Le programme est celui qui a été présenté par lui-même aux électeurs au cours de la campagne électorale. Certes, le président est obligé de prendre en compte le contexte politique. Il compose son gouvernement en fonction de celui-ci. Il fait parfois appel à des ministres appartenant à l'opposition. Mais Linz reconnaît toutefois que les élections présidentielles offrent l'avantage indiscutable de permettre aux électeurs de choisir le chef de l'exécutif ouvertement, directement, sans laisser la décision aux manœuvres des hommes politiques. Mais cet avantage peut seulement intervenir si un mandat clair est accordé par les électeurs (Linz, 1990).

Mainwaring et Shugart (1997) pensent également que le régime présidentiel introduit une tendance à donner tout au vainqueur. Sur ce point, ils questionnent fortement les arguments de Linz, car ils constatent que cette tendance dépend principalement du système électoral et du système de partis, ainsi que de la nature fédérale ou unitaire du régime. Ils ajoutent qu'un régime parlementaire, avec un parti majoritaire ou des partis disciplinés, offre une tendance plus forte à donner tout au vainqueur que le régime présidentiel (Horowitz, 1990, Tsebelis, 1995). L'exemple de la Grande-Bretagne est cité à l'appui de leur démonstration. Ils affirment que cette situation de régime parlementaire majoritaire n'est pas rare : elle peut être trouvée dans toute une série de pays des Caraïbes ou du Tiers Monde qui ont adopté le modèle de Westminster. Ces régimes parlementaires, avec parti majoritaire et partis disciplinés, avec un système électoral dans des circonscriptions à un seul siège, présentent une tendance plus forte à donner tout au parti vainqueur que les régimes présidentiels.

Mainwaring, seul ou associé à Shugart, a beaucoup analysé la nature du système de partis (Mainwaring, 1993 ; Mainwaring-Shugart, 1997). Il a mis l'accent sur le nombre des partis et affirme que les conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont particulièrement forts dans les systèmes multipartisans et moins prononcés dans les systèmes avec un nombre réduit de partis (Mainwaring, 1993). Mainwaring et Shugart insistent fortement sur le fait que les périls du régime présidentiel se manifestent largement dans les pays avec de profonds clivages politiques et de nombreux partis politiques. La fragmentation significative du système de partis peut être un problème pour le régime présidentiel parce qu'elle augmente la probabilité d'une impasse entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les coalitions entre partis y sont plus difficiles à réaliser. Les difficultés de la construction de coalitions stables rendent la combinaison entre multipartisme extrême et régime présidentiel très problématique et aident à expliquer la pénurie de régimes présidentiels multipartisans bien établis.

Tsebelis note que la prise de décision dans les régimes parlementaires gouvernés par des coalitions multipartisanes partage des traits communs avec celle des régimes présidentiels. En addition aux variations des systèmes de partis, les régimes démocratiques peuvent même varier avec d'autres dimensions institutionnelles, comme les systèmes électoraux, le bicaméralisme, le fédéralisme et les tribunaux. Tsebelis va même jusqu'à questionner l'utilité de ces débats, tels que ceux qui distinguent les régimes parlementaires et présidentiels, sans simultanément prendre en compte les variations des autres dimensions institutionnelles (Tsebelis, 1995).

L'instabilité produite par le régime présidentiel provient donc souvent de l'existence d'un système de multipartisme. A partir du moment où le multipartisme a tendance à diminuer, la stabilité du régime présidentiel augmente. L'existence du bipartisme ou de la bipolarisation des forces politiques renforce la stabilité du régime présidentiel. Celui-ci fonctionne mieux avec des règles électorales qui évitent le multipartisme. La fragmentation du système de partis peut être limitée, même avec le maintien de la représentation proportionnelle par l'un des deux facteurs suivants : en ayant une concurrence entre l'élection présidentielle et les élections législatives et une forme de pluralité à un seul tour et en établissant des circonscriptions de faible étendue ou avec un seuil relativement haut pour les élections législatives (Mainwaring-Shugart, 1997).

