

**La privatisation des services publics au Pérou et en Argentine: entreprises politiques et contraintes structurelles**  
**auteur**

Jacinto Cuvi

**La privatisation des services publics au Pérou et en  
Argentine: entreprises politiques et contraintes  
structurelles**

**Jacinto Cuvi<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Etudiant à Sciences Po (CERI). Ce working paper a été présenté lors du XIe congrès de l'AFSP (Grenoble, 7-9 septembre 2009) dans le cadre de la section thématique 25 « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de l'Amérique latine », axe de recherche n°2 « La transformation des économies politiques » coordonné par la rubrique Politique Publique de l'Opalc.

Le virage dans les modèles de développement que, un à un, les Etats latino-américains ont effectué à partir des années 70 avec l'adoption de politiques inspirées du « consensus de Washington » pose un problème complexe d'analyse du changement social. La convergence à l'échelle régionale d'un mouvement qui débute au Chili sous Pinochet puis, à la faveur de la « crise de la dette », gagne les nations voisines, tend à conforter les explications d'ordre structurel ou déterministes qui rabattent les transformations socioéconomiques sur la nécessité des « lois » du marché<sup>2</sup>. Ce faisant, ces cadres explicatifs oublient que les transitions vers la gestion privée des biens et services collectifs s'est effectuée, dans chaque cas, à l'intérieur de « constellations » particulières d'acteurs et d'intérêts dont le jeu pèse profondément sur le déroulement et l'issue des processus de libéralisation économique. D'où les différences marquées dans le rythme et la profondeur des réformes néolibérales entre des pays tels que l'Equateur, où le désengagement de l'Etat s'est produit de manière progressive et partielle, dans un va-et-vient ponctué par des vagues de mobilisation sociale, et des pays comme le Chili, où la transition vers le néolibéralisme a été imposée de manière brutale.

Ce travail s'intéresse aux deux régimes démocratiques dans lesquels l'implantation du modèle néolibéral a pris le tour le plus abrupt : l'Argentine de Menem et le Pérou de Fujimori. Autant par la rapidité du « changement de paradigme » que par le caractère saillant des leaderships politiques sous lesquels ce changement s'est déroulé, les deux cas sélectionnés mettent en lumière les déterminants politiques et personnels du changement. Il s'agit d'étudier le rôle joué par les acteurs politiques, en particulier les deux présidents, dans la privatisation des entreprises d'Etat, cette politique étant partie intégrante du programme plus large d'« ajustement structurel » engagé au début des années 90 par ces deux gouvernements. L'intérêt d'une approche comparative prenant pour objet d'étude les deux cas évoqués réside dans l'uniformité relative des conditions, pratiques et résultats des processus de privatisation menés dans ces deux pays, combinée aux différences marquées dans certaines caractéristiques politiques des agents présidentiels à l'œuvre.

En effet, Menem et Fujimori diffèrent sensiblement dans leur *background* politique ainsi que dans le type de ressources dont ils disposent à l'origine pour engager les privatisations. Menem est issu du *Partido Justicialista*, parti-phare de la vie politique argentine associé à la figure légendaire du général Perón. C'est au sein de cette formation historique qu'il construit sa carrière, en jouant habilement des réseaux clientélistes et des rivalités politiques. Après avoir été *gobernador* de La Rioja, une des provinces les plus pauvres du pays, au début des années 80, il parvient à évincer ses concurrents du parti, dont le favori Cafiero, à la candidature pour les élections présidentielles de mai 1989<sup>3</sup>. C'est en tant que représentant légitime du *peronismo*, à la tête d'un mouvement complexe et contradictoire, que Menem accède à la présidence.

Aux antipodes de cette trajectoire politicienne plutôt typique s'inscrit cette curiosité de la vie politique péruvienne qu'est Alberto Fujimori. Fils d'immigrés japonais, cet ingénieur agricole inconnu du public quelques mois à peine avant les élections d'avril 1990 s'embarque dans la campagne présidentielle par une sorte de coup de tête. Dépourvu d'une quelconque formation politique, son parti « Cambio90 », improvisé pour l'occasion, apparaît comme une « coquille vide » rassemblant, pour palier au manque de réseau et de relations dont pâti le leader, des individus aux backgrounds obscurs dont beaucoup sans la moindre expérience politique<sup>4</sup>. Début mars 1990, soit un mois avant les élections qu'il finît par emporter, Fujimori n'affichait que 3% en intention de vote dans les sondages.

Malgré ces différences marquées, les deux acteurs parviennent à faire aboutir le passage entre les mains du secteur privé d'une part très importante des entreprises d'Etat. En effet, vers la fin des années 80, ces Etats sont propriétaires d'entreprises dont les domaines d'activité couvrent des secteurs aussi variés que

---

<sup>2</sup>Ces vues font parfois écho à l'opinion commune, comme il arrive en Argentine au moment du changement de modèle. Voir Novaro, M et Palermo, V. (1996). *Politica y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo, p.12

<sup>3</sup>Voir Novaro, M et Palermo, V, *op.cit.*, p. 132-133

<sup>4</sup> Sur les circonstances de la campagne et les scandales qui ont fait suite, voir : Bowen, S. (2000). *El expediente Fujimori*. Lima: Peru Monitor S.A., et Degregori, C. I. (2000). *La década de la antipolitica*. Lima: IEP Ediciones.

les réseaux de télécommunication, les transports aériens et ferroviaires, l'exploitation des hydrocarbures ou des ressources minières. Dans certains de ces secteurs, l'Etat détient un monopole légal. Ces actifs sont hérités de la période de développement *hacia adentro* et d'expansion concomitante de l'Etat qui remonte, en Argentine, au gouvernement « populiste » du général Perón et trouve son moment fort au Pérou durant la dictature « socialiste » de Velasco Alvarado, relayé par le gouvernement « populiste » d'Alan Garcia entre 1985 et 1990.

Cette situation connaît toutefois un virement radical, en Argentine comme au Pérou, après l'élection de Menem et de Fujimori. En quelques années, le gros du patrimoine économique de l'Etat est privatisé. Etant données les différences dans les profils politiques des deux personnages, quelles concomitances dans leurs stratégies et dans leur façons-de-faire, mais aussi dans le contexte sociopolitique de leur action, rendent compte de leur effectivité commune dans l'impulsion des privatisations?

La privatisation des biens et services publics est envisagée ici comme une refondation institutionnelle touchant le cadre normatif d'action des acteurs sociaux et de régulation des rapports de production. Cette transformation résulte pour partie d'une volonté politique, certes contrainte par les « conditions objectives » de l'économie et par les pressions exercées par les organismes internationaux, qui met en œuvre un ensemble de ressources dans le but d'obtenir une modification fondamentale du système légal et l'instauration de pratiques nouvelles.

Pour cerner les ressorts et la portée des facteurs personnels dans les processus de privatisation, cette analyse s'appuie sur la notion d'« entrepreneur politique » proposée par Kingdon pour désigner les agents-pivots promouvant la mise en œuvre d'une politique publique spécifique en réponse à un problème donné<sup>5</sup>. La portée explicative de cette notion est explorée dans un type particulier de régime politique théorisé par O'donnell sous l'étiquette porteuse de « démocratie délégative »<sup>6</sup>. L'auteur désigne par là un cadre d'action politique caractérisé par l'absence d'une régulation des processus de prise de décision et de mise en œuvre, et par la personnalisation corrélative de l'exercice du pouvoir par le leader, à qui la souveraineté populaire est déléguée sans réserve au moment de l'élection. Il s'agit de montrer en quoi ces conditions, combinées à une situation de crise socioéconomique profonde dans les deux cas, ouvrent la voie à l'intervention des chefs de l'Etat pour la mise en place de changements radicaux tels que les privatisations des services publics.

