

**Institut d'Etudes Politiques de Paris**  
**ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO**

**Master 2 en Politique Comparée mention Amérique Latine**

**Mémoire de Science Politique**

## **La réforme de Sunat**

*Construction institutionnelle et captation politique de  
l'administration fiscale péruvienne (1990-2000)*

Jacinto Cuvi

*Mémoire dirigé par Yves Surel, Directeur d'études*

Jury :

M. Philippe Bezes

M. Yves Surel

Table des matières :

<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>I - Chapitre 1 : Les causes de l'efficacité dans une bureaucratie vulnérable</b> .....	<b>22</b>
A - La construction manquée d'une administration fiscale dans le temps .....	22
B - Faiblesses de l'Etat et puissance du politique : un choix présidentiel.....	31
C - La crise et la reconfiguration favorable du champ politique.....	43
D - Le leadership .....	53
<b>II - Chapitre 2 : L'émergence d'un nouveau modèle bureaucratique</b> .....	<b>67</b>
A - L'adaptation des lois et leur application .....	68
B - La politique des « ressources humaines » .....	75
C - « <i>Construyendo país</i> » .....	82
<b>III - Chapitre 3 : Le pouvoir contre l'Etat : défense et cooptation de Sunat dans les années 90</b> .....	<b>91</b>
A - La lutte pour l'autonomie : une affaire personnelle .....	94
B - La Sunat entre en crise .....	105
C - Le modèle « Gestapo » .....	113
<b>Conclusion</b> .....	<b>121</b>
<b>ANNEXES :</b> .....	<b>128</b>

Les citations en français dans le texte ont été traduites de l'espagnol par mon fait. Que leurs auteurs me pardonnent si la qualité de la langue ou la précision du propos ont souffert dans l'entreprise.

Sigles :

APRA : Alianza Popular Revolucionaria de América

BCR : Banco Central de Reserva del Perú

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAT : Curso de Administración Tributaria

CGTP : Confederación General de Trabajadores del Perú

CIAT : Centro Inter-Americano de Administración Tributaria

CIDEF : Comisión de Investigación sobre Delitos Económicos y Financieros

CONFIEP: Confederación Inter-sectorial de la Empresa Privada

CTP : Confederación de Trabajadores del Perú

DGC : Dirección General de Contribuciones

FMI : Fond Monétaire International

IFI : Institutions Financières Internationales

IGV : Impuesto General de Ventas (équivalent de la TVA)

IU : Izquierda Unida

MEF : Ministerio de Economía y Finanzas

SIN : Servicio de Inteligencia Nacional

SUNAT : Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

## Introduction

Ce travail s'intéresse aux circonstances ayant permis de rompre, à un moment t du temps, aussi bien avec les pratiques politiques de captation de ressources, d'exploitation clientéliste ou de dévoiement à des fins politiques du fisc péruvien que, dans un même mouvement, avec la nonchalance, la démotivation, voire, dans plusieurs cas, la corruption de ses agents<sup>1</sup>. Il s'intéresse également aux conditions qui rendent difficile l'installation dans la durée de la pratique bureaucratique efficace, tournée vers le service public, qui émerge dans cette conjoncture.

En 1986, l'économiste Hernando de Soto publie un livre qui devait marquer durablement le débat et même l'imaginaire politique de la société péruvienne. *L'Autre Sentier*, qui se donne à lire comme une solution alternative au « sentier lumineux » revendiqué par le mouvement maoïste révolutionnaire et terroriste de ce nom, développe une critique radicale de l'Etat péruvien, autant dans ses principes organisateurs que dans ses modes de fonctionnements pratiques. Le fondement de cette critique est d'ordre économique puisqu'elle montre, en s'appuyant sur des statistiques produites et exploitées par le *think-tank* dont De Soto est le fondateur, que les coûts imposés par la lourdeur et la complexité des procédures administratives de légalisation des activités économiques entravent le développement de la production et des échanges. Pour expliquer cette situation « sous-optimale » ou « inefficace » en termes économiques, De Soto produit un schéma caractérisant l'économie politique de l'Etat péruvien, auquel il attache le label porteur de « mercantiliste ». L'auteur justifie cette dénomination anachronique par l'idée qu'au lieu d'être le garant d'un cadre régulateur qui assure et protège les droits des individus et, partant, autorise la croissance économique, l'Etat au Pérou, à l'image de ses homologues européens du XVIème et XVIIème siècles, sert les intérêts de quelques groupes organisés qui profitent de leur accès privilégié aux centres de décision pour extraire et préserver leurs bénéfices et privilèges. Dans le cadre théorique plus général de l'économie politique, ces acteurs, auxquels

---

<sup>1</sup> Dans leur article sur la notion de « bureaucratie » du *Dictionnaire critique de la sociologie*, Boudon et Bourricaud évoquent l'attitude de « retrait », traduction du terme anglais *retreatism* dû à Merton, comme inhérente aux conditions de fonctionnement des appareils bureaucratiques, en lien avec la monotonie des tâches effectuées.

De Soto donne le nom de « coalitions redistributives », sont qualifiés par des termes tels que « rentiers » ou *rent-seeking agents*. Outre qu'elle met au ban tous ceux qui, n'ayant pas accès aux instances de l'Etat et à ses prestations juridiques, viennent grossir les rangs du secteur informel, cette pratique mercantiliste a pour conséquence d'affaiblir l'Etat, de le vider de ses ressources et de lui ôter les moyens d'exercer ses fonctions en vue du bien public<sup>1</sup>.

L'Etat est le problème au centre de cette étude, non pas en tant qu'entité abstraite ou en tant qu'instrument de domination sociale mais, plus modestement, en tant que « machine », comme structure administrative opérée par des agents organisés dans la poursuite de certains buts « réputés conformes à l'intérêt général ou au bien commun »<sup>2</sup>. En un mot, l'objet de cette recherche est la bureaucratie. Entre l'appareil coercitif de préservation de l'ordre économique contrôlé par les oligarchies latifundistes ou exportatrices et la machinerie politico-administrative fonctionnant sous l'égide d'un homme-phare que l'on a par la suite surnommée « populiste », vecteur du développement économique et organisateur corporatiste du social, entre l'« Etat militaire », aux orientations politiques et aux projets sociaux très divers, et le système de gouvernance quasiment réduit à l'exercice des fonctions régaliennes, à la représentation internationale et à l'apaisement, par le biais de programmes ciblés, des urgences sociales les plus criantes durant la phase néolibérale, les Etats latino-américains résistent, par la diversité des formes qu'ils ont prises, à une définition historiquement fondée de l'institution<sup>3</sup>. Même l'exercice de la violence légitime, que Weber propose d'adopter par défaut comme critère définitoire, pose problème dans une région où la légitimité de la contrainte étatique a été tant de fois violemment (et parfois durablement) mise en cause<sup>4</sup>. Mais, à défaut d'un caractère positif universel, les multiples manifestations que l'Etat a connues convergent, jusqu'à un certain point, dans les pratiques qui le font vivre et les problèmes qu'elles soulèvent. C'est à un de ces problèmes que s'intéresse cette recherche:

---

<sup>1</sup> Dans l'optique libérale qui est la sienne, De Soto pense essentiellement au maintien de l'ordre et à la protection des droits contractuels et extracontractuels. Mais l'impuissance de l'Etat mine également d'autres fonctions, telles que la mise en œuvre de politiques sociales.

<sup>2</sup> Boudon, R. et Bourricaud, F., *op.cit.*, p.48.

<sup>3</sup> Cette chronologie reprend les catégories classiques de l'histoire politique du sous-continent que l'on retrouve dans les travaux d'Alain Touraine, Alain Rouquié ou Olivier Dabène. Sur la variété des expériences militaristes, voir en particulier Alain Rouquié, *L'Amérique Latine au XX siècle*, cf. biblio.

<sup>4</sup> Voir Weber, *Economía y Sociedad*, cf. biblio, p.1056

l'inefficacité relative de son appareil bureaucratique<sup>1</sup>. Les causes de cette inefficacité sont multiples et s'inscrivent dans des processus sociologiques de longue durée.

Déjà, l'organisation économique de l'administration coloniale, dominée par une logique d'appropriation privée de privilèges commerciaux ou d'attributions fiscales, comme la levée du *tributo indigena*, suggère une longue filiation historique. Au nombre des « héritages » de l'époque coloniale, Rouquié place bien cette « confusion » entre « tâches administratives ou missionnaires et intérêts privés »<sup>2</sup>. Après l'avènement des nations indépendantes, l'Etat devient, selon Teichman, un « instrument d'expansion économique et de contrôle politique clientélaire »<sup>3</sup>. Cette tendance se poursuit dans la seconde moitié du XIX siècle, avec l'arrivée en masse des capitaux étrangers. Le même auteur écrit :

« *Officials took kickbacks for contracts granted to the private sector or diverted funds raised by the sale of bonds for purposes other than those for which the money had been raised.* »<sup>4</sup>

Plus tard, l'époque dite des « populismes » voit l'expansion substantielle du corps de la fonction publique, mais cette politique obéit, dans bien des cas, plus à un souci d'intégration ou de cooptation de certaines catégories qu'aux besoins de fonctionnement de l'administration publique. C'est à la faveur des régimes corporatistes mis en place à l'époque que se consolide ce qu'Alain Rouquié nomme « le clientélisme d'Etat », qui fonctionne sur la base d'un échange « d'une faveur, d'un service » contre des loyautés personnelles, politiquement rentables. Très souvent, ces services sont financés par des ressources publiques, sur la distribution desquelles les « patrons » politiques détiennent un pouvoir discrétionnaire<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette « inefficacité » ne doit pas être confondue avec la notion, idéologiquement connotée, d'« inefficience », qui dans un discours à motivation politique parfois drapé de science économique a soutenu le processus de désengagement de l'Etat de la sphère socioéconomique en dénonçant sa prétendue incapacité économique structurelle. Poser le problème de l'efficacité bureaucratique ne revient pas à avaliser la nécessité de son repliement au profit du libre marché. Ces réserves faites, le concept d'« inefficience », pris dans un sens rigoureux et sujet à un usage empiriquement justifié, peut servir à caractériser une situation administrative dans laquelle les ressources disponibles ne sont pas utilisées d'une manière productive ou optimale au regard des fins de l'organisation. En ce sens, inefficience et inefficacité vont souvent de pair.

<sup>2</sup> Rouquié, A., *L'Amérique Latine au XXème siècle*, cf. biblio., pp.87-88.

<sup>3</sup> Teichman, J., *The politics of freeing markets in Latin America*, cf. biblio. p.12.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Les modalités de cet échange dans l'actualité sont analysées par Javier Auyero dans *La politica de los pobres*, 2001, Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Et, comme le suggère Barbara Geddes, les emplois dans le secteur public figurent, encore aujourd'hui, parmi les biens de choix échangés dans cette transaction<sup>1</sup>.

Ainsi, qu'elle prenne la forme du « patrimonialisme bureaucratique », caractérisée par la gestion dans une logique privée du patrimoine public au mépris des lois en vigueur, ou celle, souvent corrélative, du clientélisme d'Etat, l'utilisation à des fins personnelles des ressources de l'Etat constitue une pratique enracinée dans l'histoire des Etats latino-américains, au point que certains analystes en font un paramètre stable d'analyse de la vie politique dans la région<sup>2</sup>.

Les implications négatives de ces usages sur la performance des bureaucraties latino-américaines peuvent être facilement appréciées à travers une référence à l'idéaltype wébérien de l'organisation bureaucratique, dont Weber écrit qu'elle représente la forme « la plus rationnelle » de domination, susceptible de « perfection technique » dans « l'accomplissement optimal de ses résultats »<sup>3</sup>. Dans ce cadre « pur », des agents professionnels spécialisés, aux statuts clairement hiérarchisés, dotés de compétences spécifiques, de devoirs « objectifs » et travaillant dans des conditions de « *séparation totale vis-à-vis des moyens administratifs* » forment le contingent humain qui met en œuvre ces machines. La sélection de ces agents s'opère selon des « critères universalistes » eu égard à leurs compétences techniques et professionnelles. Ils disposent d'une indépendance vis-à-vis de leurs supérieurs comme des assujettis, fondée sur des droits tels que leur inamovibilité, donc assurée par la loi, qui est nécessaire à l'exercice régulier de leurs fonctions. Leurs activités autant que leurs interactions sont régies par un *ordre légal strict* qui délimite l'autorité et les droits de chacun à l'égard des administrés, d'où découle l'impersonnalité caractéristique de ces structures<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Geddes, B., *The politician's dilemma, building state capacity in Latin America*, cf. biblio.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Weber, M., *Economía y Sociedad*, *op.cit.*, p.178. Cette supériorité a certes depuis été mise en cause par la valorisation de nouveaux critères d'organisation qui, en sociologie de l'action publique, se cristallisent au sein du courant hétérogène du *New Public Management*. Deux raisons justifient toutefois l'emploi d'une référence à Weber : ces institutions ont servi de modèle dans la construction des Etats latino-américains et c'est une « subversion » de leurs principes théoriques de fonctionnement qui entraîne un déclin de leur efficacité. Plus que le modèle abstrait d'organisation adopté, c'est, comme le signale Christopher Hood, la concordance de la « structure et de l'attitude » qui détermine sa performance (cf. Hood, *The art of the state*, cf. biblio). Cette correspondance constitue tout l'enjeu de l'expérience analysée ici.

<sup>4</sup> Weber, M., *op.cit.*, p.176. Aussi, Boudon et Bourricaud, «Bureaucratie», *op.cit.*

Le manque de compétence et d'expertise, l'instabilité juridique, l'opacité des obligations ainsi que la dépendance à l'égard d'une personnalité influente, tous des phénomènes caractéristiques d'un mode d'administration clientéliste, forment, par contraste, autant de facteurs d'hypothèque de l'efficacité des bureaucraties latino-américaines, à quoi s'ajoute la « fuite » des ressources détournées par les conduites néo-patrimoniales. Même quand elles ne répondent pas à des intérêts strictement personnels, les pratiques de « captation » considérées relèvent de stratégies politiques dont les buts et les temps n'en sont pas moins contraires, comme le montre l'expérience étudiée ci-dessous, au projet de construction d'administrations publiques de type wébérien.

Ces tendances ressortent avec force dans le premier gouvernement d'Alan Garcia, au Pérou, entre 1985 et 1990. L'accès au pouvoir, pour la première fois de son histoire, de l'APRA, le parti de masse le plus ancien et le plus important de la vie politique nationale avait, dans les mots de Peter Klarén, « éveillé de grands espoirs parmi les militants apristes qui s'apprêtèrent à recevoir le butin étatique qui pendant si longtemps leur avait été refusé »<sup>1</sup>. De fait, au cours de cette période, le nombre d'employés du secteur public croît constamment, jusqu'à atteindre plus d'un million à la fin des années 80, soit 28% de la population active exerçant un métier dans le secteur formel<sup>2</sup>. Ainsi, avec l'élection d'un parti traditionnellement clientéliste, dirigé par un caudillo dont le style autant que les mesures n'allaient pas sans rappeler d'autres gouvernements « populistes » en déclin dans la région, l'Etat devint « une source d'emploi pour les partisans de l'APRA »<sup>3</sup>. Et ses capacités, affectées par la virulence de la crise sociale et économique qui déchire le pays pendant la seconde moitié du mandat de Garcia, s'en ressentirent lourdement.

Vers la fin des années 80, l'Etat péruvien ne contrôle pas la totalité de son territoire. Au cœur des Andes centraux et sur le versant est de la cordillère qui rejoint la jungle amazonienne dans le département de Junín, mais aussi plus au nord, dans la région connue sous le nom des Alto Huallaga, Sentier Lumineux exerce une emprise tenace sur les populations. Dans la jungle, il tient des camps d'entraînements militaires où servent des femmes et des enfants asháninkas en condition d'esclavage. Au nord, *Sendero* a partie liée

---

<sup>1</sup> Klarén, P, *Nación y Sociedad en la Historia del Perú*, cf. biblio, p.467

<sup>2</sup> Arias, L., "Fiscal Policy" in Paredes, C. et Sachs, J. (eds.), *Peru's Path to Recovery*, cf. biblio., p.202

<sup>3</sup> Durand, F, *Desarrollo institucional de Sunat: factores de éxito y fracaso*. cf. biblio., p.10



avec la production et le commerce illégaux de la coca en plein boom dans le pays. L'étendue des terres qui y sont consacrées est estimée à 195 000 hectares<sup>1</sup>. D'autre part, les actions terroristes se multiplient à la capitale, qui à plusieurs reprises se trouve plongée dans l'obscurité par suite au sabotage de réseaux d'installation électrique. Le gouvernement décrète l'état de siège à Lima en 1987, puis à nouveau, sous la pression de l'Armée, en janvier 1990. Plusieurs régions du pays sont placées sous commandement « politico-militaire » avec une suspension des garanties constitutionnelles.

Cette situation, extrême mais révélatrice d'une crise profonde des capacités étatiques, n'en est pas, loin s'en faut, l'unique symptôme. A l'exception de l'Armée et de la Banque Centrale de Réserve (BCR) – exceptions sur lesquelles nous reviendrons longuement – l'ensemble des administrations publiques souffrent d'une incapacité foncière à remplir leurs fonctions, minées par la corruption, l'inefficience et la pénurie de moyens financiers. Ce diagnostic revient dans quasiment toutes les sources consultées sur l'époque, qu'elles soient d'ordre journalistique ou académique. Carlos Ivan Degregori, anthropologue de renom, parle d'une corruption « à tous les niveaux de l'Etat »<sup>2</sup> tandis que Sally Bowen dit de l'Armée qu'elle est « la seule institution à fonctionner de manière efficiente » dans « un environnement de plus en plus chaotique »<sup>3</sup> et que les historiens Carlos Contreras et Marcos Cueto signalent « l'effondrement des services de l'Etat »<sup>4</sup>. L'effet est notoire dans le pouvoir judiciaire que deux journalistes étrangères décrivent comme un « marais infesté de pratiques corrompues »<sup>5</sup> et qui se montre désarmé face à la subversion. C'est autour de l'évolution de l'une de ces instances, la *Superintendencia Nacional de Administración Tributaria* (SUNAT), dont l'état déplorable au plan administratif comme au plan matériel fait honneur au tableau général de la fin des années 80, qu'est construite l'analyse.

---

<sup>1</sup> Klaren, P., *op.cit*, p.466

<sup>2</sup> Degregori, C.I., *La década de la antipolítica*, cf. biblio., p.28.

<sup>3</sup> Bowen, S., *El expediente Fujimori*, cf. biblio., p.68.