4. Le quatrième problème soulevé par Linz concerne le style de la vie politique d'un régime présidentiel. Il considère qu'il est moins propice à la démocratie que celui d'un régime parlementaire. Il affirme aussi que quelques-uns des effets les plus notables du régime présidentiel sur le style de la politique résultent des caractéristiques de la fonction présidentielle elle-même. Parmi ces caractéristiques, il y a non seulement les pouvoirs importants associés à la présidence, mais aussi les limites imposées sur elle, particulièrement celles qui demandent une coopération avec le pouvoir législatif, une exigence qui est spécialement importante quand ce pouvoir est dominé par les opposants du parti du président. Linz montre que les constituants des différents pays qui ont adopté le régime présidentiel ont créé des outils juridiques destinés à renforcer la prépondérance du président. La présidence apparaît souvent comme la seule instance susceptible d'apporter une stabilité et une cohésion dans les pays qui connaissent une forte fragmentation politique et sociale. Ce sont donc souvent les compétences du président qui sont renforcées, sans le nécessaire rééquilibrage apporté par le parlement. Le président dispose d'un pouvoir de veto sur les lois (Aleman-Schwartz, 2006). Mais il peut aussi intervenir par décrets présidentiels dans la politique du pays (Shugart-Carey, 1998). Ce renforcement des pouvoirs du président conduit parfois à la naissance de régimes plus ou moins autoritaires. Les déformations du régime présidentiel nourrissent

l'autoritarisme. La connaissance des limites de temps par le président affecte son style politique. Le sens de l'urgence peut conduire à des initiatives présidentielles mal conçues. La durée fixe du mandat et la limite sur la réélection sont des institutions importantes dans les constitutions des régimes présidentiels, mais elles signifient que le régime politique doit produire un leader compétent et populaire, au moins tous les quatre ans. Les contraintes de temps, combinées avec le caractère à somme nulle de l'élection présidentielle, sont sûres de rendre une telle élection plus dramatique. L'élection présidentielle est davantage un facteur de divisions que les élections parlementaires. Dans le régime présidentiel, le temps devient une dimension intense de la vie politique. L'allure de la vie politique est très différente sous une constitution présidentielle (Linz, 1990).

Cependant, il y a surtout les contraintes de la fonction présidentielle. Celle-ci est par nature à deux dimensions et, donc, ambiguë: d'un côté, le président est le chef de l'Etat et le représentant de la nation toute entière; d'un autre côté, il affiche une politique clairement partisane. Le président peut trouver difficile de combiner son rôle comme chef de ce que Bagehot appelait l'aspect « déférentiel » du régime avec son rôle comme chef effectif du pouvoir exécutif et leader de parti luttant pour promouvoir un programme. Un régime présidentiel, par opposition avec une monarchie constitutionnelle ou une république, qui comprend à la fois un chef de gouvernement et un chef d'Etat, ne permet pas une telle différenciation nette des rôles. L'absence dans le régime présidentiel d'un monarque ou d'un président, qui peut agir symboliquement comme pouvoir modérateur, prive le système de la flexibilité et d'un moyen de limiter le pouvoir (Linz, 1990).

En revanche, Mainwaring et Shugart remettent surtout en cause l'idée des bienfaits entraînés par le régime parlementaire. Le régime parlementaire ne conduit pas nécessairement à la stabilité. Comme le montrent les exemples de l'Italie, de la République de Weimar en Allemagne ou de la 4<sup>ème</sup> République en France, le régime parlementaire peut conduire à une instabilité du régime politique, en raison de la polarisation de la vie politique, de la montée des extrêmes à gauche et à droite de l'échiquier politique et de la nécessité de construire des coalitions centristes nécessairement instables. Les régimes parlementaires ont été dans l'obligation de mettre en place des mécanismes de renforcement du pouvoir exécutif, de rationalisation du travail parlementaire et de transformation du système électoral. Les mécanismes mis en place (en 1949 avec la Loi Fondamentale de Bonn, en 1985 et 1962 avec la Constitution de la 5<sup>ème</sup> République et le référendum positif sur l'élection du président de la République au suffrage universel et, au début des années 90, pour les réformes électorales en Italie) visaient à donner davantage de stabilité à ces régimes politiques. La motion de censure constructive et le scrutin mixte en Allemagne, l'article 49-3, l'élection du président de la République au suffrage universel direct et le scrutin uninominal majoritaire à deux tours en France, le scrutin mixte en Italie, ont été les outils de la volonté d'instaurer une plus grande stabilité de ces régimes politiques (Mainwaring-Shugart, 1997).