Il va sans dire que l'analyse de l'intervention personnelle de l'exécutif n'a pas pour prétention d'offrir une explication totale de la privatisation des services publics en Argentine et au Pérou. Ces processus ont des causes multiples et complexes. Le but est, au contraire, de nuancer les explications déterministes qui imputent aux seules conditions économiques ou aux pressions internationales le changement opéré dans les modes d'organisation économique. En réintroduisant la décision et l'initiative d'acteurs politiques nationaux comme vecteurs décisifs des privatisations, il s'agit uniquement d'apporter quelques éléments pouvant servir à une compréhension plus complète du processus. De fait, les variables macroéconomiques et géopolitiques sont analysées ci-dessous dans leur rapport aux choix et à l'action des gouvernants. Une perspective intégrant le jeu des acteurs locaux apparaît d'autant plus pertinente que les politiques en question servent aussi des intérêts particuliers sur la scène nationale qui, comme nous le verrons, sont étroitement liés aux deux gouvernements.

### ***Des privatisations extensives à rythme accéléré***

La privatisation des actifs du secteur public en Argentine et au Pérou présente des points de convergence significatifs. En premier lieu, elle fait suite à l'élection d'un nouveau chef d'Etat. En effet, malgré quelques tentatives partielles sous Alfonsín, contrecarrées par des résistances sociales, ce n'est qu'après l'arrivée de Menem au pouvoir que cette politique est rendue effective. De même, dans les deux cas, cette entreprise s'inscrit dans un projet global de redéfinition du rôle de l'Etat dans l'économie ; ses principes

---

<sup>5</sup> Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Choice*. Boston: Little Brown and Company.

<sup>6</sup>O'Donnell, G. (1994, Janvier). Delegation Democracies. *The Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.

directeurs sont cristallisés dans des lois-cadres de « réforme de l'Etat » promulguées en début de mandat. Autre caractéristique commune : l'intensité du rythme auquel ces mesures sont adoptées et mises en place par des élites « technocratiques » acquises au néolibéralisme ou des responsables politiques liés aux intérêts capitalistes. Un compte-rendu des privatisations dans les deux pays, esquissé ci-dessous, pose le cadre pour l'analyse ultérieure des facteurs causaux en même temps qu'il éclaire les ressemblances et les spécificités des deux procès.

Le patrimoine de l'Etat argentin avant l'élection de Menem recouvre, selon Teichman, « le monopole légal sur l'exploitation des hydrocarbures, le control des plus grands dépôts de cuivre, le control exclusif des transports aériens et ferroviaires, le control sur la moitié de tous les programmes de radio et de télévision et sur presque la moitié de la production d'acier »<sup>7</sup>. A ces droits de propriété dont l'Etat est détenteur s'ajoutent les *Fabricaciones Militares*, un vaste complexe industriel jalousement contrôlé par l'Armée, voué à la production de biens divers dont des biens d'armement.

La *Ley de Reforma del Estado*, promulguée par le Congrès en août 1989, soit moins de deux mois après l'investiture de Menem, marque le point de départ du transfert de ce patrimoine vers le secteur privé, un processus que le nouveau président qualifiait de « révolution » du système économique. Cette loi autorise l'exécutif à engager la privatisation partielle ou totale des entreprises publiques dans tous les secteurs évoqués ci-dessus<sup>8</sup>. Une première liste d'entreprises est dressée dont la vente s'achève en un temps record ; en octobre 1990, toutes sont privatisés. Au nombre de ces entreprises figurent deux monopoles d'Etat : la compagnie de télécommunication ENTEL et les *Aerolineas Argentinas*. A l'issue de négociations controversées, cette dernière est vendue à Iberia, en partenariat avec un groupe local, contre 200 millions de dollars en liquide et 2 milliards en reprise de titres de dette. Menées dans la précipitation, ces transactions sont l'objet de critiques qui dénoncent les avantages tirés par les grands conglomérats nationaux (les *grupos económicos*) accentués par l'absence d'une politique complémentaire de mise en place d'un cadre régulateur<sup>9</sup>. De fait, dans le but de maximiser les recettes, les contrats de vente des entreprises publiques comprennent dans certains cas la cession des droits de monopole auparavant détenus par l'Etat. Ainsi, sous prétexte d'un besoin urgent de liquidités, cette première vague de privatisation accuse un manque de transparence qui ressort dans les affaires de corruption impliquant des responsables haut placés du gouvernement<sup>10</sup>.

Une « deuxième vague » de privatisation est lancée par Domingo Cavallo, nommé au poste de ministre d'économie en janvier 1991. Celle-ci s'inscrit dans le fameux *Plan de Convertibilidad* et s'effectue dans des circonstances économiques plus stables, à la faveur d'un rééquilibrage relatif de la fiscalité, d'une maîtrise de l'inflation et d'une croissance retrouvée. Elle concerne, notamment, la production, distribution et transport d'énergie électrique et de gaz. Ces conditions macroéconomiques permettent, du même coup, une attention plus rigoureuse au cadre juridique d'opération des entreprises privatisées<sup>11</sup>. Dans le cas d'YPF, le géant des hydrocarbures dont le transfert au secteur privé, amorcé dès 1989, s'est fait progressivement, une partie des entrées est destinée au règlement de la dette de l'Etat vis-à-vis des retraités.

Au Pérou, l'exécution du programme de privatisation à proprement parler n'est pas immédiatement consécutive à l'élection de Fujimori, même si des mesures drastiques relevant des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel sont annoncées par le premier ministre d'économie, Carlos Hurtado Miller, dès le 8 août 1990, soit dix jours après l'investiture du président. C'est néanmoins sous les auspices de son successeur au ministère d'économie, Carlos Boloña, que l'extension du marché est réellement engagée. Dès son entrée au ministère, début 91, une vague de 61 décrets présidentiels dispose la mise en vente de 80 entreprises d'Etat. L'opposition de certains membres du cabinet réduit ce chiffre à 23. Pour autant, une nouvelle vague législative intervient entre mai et novembre 1991 ou, moyennant 117 autres décrets, pratiquement tous les secteurs sont rendus privatisables. C'est dans ce même mouvement

<sup>7</sup> Teichman, J. (2001). *The politics of freeing markets in Latin America*. Chapel Hill: North Carolina University Press, p.100.

<sup>8</sup> Smith, W. C. (1991, Vol.33 No.4). State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

<sup>9</sup> Voir Smith, W.C, *op. cit.*

<sup>10</sup> Ainsi Jorge Triaca et Maria Julia Alsogaray, deux hauts fonctionnaires proches de Menem chargés de la vente d'Entel et Somisa ont été accusés de profit illicite. Voir Teichman, *op.cit.*, p.117.

<sup>11</sup> Gerchunoff, P. et Torre, J.C, Gerchunoff, P., & Torre, J. C. (1996, Oct.-Dec Vol.36, No.143). La politica de liberalizacion economica en la administracion de Menem. *Desarrollo Economico*, pp. 733-768.

qu'en septembre 1991 est émise la loi de « réforme de l'Etat », qui donne les lignes directives du nouveau modèle de développement où le marché tient une place centrale. Par la même occasion est décrétée la création de la *Comision de Privatizaciones* (COPRI), agence publique rattachée à l'exécutif et présidée par Carlos Montoya, qui prend en charge l'organisation et l'accélération des processus de privatisation des entreprises publiques. Les conditions d'entrée pour les capitaux étrangers sont du reste nivelées avec celles des investisseurs nationaux<sup>12</sup>. Enfin, dans un troisième temps, qui recoupe l'*autogolpe* d'avril 1992, les mécanismes de régulation marchande sont étendus au système des retraites et à l'assurance médicale. Dans ces secteurs, les portes sont ouvertes pour l'entrée en compétition de structures privées avec les administrations publiques<sup>13</sup>.