<sup>4</sup> Contreras, M. et Cueto, C., *Historia del Peru contemporaneo*, cf. biblio., p.359.

<sup>5</sup> Bowen, S. et Holligan, J., *El espía imperfecto*, cf. biblio., p.305.

Dans le cadre de cette préoccupation générale sur la construction des institutions d'Etat et sur l'impact des logiques de privatisation/politisation ou, en terme générique, de captation<sup>1</sup> de l'appareil bureaucratique sur ce processus, l'administration fiscale se pose comme un objet d'étude particulièrement instructif. D'abord, par le rôle névralgique que joue la fiscalité dans le processus historique d'institutionnalisation des Etats modernes en Occident. Comme l'ont montré des travaux classiques d'Elias ou de Charles Tilly, la concentration des ressources collectives, d'abord par la guerre et la coercition violente, puis de manière plus régulière et pacifiée, constitue l'enjeu central des conflits dont l'Etat, forme symbolique légitimée de la victoire et de la domination d'un pouvoir sur ses concurrents, est issu<sup>2</sup>. Aussi Elias écrit-il :

*« Les moyens financiers qui se déversent ainsi dans les caisses de ce pouvoir central permettent de maintenir le monopole militaire et policier qui, de son côté, est le garant du monopole fiscal. [...] A la vérité, il s'agit tout simplement de deux aspects différents de la même position monopoliste [...]. Les deux monopoles mentionnés sont les monopoles clefs. S'ils dépérissent, tous les autres monopoles dépérissent, et l'Etat se délabre »<sup>3</sup>.*

De fait, plusieurs propriétés constitutives des Etats modernes se jouent dans l'entreprise : leur capacité à se procurer des ressources pour faire marcher leur machine bureaucratique, leur juridiction sur une population et sur un territoire, voire la reconnaissance de leur légitimité souveraine au sein de la collectivité nationale, ce que Bourdieu appelle la « monopolisation du capital symbolique »<sup>4</sup>. Dans l'expérience de Sunat et de sa réforme saillante, toutes ces dimensions sont présentes et à l'œuvre. Ce n'est toutefois qu'à l'une d'entre elles, à savoir la construction d'un corps bureaucratique engagé dans sa tâche et imperméable aux pressions politiques de son entourage, que l'analyse doit se circonscrire.

D'où suit l'autre raison qui justifie le choix de cet objet d'étude. Pendant une période d'environ trois ans, allant du milieu de l'année 91 à 1994, la Sunat, objet d'une réforme radicale, s'est érigée en modèle de bureaucratie « moderne » et performante. On assiste à

---

<sup>1</sup> On propose de désigner par la catégorie de « captation » toute pratique – néo-patrimoniale, clientéliste ou autre – qui subvertit les principes normatifs d'opération des bureaucraties modernes définis par Weber au profit d'acteurs particuliers.

<sup>2</sup> Voir Tilly, C., *Capital, Coercion and the building of European Modern State : 990-1990*, cf. biblio. et Elias, N., *La dynamique de l'Occident*, cf. biblio.

<sup>3</sup> Elias, N., *op.cit.*, p.29-30.

<sup>4</sup> Bourdieu, P., « Esprits d'Etat » in *Raisons pratiques*, cf. biblio., pp.101-133

l'émergence d'un véritable « îlot d'efficience » selon l'expression consacrée de Barbara Geddes<sup>1</sup>. Or l'expérience s'avère d'autant plus intéressante que la même institution connaît, dès 1994 et jusqu'à la fin du *fujimorismo*, un déclin graduel mais profond de son orientation de service public comme de ses capacités administratives. Les tenants et les aboutissants de cette réforme ne peuvent être mis en lumière sans une référence préalable au cadre général de l'économie péruvienne, où s'inscrit la situation financière de l'Etat, dans lequel elle s'opère.

Un moment d'inflexion dans l'histoire de cette nation qui, depuis le retour à la démocratie en 1980, n'avait cessé de subir les secousses d'une économie moyennement industrialisée et tournée vers l'exportation, correspond à la décision proclamée par Garcia lors de son discours d'investiture le 28 juillet 1985 de limiter à 10% des recettes d'exportations le service de la dette extérieure. A la suite de cette décision, le Pérou est déclaré « inéligible » pour de nouveaux prêts par les instances financières internationales (IFI). Le modèle de développement « hétérodoxe » envisagé par Garcia reposait, en fait, sur la mise en valeur du capital national. Dans cette optique, le président scelle un « pacte » avec les « douze apôtres » – comme l'on a surnommé les représentants des douze groupes industriels et financiers qui contrôlaient le gros du produit national – par lequel il échange protection, subventions et bénéfices fiscaux contre une promesse de réinvestissement massif des profits. Or cette promesse n'est pas tenue, les décideurs économiques ayant préféré expatrier les gains issus du « boom » généré pendant les deux premières années du mandat. En réaction, Garcia annonce le 28 juillet 1987 la nationalisation du système financier. Bien qu'elle n'ait jamais été appliquée en rigueur, cette mesure sape la confiance des acteurs économiques dans le gouvernement et ressuscite l'opposition à droite alors que l'économie commençait à donner des signes de difficulté. Pour maintenir un système « artificiel » de taux de changes multiples destiné à favoriser l'importation des biens de capitaux, l'Etat dépense ses réserves de change qui, en 1988, basculent en négatif. Alors que le PIB avait, en 1987, enregistré un taux de croissance d'environ 7%, l'économie se contracte de presque 8% en 1988 puis de 13.4% en

---

<sup>1</sup> Par exemple Barbara Geddes dans *The Politician's Dilemma*, *op.cit.*

1989<sup>1</sup>. La population en situation de chômage ou de sous-emploi dépasse les 70% de la population active.

A l'effondrement économique général répond l'état alarmant des finances publiques. En 1988, et malgré les coupures drastiques dans les programmes sociaux et autres dépenses publiques, le déficit dans les comptes du Trésor s'élève à 7,5% du PIB. Les pertes enregistrées par les entreprises publiques entre 1985 et 1990 sont estimées à 1,6 millions de dollars<sup>2</sup>. En pareilles circonstances, pour financer les salaires d'une fonction publique importante, la BCR, sous la pression du gouvernement, multiplie l'émission monétaire – surnommée *inflation tax* – si bien qu'en 1988 et 1989 le Pérou explose successivement ses records d'inflation historiques, avec des taux annuels respectifs de 1722% et 2 776%<sup>3</sup>. La monnaie nationale, l'inti, subit une dévaluation si dramatique qu'elle passe, en cinq ans, d'un taux de change de 13 intis contre un dollar à 175 000 intis pour l'équivalent en devise en 1990. Entraîné dans le gouffre de la spirale inflationniste avec des taux de croissance négatifs et confronté, pour comble, à la menace perçue comme grandissante – et à la violence réelle – de Sentier Lumineux, l'Etat péruvien connaît, à la fin des années 80, une crise totale.

Dans une publication économique éditée par Jeffrey Sachs et Carlos Paredes sous le nom de *Peru's Path to Recovery*, présentée lors d'un colloque à Lima en juin 1990 et qui devait inspirer une partie des politiques du gouvernement de Fujimori, le rôle critique du renforcement de la fiscalité pour la stabilisation de l'économie péruvienne est affirmé comme suit :

*« To eliminate the fiscal and quasi-fiscal deficits that are the ultimate cause of hyperinflation does not imply reducing the public spending which is already far too low.*

---

<sup>1</sup> Statistiques de la Banque Centrale du Pérou. Le débat sur les causes de l'effondrement économique n'est pas encore tranché. Il oppose, selon John Crabtree, ceux qui l'attribuent à une gestion irresponsable des ressources de la part du gouvernement à ceux qui mettent en avant la non-viabilité structurelle du modèle de développement « à dominante étatique » mis en place par Alan Garcia.

<sup>2</sup> Kay, B., « "Fujipopulism" and the liberal state in Peru », cf. biblio., p.61

<sup>3</sup> Le lien de causalité *création monétaire-augmentation du niveau des prix* est généralement admis en théorie économique. Albert Hirschman argumente cependant en faveur d'une prise en compte des ressorts sociologiques de l'inflation, observables aussi dans ce contexte, dans *A bias for hope* (cf. biblio.)

*Instead, the program [proposé par l'étude] seeks to increase fiscal revenues to sustain a higher level of spending without generating deficits ».*<sup>1</sup>

Le besoin impérieux d'augmenter les revenus fiscaux, qui depuis 1985 connaissent une tendance décroissante (cf. annexes, doc.2) favorisée par la distribution d'exonérations et d'abattements divers dans le cadre de la politique de promotion de l'activité industrielle, n'échappait certes pas au gouvernement de Garcia. C'est à cette fin qu'est promulguée, le 7 juin 1988, la loi 24829 qui détermine la création de Sunat, agence fiscale juridiquement autonome. L'administration des impôts est de ce fait détachée du ministère d'économie et finances (MEF) sous la dépendance duquel elle fonctionnait jusqu'alors sous le nom de *Dirección General de Contribuciones* (DGC)<sup>2</sup>. Mais les obstacles à l'accomplissement de sa mission sont nombreux pour la nouvelle agence.

A l'image de l'ensemble des instances du secteur public, le fisc pâti en effet de disfonctionnements aigus au plan administratif. Un employé raconte que des bandes de fonctionnaires se disputaient les contribuables à imposer<sup>3</sup>. A la pénurie criante de moyens matériels s'ajoutent l'état de démotivation et la corruption de nombre d'agents. De plus, son indépendance demeure formelle dans la mesure où le MEF conserve la compétence d'autoriser le transfert des fonds de son enveloppe budgétaire et où la politique salariale est restreinte par l'opposition des fonctionnaires appartenant à d'autres administrations, sans compter toutes les voies de pressions informelles qu'elle continue de subir. Un chercheur s'intéressant à l'Italie du Sud a peut-être trouvé l'expression la plus juste – ou du moins la plus littéraire – pour rendre compte de cet état de fait sur lequel s'accordent tous les témoins interviewés : « *a Kafkaesque combination of lethargy and chaos.* »<sup>4</sup>

Le niveau de pression fiscale poursuit par conséquent sa pente descendante, aggravée par l'inflation qui réduit la valeur des ressources prélevées sur les revenus de l'année précédente par rapport au PIB de l'année en cours (cf. annexes, doc.2). En 1988, le coût pour l'Etat de l'évasion fiscale est estimé à 4,4% du PIB. En 1989, les recettes fiscales d'à peine

---

<sup>1</sup> Paredes, C. et Sachs, J., *Peru's Path to Recovery*, cf. biblio., p.21

<sup>2</sup> La DGC continue cependant d'exercer certaines fonctions en matière fiscale, parallèlement à la Sunat, pendant une phase transitoire prévue à deux ans.

<sup>3</sup> Entretien avec Luis Francia, février 2009.

<sup>4</sup> Putnam, R., *Making Democracy Work*, cf. biblio., p.48

5,9% du PIB, un minimum historique, représentent seulement 30% de leur niveau de 1985<sup>1</sup>. Le taux d'évasion sur l'*impuesto general de ventas* (IGV), l'équivalent de la TVA, atteint 90% en 1990<sup>2</sup>.

C'est dans cette conjoncture de débâcle socioéconomique et de crise de l'Etat qu'accède à la présidence Alberto Fujimori, à l'issue des élections de juin 1990, avec 56,5% des voix contre 33,9% pour son concurrent Vargas-Llosa. Outsider par excellence, Fujimori arrive au pouvoir dépourvu de réseaux politiques et d'un programme politique défini. Faisant fi de son seul engagement de campagne, à savoir le gradualisme dans la mise en œuvre de réformes économiques jugées inévitables, Fujimori reprend à son compte les propositions de son adversaire Vargas-Llosa qui avait annoncé l'élimination des subventions et des contrôles de prix, combinée à une dérégulation progressive et à une augmentation des prélèvements fiscaux à 15% du PIB<sup>3</sup>. La transition vers le modèle néolibéral opérée pendant les premières années de son mandat figure parmi les plus radicales qu'ait connues l'Amérique Latine. Une raison de ce tournant réside dans la volonté du nouveau gouvernement de renouer avec les IFI, dont Fujimori rencontre les directeurs peu avant son investiture. Or le succès de l'entreprise, qui représente pour le Pérou le seul moyen d'accès à des liquidités sur le court terme, reste sujet à l'adoption des politiques d'« ajustement structurel » prônées par le FMI. Avec pour principe fondamental la recherche de l'équilibre fiscal, ces politiques comprennent d'une part les mesures de stabilisation et libéralisation de l'économie – baisse des tarifs douaniers, suppression des prix contrôlés, libre flottement du taux de change, des taux d'intérêts, austérité en matière de politique monétaire, etc. – et, d'autre part, un ensemble de réformes institutionnelles dites de « seconde génération » qui, dans un but d'« efficience » et de « modernisation » de l'Etat, comportent entre autres la réduction impopulaire du personnel de la fonction publique. Fujimori s'engage, selon Bowen, pendant les premiers jours de son mandat, à offrir « un programme de stabilisation pour arrêter l'inflation, une réduction aigue de 8% du déficit public à travers le prélèvement d'impôts, l'élimination du taux de change officiel et l'application d'une politique monétaire sévère »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Paredes, C. et Sachs, J., *op.cit.*, p.16

<sup>2</sup> Estela, M, “Fortaleciendo la honestidad en la administración de impuestos: el caso de la Sunat en el Perú”, cf.biblio., p.40

<sup>3</sup> *Ibid.* p.81

<sup>4</sup> *Ibid.* p.36.

Ainsi la réforme de Sunat, qui débute en pratique dès février 1991, répond à une urgence locale en même temps qu'elle s'inscrit dans un programme plus large de réforme promu par les IFI, ce dont atteste d'ailleurs la coopération technique et financière dont l'entreprise a bénéficié de la part du FMI, de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et d'un institut multilatéral, le *Centro Interamericano de Administracion Tributaria* (CIAT). Le point de départ correspond à la désignation de Manuel Estela, un cadre de la BCR, au poste de directeur général (*superintendente*) de Sunat. Démarre alors un processus de « restructuration » de l'administration fiscale, porté par une équipe de dix-huit hauts-fonctionnaires – économistes, juristes et comptables recrutés et dirigés par Estela – qui investit toutes les sphères affectant l'activité de l'administration : la législation, l'organisation, la communication, la police et, de manière moins officielle mais décisive, la politique.

Très vite, l'entreprise porte ses fruits. En février 1992, Michel Camdessus, directeur du FMI, pose le Pérou en exemple pour « beaucoup de pays autour du monde » pour avoir quasiment doublé ses revenus fiscaux en un an, à 8% du PIB<sup>1</sup>. Malgré le départ d'Estela en décembre 1992, les prélèvements poursuivent leur tendance ascendante jusqu'à atteindre 12,9% du PIB en 1994 puis 14% en 1995 (cf. annexes, doc.2). L'essor initial dans les « capacités administratives » de Sunat est mesurable également à l'aune de son degré d'intervention dans la sphère publique. Ainsi, par exemple, le nombre de commerces fermés provisoirement parce qu'ils ne délivraient pas de notifications de ventes, et donc contournaient la TVA, passe de 5 316 en 1992 à 7 268 en 1994 et à 10 555 en 96. Mais, à partir de 1995, les prélèvements stagnent à 14%. Ils accusent même une baisse, vers la fin de la décennie, à près de 12% du PIB (cf. annexes, doc.2), alors que les objectifs posés lors de l'élaboration du plan de réforme prévoyaient d'atteindre 13% en 1994 et 15% en 1995 avec, à l'horizon, le niveau de 18% recommandé par les experts, dont le numéro deux de la réforme, Luis Arias<sup>2</sup>. Derrière ce ralentissement, des acteurs « politiques » – au sens où leur place dans l'Etat et, partant, leur pouvoir, ne tiennent pas à l'évolution réglée d'une carrière

---

<sup>1</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p.90

<sup>2</sup> Estela, M., Rapport présenté à la 26ème Assemblée du CIAT, cf.biblio, p.13 et l'intervention de Luis Arias lors du colloque « Estabilidad y Crecimiento » à Lima, juin 1990. A titre indicatif, ce même indicateur, la pression fiscale, était de 43,3 en France en 2007 et de 38,7 dans l'Europe des 19 en 2005.

bureaucratique mais bien à leurs relations de dépendance et de réciprocité avec un élu – sont à l'œuvre, qui par différents biais interfèrent sur le développement des capacités de l'institution et la gestion de ses ressources.

D'où la question à laquelle l'analyse qui fait suite se propose de répondre: Comment rendre compte de cette augmentation soudaine des capacités administratives du fisc? Qu'est ce qui explique l'impossibilité de les maintenir dans la durée ?

Le problème est moins simple qu'il n'y paraît. Les appareils bureaucratiques accusent en effet, dans leur évolution, une forte dépendance au sentier emprunté et, par conséquent, une résistance élevée aux changements radicaux. C'est ce que signale Philippe Bezes lorsqu'il évoque « le poids des héritages » qui conditionnent par inertie les possibilités de réforme dans les administrations du Sud, mais aussi dans celles du Nord.<sup>1</sup> Les mécanismes de cette dépendance sont analysés plus en détail dans le premier chapitre, mais on peut dès à présent poser l'idée consensuelle que la formation des institutions, en l'occurrence bureaucratiques, est un processus de longue durée qui dépasse de beaucoup l'importation d'un « modèle ». Comme l'écrivent Peter Evans et Dietrich Rueschmeyer :

*« The constitution of a cohesive bureaucracy should not be taken as a simple instrumental project requiring only the creation of a set of formal norms joined with the corresponding incentive structure. Instead, the existence of an adequate bureaucratic machinery depends on a more delicate, long-term process of institution-building that makes it much less probable that a given state will have the bureaucracy it needs when it needs it. »*<sup>2</sup>

Pour les fins de l'analyse, on conçoit l'« institutionnalisation » (*institution-building*) comme un processus en trois temps, marqué par la formulation d'un système normatif, sa mise en application (*enforcement*) au sein d'un collectif et, finalement, son ancrage durable dans les pratiques à travers la production d'une *valeur* qui dispose les agents à s'y conformer dans leurs comportements quotidiens en l'absence d'un dispositif de contrôle<sup>3</sup>. L'expérience

---

<sup>1</sup> Bezes, P. (2007, 04-06). Construire des démocraties wébérienne à l'ère du New Public Management. *Critique internationale*, pp. 9-29.