De plus dans le régime parlementaire, le chef de gouvernement ne dispose pas d'une légitimité suffisante pour imposer son autorité. Il n'est pas élu au suffrage universel direct. Il n'est pas toujours le leader du parti majoritaire ou de la coalition majoritaire. Il est souvent le plus petit dénominateur commun au sein de la coalition. Il est le résultat d'une négociation et d'un choix fait en commun par l'ensemble des partis de la coalition. Sa marge de manœuvre est faible. Il ne dispose pas de pouvoirs importants et son emprise sur les autres membres du gouvernement est réduite. Le gouvernement est un organisme collégial. C'est seulement lorsque le premier ministre est en même temps

le leader du parti majoritaire qu'il retrouve une position prééminente, comparable à celle du président (Mainwaring-Shugart, 1997).

Shugart, associé cette fois à Carey, a répondu à la critique du présidentielisme de Linz en soulignant la diversité de la performance des différents types de régimes présidentiels et en attribuant cette diversité à des choix institutionnels à des niveaux plus bas, incluant les pouvoirs législatifs formels du président et le calendrier électoral (Shugart-Carey, 1992).

Cependant, Mainwaring et Shugart affirment que le régime parlementaire renferme aussi des mécanismes de résolution des conflits. Le chef du gouvernement est responsable devant le Parlement. En cas de conflit, le premier ministre peut poser la question de confiance aux parlementaires. En cas de rejet de la question de confiance et donc de défaite, il a la possibilité de prononcer lui-même ou de demander au chef de l'Etat la dissolution de l'Assemblée nationale. De la même façon, les parlementaires ont toujours la possibilité de déposer une motion de censure contre le gouvernement et son chef. En cas de succès de la motion de censure, le mécanisme de la dissolution peut également jouer (Mainwaring-Shugart, 1997).

Mainwaring et Shugart reprochent surtout à Linz de ne pas différencier suffisamment entre les différents types de régime présidentiel. La simple dichotomie, régime présidentiel contre régime parlementaire, n'est pas suffisante, à leurs yeux, pour analyser les mérites des différentes constructions institutionnelles. Les variations à l'intérieur du régime présidentiel sont nombreuses (Mainwaring-Shugart, 1997).

Le régime présidentiel varie et sa dynamique change considérablement, en fonction des pouvoirs constitutionnels du président (pouvoir de veto, signature de décrets présidentiels), du degré de discipline partisane et de la fragmentation du système de partis. Mainwaring et Shugart affirment que procurer au président un pouvoirlégislatif limité, encourager la formation de partis raisonnablement disciplinés et prévenir l'extrême fragmentation du système de partis augmenteraient la viabilité du régime présidentiel (1997).

Tous ces auteurs marquent aussi un scepticisme à l'égard de l'argument de Linz selon lequel le style de la vie politique d'un régime présidentiel est moins favorable à la démocratie, parce qu'il repose en partie sur l'idée que le régime présidentiel introduit une logique de vainqueur qui prend tout. Ils mettent davantage l'accent sur les différences de style qui proviennent de la construction institutionnelle et de la nature du système de partis.