Boloña, devenu la figure de proue des réformes néolibérales, quitte le ministère à la fin de l'année 1992 en faveur de Jorge Camet, chef d'entreprise dans le secteur de la construction immobilière. Bien que le gros des privatisations intervienne pendant le ministère de ce dernier, avec des recettes d'environ 1,2 milliard de dollars en 1993, 2,62 milliards en 1994, puis 1,1 en 1995 et enfin 2,63 en 1996, Boloña est considéré comme le fonctionnaire responsable autant de la mise en marche du processus politique que de l'établissement des bases légales pour le désengagement de l'Etat. Le coup d'éclat a lieu en février 1994, lorsque Entel, l'entreprise publique de télécommunication du même nom que son homologue argentine, est vendue aux enchères pour 2 milliards de dollars, soit deux fois et demie plus cher que son prix d'offre initial. Bien que l'élan s'estompe en 1997, de pair avec un changement dans l'orientation du régime, la COPRI fait état, à la fin de cette année, de 7,2 milliards de dollars de recettes liquides pour le Trésor, plus 7,7 milliards en promesses d'investissement.

D'emblée, ce bilan synthétique met en lumière quelques caractéristiques communes entre les deux expériences nationales de privatisation des entreprises et des services. Il s'agit à présent d'étendre et d'approfondir l'étude de ces ressemblances pour en tirer des propositions d'ordre plus général quant au rôle d'« entrepreneurs politiques » joué par Menem et Fujimori. La section suivante s'attèle à caractériser, dans une perspective théorique, le mouvement de concentration et de personnalisation du pouvoir observable dans les deux cas, qui constitue une condition essentielle de l'intervention présidentielle.

### ***Les pouvoirs du président***

Des catégories comme celles de « populisme », d'« hyper-présidentialisme » ou de « caudillisme », conçues ou reformulées de manière *ad hoc* pour l'analyse de la vie politique latino-américaine, témoignent, derrière leurs significations spécifiques et parfois équivoques, d'un même phénomène général : la personnalisation de l'exercice du pouvoir politique concentré entre les mains de l'exécutif. Les entreprises théoriques ayant cherché à saisir la logique de ce mouvement ont eu souvent recours à des notions axées sur les aspects symboliques du phénomène. La « légitimité populaire » – par opposition à la légitimité légale que confèrent les formes institutionnelles –, « la délégation de souveraineté » ou encore du « rapport direct au peuple » sont autant de propositions à caractère métaphorique, difficiles à objectiver par des données statistiques, mais qui éclairent pourtant des éléments effectifs de la pratique politique.

L'effet de personnalisation dans le gouvernement de Fujimori comme dans celui de Menem s'observe à l'omniprésence médiatique du président, et à l'association de son image à la plupart des fonctions sociales et des politiques exécutées par l'Etat. A propos d'Alberto Fujimori, un ministre a déclaré : « *Tenía olfato de un verdadero estadista ... Se daba cuenta de que el Estado era lo mismo que el Presidente, que su presencia física importaba* ». <sup>14</sup> Cette citation fait référence aux multiples voyages réalisés par le chef d'Etat péruvien pour participer à l'inauguration d'œuvres d'infrastructure bâties par les agences publiques de développement, notamment FONCODES, ou à la distribution de denrées alimentaires. Menem cultivait pour sa part, à travers sa participation à des émissions télévisées populaires, une aura de vedette, d'homme moderne et actif.

---

<sup>12</sup> Voir Bowen, S., *op.cit.* p.106.

<sup>13</sup> Voir Arce, M. (2005). *Market reform in society*. University Park: The Pennsylvania State University Press, p. 39.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 187

Les implications politiques de cette personnalisation dépassent de loin le pur effet d'image. Comme l'indique les notions évoquées ci-dessus, la personnalisation sous-tend un transfert d'autorité en faveur du leader. La personne du président se trouve ainsi investie de ressources de pouvoir qui la place au centre des processus de prise de décision et lui donne une capacité d'initiative dans la définition de l'agenda bien supérieure à celle des autres acteurs politiques. C'est ce qu'exprime O'Donnell lorsqu'il écrit : « *delegative democracies rest on the premise that whoever wins election to the presidency is thereby entitled to govern as he or she sees fit* »<sup>15</sup>. Ainsi, l'acte de « délégation » par le vote, qui vaut dépôt de confiance populaire, confère à l'exécutif un droit de gouverner par-dessus les normes en vigueur et des règles de droit. Pour preuve, l'expérience de l'*autogolpe* au Pérou, en avril 1992, par lequel Fujimori décrète la fermeture et dissolution du Congrès en même temps qu'il suspend la constitution. L'approbation largement majoritaire de cette action par l'opinion (les sondages, y-compris ceux menés par des agences opposées au régime, attribuaient entre 70 et 80% d'approbation à la mesure) a ainsi conforté le pouvoir de Fujimori vis-à-vis des acteurs de l'opposition favorable au respect des procédures démocratiques et à l'égard des gouvernements et autres instances internationales qui ont condamné le *coup*. Cette mesure, que Fujimori a d'ailleurs justifiée par l'opposition des législateurs à son programme économique, en a facilité l'approfondissement<sup>16</sup>. Bien qu'il ne soit pas allé aussi loin dans la rupture de l'ordre constitutionnel, Menem a également eu recours à des pratiques tenues pour arbitraires dans la mise en avant de son programme de réformes pro-marché. En élargissant le nombre de juges siégeant à la Court Suprême, et en nommant au nouveau poste des hommes de confiance, le président argentin a ainsi évité que cette instance ne devienne un instrument « de veto pour les intérêts affectés par ses politiques ».<sup>17</sup>

D'ailleurs, le degré très élevé de discrétion concédé au chef de l'Etat par la structure « délégative » du régime s'exprime de manière directe dans les processus de vente des entreprises publiques. Ainsi, après la vente par enchères d'Aero Peru à un consortium péruvien, Fujimori intervient pour changer la donne en faveur d'un groupe d'investisseurs mexicains qui achètent la compagnie.<sup>18</sup> De même, Menem intervient personnellement pour modifier les termes de vente d'Entel et d'Aerolineas Argentinas après que les premières offres ont été faites<sup>19</sup>.

Mais l'expression la plus sûre et probante de cette concentration du pouvoir décisionnel réside dans la nature des instruments législatifs ayant servi à la réduction des propriétés d'Etat. Dans les deux cas, ces réformes sont dominées par un recours massif aux décrets, avec ou sans l'approbation du corps législatif. Ainsi, pour l'Argentine, Teichman écrit : « *Two 1989 laws enabled the president to bypass Congress and proceed with policy reform through presidential decree. Indeed, the use of presidential decrees became the standard means by which the executive achieved the reform of the state. From 1989 to the end of 1994, the number of emergency presidential decrees used by Menem exceeded the total number issued by all the constitutional presidents in more than 130 years.* »<sup>20</sup> Il en va de même au Pérou, où l'on a déjà évoqué la prééminence de l'utilisation des décrets dans la mise en oeuvre des privatisations. Degregori signale ce fait paradoxal : « *Entre agosto 90 y marzo 92, Congreso de mayoría opositora delegó quince veces poderes legislativos al Ejecutivo, a cuyo amparo se dictaron 158 decretos legislativos* »<sup>21</sup>. Il est d'ailleurs significatif que les 126 décrets publiés « à quelques jours d'intervalle » jusqu'en novembre 91 aient été surnommés « *decretos bomba* »<sup>22</sup>.