<sup>2</sup> Evans, P., & Rueschemeyer, D. (1985). The State effective intervention. Dans P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>3</sup> Cette conception s'inspire de la définition classique de Philip Selznick selon qui : « *In what is perhaps its most significant meaning, « to institutionalize » is to infuse with value beyond the* Jacinto Cuvi – « La réforme de Sunat » - Mémoire IEP de Paris – 2009



de Sunat offre un cas singulier d'émergence, à un moment donné et dans une période de temps extraordinairement courte, d'une telle valeur – de service public, d'intérêt général, quel que soit le nom qu'on lui donne – et, peut-être parce qu'elle n'était pas le fruit d'un processus de socialisation institutionnelle de longue date, de dissolution postérieure.

Ainsi, bien que centrée sur le moment fort de la réforme, entre début 1991 et fin 1994, l'étude couvre une période historique plus large, qui intègre une référence à l'histoire longue de l'administration fiscale péruvienne au cours du XX siècle et s'étend jusqu'à la chute du régime de Fujimori en novembre 2000. Cette option obéit à l'objectif d'expliquer comment la construction d'institutions, qui d'ordinaire se développent dans le temps long, a pu être « catalysée » à un moment précis. L'analyse combine à cette fin des outils du néo-institutionnalisme historique avec des éléments de sociologie des organisations. A un niveau intermédiaire, l'explication théorique s'intéresse également à la structure du régime politique au sein duquel la réforme s'est produite. Elle s'efforce néanmoins d'intégrer ces apports divers dans un modèle explicatif cohérent où l'action des variables conjoncturelles, notamment la crise et le leadership, est éclairée au travers des processus de longue durée analysés au préalable et des caractéristiques structurelles du régime politique.

Très brièvement, l'argument développé pose que le *leadership* porté par Estela et son équipe agit avec force sur les attitudes des fonctionnaires, ce qui permet un renversement des logiques d'action jusqu'alors pratiquées. Cependant, l'intervention de cet acteur collectif et l'étendue de son action n'eussent pas été possibles sans l'ouverture par la *crise* d'une « fenêtre d'opportunité » au sein du système politique, le renversement des rapports de force traditionnels et l'affaiblissement concomitant des cadres institutionnels établis. Le déclin dans la durée des effets produits par ces deux facteurs, lié au déclin dans l'intensité de ces facteurs eux-mêmes, gît au principe d'une baisse sensible dans les capacités et performances de l'organisation. Par conséquent, s'il est certain qu'avec l'élargissement du cadre temporel d'analyse la richesse empirique et le détail avec lequel les propositions théoriques sont étayées s'en trouvent dilués, cette démarche autorise la mise en lumière de certaines dynamiques de fond et de certaines caractéristiques structurelles de l'objet qui eussent passées

---

*technical requirements of the task at hand*». Selznick, P., *Leadership in administration*, cf. biblio. p.17.

inaperçues dans une analyse synchronique, comme en atteste la révision de la littérature présentée ci-dessous.

Quelques remarques s'imposent auparavant concernant les modalités de la recherche, sa portée et ses limites. Ce travail est fondé sur une recherche de terrain d'environ un mois, au cours de laquelle ont été recueillies diverses sources documentaires, notamment des articles de journal et des textes administratifs touchant divers aspects de la réforme. Ces informations ont été complétées par une série de seize entretiens conduits à Lima en février 2009, qui ont impliqué un économiste de la Banque Centrale, un historien ayant conduit une enquête sur la Sunat, un homme politique, des membres de la haute direction de Sunat entre 1991 et 1996, des cadres de l'équipe de réforme originelle et des fonctionnaires de rang intermédiaire. Certains d'entre eux ont vécu l'ensemble de la période étudiée, d'autres ont quitté la Sunat à des moments « critiques », d'autres enfin y travaillaient depuis l'avant-réforme. On peut regretter l'absence dans cet échantillon d'acteurs s'étant opposés à l'entreprise, en particulier ceux appartenant aux milieux syndicaux. Y font aussi défaut des témoignages de ceux que, à la suite de Michael Lipsky, Vicent Dubois nomme les *street-level bureaucrats* ou « petits bureaucrates ». On peut d'ailleurs supposer que l'accès aux élites a favorisé une perspective *top-down* ; en atteste la notion centrale de *leadership* mobilisée dans cette étude.

A cet égard, une autre réserve doit être faite. La catégorie de *leadership* n'est pas au rang des plus consensuelles et des mieux établies de la science politique. La subjectivité des mouvements qu'elle désigne brouille ses contours, d'où suit que sa détermination et, partant, les imputations causales que l'on peut faire sur cette base, restent sujettes à caution. En l'occurrence, l'appréciation du *leadership* s'avère d'autant plus compliquée qu'elle a lieu après-coup, à quelque quinzaine d'années de distance, donc filtrée par la mémoire des acteurs. Une observation directe, de type ethnographique, en eût sans doute livré un aperçu plus clair et convaincant. Reste que cette expérience ne peut être expliquée sans une prise en compte de l'acteur dirigeant ; acteur dont la singularité, reconnue par la plupart des acteurs interrogés et constatée personnellement, ne fait aucun doute. Le rôle critique du *leadership* ressort, du reste, dans l'existence de certains comportements avérés et facilement objectivables qui ne correspondent pas à la structure objective des règles, sanctions et récompenses de l'organisation, tels que la prolongation des heures de travail bien au-delà des obligations contractuelles. Il revient enfin, et peut-être avant tout, dans le contenu des récits formulés par les participants. On se garde cependant de tomber dans ce qui pourrait être taxé, selon

Jacinto Cuví – « La réforme de Sunat » - Mémoire IEP de Paris – 2009

l'expression de Michel Dobry, d' « illusion héroïque » ou de « messianisme ». Sans entrer dans le détail, le leadership exercé par Estela et son équipe est conçu et traité ci-dessous comme un phénomène *collectif*, dans lequel le leader joue un rôle de référence mais est loin de constituer le seul principe actif. Il produit un esprit de corps qui, s'il acquiert une autonomie dans la pratique quotidienne, reste toutefois dépendant, d'après ce que le dénouement de la réforme tend à montrer, de la présence et de l'influence de sa personne.

Une seconde remarque a trait au traitement des relations entre variables. Très grossièrement, le modèle explicatif s'énonce comme suit : la crise crée les conditions et dispose l'acteur-clé – l'exécutif – en faveur d'une réforme administrative que l'intervention du leadership d'Estela et de son équipe réalise. L'indicateur principal de ce succès et du déclin successif est le montant des prélèvements effectifs, dont l'augmentation constitue le but premier de la réforme dans l'esprit des acteurs eux-mêmes. Or cet indicateur subit l'influence d'autres facteurs, en particulier de l'inflation, de la croissance et de la politique fiscale menée par le gouvernement. L'impact de ces facteurs est très difficile à contrôler statistiquement compte tenu notamment de la nature « subjective » de notre variable indépendante fondamentale : le leadership. Du reste, la politique fiscale n'est pas, en réalité, indépendante de la réforme elle-même, comme l'indique l'analyse du processus ci-dessous. Quant aux facteurs d'ordre économique, on peut faire l'hypothèse qu'ils n'ont pas un impact majeur – ou qu'en tout cas leur impact n'invalide pas les autres propositions causales – étant données la profondeur des bouleversements administratifs et la magnitude du changement dans les résultats obtenus<sup>1</sup>.

Troisièmement, une remarque s'impose à propos de la portée « heuristique » de ce travail qui n'applique pas une méthode comparative orthodoxe et dont l'échantillon est limité à un cas unique envisagé dans la durée. S'il apporte une quelconque connaissance théorique, celle-ci se dérive de la mise en perspective d'une expérience *exceptionnelle* sur des tendances générales, c'est-à-dire des processus idéal-typiques, de la région. Au lieu de déterminer des différences ou des convergences spécifiques par l'analyse d'un ensemble de cas forcément limité, et d'en tirer des énoncés de valeur générale, le mode de raisonnement mis en œuvre dans ce cadre consiste à s'interroger sur les raisons pour lesquelles une politique qui *d'habitude* produit un certain résultat – la réforme qui nous intéresse a été précédée de

---

<sup>1</sup> Les variations du PIB et du niveau des prix sont représentées en annexes, doc1 et 3.

beaucoup d'autres qui *toutes* ont tourné court – produit, dans des circonstances données, l'effet contraire. Ainsi, par l'analyse d'un « moment de rupture » et du processus consécutif de « retour à la norme », on espère dégager certaines caractéristiques de fonctionnement générales des administrations péruviennes et, plus largement, des administrations publiques andines, voire latino-américaines.

Par ses retentissements sociaux et médiatiques autant que par les résultats très positifs obtenus dans un premier temps, la réforme de Sunat a donné lieu à un ensemble d'analyses de la part de chercheurs locaux et d'experts internationaux qui se situent pour la plupart dans le champ théorique de la « construction institutionnelle » (*institution-building*). En général, ces analyses identifient un faisceau de circonstances à l'œuvre au moment de la réforme et en tirent des leçons à caractère prescriptif. Ainsi mettent-elles l'accent sur le soutien politique de très haut niveau, l'existence d'une élite technocratique locale et solidaire, son autonomie vis-à-vis de l'entourage politique ou encore l'élévation des compétences du personnel administratif. Durand et Thorp indiquent par ailleurs le besoin d'une politique de communication à l'égard de la « société civile » pour faire accepter comme légitime l'extension de l'impôt à des catégories nouvelles et l'application renforcée de la législation fiscale<sup>1</sup>. La « crise » et le « leadership », qui forment les variables explicatives principales de cette étude, sont évoqués dans certains cas mais rarement analysés dans leurs mécanismes d'action. La thèse ici développée soutient que les autres facteurs, comme le soutien politique ou l'autonomie de l'équipe dirigeante, en dépendent, ou alors que ces deux variables créent les conditions de possibilités pour l'intervention de ces facteurs.

Une seconde critique peut être faite à cette littérature. Tous les facteurs qu'elle mentionne ont, sans aucun doute, joué un rôle central dans la transformation de l'administration fiscale. Mais leur action n'est pas éclairée contre un arrière-fond social ou politique, dont les caractéristiques sont au mieux sous-entendues, si ce n'est l'image schématique d'une bureaucratie « inefficente » et « corrompue »<sup>2</sup>. Or ces facteurs, s'ils concourent à produire une organisation bureaucratique performante, opèrent eux-mêmes dans un contexte structuré par certaines normes formelles et informelles qui conditionnent le cours

---

<sup>1</sup> Durand F. et Thorp, R., « Tax reform : the Sunat experience », cf. biblio., p.214.

<sup>2</sup> Durand F., et Thorp, R., *op.cit.*, voir aussi Arce, M., *op.cit.*

et les possibilités de l'action ; ils opèrent, autrement dit, au sein d'autres « institutions », historiquement constituées, sans l'explicitation desquelles l'importance et les effets de ces facteurs ne peuvent être entièrement cernés. En somme, l'élément distinctif de cette étude, si elle en a un, est double : il réside d'abord dans l'analyse des *modalités* par lesquelles les variables indépendantes produisent leurs effets, positifs et négatifs, mais surtout dans l'inscription des faits et de leurs relations causales au sein des certains *cadres* théoriques et conceptuels comme ceux de « démocratie délégative », de « système à faible degré d'institutionnalisation » ou d' « organisation bureaucratique wébérienne », inscription qui permet à la fois une compréhension plus globale du processus empirique et confère une portée théorique plus large aux conclusions tirées de son analyse.

L'exposé se déroule en trois temps. Un premier chapitre, plus théorique, synthétise le modèle explicatif. Il déploie les dimensions essentielles du processus, depuis l'arrière-fond historique jusqu'aux impulsions du leadership, en passant par la structure du jeu politique et sa reconfiguration sous l'impact de la crise. Un deuxième chapitre analyse la dynamique du changement bureaucratique dans ses différents niveaux et moments, depuis la réécriture du cadre législatif jusqu'à l'émergence d'une nouvelle « mystique de travail ». Un troisième et dernier chapitre s'intéresse aux conflits de pouvoir et d'intérêt qui se jouent entre la direction de la Sunat et les acteurs politiques puissants qui l'entourent. Il met en évidence le rôle clé du leadership dans la protection de l'administration.

# I - Chapitre 1 : Les causes de l'efficacité dans une bureaucratie vulnérable

---

Quatre processus sont analysés dans ce chapitre qui ont influé, de manière positive ou négative, dans l'émergence d'un « îlot d'efficacité » et dans sa dégénération postérieure en bureaucratie clientéliste et politisée. Leur action est éclairée au travers de certaines catégories – degré d'institutionnalisation, démocratie délégative, dépendance au politique – qui servent à mieux cerner les structures sociopolitiques propres aux Etats « en développement ».

## *A - La construction manquée d'une administration fiscale dans le temps*

On peut se demander pourquoi, en 1990, alors que toutes les instances du secteur public font état d'une désorganisation et d'une inefficacité administrative criantes, l'Armée et la Banque Centrale de Réserve (BCR) conservent un certain prestige et une efficacité relative, du moins dans les capacités de leur personnel. Estela, qui est lui-même issu, selon son mot, de ses « carrières » (*canteras*), décrit la BCR comme « le dernier bastion de compétence technique »<sup>1</sup> et, d'après la phrase de Sally Bowen déjà citée, l'Armée apparaît comme la « seule institution à fonctionner de manière efficace dans un environnement de plus en plus chaotique »<sup>2</sup>. Ainsi, au milieu de la crise généralisée des institutions de l'Etat à la fin des années 1980, au plan économique, organisationnel et « moral », seules trois structures jouissent dans les sondages une reconnaissance publique relative : l'Armée, l'Eglise et la BCR.

Cette question préliminaire peut apporter des éléments pour comprendre les difficultés auxquelles la Sunat doit faire face au moment de sa réforme mais aussi, en partie, les ressources et la logique ayant conduit à son succès : la Sunat s'est construite sur le modèle et par l'action d'experts issus, en bonne partie, de la BCR. L'entreprise invite à adopter une perspective de longue durée et à considérer les institutions comme des *produits historiques* qui se constituent au fil du temps. Ainsi, par une étude comparée – non exhaustive – des sentiers de développement historiques de l'Armée, de la BCR et de l'administration fiscale,

---

<sup>1</sup> Cité dans Arce, M., *op.cit.*, p.58

<sup>2</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p.68

les lignes qui suivent cherchent à déterminer les raisons profondes de la faiblesse institutionnelle de cette dernière. A cette fin, les outils analytiques introduits par le courant du nouveau institutionnalisme historique s'avèrent d'une utilité particulière.

Dans une perspective simplifiée mais qui, à notre sens, fait justice aux principes fondamentaux de ce courant hétérogène, les institutions – définies par Douglass North comme des « *humanly devised constraints that shape human interaction* »<sup>1</sup> avec, pour trait essentiel, leur résilience relative au changement dans la durée – agissent, une fois établies, comme des « verrous » qui déterminent le cours ultérieur des événements sociaux et politiques. Il s'agit néanmoins d'un déterminisme relatif dans la mesure où les néo-institutionnalistes admettent l'existence de moments, nommés *critical junctures*, dans lesquels ces verrous sautent et dans lesquels, par conséquent, s'ouvre un éventail plus large d'évolutions possibles pour l'objet étudié – une administration, un système législatif, etc. Cependant à l'issue de ces conjonctures critiques se produit un phénomène de *lock-in* (verrouillage) par lequel la solution institutionnelle adoptée à ce moment – un arrangement légal, une procédure administrative, un mode d'organisation – s'établit comme un cadre qui restreint le champ des possibles pour les changements futurs. D'ailleurs, la contrainte imposée par ce cadre devient, en vertu de ce que North appelle les *self-reinforcing effects*, plus lourde à mesure que le temps passe, c'est-à-dire à mesure que la norme adoptée s'institutionnalise, s'ancrant dans les dispositions subjectives et, corrélativement, dans les pratiques des agents concernés<sup>2</sup>. D'où la dépendance au sentier emprunté.

Ce dernier mécanisme rejoint l'idée de Selznick évoquée en introduction pour qui l'« institutionnalisation » renvoie au processus par lequel certaines « procédures, manières de faire, manières de voir »<sup>3</sup> sont investies par les agents d'une valeur, ceux-ci s'y s'attachant par un lien affectif qui fait qu'elles s'installent durablement dans leurs pratiques. A mesure qu'elle se consolide, l'institution – au sens, ici, d'organisation régie par un système normatif – acquiert en retour un pouvoir instituant, c'est-à-dire, dans les mots de Selznick, une capacité à

---

<sup>1</sup> North, D., *Institutions, institutional change and economic performance*, cf. biblio., p. 3.

<sup>2</sup> L'exemple type de ce processus est l'apprentissage d'un certain dispositif, tel que l'agencement du clavier, dont la modification une fois ce dispositif intériorisé s'avère beaucoup plus compliquée qu'au moment de son instauration. Ces principes sont théorisés par Paul Pierson, qui s'inspire de North (*op.cit.*), dans *Politics in time*, 2004, Princeton University Press, Princeton, NJ.

<sup>3</sup> Selznick, P., *op.cit.*

« instiller une valeur » aux normes et pratiques qu'elle impose, créant ainsi un cercle vertueux au principe des *self-reinforcing dynamics* qui accélère son « institutionnalisation ».

L'Armée se veut, à cet égard, un cas modèle. Au Pérou, comme dans les autres nations latino-américaines, l'établissement du système de normes et de valeurs – comme l'expertise, la responsabilité, l'esprit de corps, la hiérarchie, l'obéissance, le patriotisme, etc.<sup>1</sup> – qui régit son fonctionnement précède de beaucoup l'introduction, même formelle, des principes d'organisation légale-rationnelle dans la fonction publique. Cette thèse est développée par Alain Rouquié dans *L'Amérique Latine au XX siècle*. Contre les vues culturalistes ou les discours d'inspiration marxiste qui imputent le local à l'empire, Alain Rouquié explique que les causes de l'instauration de régimes à domination militaire sont à chercher dans la logique de construction historique des institutions martiales en Amérique Latine. On y observe, durant les premières décennies du XX siècle, un processus de professionnalisation qui n'a pas d'équivalent dans d'autres branches de l'Etat. Les structures militaires forment les officiers, instituent une carrière qui engage des responsabilités « civiques et morales », et c'est cette formation qui *dispose* les officiers à intervenir dans la vie politique lorsque les valeurs dont ils sont porteurs leur paraissent menacées.