5. Le dernier problème soulevé par Linz concerne celui des outsiders. Il pense qu'ils sont plus sûrs de pouvoir gagner la présidence, avec des effets potentiellement déstabilisateurs. Il insiste sur les excès de la personnalisation du pouvoir. L'élection présidentielle est une élection nationale. Elle conduit à une compétition entre plusieurs candidats. Ces derniers sont présentés par des partis politiques ou se présentent seuls sans l'investiture fourni par un parti politique. La personnalisation de la compétition est forte : ce sont souvent des personnalités qui s'affrontent au détriment des idées et des programmes. Elle conduit à l'affaiblissement des partis politiques. La porte est ouverte aux outsiders (Alberto Fujimori, élu en 1990 au Pérou, ou Fernando Collor de Mello, élu en 1989 au Brésil), sans expérience politique et sans appui politique.

Fernando Collor de Mello constitue le bon exemple de ces hommes politiques sans expérience et sans appui politique, qui se font élire à la présidence de la République, le plus souvent en s'opposant à l' »establishment » et en se nourrissant du rejet massif des partis politiques traditionnels. Lors de l'élection présidentielle de 1989 au Brésil, la candidature de Fernando Collor de Mello, jusqu'alors gouverneur du petit Etat

d'Alagoas, au nord-est du Brésil, était surprenante. Mais elle s'explique par la situation politique complexe du Brésil durant cette période de transition vers la démocratie. Les Brésiliens ont ajouté la frustration de ne pas avoir été capable d'élire leur président au suffrage universel direct à l'occasion de l'élection de 1985 qui marquait le retour à la démocratie, à celle ressentie lorsque le vainqueur de l'élection, Tancredo Neves, est mort avant son inauguration. Ils ont ensuite connu le manque d'institutionnalisation du système de partis et les faiblesses politiques et économiques du gouvernement conduit par José Sarney. Ce qui permet de comprendre pourquoi ils votèrent majoritairement pour un quasi-outsider (Hamann, 2004).

Alberto Fujimori constitue un autre bon exemple. Lorsque Alberto Fujimori se présente à l'élection présidentielle en 1990 au Pérou, personne ne connaissait ce professeur de mathématiques, fils d'immigrés japonais. Devenu recteur de l'université agricole de La Molina (Lima) en 1984, il n'avait jamais montré d'ambitions politiques. Inconnu, il surprend jusqu'à ses proches, en 1989, en fondant un parti, « Changement 90 », et en se lançant à la conquête du pouvoir. Sa candidature à la présidence de la République passe d'abord inaperçue, face à Mario Vargas Llosa, écrivain célèbre. Le Pérou est alors dans une situation catastrophique, l'inflation atteint 7 600%, tandis que la guérilla du Sentier lumineux fait régner la terreur. Face à l'échec de la politique menée par le président Alan Garcia (du vieux parti APRA, centre gauche), Maria Vargas Llosa propose une politique ultralibérale, axée sur la privatisation de l'économie. Dans ce contexte, l'arrivée de Fujimori représente une alternative. Il séduit les quartiers les plus pauvres et devient le représentant des exclus. Le 10 juin 1990, Fujimori surprend et triomphe au second tour face à Mario Vargas Llosa. L'ère Fujimori commence alors. Réélu en 1995, puis en 2000, le président n'aura de cesse de dévaloriser la classe politique traditionnelle. Le 5 avril 1992, il organise un « auto-coup d'Etat » et ferme temporairement le Congrès (Barbier, 2006).

#### Conclusion.

Juan J. Linz a mis les institutions au centre de son analyse politique. L'instabilité du régime présidentiel l'inquiète particulièrement. Deux événements ont fortement nourri sa réflexion sur les régimes politiques. Le président du Chili, Salvador Allende, élu en 1970 avec beaucoup moins de voix (36,2%) que la majorité du vote populaire, a échoué, tandis que le président du gouvernement espagnol, Adolfo Suarez, dont le parti UCD (Union del Centro Democrático) obtenait une majorité d'à peu près la même taille (34,9%) lors des élections législatives de 1977, décidait de travailler avec d'autres partis pour soutenir un gouvernement minoritaire et réussissait le modèle espagnol de transition vers la démocratie. Il avance donc l'idée que le régime présidentiel conduit à une instabilité plus forte que celle produite par le régime parlementaire. Ce sont les facteurs d'explication avancés par Linz qui ont fait l'objet de nombreuses discussions. Ces dernières ont conduit à penser que les contrastes entre régime présidentiel et régime parlementaire sont moins forts. Les arguments avancés par Linz ont donc été fortement questionnés. Le reproche lui est souvent fait de ne pas différencier suffisamment entre les divers types de régimes présidentiels, en fonction des systèmes de partis, des systèmes électoraux ou de la nature unitaire ou fédérale du régime politique. D'où l'incitation à prendre en compte les nombreuses variations du régime présidentiel. D'où aussi la nécessité d'analyser l'impact du régime semi-présidentiel, quelque peu délaissé par Linz, comme régime mixte et non pas comme simple recombinaison des deux grands types de régime politique.