Bref, dans ces régimes qu'à la suite de Guillermo O'Donnell nous avons désignés sous le nom de « démocraties délégatives », deux traits structurels ressortent qui justifient l'approche centrée sur l'acteur politique adoptée dans le cadre de cette étude pour expliquer les politiques de privatisation de services publics. D'abord, les capacités accrues des individus investis du mandat présidentiel. Ceux-ci jouissent d'un éventail de ressources particulièrement large, lié à la faiblesse des normes et procédures, par rapport à ce qui arrive dans les « systèmes démocratiques consolidés ». Ce capital est du reste hautement

<sup>15</sup> O'Donnell, G, *op.cit.*, 164

<sup>16</sup> Arce, *op.cit.*, p.37.

<sup>17</sup> Gerchunoff, P. et Torre, J. C., p.737

<sup>18</sup> Voir Arce, M, *op.cit.*, p.43

<sup>19</sup> Teichman, J, *op.cit.*, p.117

<sup>20</sup> *Ibid*, p.119

<sup>21</sup> Degregori, C.I., *op.cit.I*, p.32

<sup>22</sup> Bowen, S, *op.cit.* p.106

personnalisé, ce qui permet au leader de mettre en avant sa personne, avec l'autorité qui y est attachée, pour endosser les politiques menées par son gouvernement<sup>23</sup>. La faiblesse structurelle des « institutions » implique par ailleurs la malléabilité du cadre légal et normatif sur lequel les caudillos exercent une emprise plus grande que dans des systèmes politiques plus institutionnalisés<sup>24</sup>.

Ces conditions favorisent l'action d'« entrepreneurs politiques » que Kingdon définit comme des « *advocates who are willing to invest their resources –time, energy, reputation, money– to promote a position in return for anticipated future gain of material, purposive, or solidary benefits* »<sup>25</sup>. Le président représente, dans ce schéma, une sorte d'entrepreneur privilégié, détenteur d'un « capital personnel » surplombant, grâce auquel il peut faire le lien, par sa seule mise en scène, entre les trois « courants » qui, d'après Kingdon, structurent la vie politique : l'enchaînement des problèmes actuels (*problem stream*), des échéances institutionnelles, notamment électorale (*political stream*) et des modes de l'opinion (*policy stream*). La suite de ce travail s'intéresse à la mobilisation des ressources concentrées par l'exécutif, dans des circonstances socioéconomiques exceptionnelles, dans le but de promouvoir les privatisations.

### **La crise comme vecteur de changement**

La mise en évidence d'une situation de crise sévère, autre circonstance commune aux deux nations considérées lorsque débutent les transitions vers une économie libérale à la fin des années 80, ne soulève guère de difficulté tant cette crise est violente. A l'image de nombreuses autres économies frappées par la « crise de la dette », le symptôme commun le plus spectaculaire en est l'hyperinflation. En Argentine comme au Pérou, la hausse du niveau des prix atteint, à l'époque, des niveaux record. Ainsi, en Argentine, le taux d'inflation mensuel qui tournait autour d'une moyenne de 14% pendant l'année 1988 s'élève à 200% en juillet 1989<sup>26</sup>. Entre mars 1989 et mars 1990, l'indice des prix au consommateur explose ; il augmente de 20,594%<sup>27</sup>. Au Pérou, les chiffres de l'inflation ne sont pas moins invraisemblables. En 1989, la variation du niveau des prix atteint un plus-haut historique, avec un taux d'inflation qui s'élève à 2,775%. Ce n'est là, bien sûr, qu'un symptôme saillant d'une débâcle économique générale, marquée par l'épuisement des réserves internationales – dont le chiffre est négatif au Pérou à la fin des années de Garcia –, la dépréciation dramatique de la monnaie et la fuite des capitaux. En six mois, la monnaie nationale argentine perd 25 fois sa valeur par rapport au dollar, comme conséquence d'une ruée vers la devise américaine<sup>28</sup>. La chute cumulée de 20% du PIB péruvien entre 1988 et 1990 reflète avec éloquence l'état de l'économie.

Logiquement, la situation financière de l'Etat, qui est un facteur majeur à l'origine de l'effondrement économique, s'en ressent en retour. Aux dettes milliardaires à l'égard des institutions financières internationales s'ajoutent des déficits budgétaires d'autant plus inquiétants que les recettes fiscales sont très faibles. Ainsi, en 1989, l'Etat péruvien affiche un déficit de 9% pour cent du PIB avec des revenus fiscaux qui représentent 30% des niveaux de 1985<sup>29</sup>. Le taux de prélèvement fiscal effectif descend à 5% du PIB, alors que la moyenne régionale tourne autour de 16%.

La crise financière de l'Etat s'accompagne d'une perte sévère des capacités administratives, aggravée au Pérou par la poursuite d'une guerre sanglante contre l'organisation armée maoïste du *Sentier Lumineux* dont le bilan, en 1992, soit douze ans après le début du conflit, s'élève à plus de 25 000 morts et disparus. Si, à cet égard, la conjoncture argentine s'avère moins dramatique, le maintien de l'ordre public n'est pas acquis pour autant. Des émeutes provoquées par la crise donnent lieu à une déclaration d'état d'urgence. A propos de l'état moral de la société argentine au moment de l'élection de Menem, Novaro et Palermo

<sup>23</sup> Cette dynamique est traitée plus avant, dans la section intitulée « l'exercice du leadership ».

<sup>24</sup> Il est à noter que, dans sa théorisation des « démocraties délégatives », O'Donnell commence par une analyse des faiblesses institutionnelles peu prise en compte dans les références à l'article présentes dans la littérature.

<sup>25</sup> Kingdon, J., *op.cit.*, p.188

<sup>26</sup> Gerchunoff, P. et Torre, J. C., *op.cit.*, p.735

<sup>27</sup> Smith, W. *op.cit.*, p.58

<sup>28</sup> Gerchunoff, P. et Torre, J. C., *op.cit.*, p.735

<sup>29</sup> Pour les indicateurs macroéconomiques du Pérou en 1990, voir Paredes, C., & Sachs, J. (1990) *Peru's Path to Recovery*, Brookings University Press.

écrivent qu'elle « attendait des autorités le rétablissement d'un ordre qui semblait se dissoudre sous ses pieds »<sup>30</sup>.

Ces circonstances extrêmes vont favoriser l'adoption des politiques de privatisation par divers biais. D'abord, selon une logique comptable élémentaire : la vente des entreprises publiques apparaît comme le moyen le plus rapide de pallier à l'endettement colossal de l'Etat et au déficit public. De fait, au Pérou, celles-ci accusent des pertes totales de 1,6 milliards entre 1985 et 1990. C'est dans un but d'équilibre fiscal explicite que les premières privatisations ont été menées en Argentine, selon les résultats d'une enquête conduite par Judith Teichman<sup>31</sup>. Ceci explique d'ailleurs que l'entreprise politique se double, dans les deux cas, d'un effort plus soutenu de renforcement des administrations fiscales sur le long-terme. Cette même logique nourrit l'idée, répandue dans les opinions nationales de l'époque, selon laquelle l'« ajustement structurel » était inévitable. Mais le contexte de crise a aussi joué en faveur du changement institutionnel à d'autres niveaux.