Dans le cas du Pérou, la construction d'une institution militaire corporative débute au tournant du XX siècle sous la houlette de militaires français qui « réorganisent et instruisent » les soldats péruviens. Cet encadrement se poursuit jusqu'en 1940<sup>2</sup>. En résulte un corps d'officiers qui, bien que non exempt de divergences politiques, accuse un sens de responsabilité sociale. L'expression emblématique en fut l'intervention du général Velasco Alvarado dans la vie politique en octobre 1968 face à ce qui était perçu comme une menace « communiste » contre l'ordre social, portée par les guérillas de la *nueva izquierda* qui fleurissent au milieu des années 60, mais aussi face à ce qui était considéré comme l'incapacité foncière des élites politiciennes traditionnelles à tenir les rênes de la nation et à commander l'Etat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les trois premières composantes de cette « éthique corporative » inculquée par un processus de « socialisation autoritaire » sont citées par Alain Rouquié de Samuel Huntington. Voir Rouquié, A., *La politique de Mars*, cf. biblio.

<sup>2</sup> Rouquié, A., *L'Amérique Latine au XX siècle*, p.207

<sup>3</sup> Voir Contreras, C. et Cuento, M., *op.cit.*, p.325-326



L'histoire de la Banque Centrale diffère de la trajectoire de l'Armée sur beaucoup de plans. Les deux instances partagent cependant le mouvement de professionnalisation relativement précoce de leur personnel. En s'appuyant sur une étude comparative d'Antonio Zapata<sup>1</sup>, il est possible de situer la « conjoncture critique » de l'évolution de la BCR vers une institution bureaucratique consolidée au début des années trente. En effet, bien que créée dans les années 20 comme une condition imposée par des banques américaines à qui le gouvernement de Leguía avait sollicité un prêt de 15 millions de dollars, la Banque Centrale ne voit ses fonctions définies et son pouvoir consolidé qu'à l'issue de la visite de l'économiste de Princeton Edwin Kemmerer, en 1931, visite dont le but était de conseiller plusieurs nations latino-américaines dans la reconstruction de leurs systèmes économiques et financiers suite à la crise de 29. Inspiré du modèle nord-américain, Kemmerer prône la création d'agences autonomes qui remplissent leurs fonctions en coopération avec des acteurs du secteur privé. Or au moment de l'élaboration d'un nouveau cadre constitutionnel, en 1933, seule une partie des propositions formulées par Kemmerer, en particulier celle relative au renforcement et à l'autonomie de la BCR, est adoptée<sup>2</sup>. Par la suite, le sentier de développement vers une bureaucratie à dominante technique et professionnelle est affirmé par la mise en place d'un système strict de recrutement par concours qui, au fil du temps, fait tradition.

Il n'en va pas de même des recommandations de Kemmerer concernant le système fiscal, qui reste pour l'essentiel inchangé. Celui-ci continue d'opérer sur les prémisses établies au début du XXème siècle : une *Caja de Depósitos y Consignaciones*, gérée par le secteur bancaire privé, collecte les impôts qu'elle reverse au Trésor moyennant une commission. La *Dirección de Contribuciones*, petit service administratif à l'intérieur du *Ministerio de Hacienda*, devenu par la suite le ministère d'économie et finances (MEF), n'exerce pour sa part qu'un rôle de supervision<sup>3</sup>. Dans ces conditions, la formation d'un corps de fonctionnaires professionnels spécialisé, à l'image de celui qui se forme dans la BCR, de même que l'installation d'une tradition de service public, apparaissent pour le moins improbables. De fait, les fonctions de recouvrement de l'impôt ne sont « étatisées » qu'en 1966, sous la première présidence de Fernando Belaúnde Terry, avec la création du *Banco de*

---

<sup>1</sup> Zapata, A., « Control, tributos y supervisión bancaria: historia económica e institucional », cf. biblio. Ces idées ont été complétées par un entretien avec l'auteur.

<sup>2</sup> Voir Klaren, P., *op.cit.*, p.333-334

<sup>3</sup> Voir Zapata, A., *op.cit.*

*la Nación*. Du même coup, les compétences de la *Dirección General de Contribuciones* (DGC) sont élargies ; elle assume l'ensemble des opérations fiscales : l'assiette, la liquidation, le recouvrement et le contrôle de l'impôt. Mais cette évolution affermit, selon Zapata, un autre trait structurel de l'administration fiscale : sa dépendance directe au pouvoir exécutif, à la différence de la BCR qui avait acquis son autonomie longtemps auparavant.

Une seconde *critical juncture* peut être localisée lors de l'assemblée constituante de 1979, à la fin des douze années de régime militaire. A cette occasion deux autres instances d'Etat, la *Superintendencia Bancaria* et la *Contraloría General de la Nación*, sont rendues autonomes, d'où suit, selon l'historien, le caractère technique et efficace de leurs interventions jusqu'à la désignation par l'exécutif d'une nouvelle direction sept ans plus tard. Mais le fisc est laissé entre les mains du MEF et connaît des performances erratiques puis déclinantes (cf. annexes, doc2). En somme, l'autonomie, qui sert de garde-fou contre les pressions politiques de tous genres, ne lui est concédée, *in extremis*, qu'au moment de la création de Sunat, en juin 1988, par voie législative. En découle deux caractéristiques essentielles : d'une part, le caractère tardif de cette disposition – par rapport à l'Armée ou à la BCR – empêche la construction au fil du temps d'une institution dotée d'un contingent professionnel identifié à ses buts et, d'autre part, l'absence d'une provision constitutionnelle rend l'administration plus vulnérable aux pratiques de captation politique définies en introduction, comme en atteste son histoire post-réforme. En d'autres termes, l'autonomie, faute d'une inscription constitutionnelle, devient l'enjeu d'une lutte politique<sup>1</sup>.

De ces sentiers de développement divergents résultent, à la fin des années 80, des organisations aux modes de fonctionnement très différents. Les recrues de la BCR sont sélectionnées parmi les meilleurs étudiants en économie du pays. Ils doivent suivre des cours de formation de trois mois, pendant l'été, à l'issue desquels ils sont soumis à un concours ; seuls les premiers 5% sont retenus et engagés à vie comme fonctionnaire de la banque. Un système de bourses géré par la banque elle-même lui permet d'envoyer ses employés suivre des études dans des universités étrangères, notamment en Europe et aux Etats-Unis. En outre, sa direction (*jefatura*) est composée de hauts fonctionnaires de carrière, issus de l'institution

---

<sup>1</sup> La non-constitutionnalisation de l'autonomie du fisc est, selon un entretien avec un cadre de Sunat proche d'Estela, le grand regret du réformateur. Cette lutte est analysée au chapitre 3, section 1.

et dotés, par conséquent, d'une compétence technique considérable. A l'inverse, la direction de la Sunat est nommée par le président alors que son personnel, mal payé, ne reçoit pas de formation spécialisée et, comme l'ont montré les épreuves conduites au moment de la réforme, ne dispose pas d'une qualification professionnelle pertinente.

On peut, par conséquent, distinguer la Sunat de l'Armée et de la BCR par leur *degré d'institutionnalisation*, qui correspond à la force avec laquelle les règles sont appliquées et intériorisées par les agents et qui, comme l'histoire des trois institutions tend à montrer, est fonction du temps depuis lequel ces systèmes de règles existent et sont pratiqués. Pour autant, un degré élevé d'institutionnalisation n'est pas un gage absolu d'autonomie à l'égard du pouvoir politique. Mais, là encore, certains parallélismes entre l'histoire de la BCR et celle de l'Armée se révèlent significatifs.

En effet, ces deux organisations n'ont pas échappé à des tentatives de cooptation politique. La politisation de la BCR a lieu sous la première présidence d'Alan Garcia, de 1985 à 1990. La politique économique expansive et coûteuse engagée par le gouvernement nécessitait, on l'a vu, la coopération de la BCR, en particulier pour le soutien des taux à travers l'émission des réserves de change et pour la compensation des déficits publics par la création monétaire. Malgré des divergences en son sein, la direction finit par se plier aux demandes du gouvernement<sup>1</sup>. Or la ligne imposée par l'acteur politique heurtait les préceptes de nombreux experts éduqués à l'orthodoxie économique où l'instance monétaire a pour fonction première la maîtrise de l'inflation. Ainsi, la complaisance de la direction à l'égard du gouvernement, malgré son autonomie juridique, a provoqué des frictions qui ont débouché sur l'exclusion des experts attachés aux prescriptions techniques. Ne pouvant être limogés, ils ont été cantonnés dans un autre bâtiment où ils passaient leur temps « à ne rien faire »<sup>2</sup>. Plusieurs d'entre eux ont participé dans l'équipe de réforme de la Sunat.

Cette histoire trouve des échos frappants dans celle de l'institution militaire, cooptée sous Garcia puis sous Fujimori. Le premier a su jouer, plus ou moins dans les règles, des

---

<sup>1</sup> Ces faits ont été confirmés par trois entretiens à trois fonctionnaires ou ex-fonctionnaires de la BCR. La question étant tabou, et périphérique par rapport au sujet de recherche, les informations recueillies s'en tiennent là.

<sup>2</sup> Témoignage d'un fonctionnaire de la BCR dans entretien avec l'auteur.

rivalités entre *argollas*, ces coteries d'officiers qui se forment pour soutenir tel ou tel candidat à quelque promotion dont ils pourront par la suite tirer bénéfice<sup>1</sup>. La stratégie de Fujimori, commanditée par Montesinos, son « conseiller », s'est avérée plus radicale dans la mesure où elle a impliqué un bouleversement des « règles du jeu ». Selon une modalité employée pour la cooptation d'une grande majorité des administrations, dont Sunat<sup>2</sup>, l'exécutif a modifié, par un décret du 12 novembre 1991, le cadre légal de désignation de la hiérarchie militaire. Par cet acte, Fujimori s'est octroyé la faculté de nommer les membres de l'Etat-major, faculté aussitôt exploitée pour placer un général malléable et sans prestige, Nicolas Hermoza, à la tête de l'état-major, le *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*<sup>3</sup>.

Ces pratiques de subversion des principes régissant la vie l'institution, devenus par ce fait « politiques », ainsi que les violations de droits de l'homme commises à leur faveur, ont entraîné une scission au sein des forces armées. Ceux que l'on a surnommé, de manière très éloquente, les « *institucionalistas* », parce qu'attachés aux normes traditionnelles de l'organisation, telles que la sélection au mérite, ont engagé un lutte plus ou moins clandestine fondée sur la dénonciation des violations perpétrées par la hiérarchie militaire affidée du gouvernement. Cette lutte s'est soldée par un échec puisque, selon Bowen :

« Déjà vers la fin août 1998, quatre sur les six commandants de la division blindée étaient des « hommes de Montesinos ». Le beau frère de Montesinos, Luis Cubas Portal, fut placé aux commandes de la division blindée de Lima, considérée cruciale pour le contrôle de n'importe quel tentative de coup d'Etat contre le *Palacio de Gobierno* »<sup>4</sup>.

Bref, quel que soit son « degré d'institutionnalisation », aucune de ces organisations ne parvient, par conséquent, à se blinder complètement contre les pressions politiques, qu'elles émanent d'un projet de gouvernement ou d'appétits personnels de pouvoir. C'est pourquoi la variable proposée ici pour appréhender ce phénomène s'échelonne selon des variations de degrés. Une marque distinctive est néanmoins acquise dès lors que ces organisations conquièrent cette capacité, maintes fois évoquée, à « infuser une valeur ». Contrairement à

---

<sup>1</sup> Obando, E., « Fujimori and the military », in Crabtree, J. (eds.), *Fujimori's Peru*, cf. biblio.

<sup>2</sup> Voir chapitre 3.

<sup>3</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p.72-73

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.365

l'administration fiscale, l'Armée et la BCR ont cette propriété, ce qui en fait des « institutions » au sens plein, des systèmes sociaux institutionnalisés. Une telle capacité comporte un corollaire : ces institutions produisent un *type* d'agent, qui porte les valeurs dont elles se réclament. En d'autres termes, elles fonctionnent comme des agences de socialisation.

Les deux forment, en effet, des agents qui sont des « professionnels permanents ayant reçu une formation technique »<sup>1</sup>. Dans le monde de la BCR, c'est le mot de « technocrate », par lequel plusieurs acteurs interviewés s'identifient eux-mêmes et qui prend, dans ce contexte, une connotation positive, qui sert à désigner l'équivalent des « officiers » dans le monde militaire. Il exprime deux qualités constitutives de l'agent idéal-typique d'une bureaucratie wébérienne : la compétence technique et le service de l'Etat.

Ce qu'écrivait Rouquié à propos des militaires s'applique aussi, avec quelque nuance, aux cadres de la BCR :

« Le recrutement au mérite et la formation des officiers dans le moule commun des écoles militaires leur donnent un place particulière dans l'Etat »

D'où suit que :

« L'officier est [...] l'homme de l'organisation, il n'existe que par et pour l'Etat »<sup>2</sup>.

Or, les « technocrates » de la BCR sont eux-aussi imprégnés d'une même valeur de « service public ». Celle-ci transparaît dans les propos de certains de ses cadres, où les dispositions spéciales requises par la fonction publique sont marquées de manière explicite<sup>3</sup>. Il ne faut certes pas en déduire que l'institution exerce une domination idéologique totale. Il reste toujours des marges de manœuvre, des hétérogénéités, des dispositions individuelles et individualistes qu'elle ne peut réduire. Mais l'existence d'une institution consolidée se traduit tout de même dans la transmission effective de normes de comportement générales, d'une certaine valeur, et dans les principes d'organisation permettant d'assimiler les cadres de la BCR aux « officiers d'école [qui] constituent un corps de fonctionnaires stables et permanents, aux carrières régulées, qui tranche sur le reste de l'appareil d'Etat, où dominant

---

<sup>1</sup> Rouquié, A., *L'Amérique Latine au XX siècle*, p.208

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Entretien avec un cadre dirigeant de la réforme.

les amateurs interchangeables »<sup>1</sup>. Le mot « école » est d'ailleurs employé par plusieurs membres de l'élite de la réforme lorsqu'ils font référence à leur origine commune dans la BCR<sup>2</sup>. En affirmant, comme ils le font, qu'ils « viennent de la même école », ces acteurs laissent entendre qu'ils obéissent aux mêmes valeurs, l'école étant par excellence un lieu de socialisation revêtu, qui plus est, d'une prétention « civique » ou « morale ». L'évocation incidente, par un cadre de Sunat, des raisons qui ont fondé l'appel à l'Armée lors des réquisitions de la force armée confirme, de manière anecdotique, la thèse développée : à la différence de la police, rongée par la corruption, les militaires font preuve d'« amour pour la patrie », ce qui les dispose à agir d'une manière conforme aux buts de l'opération<sup>3</sup>.

L'institutionnalisation, comme processus historique d'inculcation de valeur, a donc pour conséquence le fait que les « *social aims and methods* [de l'organisation] *are spontaneously protected and advanced*<sup>4</sup> » par ses agents, ce dont témoignent les scissions dans l'Armée et la BCR. C'est cette disposition, en plus des compétences techniques, qui en règle générale fait défaut aux employés de la Sunat d'avant la réforme. Le *leadership* est analysé plus bas comme un facteur substitutif aux effets de la socialisation institutionnelle dans le temps. Mais l'intérêt de la comparaison développée jusque-là n'est pas uniquement d'éclairer, par contraste, les carences de l'administration fiscale. La Sunat issue de la réforme est, dans les mots d'un des acteurs clés, « fille » de la BCR. Cette filiation se traduit d'abord dans l'origine institutionnelle et, partant, dans le bagage sociologique de la majorité de ses hauts dirigeants, recrutés par Estela parmi ses anciens collègues. De plus, les modalités de recrutement et de formation du personnel dans la BCR, ainsi que d'autres aspects de sa structure organisationnelle, ont largement inspiré le design de Sunat au moment de la réforme<sup>5</sup>.

Mais cette explication ne saurait rendre compte, à elle seule, du gain si important en efficacité que connaît l'administration fiscale péruvienne en 1991. La rencontre, sous la houlette de Manuel Estela, d'une vingtaine d'experts socialisés à l'exercice consciencieux de

---

<sup>1</sup> Rouquié, A., *op.cit.*, p.208

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>4</sup> Selznick, P., *op.cit.*, p.100

<sup>5</sup> Voir chapitre 2, partie 2. L'idée que la BCR a servi de modèle à la Sunat est affirmée par Fransisco Durand dans *Desarrollo institucional de Sunat : factores de éxito y fracaso*, cf. biblio.

leur rôle d'intérêt public éclairé mais n'épuise pas le mystère de cette « mystique » de travail acharné qui s'empare de l'ensemble des employés de Sunat dans les premières années de la réforme, et des exploits administratifs qui s'ensuivent. D'où le recours à la catégorie de « leadership ». Pour autant, ce facteur n'a pu jouer qu'en raison d'une disposition particulière des forces et des intérêts politiques qui autorise son intervention. C'est à l'analyse des ressorts de cette conjoncture spécifique que sont consacrées les deux sections suivantes.

### ***B - Faiblesses de l'Etat et puissance du politique : un choix présidentiel***

Tant les déclarations des acteurs interviewés que l'ensemble des analyses produites sur le sujet convergent sur l'importance décisive du soutien présidentiel dans l'aboutissement de la réforme. Paulino Barragán, fonctionnaire de Sunat depuis plusieurs années avant l'arrivée d'Estela, avait déjà participé à quinze commissions de réforme, sans succès. Les dossiers, se rappelle-t-il avec regret, « restaient entre les mains du ministre ou du vice-ministre [d'économie] ». Lorsque la nouvelle équipe, parfois surnommée l'« équipe de la BCR », lui a présenté le projet, il a posé d'emblée la question de savoir s'ils bénéficiaient d'un « soutien politique du plus haut niveau » avant de s'y investir<sup>1</sup>. Teresa Valdivieso, elle aussi une employée de longue date, aujourd'hui secrétaire générale, confirme dans un entretien l'expérience récurrente d'initiatives avortées et l'impression de désespoir rapportée par son collègue<sup>2</sup>. La « *decisión política* » constitue pour Paulino le facteur clé, élément sur lequel s'accordent en outre les études de Fransisco Durand, Rosemary Thorp, Moisés Arce et des experts de la Banque Mondiale<sup>3</sup>. Et l'engagement d'Alberto Fujimori dans l'affaire ne fait aucun doute.

La désignation d'Estela lui avait été suggérée par son frère Santiago Fujimori, avocat « pointilleux » qui avait pris en charge la recherche de candidats compétents aux fonctions importantes de l'Etat<sup>4</sup>. L'économiste de la BCR est ainsi convoqué à deux reprises dans les bureaux du chef de l'Etat sans que l'objet de sa visite ne lui soit précisé. De son côté, Estela espérait obtenir du président son soutien à un projet destiné au financement de programmes de

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Entretiens avec l'auteur en février 2009.

<sup>3</sup> Voir Durand (2002), *op.cit.* ; Durand et Thorp, *op.cit.* ; Arce, M., *op.cit.* ; World Bank, « Strengthening Peru's tax agency », cf. biblio.