Linz a peu analysé le régime semi-présidentiel (Linz, 1997). Il faut dire qu'il a surtout en vue la situation politique de l'Espagne et de l'Amérique latine à l'issue du processus

de transition vers la démocratie de ces pays. Il apporte peu de références sur l'Europe centrale et orientale et sur l'ancienne Union Soviétique. Or, en Amérique latine, tous les régimes politiques ont conservé une forme purement présidentielle. Le biais culturel est constamment présent dans l'analyse de Linz et celles de ses critiques. C'est l'application du régime présidentiel en Amérique Latine qui fait l'objet de leur attention. L'instabilité politique des pays d'Amérique latine est un phénomène durable. L'explication est plurielle. Elle ne peut pas être fondée uniquement sur des facteurs institutionnels.

#### **Bibliographie :**

Eduardo Aleman and Thomas Schwartz: "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions" *Journal of Theoretical Politics*, volume 18, no 1, January 2006, p 98-120.

Chrystelle Barbier: "El Chino, l'énigme péruvienne" *Le Monde*, 4 janvier 2006, p 22.

Jose Antonio Cheihub: "Why Are Presidential Democracies Fragile?", October 2004.

Robert Elgie (ed): *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

Carlos D.Hamann: "The right looks at the right moment: the election of Collor de Mello", paper delivered at the 2004 meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7-9, 2004.

Donald L.Horowitz: "Comparing Democratic Systems" *Journal of Democracy*, volume 1, no 4, fall 1990.

Juan J.Linz: *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978).

Juan J.Linz: "The Perils of Presidentialism" *Journal of Democracy*, volume 1, no 1, winter 1990, p 51-69.

Juan J.Linz: "The Virtues of Parliamentarism" *Journal of Democracy*, volume 1, no 4, fall 1990, p 84-91.

Juan J.Linz: "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (eds): *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, vol 1. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1994, p 3-87.

Juan J.Linz: "Political Regimes and the Quest for Knowledge" in Gerardo L.Munck and Richard Snyder: *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*. Baltimore, the Johns Hopkins University Press, 2006.

Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart: "Juan Linz, presidentialism and democracy. A critical appraisal" *Comparative Politics*, vol 29, no 4, july 1997, p 449-471.

Scott Mainwaring: "Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination" *Comparative Political Studies*, vol 26, no 2, july 1993, p 198-228.

Toby Muse : « Four more years. Should Colombian President Alvaro Uribe be allowed to run for a second term? December 29, 2004 (<http://slate.msn.com:toolbar.aspx?action=print&id=2111511>)

Richard E. Neustadt: *Les Pouvoirs de la Maison-Blanche*. Paris, Seghers, collection Vent d'Ouest, 1968, 346p.

Guillermo O'Donnell: *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, Institute of International Studies/University of California, 1973.

Guillermo O'Donnell: "Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina, 1955-66" in Juan J.Linz and Alfred Stepan (eds): *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978, p 138-177.

Alain Rouquié: *L'Etat militaire en Amérique Latine*. Paris, Ed du Seuil, 1982.

Matthew Soberg Shugart and John M. Carey: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

George Tsebelis: "Decision making in Political Sysytems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, Multipartism" *British Journal of Political Science*, volume 25, 1995

Arturo Valenzuela: "Latin American Presidencies Interrupted" *Journal of Democracy*, volume 15, no 4, October 2004, p 5-19.