La crise agit, d'une part, sur les attentes de la population. Comme l'indique Keeler, à la suite de nombreux autres politistes, les conjonctures critiques assouplissent les *expectations* des citoyens, disposés devant le drame à l'essai de solutions nouvelles et plus radicales<sup>32</sup>. C'est une des circonstances au principe de l'ouverture, selon l'expression consacrée, d'une « fenêtre d'opportunité ». Et, eu égard aux proportions de la crise dans les deux contextes, cette fenêtre ne pouvait être qu'« énorme ». Ainsi, bien que la mise en place d'un mode de gestion privé des biens et services publics rompît avec des habitudes instituées de longue date, la mesure avait plus de chances de rencontrer à ce stade, sinon un soutien actif, du moins l'acceptation de la part des acteurs sociaux. Ce fut le cas. Comme l'écrivent clairement Gerchunoff et Torre : « *La amenaza de caos social y quiebre institucional desatada por la crisis hiperinflacionaria no solo llevó a Menem a hacer un audaz giro ideológico, embarcando a su gobierno en un proceso de vastas reformas económicas. Esa misma amenaza también incrementó la tolerancia de la población hacia políticas que, en una versión más modesta, habían sido fuertemente resistidas poco antes, como lo probaban las trece huelgas generales que pautaron conflictivamente los intentos de ajuste económico de Alfonsín.* »<sup>33</sup>

D'autres « mécanismes » également théorisés par Keeler, en lien avec les situations de crise, ont joué à l'évidence dans les cas analysés. Ainsi de ce qu'il appelle le « mécanisme d'urgence », perceptible notamment dans la première vague de privatisation sous Menem, qui veut que face au besoin pressant d'apporter une solution à un problème aigu on admette l'économie des contraintes procédurales<sup>34</sup>. Une logique analogue, encore que sous une forme extrême, est repérable dans l'approbation généralisée du *coup* péruvien, bien que le champ de problèmes concernés inclus mais dépasse, en l'occurrence, ceux auxquels les privatisations se proposent d'apporter une solution. En second lieu, Keeler pointe aussi vers l'effet combiné de la crise et du mandat, c'est-à-dire de la part d'autorité déléguée au candidat choisi lors des scrutins, qui est fonction de la marge de voix par laquelle il emporte la victoire. L'effet de rejet du président antérieur et des politiques adoptées sous son gouvernement ont, de fait, renforcé le vote en faveur de Menem et Fujimori, qui emportent des victoires confortables, voire écrasantes dans le cas du second. Fujimori a balayé au second tour des élections de juin 1990, l'emportant avec une marge de plus de 20 points sur son adversaire Vargas-Llosa, favori quelques mois auparavant. S'opère alors, comme esquissé plus haut, un investissement important d'autorité que Keeler nomme « mandat ». Une autre phrase de Palermo et Novaro exprime avec acuité ce mécanisme : « *Al calor de la crisis particularmente severa, un liderazgo emergente iniciaba un ciclo de gobierno con un mandato social que lo autorizaba a definir el rumbo con el que se esperaba huir de la crisis* »<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Dans Palermo, V. et Novaro, M. (1996). *Politica y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A. (traduction personnelle).

<sup>31</sup> Teichman, J., *op.cit.*, p. 116

<sup>32</sup> Keeler, J. (1993). Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. *Comparative Political Studies*, No.25, pp. 433-486.

<sup>33</sup> Gerchunoff, P. et Torre, J. C., *op.cit.*, p.737

<sup>34</sup> Voir Keeler, *op.cit.*, p.441

<sup>35</sup> Novaro, M. et Palermo, V. *op.cit.*, p.147. En fait, c'est presque tous les atouts établis par Keeler comme conditions d'une réforme importante que Menem tient entre ses mains. L'indique une autre phrase des mêmes auteurs : « *Menem contaba a su favor que estaba iniciando su gestión, que disfrutaba de un importante respaldo electoral y de la opinión pública, y que la legislación electoral le había permitido traducir dicho respaldo... en una capacidad efectiva para decidir e implementar*



Les crises offrent, par ailleurs, une opportunité à l'intervention du leadership, comme pratique d'action collective fondée sur la relation d'un homme « guide » à la collectivité. Les crises supposent en effet l'ébranlement des formes d'organisation antérieures et le besoin consécutif de modèles alternatifs. N'étant pas éprouvées, la confiance et l'acceptation de ces formes nouvelles dépendent moins de leur pertinence technique que de facteurs subjectifs où l'acteur tient un rôle majeur. La section qui fait suite s'attache à l'analyse de cette dynamique.

### *L'exercice du leadership*

Le passage à un régime privé d'administration des services représente, on l'a dit, une rupture avec des conceptions et des pratiques largement installées dans le corps social. Cette *rupture* s'effectue entre un modèle de développement dans lequel l'Etat prend en charge une partie importante de l'activité économique et, partant, des besoins sociaux, et un modèle où l'allocation des ressources est déterminée par le libre jeu du marché sur des critères de compétitivité et de rentabilité. Par conséquent, l'enjeu idéologique de ce qui a été surnommé le « changement de paradigme » est de grande ampleur. Or la crise a pour conséquence de soustraire au modèle précédent sa légitimité, de saper la confiance que les acteurs sociaux ont en lui. Un sondage cité par Kay montre que 65% des Péruviens soutenaient, en 1990, la vente de la majorité des entreprises publiques, et 75% estimaient qu'elles étaient « plus corrompues » et « moins efficaces » que les entreprises privées<sup>36</sup>. Le malaise vis-à-vis d'un système étatiste s'exprime aussi dans les contenus de la campagne électorale péruvienne de 1990. Un axe central du discours de Mario Vargas-Llosa appuie, de manière peut-être excessive au vu des résultats électoraux, sur le discrédit de la fonction publique, sur l'inefficacité et la corruption des fonctionnaires. Ceci explique d'ailleurs que Menem et Fujimori s'appliquent, à travers un travail de communication qui bénéficie, du moins au Pérou, du contrôle étroit exercé par le gouvernement sur les médias, à accentuer la gravité de la situation une fois l'urgence passée<sup>37</sup>. « *Para vencer las resistencias que evaluaba habrían de presentar algunos actores sociales – écrivent Palermo et Novaro – [Menem] necesitaba exactamente lo contrario: enfatizar la percepción colectiva de la gravedad de la crisis* »<sup>38</sup>.

Les travaux cités jusqu'à présent qui examinent l'impact de différentes variables sur la mise en agenda et l'exécution d'un programme de réforme reconnaissent la « qualité du leadership » comme donnée essentielle<sup>39</sup>, bien qu'ils ne s'aventurent guère dans l'analyse de ce phénomène « peu familier » qui échappe au sens commun autant qu'aux sciences sociales, selon le mot de Phillip Selznick.

Une des modalités principales d'exercice de cette fonction consiste à porter, à faire valoir, à « vendre » cette transition auprès de l'opinion publique, tout en décrivant le modèle précédent, ce que les deux chefs de l'Etat font habilement. Ainsi Menem condamne-t-il « *en forma total y absoluta, por ineficientes y deficitarias* » les entreprises d'Etat<sup>40</sup>. L'exécution de ce rôle s'exprime ainsi dans la tournure autoritaire de leur pratique et de leur discours vis-à-vis des institutions en place et des pouvoirs établis. Aussi les deux s'en prennent-ils avec virulence aux institutions « traditionnelles », notamment le Congrès, que Fujimori qualifie d' « incapable » et « stérile ». De même, lorsqu'Alfonso, depuis l'opposition, dénonce le tour autoritaire que prend le gouvernement de Menem, celui-ci réplique que le *menemismo* remplace le « dogme Péroniste révolu »<sup>41</sup>: le ménémisme est, dans ses propres mots, la « *etapa superadora* » du péronisme. Le message de rupture ne peut être plus clair. Aussi les privatisations sont-elles, dans les deux cas, vendues comme un passage à la « modernité », marquée par l'efficacité et la compétitivité.