<sup>4</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p.39. Entretien avec Antonio Zapata, février 2009.

développement dans les campagnes, sur lequel il travaillait à l'époque. Lors de leur seconde rencontre, il se voit proposer la mission de réorganiser le système fiscal, à commencer par l'administration, en vue d'une augmentation urgente des recettes. Au terme d'une période de réflexion, Estela pose trois conditions à l'acceptation de cette tâche improbable : une « autonomie absolue » dans la mise en œuvre de la réforme, une équipe d'une vingtaine de haut-fonctionnaires de son choix et un droit de refus catégorique devant les sollicitations des hommes politiques, notamment les parlementaires. Contre ses attentes, Fujimori accède aux conditions posées. Durand et Thorp rapportent que, dans un entretien avec Estela, le président a déclaré à propos de la réforme qu'il s'agissait « d'une affaire de la plus haute importance » et qu'il comptait « s'y impliquer personnellement »<sup>1</sup>.

Le président nomme lui-même Estela directeur de l'administration fiscale le 21 février 1991, un choix que son ministre d'économie Carlos Boloña se contente d'entériner. Le nouveau directeur de Sunat dispose d'un accès direct à la présidence, qui intervient à l'appui de l'équipe réformatrice face aux problèmes divers rencontrés dans l'entreprise. Pendant les moments critiques d'avril 1991, Estela et son équipe doivent se barricader dans les bureaux de la direction, assaillis par une foule d'employés mécontents qui protestent contre les politiques d'évaluation et de licenciement du personnel. Une force spéciale est alors envoyée par le président pour dégager les lieux<sup>2</sup>. Le 25 février 1992, Fujimori se rend en personne, accompagné d'Estela, aux locaux du marché La Victoria, une place commerciale informelle dont la Sunat a entrepris la fiscalisation en présence des membres de son équipe dirigeante et avec la participation de l'Armée, accordée par l'exécutif. Il déclare à cette occasion, devant la presse, son soutien ouvert à l'action du *superintendente*<sup>3</sup>. Au mois de juillet, lorsque, par initiative du ministre d'économie Carlos Boloña, un projet de loi est préparé qui prévoit la restriction du budget de l'agence fiscale, Fujimori intercède publiquement en faveur de Sunat<sup>4</sup>. La mesure est abandonnée. Après l'*autogolpe* du 5 avril 1992, lors de la fermeture et dissolution du congrès, le chef de l'exécutif légifère par décrets-lois; il applique, en matière fiscale, les recommandations des experts de Sunat. Aussi est-ce « par les lois » qu'Hugo

---

<sup>1</sup> Cité dans Durand, F., Thorp, R., « The Tax reform », *op.cit.*, p.215,

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Article de journal paru dans *La República* le 26 février 1992.

<sup>4</sup> Articles parus dans la revue *Gestión* et dans le journal *Expresso* le 12 et 13 juillet 1992. Ce dernier écrit « le chef de l'Etat aurait nouvellement ratifié sa confiance à Manuel Estela ».



Romero, un des membres de l'équipe d'Estela, définit le soutien du président dans la période post-*autogolpe*<sup>1</sup>.

Le concept d' « entrepreneur politique » peut servir à appréhender le rôle joué à ce stade par Alberto Fujimori : il prend en charge un problème public qui, par sa nature, s'avère peu propice à susciter une revendication de la part de n'importe quel secteur de la société civile et investit ses ressources – son autorité, son capital auprès de l'opinion publique, ses pouvoirs législatifs – en faveur de l'entreprise<sup>2</sup>. Deux questions se dérivent de cette constatation :

Pourquoi l'implication de l'acteur présidentiel est-elle si déterminante pour l'issue d'une réforme administrative ? Et, qu'est-ce qui peut amener cet acteur à s'investir dans une réforme dont le coût politique est potentiellement élevé?

La première de ces questions renvoie à la structure même de l'Etat et, en particulier, aux rapports entre l'administration et le pouvoir politique. Dans un article célèbre, Guillermo O'Donnell qualifie certains régimes latino-américains, dont le Pérou sous Fujimori, de « démocraties déléгатives »<sup>3</sup>. Le point de départ adopté par O'Donnell pour la spécification de ce type de régime est la notion d' « institutions », qu'il définit comme des « *regularized patterns of interaction that are known, practiced and to a certain extent accepted – if not normatively approved – by social actors* »<sup>4</sup>. En tant que telles, les institutions sont productrices de régularité dans les rapports sociaux, l'activité des acteurs et la distribution des ressources. Or, les « démocraties déléгатives » se caractérisent, d'après l'auteur, par le fait que les institutions y sont pratiquement inexistantes ou sans effets. D'où suit que les interactions sont commandées par les « *naked power relations* » au sommet desquelles le président élu tient une place souveraine.

Les processus sociohistoriques décrits dans la section précédente confirment bien le faible degré d'institutionnalisation – à quelques exceptions près – de la sphère bureaucratique, diagnostic coextensif au système politique auquel elle est imbriquée. N'étant pas institutionnalisé, le « champ bureaucratique » n'est pas, du même coup, autonome : les

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur. Sur le contenu de ces lois, cf. chapitre 2, partie 1.

<sup>2</sup> C'est là une conception simplifiée d'un concept introduit par John Kingdon dans *Agendas, Alternatives and Public choice* (cf. biblio.) et repris par Geddes, B., *op.cit.*

<sup>3</sup> O'Donnell, G., « Delegation Democracies », cf. biblio.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.58

normes formelles ne définissent pas, ou de façon subsidiaire, l'orientation des pratiques et la distribution des ressources. Comme le signale Alain Touraine, l'Amérique Latine porte la marque d'une « indifférenciation du système politique et de l'Etat »<sup>1</sup>. Par conséquent, les acteurs politiques qui jouissent, en raison des faiblesses institutionnelles, d'une « hyper-autonomie » disposent aussi d'un vaste pouvoir discrétionnaire sur le fonctionnement des appareils administratifs. Cette situation fonde les pratiques clientélistes et néo-patrimoniales définies en introduction – pratiques que la Sunat, ou plutôt ses acteurs, ont su mettre provisoirement en échec.

C'est sur ce fond qui doit être appréhendé le principe directeur de la réforme – une des clefs de son succès – à savoir, selon les mots de son principal artisan et selon l'analyse rétrospective des faits, la combinaison de « règles claires » avec « l'application stricte des sanctions »<sup>2</sup>. Cette politique de *law-enforcement* touche en particulier les groupes possédants qui disposent de connexions étroites avec des acteurs politiques de taille, comme les ministres d'économie Carlos Boloña et Jorge Camet, et les agents du secteur informel qui commercent aux marges de la loi.

Le sort de la Sunat après le départ de Fuentes, qui remplace Estela, reflète empiriquement la structure de ce « jeu » dans lequel le politique, selon le mot de Touraine, est « prioritaire ». En effet, l'organisation se trouve peu à peu colonisée par des intérêts extérieurs, contraires au but de sa mission, qui subvertissent ses normes d'action<sup>3</sup>. Ces intérêts sont avancés ou défendus par des acteurs que l'on a qualifiés de « politiques »<sup>4</sup>. Aussi, dans ce paysage, l'expérience de Sunat est lisible comme un *empowerment* conjoncturel d'un organe administratif, renforcé par l'engagement quasi-« mystique » de son personnel. Mais les ressorts originels de ce gain en pouvoir sont effectivement à chercher dans l'intervention du président.

---

<sup>1</sup> Touraine, A., *La parole et le sang*, cf. biblio., p.136

<sup>2</sup> Estela, M, «Fortaleciendo la honestidad en la administración de impuestos: el caso de la Sunat en el Perú», cf.biblio., p.40

<sup>3</sup> Ce processus est le thème du chapitre 3.

<sup>4</sup> On entend par « acteurs politiques » des acteurs dont le pouvoir est issu des urnes ou dépend de leur relation directe avec un élu, à la différence des « bureaucrates » qui tiennent leurs attributions de leur carrière et de leurs compétences techniques. Les fonctionnaires cooptés par un acteur politique ou embauchés par son entremise occupent dans ce schéma une place intermédiaire.

La logique des « démocraties déléгатives », en conjonction avec la crise dont les effets sont examinés dans la section suivante, explique le poids décisif qu'acquiert la volonté du chef de l'Etat dans la décision et mise en œuvre des politiques publiques, au détriment de n'importe quelle disposition normative. Au principe de ces régimes, O'Donnell place l'idée que « *whoever wins the election to the presidency is thereby entitled to govern as he or she sees fit* »<sup>1</sup>. Quels que soient les fondements symboliques ou culturels de cette logique, ce cadre s'applique sans peine au *fujimorismo* :

Après le « fujishock » imposé le 8 août 1990, qui supprime les subventions, réduit substantiellement les tarifs douaniers, lève les contrôles sur les prix et unifie les taux de change, Fujimori poursuit par décrets la refondation de l'ordre économique sur les principes du libre marché. Plusieurs « vagues » législatives interviennent, issues de l'exécutif, qui outre leur impact majeur sur la vie économique aboutissent au renforcement, au nom de la lutte contre le terrorisme, des pouvoirs de l'Armée et du service d'intelligence national (SIN) au-delà des limites constitutionnelles. L'*autogolpe* du 5 avril 1992 constitue le point culminant de ce mouvement de concentration du pouvoir, lorsque Fujimori ordonne la fermeture du Congrès et la suspension de la constitution. Or Fujimori se prévaut, dans ces actes, du soutien majoritaire de la population, soutien avéré dans les sondages qui au lendemain de l'*autogolpe* affichent une approbation d'entre 70 et 80%. Les réactions positives du public à l'incident, de même que ses conditions de possibilité politiques, sont tributaires en bonne partie, selon des mécanismes explorés dans la section suivante, de la situation de crise extrême que connaît le pays. Mais l'hypothèse qu'il existe entre Fujimori et l'électorat une relation « directe » qui fonde l'acte de délégation et autorise le président à gouverner au-dessus des lois ne peut être exclue. A ce sujet, John Crabtree écrit :

« *Fujimori proved capable of forging a new rapport with the mass of the people. [...] Like García before him, Fujimori seems to have seen his popularity as a key political asset [...] It provided him with leeway to act in a more autonomous manner.* »<sup>2</sup>

Et plus haut :

---

<sup>1</sup> O'Donnell, G, *op.cit.*, p.164

<sup>2</sup> Crabtree, J., « Neo-populism and the Fujimori phenomenon » in Crabtree, J. et Thomas, J. (eds.) *Fujimori's Peru, a political economy*, cf. biblio., p.18

« *Fujimori saw himself as the mainspring of decision-making in government, insisting on the absolute loyalty and subordination of cabinet members and unwilling to delegate power and authority to lower echelons of government.* »<sup>1</sup>

Le propos d'un conseiller au ministère d'économie confirme cette concentration personnalisée du pouvoir décisionnel :

« *When some reform proposals were not approved or executed, it was because we failed to persuade the president* »<sup>2</sup>.

Ainsi, cette tendance qui débute avec la politique du *decretismo* et s'accroît au moment de l'*autogolpe* se poursuit au-delà des conditions de crise, avec l'élection, en novembre 1992, d'une assemblée constituante – le *Congreso Constitucional Democrático* (CCD) – acquise à l'exécutif dont elle devient une simple « extension »<sup>3</sup>. Cette assemblée fait office de pouvoir législatif jusqu'en juillet 1995, lorsque Fujimori est réélu au premier tour avec 64.4% des voix dans un contexte où les résultats électoraux et les sondages en viennent à constituer le facteur principal – sinon le seul – de légitimité pour le gouvernement.

Au travers de ces événements, Fujimori acquiert un contrôle accru sur l'architecture de l'appareil d'Etat et, conjointement, sur la distribution des ressources. Une instance nouvelle, au nom évocateur de « ministère de la présidence », centralise le gros du budget destiné aux programmes sociaux, conçus et déployés à des fins électorales<sup>4</sup>. Les procédures de sélection des hauts fonctionnaires sont modifiées, comme dans le cas des Forces Armées, mais aussi de la Court Suprême, de la *Fiscalía de la Nación* – organe de contrôle supérieur sur la gestion des fonds publics, équivalent du procureur général – et d'autres instances de premier ordre, dans le but d'y placer des hommes fidèles au régime. Dans un cas retentissant où cette manœuvre est apparue trop effrontée, une nouvelle instance est créée, le *Ministerio Público*, à laquelle ont été transférées les fonctions et compétences autrefois exercées par la *Fiscalía de la Nación* qui se voit réduite à un rôle de façade<sup>5</sup>. Dans ces conditions, le sort d'une

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.17

<sup>2</sup> Cité dans Arce, M., *op.cit.* pp.41-42

<sup>3</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p.208-209

<sup>4</sup> Voir Tanaka, M. et Trivelli, C., *Las trampas de la focalización y la participación*, cf. biblio.

<sup>5</sup> Cette manœuvre fait référence à la trajectoire de Nélide Colán, affidé du régime, après une tentative de renouvellement pour une deuxième fois consécutive de son titre de procureur général.

administration comme la Sunat dépend sans aucun doute de l'inclination de Fujimori, du moins pendant les premières années de son mandat, avant la montée en puissance de Vladimiro Montesinos qui acquiert un immense pouvoir de manipulation sur l'exécutif et les autres pouvoirs de l'Etat. Or, pour des raisons que nous tâchons d'éclairer ci-dessous, Fujimori prend parti, dans un premier temps, en faveur de la consolidation de l'administration fiscale, puis s'en désintéresse. Plusieurs analyses et témoignages<sup>1</sup> pointent d'ailleurs vers la coïncidence du déclin des capacités de Sunat avec un changement d'attitude de la part du chef de l'Etat, au moment de sa réélection en 1995, d'une politique d' « austérité » dans la mise en place des réformes d' « ajustement structurel » à des politiques plus distributives et plus conciliantes à l'égard de certains groupes d'intérêt économiques. Elle tombe alors sous la coupe de Montesinos et de grands intérêts industriels et financiers.

Mais le caractère décisif d'une intervention présidentielle n'en explique pas les raisons. D'où la deuxième question qu'il s'agit à présent d'éclairer : qu'est-ce qui a pu amener Fujimori à défendre et promouvoir, trois ans durant, la consolidation de Sunat ?

C'est le problème que soulève Barbara Geddes, au plan théorique, dans *The politician's dilemma*<sup>2</sup>. Ce problème est posé en termes de choix rationnel. La question est problématique dans la mesure où la décision de « construire des capacités d'Etat » – ce qui suppose, pour l'entrepreneur, la concession d'une autonomie à un corps d'experts dans la gestion des affaires publiques sur un domaine particulier, l'allocation d'une part stable et importante de ressources financières à l'administration concernée et la protection de celle-ci aux dépens de son capital politique – n'est pas la norme.

Dans le schème de Geddes, une telle réforme implique un coût d'opportunité élevé pour l'homme politique parce qu'il s'interdit, ce faisant, la distribution clientéliste des ressources gérées par l'organisation. L'élévation des capacités administratives suppose en effet la désignation de « technocrates » moins portés à satisfaire les exigences politiques du moment et opposés, comme le prouve l'histoire de Sunat, à l'incorporation d'individus dépourvus des compétences requises sur la base d'allégeances politiques. Or l'acteur politique

---

<sup>1</sup> Durand, F. et Thorp, R., *op.cit.* ; Arce, M., *op.cit.*

<sup>2</sup> Voir Geddes, B., *The politician's dilemma*, cf. biblio.

dépend, pour sa carrière, de soutiens à court-terme, dans une logique rythmée par les échéances électorales et autres conjonctures stratégiques, comme l'adoption d'une loi ou l'élection d'un haut magistrat. Renoncer à une source de biens de patronage susceptible d'alimenter une clientèle nécessaire, comme le veut l'option réformatrice, peut donc s'avérer fatal sur le plan politique. Dans une analyse des entraves au développement en Amérique Latine, Albert Hirschman évoque l'expérience illustrative du président colombien LLeras Restrepo, « entrepreneur politique » à l'origine de la célèbre *Oficina de Planeamiento*, organe d'Etat dont l'efficacité technique ne souffre aucune contestation, mais qui a pu lui coûter les élections suivantes, par suite au désaveu des membres de son partis déçus de n'avoir pas vu leur soutien récompensé<sup>1</sup>.

S'ajoute à cette contrainte un problème analysable à travers la grille de Wilson<sup>2</sup>. La viabilité d'une réforme politique est établie dans ce schéma suivant la distribution des coûts et bénéfices entre les acteurs sociaux à même de la soutenir ou d'y faire barrage. Un critère décisif réside dans la structure de ces coûts et bénéfices, qui peuvent être diffus ou concentrés. Or, les administrations publiques ayant vocation à produire des biens publics, les bénéfices du gain en efficacité obtenu par la réforme ont tendance à être diffus<sup>3</sup>. La perception de ces bénéfices – au mieux – comme « diffus » est d'autant plus probable s'agissant d'une réforme de l'appareil fiscal où la mise en valeur et redistribution des ressources collectées est médiatisée par un système politique et un appareil bureaucratique réputés corrompus, alors que l'expérience des coûts par les acteurs sociaux est directe. Les probabilités qu'une telle réforme suscite une opposition visible et active sans soulever d'engagements favorables au sein de la société civile sont donc élevées, et son coût politique potentiel d'autant plus grand. De fait, Moisés Arce, qui s'intéresse à la configuration de nouveaux acteurs sociaux comme conséquence des réformes néolibérales au Pérou démontre, à propos de la Sunat, que son renforcement a conduit à l'organisation et révolte de marchands informels frappés par les opérations de fiscalisation ainsi qu'à une plus grande coordination, pression et critique de la part des représentants du patronat et des grands groupes économiques<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Hirschman, A., *A bias for hope*, cf. biblio.

<sup>2</sup> Wilson, J., *Political organizations*, cf. biblio.

<sup>3</sup> L'idée est posée par Barbara Geddes (*op.cit.*).

<sup>4</sup> Arce, M., *Market Reform in Society*, *op.cit.*, pp.54-81

En somme, la question soulevée par Geddes peut être reformulée de la façon suivante : quelles circonstances particulières peuvent affecter le patron coûts/bénéfices de manière à rendre la construction de capacités administratives relativement plus rentable pour l'exécutif ?