Pour Fujimori, certains analystes (et Fujimori lui-même) rattachent son style autoritaire à des dispositions personnelles. A son propos, Degregori écrit : « *su estilo de gobierno que jamás se pretendió hegemónico sino confrontacional; nunca dispuesto a incorporar al adversario sino a aniquilar al enemigo,*

---

*decisiones dentro de los marcos institucionales*» (Ibid. p.138) A défaut d'approfondir sur la construction théorique de ces ressources par Keeler, la suite de ce *paper* analyse leurs modes d'exploitation.

<sup>36</sup> Kay, B. (1996). Fujipopulismo and the liberal state in Peru, 1990-1995. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, (4), pp. 55-98., p.62

<sup>37</sup> Sur les techniques de perpétuation des conditions de crise sous Fujimori, voir Degregori, *op.cit.*

<sup>38</sup> Novaro, M. et Palermo, V. *op.cit.*, p.114

<sup>39</sup> Keeler, J., *op.cit.*, p.434

<sup>40</sup> Novaro, M. et Palermo, V., *op.cit.*

<sup>41</sup> L'idée et la citation sont extraits de Smith, W., *op.cit.*, p. 59

*trasladando las tácticas bélicas a la arena política*<sup>42</sup> ». Cette attitude politique s'est révélée efficace, du moins dans un premier temps, pour décrédibiliser et affaiblir davantage la "partidocracia", le pouvoir judiciaire, et, par contrecoup, accentuer la concentration de pouvoir autour de l'exécutif.

Quoique non dépourvu d'une veine autoritaire, le leadership de Carlos Menem accuse des traits différents. Selon Teichman, « *Menem's personalist leadership style and his predisposition to patrimonialism and discretionary decision making marked the privatization drive, at least in its early years* ». <sup>43</sup> Ces pratiques plus feutrées et conciliantes répondent, en effet, à une situation différente. Menem appartient à une structure politique large et institutionnalisée, parcourue de relations corporatistes et clientélares. C'est pourquoi un de ses atouts pour l'accès à la présidence a consisté à rassembler les tendances diverses et contradictoires d'un parti dont le soutien lui était nécessaire. Dans la mise en œuvre de cette capacité de rassembler, qui forme une composante essentielle du leadership, Menem n'a d'ailleurs pas hésité à faire référence aux valeurs constitutives du péronisme classique qu'il rejette aussitôt élu. Cette qualité conciliatrice, absente parce qu'inutile pour le fujimorisme qui se présente comme une force extérieure intervenant contre un système politique corrompu, ressort dans les témoignages d'acteurs syndicaux engagés dans les négociations concernant les privatisations. Comme l'exprime un dirigeant syndical : « *He has a way of speaking to him that is extremely effective and has a consequence they have great loyalty to him. Even when they did not agree with what he wanted to do, they went along...* » <sup>44</sup>.

Enfin, Menem et Fujimori ont sans doute fait preuve d'une détermination politique très affichée, qui s'est imposée aux résistances à la mise en œuvre du répertoire de politiques néolibérales défendues par leur gouvernement. La constance, fût-elle simplement construite par la représentation médiatique, la capacité de « tenir le cap », constituent un ingrédient essentiel du leadership théorisé par Selznick<sup>45</sup>. Cette détermination se traduit dans certaines décisions, comme celle de poursuivre dans la ligne néolibérale alors que l'inflation, en 1990, dépassait les 2,300% malgré les mesures de stabilisation mises en place<sup>46</sup>. Fujimori a su, lui aussi, se donner une réputation de gouvernant inflexible, fondée en particulier sur la répression tenace des milices révolutionnaires.

Sans aller jusqu'à affirmer, comme le font Palermo et Novaro, qu'une « force morale indispensable »<sup>47</sup> est à l'origine du succès dans le mouvement de privatisation, il est certain que la « nature des leaderships personnels » de Menem et de Fujimori a joué en faveur de l'aboutissement des politiques de privatisations en tirant parti du contexte de crise. Le caractère frontal et décidé, mais aussi autoritaire, des leaderships exercés par les deux politiques rend compte, en bonne partie, de la rapidité du processus. Pour autant, le rôle personnel des deux présidents dans les privatisations ne saurait être réduit à l'exercice de cette fonction abstraite. La notion d'« entrepreneur politique » renvoie d'abord à une action proprement politique, c'est-à-dire se jouant des relations entre acteurs, des rapports de forces et des ressources disponibles pour parvenir à ses fins. C'est à cette *politique* que s'intéressent les deux dernières sections, d'abord au plan international puis sur la scène nationale.

### ***Menem et Fujimori face aux institutions financières internationales***

Les pressions émanant des instances financières internationales (IFI) – le FMI, la Banque Mondiale et le BID – sont souvent mentionnées, avec raison, comme un facteur capital dans l'adoption des politiques d'« ajustement structurel » comprenant la privatisation des entreprises publiques. Ces pressions s'exercent néanmoins à travers différents réseaux qui impliquent des autorités locales. Ces relations ont, par ailleurs, de lourds enjeux politiques au niveau national, notamment pour le président, qui déterminent en bonne partie les attitudes des acteurs à l'égard de ces organismes et de leurs prescriptions. En

<sup>42</sup> Degregori, C.I., *op.cit.*, p.81

<sup>43</sup> Teichman, J. *op.cit.*, p.116

<sup>44</sup> Cité dans Teichman, *op.cit.* p.113

<sup>45</sup> Selznick, P.(1984), *Leadership in Administration : a sociological interpretation*, California University Press.

<sup>46</sup> Smith, W., *op.cit.*, p.62

<sup>47</sup> Novaro, M et Palermo, V., *op.cit.*, p.131

Argentine comme au Pérou, les privatisations répondent dans un premier temps à un souci politique de satisfaire ces instances, qui par la suite encouragent l'approfondissement du processus.

La crise financière et administrative décrite précédemment est structurellement corrélée au niveau d'endettement des Etats à l'égard des instances internationales. L'origine de cette dette est ancienne, mais des circonstances survenues au cours des années 80 avaient contribué à aggraver la situation. Au Pérou, le moment critique correspond au début du mandat d'Alan Garcia, lorsque celui-ci décide de limiter le service à la dette externe à 10% des recettes d'exportation. Cette décision entraîne l'arrêt net des crédits internationaux et l'accumulation d'intérêts qui aboutissent, à la fin du mandat, à une dette totale de 19 milliards de dollars. En Argentine, l'affaire est plus complexe. Les plans de relance et de stabilisation engagés par Alfonsín, premier président élu depuis le retour à la démocratie, avaient à plusieurs reprises reçu le soutien des IFI. Cependant, l'échec de certaines tentatives « hétérodoxes » et la montée de l'inflation avaient détériorées les relations entre le gouvernement les institutions financières. En 1988, le FMI met fin aux négociations en cours. Au début de l'année 1989, la Banque Mondiale fait de même, en l'attente des élections prochaines<sup>48</sup>. Bref, lorsque Menem et Fujimori arrivent au pouvoir, l'accès pressant à de nouveaux crédits est conditionné par le renouement des relations avec les IFI.