Dans cette perspective, un facteur négatif est, logiquement, la nécessité de se procurer une clientèle politique. Ainsi Geddes écrit-elle :

« *Those less likely to contribute to the growth of administrative competence are party-builders trying to create a party machine while in office and independents who lead small parties.* »<sup>1</sup>

Mais l'expérience péruvienne contredit cette proposition. Fujimori incarne en effet l'outsider radical. Le jour de l'inscription de son parti « Cambio90 », en octobre 1989, quelques jours à peine avant l'échéance, le futur président célèbre chez lui, en compagnie seulement de son candidat à la vice-présidence, Máximo San Román, dont il n'a fait connaissance que trois mois auparavant<sup>2</sup>. Faute de réseaux quelconques, les listes du parti, complétées *in extremis*, sont composées d'inconnus dépourvus de toute expérience politique préalable, à l'instar de leur meneur. D'ailleurs, cette formation de circonstance, sorte de « taxi électoral », se dissout aussitôt après qu'elle a rempli sa mission.

Mais, de ce fait, Fujimori n'est pas tenu, à la différence de son prédécesseur Alan García, par un devoir de rétribution envers les membres du parti. Garcia lui-même a déclaré que « la grande faiblesse de Fujimori, son manque de parti organisé, est aussi un atout potentiel. Il peut appeler les plus capables sans restrictions »<sup>3</sup>.

On peut du reste, à la suite de Degregori, mettre en cause l'ambition de construire une organisation sociopolitique quelle qu'elle soit de la part de l'acteur au gouvernement. L'analyse que fait Degregori du style de gouvernement propre au *fujimorismo* insiste sur son caractère désincarné. A la différence des populismes classiques, le « télépopulisme » à la Fujimori ne s'identifie à aucun mouvement social que le leader fait vivre par des manifestations publiques enflammées et que le parti organise dans des structures corporatives et populaires. Fujimori se donne à voir dans des performances médiatiques spectaculaires et

---

<sup>1</sup> Geddes, B., *op.cit.*, p.187

<sup>2</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p.18-19

<sup>3</sup> Cité dans Bowen, S., *op.cit.*, p.42

recueille les soutiens par des sondages et votations d'une opinion publique invisible et diffuse<sup>1</sup>. Dès lors, le recours à une pratique clientélaire bureaucratisée apparaît moins indispensable pour un gouvernant extérieur aux réseaux politiques traditionnels, du moins dans sa phase ascendante<sup>2</sup>. Découle de ces circonstances un autre atout capital pour la construction de capacités administratives, qui correspond à une autre condition posée par Geddes, selon qui : « *Politicians* [susceptibles d'impulser des réformes administrative] *need autonomy from a tide of particularistic demands that has risen as an unintended consequence of certain kinds of representative institutions.*»<sup>3</sup> Un échange entre Estela et Fujimori rapporté par Fransisco Durand et Rosemary Thorp s'avère on ne peut plus éloquent : « *When Estela asked if the executive would support the auditing of powerful interests, Fujimori was quote as replying : "I do not have any prior commitments with anyone, how about you ?" »*<sup>4</sup>.

La situation politique de Fujimori au moment de son arrivée au pouvoir favorise, par conséquent, l'engagement de réformes administratives comme celle du fisc : l'absence de pressions et de demandes partisans en diminue le coût politique. D'autres circonstances font qu'il y trouve intérêt.

Comme l'indique Philippe Bezes, les gouvernants peuvent tirer d'autres bénéfices des « réformes de l'Etat », susceptibles de compenser le sacrifice en termes de postes publics à distribuer, tels qu'un gain en pouvoir lié au contrôle des appareils administratifs, la redistribution des coûts et bénéfices entre groupes sociaux, le contrôle de nouvelles ressources de patronage et la légitimation vis-à-vis des instances internationales<sup>5</sup>. De par les conditions dans lesquelles s'est déroulée la réforme de Sunat, seul le dernier de ces enjeux a pu jouer à court terme, le rétablissement des relations avec les IFI constituant, on l'a dit, un enjeu majeur dans les décisions adoptées par le gouvernement de Fujimori au début de son mandat.

---

<sup>1</sup> Voir Degregori, C. I., *op.cit.*

<sup>2</sup> Au fil du temps, les besoins de consolidation du régime modifie cette situation au profit d'une orientation plus « populiste ». Voir Degregori, C.I., *op.cit.*, p.50

<sup>3</sup> Geddes, B., *op.cit.*,

<sup>4</sup> Durand, F. et Thorp, R., *op.cit.* p.218

<sup>5</sup> Bezes, P., « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management. », cf. biblio.



Les analyses qui cherchent à rendre compte du passage inopiné d'une campagne axée sur le « *no-shock* » au « *fujishock* » d'août 1990, et au néolibéralisme draconien qui y fait suite, font souvent référence à un voyage réalisé par Fujimori entre le moment de son élection et la date de son entrée en fonction, le 28 juillet 1990<sup>1</sup>. Vargas-Llosa avait porté sans équivoque les aspirations de tous les partisans d'un mouvement vers le libéralisme économique. Mais, après sa défaite, nombre de ses supporters et assesseurs ont rejoint le gouvernement de plus en plus autoritaire d'Alberto Fujimori. Une des figures saillantes de cette permutation est l'économiste Hernando De Soto, qui avait déjà pour lors acquis une notoriété importante. Celui-ci prend contact avec Fujimori peu après son élection et le convainc, contre l'avis de ses conseillers néo-keynésiens qui prennent congé dans les mois qui suivent, d'effectuer un voyage aux Etats-Unis pour rencontrer les représentants des instances créancières internationales. Fin juin, par l'intermédiaire de De Soto, Fujimori se réunit à New York avec les présidents du BID et de la Banque Mondiale ainsi que le *managing director* du FMI, Michel Camdessus. Le message est clair :

*« If the new president tried to avoid an immediate, painful adjustment, his administration would run the course of Alan García's. If he did not adjust, he ought not turn to the international financial institutions for help. If he did adjust and complemented "realistic" short-term stabilization measures with structural reforms, the international financial institutions would help him. »*<sup>2</sup>

Le *pattern* coûts/bénéfices pour le gouvernement s'en trouve mieux défini. L'accès à de nouveaux prêts, dont les finances de l'Etat péruvien éprouvent un besoin urgent, est sujet à l'adoption des politiques de libéralisation économique et d'« ajustement structurel ». Et la réforme de Sunat, autant par ses méthodes de réorganisation de l'administration publique décrites au chapitre 2 que par ses effets escomptés sur le budget de l'Etat, s'inscrit dans ce programme que Fujimori fait sien. Si bien que, dès septembre 1991, le Pérou signe avec le BID un prêt pour 425 millions de dollars et le FMI soulève son statut d'« inéligible ». De nombreuses facilités sont par la suite concédées au pays débiteur pour l'amortissement des intérêts arriérés par le Club de Paris et le FMI.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple: Durand, F., *La mano invisible en el Estado*, cf. biblio. p.63-67, et Stokes, S., "Democratic Accountability and Policy Change : Economic Policy in Fujimori's Peru", cf. biblio.

<sup>2</sup> Stokes, S., *op.cit.*, cf. biblio. p.217.

Au plan domestique, la politique de restructuration de Sunat semble obéir autant à une nécessité immédiate qu'à un calcul politique de moyen terme. Avec un déficit public de 5,5% du PIB et une dette extérieure totale d'environ 19 milliards de dollars, ajoutés à une pression fiscale d'à peine 5,9% du PIB dans une économie en crise, la situation fiscale de l'Etat péruvien en 1989 appelle sans aucun doute des mesures radicales. A côté des privatisations, menées tambour battant à partir de 1991, l'augmentation du produit fiscal constitue le seul espoir d'atteindre une stabilité économique relative à moyen terme. Fujimori dispose par ailleurs d'un capital politique important, lié à sa victoire électorale sur Vargas-Llosa, grand favori pendant longtemps, avec une marge de plus de 20% des suffrages. L'investissement, en début de mandat, d'une telle ressource dans le but d'accroître les revenus contrôlés par l'Etat et donc, on l'a vu, essentiellement par l'exécutif, représente un pari sensé, d'autant que la crise avait pratiquement réduit à néant les ressources de patronage éventuellement mobilisables. D'ailleurs, du point de vue des intérêts politiques de Fujimori, l'entreprise s'est avérée profitable sur le moyen terme puisque le renflouement des caisses de l'Etat a servi à financer les *farras fiscales* de 1994 qui ont conduit à la réélection du caudillo.

Au rang des raisons d'Alberto Fujimori pour promouvoir la dépolitisation et la professionnalisation de l'administration fiscale il est possible de placer, moyennant un élargissement des prémisses du choix rationnel, l'influence de son frère Santiago. Diverses sources lui reconnaissent en effet une « préoccupation » pour le développement et la technicisation de l'Etat. Pour Sandro Fuentes, le successeur d'Estela à la tête du fisc, Santiago est l'« idéologue » des réformes technocratiques du *fujimorismo*, au premier rang desquelles Sunat tient une place d'honneur<sup>1</sup>. Adrián Revilla, qui prend le relai, corrobore ce jugement : « Il prenait soin que les organisations fussent administrées de manière technique, de manière efficiente, de manière transparente. C'est lui qui s'en chargeait. »<sup>2</sup> Santiago Fujimori conserve jusqu'en 1996 une influence très importante sur le gouvernement.

Cette section avait pour objet de mettre en valeur à la fois l'importance d'un engagement présidentiel et sa rationalité. La centralité de l'initiative présidentielle se dérive, comme on a cherché à le montrer, de la faiblesse de normes institutionnelles en tant que

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

facteur de structuration de l'activité de l'Etat. Le pouvoir politique, concentré entre les mains du président, tient dans ce contexte le rôle déterminant, d'ordinaire comme moyen personnel d'appropriation de ressources, et parfois comme vecteur de changement bureaucratique. D'où le fait que l'efficacité administrative n'apparaisse en Amérique Latine que de manière isolée dans le temps et dans l'Etat, sous certaines configurations particulières des rapports de force au sein du système politique<sup>1</sup>. C'est précisément cet aspect qu'il importe à présent d'analyser. Car l'acteur présidentiel, aussi puissant soit-il, agit toujours dans un « système » qui impose sur ses choix certaines contraintes. Au-delà des normes formelles peu effectives, la politique du chef de l'Etat est confrontée à la résistance d'autres acteurs, parfois au sein même du gouvernement : les *veto players*, ainsi qu'aux limites imposées par les *patterns* d'interaction sociale hérités – les institutions informelles. La section qui suit s'attache à montrer en quoi et comment la crise affaiblit ces acteurs et sape ces institutions, créant ainsi les conditions d'un changement radical.

### ***C - La crise et la reconfiguration favorable du champ politique***

Malgré la polysémie du concept et l'usage analytique délicat qu'elle appelle, l'évolution dramatique des événements au Pérou n'est pas compréhensible sans une référence à la crise généralisée et à ses multiples implications sociopolitiques. L'appréhension de cette crise est d'autant plus complexe qu'elle touche, selon une caractéristique propre à ces « processus de mobilisation multisectoriels », toutes les sphères de la vie sociale. Michel Dobry, auteur de la formule, indique par là une dynamique de « dédifférenciation » des champs par laquelle des enjeux autrefois circonscrits à un ensemble d'acteurs, traités selon des procédés spécifiques, deviennent globaux en s'imbriquant<sup>2</sup>. La politique y perd de son autonomie, interpellée par des problèmes où la frontière courante entre la chose publique et les affaires privées tend à s'effacer. Inversement, l'espace politique cesse d'être l'arène centrale de la confrontation entre acteurs sociaux, qui devient plus directe du fait de l'affaiblissement des instances médiatrices<sup>3</sup>. Les facteurs subjectifs – émotions, perceptions – acquièrent un rôle plus large dans les comportements avec des répercussions nombreuses et

---

<sup>1</sup> Ce que suggère le concept d'« *islands of efficiency* » manié par Geddes (cf. Geddes, B., *op.cit.*).

<sup>2</sup> Dobry, M., *Sociologie des crises politiques*, cf. biblio., p.141-150

<sup>3</sup> *Ibid.*

profondes sur les développements politiques. Ainsi, en bouleversant les formes d'organisation établies et, du même coup, les rapports de force, les crises ouvrent une fenêtre d'opportunité pour l'avènement de changements radicaux. Une référence de John Keeler, très en phase avec l'expérience péruvienne, donne sur ce point une perspective comparative élargie : « J.M Nelson note que sur dix-neuf gouvernements étudiés, six seulement ont adopté « des larges programmes de changement structurel ». Dans ces six cas, cinq « arrivèrent au pouvoir après des périodes de troubles politiques aigus durant lesquelles le gouvernement précédent s'était vu de plus en plus isolé ou avait perdu toute efficacité, ou, dans d'autres cas, la société politique était polarisée au point d'être au bord de la guerre civile, et parfois même au-delà »<sup>1</sup>. La mise en évidence de ces propositions dans les lignes qui suivent s'effectue en deux temps : d'abord par une restitution des faits socioéconomiques à l'origine de la situation de crise, puis par une analyse, à l'aide de divers outils théoriques, de ses effets politiques, notamment dans la réforme de Sunat.

L'effondrement socioéconomique du Pérou à la fin des années 80 résulte de la convergence de processus divers. Le pays souffre, en premier lieu, d'une vague de violence politique qui s'apparente à une guerre civile. Deux organisations révolutionnaires radicales, le Sentier Lumineux et le *Movimiento Revolucionario Túpac Amaru* (MRTA), multiplient les actions terroristes dans un but affiché de renversement de l'Etat. Les enquêtes de la *Comisión de la Verdad y Reconciliación* (CVR) organisée en 2001 font état d'un bilan de 70 000 morts et disparus dans la guerre prolongée entre les forces de l'ordre et ces deux organisations<sup>2</sup>. Sentier Lumineux, de loin la plus meurtrière, avait débuté sa « guerre populaire » à Ayacucho, dans l'arrière-pays andin, suivant un plan d'inspiration maoïste qui prétendait assiéger les villes, et notamment Lima, à partir de l'occupation progressive des campagnes. Les populations rurales des Andes centrales furent les plus affectées ; les massacres de paysans, tantôt perpétrés par Sentier Lumineux et tantôt par l'Armée, s'y enchaînant en spirale. En 1984, une des années les plus meurtrières, sur les 4086 cas de morts et disparitions *rapportés*<sup>3</sup> à la CVR, 3512 ont lieu dans des départements ruraux. Ce drame a pour conséquence un exode rural massif, en particulier vers Lima, dont la population passe de 2 millions au milieu

---

<sup>1</sup>Keeler, J., *Réformer : les conditions du changement politique*. Cf. biblio. p.95

<sup>2</sup> Voir l'Informe de la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación, cf. biblio.

<sup>3</sup> Le nombre des victimes du conflit est très difficile à établir. Le total des cas enregistrés par la CVR est d'environ 23 000 alors que ses estimations s'élèvent à plus de 70 000.

des années 60 à 6 millions en 1990 à la faveur de l'appauvrissement et de la désarticulation des sociétés rurales. Ce processus, à l'œuvre depuis plusieurs décennies, est ainsi aggravé par la violence révolutionnaire.

Cependant, la stratégie de l'Armée et du gouvernement évolue, à partir de la seconde moitié du mandat de García, d'une répression brutale et indiscriminée vers une politique plus coopérative vis-à-vis des populations locales, qui voit notamment l'émergence des comités d'autodéfense civils armés par l'Etat et encadrés par des officiers. Plus efficace, cette nouvelle stratégie entraîne un déplacement de l'activité de Sentier Lumineux vers le nord, l'est amazonien et Lima. La capitale, où siègent, selon l'architecture administrative centralisée héritée de l'époque coloniale, toutes les grandes instances de décision politique nationales, devient ainsi le théâtre d'une campagne d'attentats qui s'abreuve de l'anomie régnant dans les *asentamientos*, ces quartiers populaires marginaux que viennent peupler les flux de ruraux démunis où *Sendero* construit ses principaux bastions urbains. Des autorités politiques, comme l'ancien ministre de défense, le général Enrique López Albújar, sont victimes d'assassinats. Le 15 janvier 1990, Alan Garcia décrète l'état de siège à Lima ; mais les violences poursuivent leur mouvement ascendant. Pendant les 21 premiers mois du gouvernement de Fujimori, les « chiffres officiels », probablement minorés, enregistrent 1214 attaques subversives, à l'origine de 2129 morts. L'état de siège s'étend à 41% du territoire national ; 56% de la population vit sous un régime de droits civils très limités<sup>1</sup>. Au milieu de l'année 1992, en même temps que Fujimori franchit le pas décisif vers l'autoritarisme, la violence urbaine touche à son paroxysme. Le 8 avril, un bus chargé de 100 kilos de dynamite explose dans le quartier populaire de Villa El Salvador. En tout, trente-quatre attentats par bombe ont lieu en avril uniquement. Le 16 juillet, deux heures avant le couvre-feu, l'explosion d'une voiture piégée dans un quartier de classe moyenne en plein cœur de Lima, attentat connu sous le nom de « Tarata », fait une trentaine morts civils et des centaines de blessés. Six autres attentats ont lieu cette même journée. Cependant, le 12 septembre, un service spécial de la police capture Abimaël Guzmán Reynoso, leader messianique du mouvement, ainsi que d'autres membres clés de la hiérarchie. En quelques semaines, l'activité terroriste s'éteint dans les zones urbaines.

---

<sup>1</sup> Statistiques tirées de Bowen, S., *op.cit.*, p.100

En parallèle, l'économie péruvienne traverse une des crises les plus violentes de son histoire. Aux données macroéconomiques déjà citées correspond un bilan social catastrophique. La croissance démographique dans les villes excédait les capacités d'une industrie limitée, ce qui avait conduit à l'expansion du secteur « informel » composé de marchands ambulants et de micro-producteurs travaillant à leur compte dans des conditions souvent très précaires. Cette population s'amplifie sous l'impact de la crise qui entraîne une chute cumulée d'à-peu-près 20% du PIB en deux ans et ramène l'emploi dans le secteur manufacturier en 1989 à 88% de son niveau de 1979<sup>1</sup>. En même temps, une inflation mirobolante mine le pouvoir d'achat des classes moyennes et populaires. Pendant les quatre derniers mois de 1988, celle-ci atteint un taux de 14 900%<sup>2</sup>. De ce fait, les travailleurs du secteur public, supposés mieux protégés contre les vicissitudes économiques, voit fondre la valeur réelle de leurs revenus. En résulte une vague de grèves récurrentes. Le 25 janvier, CENTROMIN, la centrale minière nationale, se déclare en grève. Celle-ci gagne d'autres organes d'Etat. Le 20 février, elle touche 800 000 fonctionnaires.