Or les conditions au déboursement de liquidités de la part des instances créancières internationales recouvrent effectivement la stabilisation de la monnaie ainsi que, à plus long terme, des politiques dites d'« ajustement structurel » comme la libéralisation des taux de change, des échanges internationaux et la suppression des aides publiques à l'industrie. De fait, au fil des années 80, la question de la propriété des entreprises publiques avait acquis une place de plus en plus importante dans l'agenda des négociations avec la Banque Mondiale<sup>49</sup>. De son côté, le FMI, qui réclamait « une réduction substantielle des déficits publics », en était venu à encourager les privatisations comme « le moyen le plus rapide (parfois le seul) d'atteindre ce but »<sup>50</sup>. C'est ce qu'avaient fait comprendre à Fujimori les dirigeants des IFI lors de leur rencontre à New York, en juillet 1990, peu avant l'investiture du nouveau président élu.

Pour autant, les deux gouvernements ont fait preuve d'un zèle étonnant dans l'adoption de ces réformes dont le rythme a dépassé les attentes des créanciers et leur a valu le soutien du gouvernement américain. Ainsi, dès le début de novembre 1990 et malgré une lourde charge d'intérêts en retard, le ministre d'économie argentin Néstor Rapanelli signe un accord « stand-by » avec le FMI, qui marque, selon lui, « le retour de l'Argentine dans le monde de la finance internationale »<sup>51</sup>. Quoique le transfert des fonds soit interrompu quelque mois plus tard, la désignation de Cavallo à la tête du ministère suscite une embellie des relations avec les Etats-Unis et les IFI qui facilite la reprise des versements.

Au Pérou, c'est durant la présence de Boloña au ministère d'économie qu'ont lieu les progrès les plus importants vers le rétablissement des relations avec les IFI. En septembre 1991, un prêt de 425 millions de dollars est signé avec la BID. Ce geste n'est pas univoque puisque, sous Boloña, 60 millions de dollars en guise de remboursement sont versés par l'Etat péruvien. Le Pérou n'en fait pas moins l'objet d'un traitement privilégié puisqu'il obtient auprès du FMI la plus longue période de grâce jamais accordée pour une *extended fund facility* concédée par ce dernier début 92, ainsi que l'annulation de près de 60% des intérêts officiellement dus<sup>52</sup>.

Contre l'idée d'une pression directe et verticale d'institutions désincarnées, Teichman propose d'analyser ces rapports sur le mode de réseau d'échanges et de circulation d'idées et d'agents<sup>53</sup>. Nombre de ces fonctionnaires partagent en effet les mêmes trajectoires, proviennent des mêmes universités, souvent américaines, et entretiennent entre eux des relations qui vont au-delà de la sphère simplement professionnelle. Emerge ainsi, selon Teichman, une « culture politique internationale » favorable aux principes néolibéraux qui facilitent l'adoption des mesures économiques prônées à l'extérieur<sup>54</sup>. Le concept de « technocrate » peut néanmoins être trompeuse, en tant qu'elle évoque un corps de fonctionnaires isolés et autonomes décidant et agissant selon des principes techniques abstraits. Or, rien n'est moins vrai. D'abord, ces équipes de technocrates demeurent « *heavily dependent on caudillo-like*

---

<sup>48</sup> Teichman, J., *op.cit.*, p.11

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.56.

<sup>50</sup> *Ibid.* p.57 (traduction personnelle)

<sup>51</sup> Smith, W., *op.cit.*, p.55

<sup>52</sup> Sur ces question voir Bowen, S., *op.cit.*, pp. 189-190

<sup>53</sup> Teichman, *op.cit.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.56

*figures who used highly personalistic mechanisms of political control* »<sup>55</sup>. L'exécutif « protège » les décisions de son ministre contre l'interférence des autres membres du cabinet. C'est du reste au président que revient le dernier mot. En témoigne ce propos tenu par Fritz Dubois, un économiste péruvien tenant du néolibéralisme et conseiller de Fujimori : « *When some reform proposals were not approved or executed, it was because we failed to persuade the president* »<sup>56</sup>.

De plus, la privatisation des services publics, comme l'ensemble des politiques d'« ajustement structurel », résultent d'une dynamique d'interaction de forces et d'intérêts qui sont loin d'être étrangers aux acteurs « technocratiques » et dans laquelle la figure présidentielle joue un rôle prééminent.

### ***La politique du chef : rassembler, convaincre et détruire***

Malgré les pressions pressantes en faveur des privatisations, qu'elles soient d'ordre économique ou d'origine internationale, la redistribution de ressources qu'elles supposent suscite des résistances de la part de groupes d'intérêts établis. C'est bien sûr dans les syndicats des entreprises publiques que le pouvoir rencontre les résistances les plus fortes à leur privatisation. Selon Moisés Arce, qui étudie le cas péruvien, « *successful reform required the marginalization of the market foes, in particular organized labor and labor-based parties* »<sup>57</sup>. De manières différentes, Menem et Fujimori ont concouru à la neutralisation de ces résistances. D'autres groupes d'intérêt, tels que les cercles capitalistes, constituent d'importants *veto players* capables de subvertir les réformes amorcées. Là encore, Menem et Fujimori ont su s'allier leur soutien. D'où le besoin de « *skilfull political strategy and tactics* », selon la formule de Nelson<sup>58</sup>, entreprise dans lesquels les leaders engagent leurs ressources politiques personnelles. C'est à la description de ces stratégies menées par Fujimori et Menem, dotées d'échos révélateurs mais aussi de différences sensibles, que s'attachent les lignes qui suivent.

Les méthodes utilisées pour désamorcer l'opposition syndicale sont diverses dans chaque contexte. Au Pérou, les syndicats sont déjà profondément affaiblis par la crise larvée qui a entraîné la réduction drastique de la population active du secteur formel, donc organisé. Par ailleurs, le climat de guerre civile contre une organisation dont les liens au secteur syndical sont nombreux permet de justifier le recours à la force dans la répression des mobilisations potentielles déclenchées par les mesures économiques. Dans un pays dans lequel l'état d'urgence règne sur plus de 40% du territoire, la contestation sociale, même pacifique, est plus facilement étouffée dans l'oeuf. Et Fujimori, outsider sans parti, n'est tenu par aucune promesse de campagne. L'approbation diffuse de l'opinion publique constitue, on l'a vu, l'instrument presque exclusif de sa légitimation.

Le problème se pose différemment pour Menem, dont le parti est lié par une longue tradition au mouvement syndical. Son habileté a consisté à rassembler, dans le moment précédant son élection, les tendances différentes du parti. Aussi est-il parvenu, par un discours péroniste plutôt classique, à préserver ses soutiens jusqu'à l'accès à la présidence. Or la décision de privatiser une large partie des entreprises publiques devait entraîner nécessairement un conflit d'intérêts avec les syndicats. Sa réponse a suivi l'adage classique, « *diviser pour régner* ». La Confédération Générale des Travailleurs (CGT) s'est ainsi divisée en deux, et l'aile gauche, dirigée par Ubaldini, a rompu avec le gouvernement et rejoint l'opposition. L'autre recours, non moins classique, passait par la cooptation des hauts dirigeants syndicaux, tels Jorge Triaca, et la distribution sélective de ressources à des fins de création d'une clientèle dans le milieu<sup>59</sup>.