Les implications politiques de ces développements sont multiples. D'une part, le climat de guerre civile s'est trouvé être fonctionnel à la mise en place du programme de libéralisation économique. Degregori écrit à ce sujet : « Le choc [économique] s'est appliqué dans les rues désertes d'un pays traumatisé par la violence, dans lequel n'importe quelle mobilisation pouvait être tenue pour terroriste. »<sup>3</sup>

La militarisation de la vie sociale et la peur éprouvée tuent dans l'œuf l'action collective. Plusieurs interviewés, faisant référence à l'époque, évoquent cet état moral de lassitude et de désespoir régnant dans la société. John Crabtree parle d'une « psychose d'insécurité »<sup>4</sup>. Ces conditions subjectives, propres à une situation de crise, trouvent une théorisation de leur impact politique dans ce que John Keeler appelle le « mécanisme de la peur », d'après quoi :

---

<sup>1</sup> Klarén, P., *op.cit.*, p.476

<sup>2</sup> Paredes, C. et Sachs, J., *op.cit.*, p.16

<sup>3</sup> Degregori, C.I., *op.cit.*, p.29

<sup>4</sup> Crabtree, J., *op.cit.*, p.12

« Des crises caractérisées non seulement par des problèmes socioéconomiques graves mais également par un niveau inhabituel de mobilisation sociale [ou, en l'occurrence, de violence politique] peuvent créer un sentiment de réelle peur fondé sur l'idée que l'inaction risquerait de mettre en danger les personnes et les biens, ou même de déboucher sur une révolution ou un coup d'Etat. »<sup>1</sup>

Ce diagnostic s'applique parfaitement au contexte et rend compte, en partie, de la « tranquillité » relative dans laquelle s'est opérée la transition vers le paradigme néolibéral.

D'autre part, l'expansion démesurée du secteur informel qui couvre, en 1990, plus de 70% de la population active, sape les bases d'un mouvement syndical historiquement organisé au Pérou. D'après Kenneth Roberts, ce contexte social paupérisé et atomisé, quasiment dépourvu de ressources mobilisables, forme un milieu propice parce que peu résistant à la modification radicale par l'exécutif des « règles du jeu » socioéconomique<sup>2</sup>. De plus, par sa situation, cette population est moins inclinée à s'opposer à un changement dont les premiers perdants sont les travailleurs du secteur public formel, largement minoritaires et défendus par les syndicats. Or beaucoup d'organisations syndicales, y-compris dans la Sunat, sont infiltrées par Sentier Lumineux, ce qui favorise l'adoption de postures plus radicales.

De fait, la réforme de Sunat et ses acteurs ont soufferts, à plusieurs reprises, d'attaques violentes. Le cadre sur qui avait échu la responsabilité de signer les lettres de licenciement a été contraint de s'exiler pendant un mois avec sa famille après avoir reçu chez lui la visite d'hommes armés. En mars 1992, une bombe posée dans un sac, au rez-de-chaussée du nouveau bâtiment où siégeait la haute direction, détruit une part importante du matériel informatique, entraînant une perte de données considérable. A une autre occasion, un projectile explosif est lancé contre les bureaux du directeur, sous Estela, mais manque sa cible. On peut supposer que la radicalité des méthodes employées a contribué à distancier le gros des fonctionnaires des positions prônées par les acteurs syndicaux qui appelaient au boycott de la réforme. En fait, l'attitude majoritairement observée était celle d'une forme d'attentisme facilement explicable dans la logique des « processus de mobilisation » dégagée par Michel Dobry. Les réformes précédentes, on l'a vu, n'avaient amené que des changements

---

<sup>1</sup> Keeler, J., *op.cit.*, p.25

<sup>2</sup> Roberts, K., *Deepening Democracy?: the modern left and social movements in Chile and Peru*, cf.biblio

très marginaux. Par conséquent, la détermination affichée dans l'entreprise par ces acteurs nouveaux et extérieurs à l'organisation brouillait les attentes des travailleurs. Ainsi, cette « crise » au sein de l'organisation, qui faisait écho à la crise plus générale et aux processus de changement structurel en action dans l'Etat, présentait cette propriété essentielle de toute « mobilisation » au sens où l'entend Dobry: l'incertitude structurelle. L'issue du processus est tout entière en jeu et les calculs des acteurs deviennent très relatifs, faute d'une expérience préalable ou routinisée sur laquelle ils puissent se fonder<sup>1</sup>. En attestent les témoignages de « technocrates » appartenant à l'équipe conductrice de la réforme, qui font preuve d'une incertitude totale quant à la portée de leurs actions et aux réactions des travailleurs<sup>2</sup>. Armando Arteaga raconte que, devant l'opacité complète des mesures à prendre, un collègue le motivait en lui disant : « Quoi qu'on fasse, ça ne peut pas être pire que ce qu'il y avait avant »<sup>3</sup>. Cependant, au terme d'une période critique de dix jours pendant laquelle « personne ne bougeait », la plupart des employés finissent par se plier aux options et récompenses offertes, de manière improvisée, par les réformateurs, contre les consignes de grève proclamées par le syndicat.

L'autre victime majeure de la crise sociopolitique nationale ont été les partis politiques. A gauche, les intérêts des travailleurs étaient historiquement représentés d'une part par l'APRA, lié à la Confédération des Travailleurs du Pérou (CTP) qu'elle crée en 1944 et, de l'autre, par le Parti Communiste, qui entretenaient des rapports étroits avec l'autre organisation syndicale nationale, la Confédération Générale des Travailleurs du Pérou (CGTP). En dépit de ses nombreuses scissions – Sentier Lumineux étant issu de l'une de ses ramifications extrêmes – l'extrême gauche était parvenue à s'organiser, au moment du retour à la démocratie, au sein d'une coalition appelée *Izquierda Unida* (IU), qui avait obtenu des résultats prometteurs. Aux élections présidentielles de 1985, son candidat Alfonso Barrantes arrive en deuxième position, avec 25% des voix, derrière l'*aprista* Alan Garcia qui l'emporte

---

<sup>1</sup> Voir Dobry, M., *op.cit.*, p.150-154

<sup>2</sup> Entretien avec deux cadres de la BCR recrutés dans l'équipe de réforme. C'est très dommage, comme on l'a affirmé dans l'introduction, que de ne pouvoir compter en la matière sur des sources directes offrant la perspective opposée, celle des travailleurs « menacés », dont on est obligé d'inférer les raisonnements sur la base de leurs comportements objectifs.

<sup>3</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.



au premier tour avec 53% des suffrages. Les élections de 1990 marquent l'effondrement – l'« implosion » selon l'expression de Degregori – soudain de ces structures en tant que vecteurs de représentation des demandes citoyennes. L'IU est déchirée entre des fractions plus modérées, auxquelles s'identifient Barrantes et qui se montrent plus conciliantes à l'égard du gouvernement apriste, et d'autres plus radicales, très critiques à l'égard des « compromis » passées par ces dernières, dont certaines envisagent le soutien à la lutte armée. Dans ce scrutin, Barrantes ne fait plus que 5%. Quant à l'APRA, l'échec économique cinglant de son caudillo résulte dans la fracture et l'affaiblissement du parti. En 1995, ce parti historique emporte seulement 4,4% des suffrages aux élections présidentielles. L'accession d'un outsider comme Fujimori au pouvoir doit beaucoup à cette crise des partis traditionnels, produit d'une crise plus générale qu'ils se révèlent incapables de gérer, s'ils n'en sont pas tenus pour responsables. Divisés et délégitimés dans la représentation de leurs bases, les partis s'avèrent impuissants à en défendre les intérêts au sein d'un jeu politique de plus en plus tendu et bousculé<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les positions des partis pendant qu'ils gardent encore un – très relatif – droit de cité, c'est-à-dire avant le coup du 5 avril 92, sont contraintes par un autre mécanisme propre aux situations de crise, que Keeler nomme l'« urgence ». Non seulement, comme l'indique Keeler, « le sentiment d'urgence peut servir à surmonter la prudence et/ou le souci de la procédure », ce dont l'accueil positif du coup par l'opinion publique donne une expression extrême. L'urgence appelle en outre l'action rapide, elle agit de ce fait comme mécanisme de consensus et favorise la délégation. Ainsi s'explique ce paradoxe, pointé par Degregori, que « entre août 90 et mars 92, le Congrès où l'opposition avait la majorité a délégué quinze fois des pouvoirs législatifs à l'exécutif, dans l'exercice desquels ont été édictés 158 décrets législatifs »<sup>2</sup>. Plusieurs de ces décrets impulsaient la réforme de Sunat. Dans un entretien à un député proéminent de gauche, membre d'une commission parlementaire spéciale formée pour examiner les « lois-cadres » de la réforme, dont une qui impliquait des licenciements massifs, l'homme politique répond à propos du « coût social »

---

<sup>1</sup> Degregori, C.I., *op.cit.*, p.32

<sup>2</sup> *Ibid.*

qu'il était « négligeable » compte tenu de la nécessité impérieuse d'augmenter les recettes fiscales<sup>1</sup>.

Toutes ces tendances ont pour effet de renforcer l'élément personnaliste constitutif des « démocraties déléгатives » et, sur un plan plus pratique, de donner à l'exécutif les moyens d'amorcer une réforme radicale.

D'abord, la crise aigüe du modèle de développement « hétérodoxe » pratiqué et incarné par Garcia, tant au plan matériel que, par voie de conséquence, sur le plan de sa légitimité sociale, crise s'étendant à tout un « système » qualifié typiquement d'« inefficent », de « bureaucratique » et de « corrompu », place le nouvel élu dans une position favorable<sup>2</sup>. Skowronek pose ce principe selon lequel l'avènement d'un président en situation d'« opposition » vis-à-vis d'un modèle discrédité et « vulnérable » confère à son titulaire la plus vaste capacité d'action. L'auteur écrit à ce sujet : « *The authority to repudiate is the most formidable of all political resources for the exercise of leadership.* »<sup>3</sup>

Fujimori ne s'en est pas privé. Les invectives prodiguées à l'endroit du parlement et des instances du pouvoir judiciaire lorsque celles-ci contrariaient ses projets étaient marquées d'une agressivité inédite. Début 1992, après que le Congrès a critiqué l'abus par l'exécutif des facultés législatives spéciales qui lui avait été concédées, Fujimori répond en accusant les parlementaires d'être « immatures » et atteints d'une « lenteur pachydermique ». Le soir de l'*autogolpe*, dans son allocution télévisée, le président taxe le congrès d'« irresponsable, stérile, antihistorique et antinational »<sup>4</sup>. Le pouvoir judiciaire est pour sa part « vénal » et « corrompu ». Dans cette attitude de confrontation directe dont il sort triomphant, Fujimori s'abreuve de ce que Keeler nomme « mandat », qui correspond à l'autorité dont l'élu se trouve investi par l'acte de délégation analysé dans la section précédente, fonction

---

<sup>1</sup> Entretien à Lima en février 2009.

<sup>2</sup> Un signe frappant de la perte radicale de légitimité du modèle précédent est lisible dans l'évolution de la popularité de Garcia, qui passe d'un maximum record d'environ 90% dans la première année de son mandat à une cote à un seul chiffre vers sa fin. La stigmatisation dénigrante des fonctionnaires est visible dans le contenu de la campagne de Vargas-Llosa, dont un des spots montre un singe, symbolisant les « bureaucrates », en train de déféquer sur son bureau. La virulence de cette offensive contre l'Etat est parfois considérée comme un facteur de son échec.

<sup>3</sup> Skowronek, S., *The politics presidents make*, cf. biblio.

<sup>4</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p.116

principalement – dans le schème de Keeler – de l'écart dans le nombre de voix par lequel il l'emporte sur son adversaire électoral. Important dans l'élection de Fujimori qui défait Vargas-Llosa avec une marge de plus de 20% des suffrages, ce « mandat » se trouve renforcé, comme le prévoit Keeler lui-même, par sa combinaison avec une situation de crise. Skowronek insiste sur ce point:

*« Presidents elected upon the outright rejection of their predecessors will have at hand an expansive warrant for disruption. The exercise of presidential power will be relatively unencumbered [...] because the incumbent is implicitly authorized by his election to constitute an alternative to the discredited past »*<sup>1</sup>

Mais l'analyse d'une réforme ne saurait s'en tenir à la simple mise en lumière des conditions favorables. Dans la section précédente, le rôle joué par Fujimori a été caractérisé à travers le concept d'« entrepreneur politique », ce qui suppose de s'intéresser, même brièvement, à l'action (*agency*). Keeler le reconnaît : « la taille du mandat peut, bien sûr, être affinée si on tient compte d'autres variables allant de l'ampleur du programme à la volonté et à l'habileté des dirigeants »<sup>2</sup>. Le cadre d'analyse des crises politiques proposé par Dobry, qui introduit ce que le sociologue appelle l'« activité tactique », paraît plus adapté pour l'appréhension de cet objet dynamique.

La question essentielle qu'il importe de mettre au clair est de savoir comment Fujimori est parvenu à neutraliser, pendant trois ans, tous les acteurs politiques susceptibles de détourner la réforme fiscale de son but. Cette question est indissociable de la construction d'un régime autoritaire qui, on l'a dit, a contribué à la mise en œuvre du programme de réorganisation de la Sunat.

La grille que développe Dobry insiste sur l'intérêt d'envisager les « coups » échangés entre acteurs comme le processus déterminant des *outcomes* politiques. En période de crise, les cadres d'action institutionnels, déjà fragiles dans ces « systèmes à faible degré d'institutionnalisation », sont affaiblis davantage. L'action des agents devient plus décisive. Ainsi, les pratiques analysées plus haut comme le signe d'une logique caudillesque d'exercice du pouvoir présidentiel constituent, en même temps, autant de « coups » portés par l'exécutif,

---

<sup>1</sup> Skowronek, S. *op.cit.*, p.23

<sup>2</sup> Keeler, J., *op.cit.*, p.97

à la faveur de la crise, dans le cadre d'une stratégie de « démontage » d'institutions politiques faibles et fragilisées. Après le « fujishock » du 8 août 1990, qui signe de façon brutale la détermination réformatrice du gouvernement récemment instauré, les vagues de décrets successives s'inscrivent dans un rapport de force entre l'exécutif et le législatif. De fait, les pouvoirs très élargis qu'elles confèrent aux forces de l'ordre et les lourdes restrictions qu'elles imposent sur les libertés politiques, notamment la liberté de presse, suscitent une réaction du pouvoir législatif qui, début 92, émet une loi de « contrôle de l'exécutif » et détermine lors d'une session spéciale des modifications au contenu des décrets controversés. A l'issue de cette disposition, les confrontations entre le président et le congrès montent de ton, mouvement qui aboutit à l'*autogolpe* d'avril dans lequel Fujimori joue « le tout pour le tout ». Le succès politique de la manœuvre le place en position de force et lui permet de consolider son pouvoir personnel. Ainsi lance-t-il un programme de « réorganisation » du pouvoir judiciaire, l'autre grand antagoniste à ses prétentions hégémoniques, et remanie le *Tribunal de Garantías Constitucionales*, le *Jurado Nacional de Elecciones* et la *Contraloría General de la República*, entre autres. Toutes ces instances sont dépouillées de leur autonomie de principe à l'égard du pouvoir politique<sup>1</sup>.

S'observe dans ce mouvement une évolution dans le type de ressources mobilisées caractéristique des processus de crise, d'après un schéma que Dobry reprend, dans une perspective critique, à Almond et Flanagan<sup>2</sup>. Ainsi, la confrontation politique se joue, dans un premier temps, au moyen des attributions légales de chaque acteur, dont Fujimori fait un usage que le législateur considère comme abusif et qu'il tente de restreindre dans les normes. Elle s'étend en suite à l'arène sociale, à mesure que la crise s'approfondit. Máximo San Román, l'ancien premier ministre de Fujimori, devenu son concurrent à l'exercice du pouvoir présidentiel, organise des meetings dans lesquels il revendique son droit « légitime » et « constitutionnel » à la présidence, après l'*autogolpe* commis par le « dictateur ». Mais ces réunions n'atteignent ni le nombre ni la force des celles organisées par Alberto Fujimori, qui jouit en outre d'une approbation populaire de plus de 70% dans les sondages, et du soutien de l'Armée. Car la crise péruvienne voit aussi mobilisation de cette ressource d'un troisième type que sont les « moyens coercitifs », non seulement au moment de l'*autogolpe* mais aussi

---

<sup>1</sup> Degregori, C.I., *op.cit.*, p.42

<sup>2</sup> Dobry, M., *op.cit.*, p. 121-134

quelques mois plus tard, le 12 novembre 1992, lorsque les militaires de la fraction dissidente tentent un contrecoup frustré par la mobilisation de tanks qui entourent le palais présidentiel sous les ordres du général Hermoza pour protéger le président. Les coups ainsi échangés trouvent leur sens et leur rationalité dans la situation critique où ils interviennent.

Le concept de « coup » peut d'ailleurs être étendu aux modalités de la réforme fiscale elle-même, les attentats terroristes ayant pour but d'intimider ses acteurs qui, de leur côté, montent des opérations retentissantes, tanks et soldats à l'appui, qui bloquent pendant plusieurs jours des zones de Lima où domine le commerce informel, fiscalisées sous l'œil complice des médias. Le but de ces interventions est avant tout de « faire du bruit », de créer par la force – essentiellement symbolique – une « *consciencia tributaria* » dans la population<sup>1</sup>.

Le résultat, pour Sunat, des processus analysés comme constitutifs d'une crise socioéconomique extrême est l'accomplissement de ce que Geddes appelle l'*insulation*, condition nécessaire, d'après la politiste, d'une réforme efficiente. Par ce concept, Geddes désigne l'isolement des agents bureaucratiques, dans leurs préoccupations et activités quotidiennes, vis-à-vis des « *political partisan concerns* » portées par des acteurs qui, de par les conditions structurelles du rapport entre l'administration et le système politique, ont tendance à s'immiscer dans les affaires administratives avec des visées clientélistes ou patrimoniales. L'analyse qui précède a montré que les agents de ces pressions – les hommes politiques, d'affiliation partisane ou parlementaires – sont désarmés par la crise au profit du chef de l'exécutif dont Sunat a les faveurs – autre condition décisive signalée par Geddes – du moins dans un premier temps. Mais ces circonstances n'expliquent pas pour autant les phénomènes organisationnels qui, au plan administratif, ont permis le changement. C'est dans cette perspective que la section suivante introduit la variable « leadership ».