L'autre pas décisif vers la consolidation des politiques pro-marché git dans le ralliement des cercles d'affaires au projet de réforme. C'est, de fait, la non-coopération des organisations patronales et des chefs d'industrie qui avait saboté les plans de développement « *hétérodoxes* » conduits par leurs prédécesseurs. Garcia avait vu sa politique de développement vers l'intérieur frustrée par la « *trahison* » des douze grands groupes industriels nationaux, surnommés les « *douze apôtres* », avec qui le président avait passé un pacte échangeant protection contre investissement productif. Alfonsín avait pour sa part été victime, entre autres, du manque de confiance dans la continuité de son engagement à poursuivre les politiques de

<sup>55</sup> Ibid., p.15

<sup>56</sup> Cité dans Arce, M., *op.cit.* pp.41-42

<sup>57</sup> Ibid. p.1

<sup>58</sup> Nelson, J. (1990), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton University Press, Princeton, p.13

<sup>59</sup> Gerchunoff, P. et Torre, J. C., *op.cit.*, p.739

stabilisation et de la chute corrélative de la monnaie nationale. Or Fujimori et Menem ont su se gagner le soutien des élites industrielles et financières par l'intégration à leurs gouvernements de fonctionnaires liés, au plan idéologique comme au plan matériel, aux intérêts de ces groupes dont la coopération était nécessaire au succès nouveau plan<sup>60</sup>.

Un coup d'éclat en ce sens fut la désignation par Menem de Manuel Roig au ministère de l'économie. Roig était l'ancien vice-président de Bunge & Borne, un géant de l'agro-business et l'une des plus grandes multinationales d'Argentine, holding, symbole de l'oligarchie *vendepatria* fustigée par Péron<sup>61</sup>. Après la mort de Roig en août 1990, celui-ci est remplacé par un autre vice-président de la même firme, Néstor Rapanelli. Ces choix, tout comme la mise en vente des monopoles d'Etat dans le premier lot de privatisations, sont de puissants signaux de la volonté du gouvernement de poursuivre les réformes<sup>62</sup>. Le président argentin s'était d'ailleurs, auparavant, prudemment rapproché du courant qui, au sein du parti péroniste, prit le nom de *renovadores*. Formé d'un groupe acquis aux idées libérales plus enclin à soutenir son adversaire Cafiero, Menem s'est empressé de les prendre dans son équipe au lendemain de son élection car ces réformateurs représentaient le groupe « le plus large et le mieux préparé » à l'intérieur du parti<sup>63</sup>. Une autre recrue notoire du camp néolibéral fut Alvaro Alsogaray, dirigeant d'un parti libéral de centre-droite dont Menem fit son assesseur dans la négociation de la dette. S'il présentait un profil plus académique que ses prédécesseurs, Domingo Cavallo était resté attaché, par sa formation d'économiste à Harvard, aux principes du libre marché qui structurent les réformes menées sous sa direction. Ses conseillers, diplômés pour la plupart d'universités américaines telles que Harvard ou Chicago, étaient issus du *think tank* qu'il a dirigé à Cordoba, réputé d'orientation libérale.

Le rapprochement de Fujimori du monde des affaires trouve quelques échos dans la trajectoire ménémiste. Après l'éviction rapide de ses conseillers d'orientation keynésienne à la suite de son élection en 1990, Fujimori nomme Boloña au ministère d'économie. Ce dernier est décrit par un économiste issu de l'équipe originale comme doté d'un « zèle libéralisateur presque fondamentaliste »<sup>64</sup>. Sa fougue libérale est telle qu'elle suscite des réactions de la part d'industriels en proie à la concurrence internationale amorcée par l'ouverture radicale des marchés. Par souci de conciliation avec ces acteurs puissants, Fujimori remplace Boloña par Jorge Camet, ancien président de l'association intersectorielle du patronat Confiep. Par ce choix, le chef de l'Etat entérine son alliance avec les grands intérêts économiques. L'influence de ces derniers s'exerce aussi, au plan « cognitif », à travers un *think tank* financé par la Confiep dont sont issus la plupart des conseillers du président en matière économique.

## Conclusion

L'analyse qui précède a tenté de rendre compte de l'importance de l'intervention personnelle de l'exécutif dans l'adoption et la mise en œuvre des privatisations de services publics au Pérou et en Argentine. Cette intervention se joue à différents niveaux : dans la prise en charge symbolique du choix de politique publique qui met en jeu l'autorité discrétionnaire dont l'élu est investi par le peuple, dans le choix des alliances et la gestion des relations avec les groupes impliqués dans les réformes et disposant d'une capacité potentielle de veto, bref, dans la mobilisation de ressources multiples qui, dans un contexte particulier, ont donné les moyens à ces « entrepreneurs » d'opérer un bouleversement institutionnel d'une ampleur exceptionnelle tel que le transfert au secteur privé de la gestion de services collectifs et essentiels. Cette thèse n'exclut pas pour autant l'impact de la crise économique. Au contraire, les

---

<sup>60</sup> Menem “logra ganar la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un decisivo poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad de su gobierno.” – expliquent Gerchunoff, P. et Torre, J. C. *Ibid.*, p.735.

<sup>61</sup> Smith, W. *op.cit.*, p.51

<sup>62</sup> Gerchunoff, P. et Torre, J. C. *op.cit.*, p.736

<sup>63</sup> Teichman, J., *op.cit.*, pp.114, 224

<sup>64</sup> Crabtree, J. et Thomas, J. Fujimori's Peru: A Political Economy (pp. 7-23). London: Institute of Latin American Studies., p.28

conditions propres à cette situation ont favorisé le changement de modèle tout en créant une opportunité pour la personnalisation du processus. De même, l'analyse de l'influence des institutions financières internationales doit tenir compte des réseaux « technocratiques » par le biais desquels elle s'exerce. Ces réseaux détiennent un pouvoir important de décision et d'initiative au plan national, même s'ils restent dépendants de l'exécutif pour la mise en œuvre politique des privatisations. Sur ce plan, l'efficacité politique de Menem et Fujimori explique, en partie, la rapidité, voire la brutalité, du processus.

## **Bibliographie :**

Arce, M. (2005). *Market reform in society*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Bowen, S. (2000). *El expediente Fujimori*. Lima: Peru Monitor S.A.

Crabtree, J., & Thomas, J. (1998). *Fujimori's Peru: A Political Economy*. London: Institute of Latin American Studies.

Degregori, C. I. (2000). *La década de la antipolitica*. Lima: IEP Ediciones.

Gerchunoff, P., & Torre, J. C. (1996, Oct.-Dec Vol.36, No.143). La politica de liberalizacion economica en la administracion de Menem. *Desarrollo Economico*, pp. 733-768.

Kay, B. (1996). Fujipopulismo and the liberal state in Peru, 1990-1995. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38 (4), pp. 55-98.

Keeler, J. (1993). Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. *Comparative Political Studies*, No.25, pp. 433-486.

Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Choice*. Boston: Little Brown and Company.

Nelson, J. (1990). *Economic Crisis and Policy Choice*. Princeton: Princeton University Press.

O'Donnell, G. (1994, Janvier). Delegative Democracies. *The Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.

Palermo, V., & Novaro, M. (1996). *Politica y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A.

Paredes, C., & Sachs, J. (1990) *Peru's Path to Recovery*, Brookings University Press.

Selznick, P (1984), *Leadership in Administration : a sociological interpretation*, California University Press.

Smith, W. C. (1991, Vol.33 No.4). State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, pp. 45-82.

Teichman, J. (2001). *The politics of freeing markets in Latin America*. Chapel Hill: North Carolina University Press.