### ***D - Le leadership***

Le but des analyses précédentes a été de porter à jour, d'une part, les faiblesses structurelles de l'administration et, de l'autre, les dimensions politiques de la réforme, ces

---

<sup>1</sup> Pour un récit plus détaillé des événements, voir la section 3 du chapitre 2. Les objectifs et ambitions de ces interventions sont exprimées, témoignages à l'appui, dans des analyses comme celle de Durand, F., *El desarrollo institucional de Sunat, op.cit.*

deux facteurs étant interdépendants. Il s'agit à présent d'éclairer les dynamiques sociales opérant au sein de l'organisation. Une idée maîtresse de l'étude est que les gains en performance ne sont pas l'effet direct d'une série de mesures techniques adoptées pour rendre plus efficace l'exercice des fonctions fiscales. La Sunat tire sa force d'un état d'esprit collectif qui pénètre l'organisation, sans lequel les mesures techniques n'eurent produit que des effets marginaux, voir nuls. Pour tâcher d'en rendre compte, cette section mobilise le concept de leadership, ce qui n'est pas sans soulever quelques difficultés : « *Leadership* – écrit l'auteur qui sert de référence à l'analyse ci-après – *is not a familiar, every day idea, as readily available to common sense as to social science. It is a slippery phenomenon that evades them both.* »<sup>1</sup>

Avant de mettre en lumière les mécanismes à l'œuvre derrière cette notion, peut-être n'est-il pas vain de faire, à ce stade, un point récapitulatif qui fasse ressortir la cohérence du modèle explicatif dans la multiplicité de ses éléments théoriques et de ses plans d'analyse empiriques. Le raisonnement se déroule comme suit :

Des circonstances historiques ont concouru à la configuration de l'administration fiscale sur le mode d'un « système à faible degré d'institutionnalisation », dans lequel les ressources sont gérées en fonction de critères informels où pèsent éminemment les leviers politiques. L'administration fiscale pâtit donc de l'imbrication structurelle du champ bureaucratique et du champ politique. Cette dépendance au politique rend décisive l'intervention de l'acteur qui domine le jeu politique. La deuxième section de ce chapitre s'est ainsi attachée à examiner les raisons éventuelles de l'intervention de l'exécutif en faveur de la réforme. Condition nécessaire mais non suffisante, une telle intervention, pour être efficace, vient forcément bouleverser des rapports de force établis entre acteurs sociaux. Dans le cas présent, son efficacité, qui ne saurait être exclusivement attribuée au trait présidentialiste de ces régimes, se nourrit d'un contexte social, économique et politique marqué par une crise profonde. Les structures traditionnelles sont alors ébranlées, ouvrant la voie à la mise en place du projet réformateur promu par le chef de l'Etat. Mais le travail intensif de changer les comportements, les pratiques, voire les mentalités *dans* l'organisation nécessite l'intervention

---

<sup>1</sup> Selznick, P., *Leadership in Administration*, cf. biblio., p.22. Pour des raisons d'ordre pratique, l'analyse du leadership s'appuie presque exclusivement sur cette œuvre de Selznick. Celle-ci n'en délivre pas moins des lumières très puissantes qui permettent de rendre compte des ressorts profonds du phénomène.

d'un autre type d'acteurs. Et cette intervention n'est pas seulement technique. Elle enferme une composante morale décisive qui s'exprime dans des phénomènes que nous avons cherché à cerner ci-dessous à travers la catégorie de « leadership ».

Aussi hétéroclite qu'il puisse paraître, ce modèle possède bien un fil conducteur dont la clef est fournie par Philip Selznick. Une institution – ou, selon la terminologie employée dans ce travail, une organisation à degré élevé d'institutionnalisation – est définie par le sociologue comme ayant le pouvoir d'« *instiller une valeur* » à ses manières de faire, à ses procédures et à ses buts<sup>1</sup>. Cette valeur porte ses agents à appliquer *spontanément* les normes – exprimées, le cas échéant, sous forme de lois – propres à l'organisation. A défaut, les intérêts privés dominent l'activité de l'administration, ce qui la rend vulnérable aux prétentions clientélistes et patrimoniales des puissants politiques, mais aussi à la corruption pure et simple des fonctionnaires. Or le leader possède, lui aussi, cette capacité d'« infuser une valeur ». C'est ainsi que l'on comprend l'affirmation de Selznick : « *The art of a creative leader is the art of “institution-building”, the remaking of human and technological materials to fashion an organism that embodies new and enduring values.* »<sup>2</sup>

C'est bien ce processus qui se déploie, avec une force singulière, dans l'histoire de Sunat. Pour saisir l'importance de cette dynamique sur l'efficacité de l'appareil administratif envisagé, typique à certains égards des bureaucraties latino-américaines, il importe de revenir sur quelques éléments de structure. Ces machines, on l'a vu, se caractérisent par l'application partielle et partiale d'une législation surabondante, parfois contradictoire, doublée de l'ineffectivité des mécanismes de sanction. Par conséquent, ces bureaucraties constituent des systèmes d'incitation (*incentives structures*) dans lesquels les pratiques informelles ou illégales de captation de ressources à but privé sont non seulement rendues possibles mais correspondent à l'option rationnelle d'acteurs qui maximisent leur utilité individuelle. Or, dans un contexte où les mécanismes de contrôle sont absents ou déficitaires, où les incitations objectives et matérielles tendent vers des pratiques contraires aux fins de l'administration, et où n'existent pas de mécanismes de socialisation performants en raison du sentier historique

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.17.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.53

emprunté, c'est une force subjective qui seule peut produire la conformité (*compliance*) des agents aux normes et aux buts poursuivis par l'organisation. *Bureaucracy needs commitment*<sup>1</sup>.

Manuel Estela, l'homme qui, dans cette analyse, tient le rôle central du leadership, manifeste une conscience très nette de cette nécessité lorsqu'il évoque « le service *désintéressé* au bien commun » et, plus loin, lorsqu'il affirme que « dans une administration fiscale, l'honnêteté doit comporter une dimension de *gratuité* »<sup>2</sup>. Ici, l'« honnêteté » est lisible comme le nom donné à cette *valeur* dont l'absence ou la prégnance décident de l'efficacité de la bureaucratie en question<sup>3</sup>. La disposition qu'elle désigne est celle qui porte les agents à servir les fins d'intérêt général que poursuit officiellement l'organisation. En ce sens, elle constitue une condition à l'efficacité du système administratif.

A cet égard, le leadership, qui enferme lui aussi cette capacité d'« instiller une valeur », peut jouer son rôle décisif. En des termes plus classiques de sociologie des organisations, le leadership peut être conçu comme une force personnalisée qui suscite un esprit de groupe, obtenant du même coup l'*implication* des agents dans leurs rôles organisationnels. Une citation attribuée à Churchill prend, dans ce contexte, un sens intéressant : « le leader est celui qui vous fait faire ce que vous ne voulez pas », ce que vous ne feriez pas autrement, c'est-à-dire ce qui n'est pas dans votre intérêt matériel.

On entend par leadership un *mouvement collectif porté par une personnalité exceptionnelle qui rassemble un ensemble d'individus autour d'un projet commun*. Le leadership contribue ainsi à l'émergence d'un groupe au sens sociologique du mot. Plusieurs précisions s'imposent. D'une part, le leader n'est pas forcément l'acteur principal, au sens où ce n'est pas forcément lui qui *fait* le plus. Le directeur adjoint de Manuel Estela, Luis Arias, est reconnu par beaucoup comme la plaque tournante de la vie administrative, celui qui donne

---

<sup>1</sup> Expression inspirée de *The politician's Dilemma* de Barbara Geddes (cf. biblio.).

<sup>2</sup> Estela, M., «Fortaleciendo la honestidad en la administración de impuestos: el caso de la Sunat en el Perú.» cf. biblio., p.42

<sup>3</sup> La conception avancée de la notion de « valeur » correspond à celle de Douglass North dans sa critique du cadre théorique de l'économie néoclassique. La « valeur » y est conçue comme une disposition subjective qui affecte le comportement de l'acteur supposé rationnel, le conduisant à développer une « *non wealth-maximizing behavior* ». En accord également avec la thèse affirmée dans le cadre de ce mémoire, North pose l'idée que l'existence de cet élément moral peut avoir un effet positif sur l'output *global* de l'organisation ou de la collectivité. Cf. North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, cf.biblio., p.3-61



les ordres et organise le travail<sup>1</sup>. Il est, de plus, le seul à posséder une expertise en matière fiscale.

Il s'agit, par ailleurs, d'un mouvement *collectif*. Cela veut dire que le processus de mobilisation lancé par le leader est susceptible d'un feedback dans les interactions entre les individus qui participent du mouvement, sans que l'action du leader soit toujours et constamment la source directe de leurs actes. Dans un épisode évoqué plus bas, Estela lui-même est « rattrapé » par ses collègues à un moment où il envisage sa démission. Le leadership nous apparaît comme un phénomène complexe qui émerge d'un ensemble d'interactions plus que d'une influence verticale, comme le voudrait l'« illusion héroïque » critiquée par Dobry.

De plus, certaines des fonctions du leader peuvent être, dans une certaine mesure, relayées par un acteur plus large. Une « élite » constitue, surtout dans une organisation de grande échelle, un auxiliaire indispensable au leader, ce qu'affirme par ailleurs Selznick : « *Elites play a vital role in the creation and protection of value.* »<sup>2</sup> D'ailleurs, beaucoup d'analyses des réformes structurelles en Amérique Latine mettent l'accent sur l'importance capitale d'une « élite », souvent accompagnée de l'épithète « technocratique ». Ainsi l'écrit Teichman : « *The ascendancy of a technocratic elite [...] is widely seen as a key ingredient in the successful implementation of market reform.* »<sup>3</sup> Dans la mesure où ils forment un groupe, les membres de cette élite sont des « porteurs » (*policy carriers*) efficaces de la réforme. Dans l'expérience de Sunat, ce groupe est clairement identifiable, composé par les dix-huit « technocrates » recrutés par Estela pour l'assister dans sa mission, la plupart issus de la BCR.

Mais le leadership exercé par la personne du leader n'en demeure pas moins essentiel. L'analyse qui fait suite commence par une présentation du personnage et de ses dispositions particulières à la tâche. Elle s'intéresse ensuite à l'exercice de deux fonctions majeures dégagées par Selznick : « définir la mission » et catalyser les énergies.

---

<sup>1</sup> Entretien avec Liliana Chiri à Lima, février 2009. Voir aussi Zapata, A., « Informe general », cf. biblio.

<sup>2</sup> *Ibid.* p.120

<sup>3</sup> Teichman, J., *op.cit.*, p.7. Voir aussi Arce, M., *The politics of Market Reform, op. cit.*

## 1) L'Etat comme vocation

Le titre incontesté de leader dans cette histoire revient à Manuel Estela, déclaré, paraît-il, le « Rambo » de la fiscalité en Amérique Latine sur une couverture du Times<sup>1</sup>. Séminariste pendant neuf ans, Estela obtient un diplôme d'économiste en Angleterre puis intègre la faculté d'économie de la *Pontífica Universidad Católica del Perú* (PUCP) réputée d'orientation « humaniste ». Il réussit ensuite le concours d'entrée à la BCR dont il se définit comme un « produit ». Au nombre des missions qui lui sont confiées figurent la supervision des jeunes fonctionnaires envoyés par la banque en formation à l'étranger. Ce rôle lui permet d'entretenir avec eux des rapports étroits et d'apprécier le sérieux et le potentiel de ces experts dont plusieurs, comme Luis Arias et Nelly del Aguila, sont engagés par la suite pour la réforme de Sunat. Avant sa désignation comme *superintendente*, il s'applique, au sein d'un organisme chargé de la régulation boursière, le CONASEV, à trouver un système de taxe permettant de financer des projets de développement rural.

Par sa formation d'économiste, Estela est conscient de l'origine des problèmes économiques criants que traverse le Pérou à l'époque. Les caisses vides de l'Etat ne lui permettent pas de régler ses obligations salariales (*su planilla*), ce qui stimule l'émission monétaire et déchaîne l'inflation.<sup>2</sup>

Bien qu'il se définisse comme un « *fondomonetarista* », en ce sens qu'il admet l'utilité du marché comme mécanisme d'allocation des ressources et l'importance de l'équilibre fiscal, la doctrine professée par ce professeur d'économie est pour le moins « hétérodoxe ». L'Etat est en effet tenu d'intervenir là où le marché se révèle impuissant, c'est-à-dire où existe un « problème structurel ». Qu'est-ce qu'un problème structurel ? La persistance de la pauvreté au Pérou pendant deux siècles, par exemple. Dans un livre de sa paternité intitulé *El Perú y la Sunat*, l'auteur consacre un chapitre entier au récit des aléas d'une hacienda célèbre, La Brea y Pariñas. Cette propriété, richement dotée en pétrole, est cédée par l'Etat péruvien à des exploitants étrangers au début du XX siècle et finit entre les mains de l'*International*

---

<sup>1</sup> Entretien avec Paulino Barragán, février 2009.

<sup>2</sup> Sa main droite, qu'il nomme directeur adjoint de Sunat, écrit en 1990 : « *The success of any stabilization and growth program depends on adequate management of fiscal policy. Fiscal equilibrium, reflected in monthly accounts balanced on a cash basis, is fundamental to the short-term program. To achieve this equilibrium, Peru's government must increase its revenues...* » Arias, L., « Fiscal Policy », in Paredes, C., et Sachs, J., (eds.) *Peru's Path to Recovery*, *op.cit.*, p.200

*Petroleum Company*. D'où l'auteur conclut à l'absence d'une préoccupation quelconque des élites politiques pour les intérêts de la nation<sup>1</sup>.

Il est significatif qu'Estela possède, dans son propre langage, une catégorie pour désigner ces acteurs que nous avons appelés « politiques » – par oppositions aux « bureaucrates » – et qui se livrent aux pratiques caractérisées plus haut comme clientélares ou patrimoniales. Les « pseudo-libéraux » doivent leur nom, sous la plume d'Estela, à ce que sous couvert d'un discours rigoureusement libéral, ils profitent tant qu'ils peuvent des ressources de l'Etat pour faire fructifier leurs affaires. Aussi définit-il la « mentalité pseudo libérale » comme étant « *en su esencia* » la « confusion de l'intérêt privé avec le bien-être national ». C'est avec eux, affirme Estela, qu'a émergé une « conflictualité » au moment de la réforme fiscale<sup>2</sup>. Apparaît, au travers de ce langage, un sens profond de l'intérêt général associé aux devoirs de l'Etat et fondé sur l'identité nationale.

Ainsi, dans plusieurs textes écrits par Estela à propos de la réforme, les données empiriques se mêlent au thème dramatisé de la nation péruvienne et de sa quête de salut<sup>3</sup>. A la fin d'un rapport technique présenté à la 26<sup>ème</sup> Assemblée générale du CIAT en Jamaïque, Estela conclut : « Ceux parmi nous qui sommes engagés dans cette tâche espérons [...] de cette manière contribuer à la renaissance de la crédibilité et de l'espérance au Pérou »<sup>4</sup>. Ou, dans une formule qui synthétise ces éléments : « La vocation publique est motivée par le sens du devoir et l'engagement dans une tâche transcendante : contribuer au processus de construire la nation »<sup>5</sup>. Les employés de Sunat, soutient l'ex-directeur, « *estaban construyendo país* » (étaient en train de bâtir une nation).

Mais le cadre théorique qui structure la pensée de cet acteur clé va plus loin. Dans un de ses textes, le Pérou est définit, à la suite de l'historien Jorge Basadre, comme un « problème » – et « une possibilité » – « dont les traits principaux sont l'abîme social et le déséquilibre

---

<sup>1</sup> Estela, M., *El Peru y la Sunat*, cf. biblio.

<sup>2</sup> Cité dans Durand, F., *Desarrollo insitucional de la Sunat*, *op.cit.*, p.32

<sup>3</sup> Cf. Estela, M., *El Perú y la Sunat*, *op.cit.* ou encore Estela, M., “Fortaleciendo la honestidad en la administración de l impuestos: el caso de la Sunat en el Perú.” cf. biblio.

<sup>4</sup> Estela, M., “Cambios en la organización”, cf. biblio. p.14

<sup>5</sup> Estela, M., “Fortaleciendo la honestidad en la administración de l impuestos: el caso de la Sunat en el Perú.” cf. biblio., p.42

régional »<sup>1</sup>. De fait, « les obstacles à la croissance soutenue et au bien-être » révélés par l' « analyse économique de l'histoire péruvienne » ont, selon Estela, deux origines. D'une part, « une fragilité fiscale chronique »<sup>2</sup>. De l'autre, un facteur qui fait écho aux propositions de cette étude : l' *Etat improvisé*.

Et d'ajouter : « L'Etat improvisé est le butin capturé par différents groupes qui s'en servent pour leur bénéfice économique. Cet Etat faible (parce qu'improvisé) et susceptible de corruption s'oppose à l'Etat technocratique et honnête. »<sup>3</sup> La réforme fiscale prend, contre ce *background* intellectuel, une signification particulière qu'Estela rend explicite : « Seule une fiscalité neutre et équitable qui permette de financer sainement les exigences des dépenses redistributives permettra de tirer de la condition de marginalité et pauvreté ce 50% de la population qui n'a pas accès aux bénéfices du marché. »<sup>4</sup>

## 2) Les ressources du leadership

Cet homme détient en outre une faculté de leadership – pour ne pas employer le terme polémique de « charisme » – consensuelle dans son entourage, certains acteurs la rattachent à « sa formation spirituelle » ou à « sa formation théologique ». L'historien Antonio Zapata, chargé d'une enquête parlementaire sur la réforme et ses avatars, définit ce don dans des termes très proches de ceux de Selznick : « Manuel Estela savait *insuffler une valeur* à son entourage »<sup>5</sup>. Paulino Barragán, fonctionnaire qui a participé dans le processus de réforme, exprime ce leadership d'une manière presque caricaturale :

« Le leader c'était...? »

- Manuel Estela. Or ce leader était en fait un homme austère, un *leader*, c'était un *leader* vraiment, il avait une formation et transmettait une image de leader à la télévision, dans les médias, partout, de telle sorte que monsieur Estela rivalisait en popularité avec le président de la république, il était au même niveau et se profilait lui-même

---

<sup>1</sup> *Ibid.* p.40

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.* p.41

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Entretien avec Antonio Zapata, février 2009.

comme président, et cela crée dans la population une sensation que d'autres temps sont arrivés, il y a un *leader pues*.»<sup>1</sup>

Par sa nature et son profil, cet homme a su remplir deux fonctions centrales du leadership : l'orientation et la motivation du groupe.

Un premier rôle, vital, établi par Selznick, consiste à définir la mission de l'organisation, à montrer le cap. Ce faisant, le leader donne un sens à l'activité quotidienne des agents. Sans une mission claire, l'identification des agents avec les fins collectives de l'organisation a peu de chances de se produire. Pour définir cette mission, il faut une *performance*, une action sociale dans laquelle cette mission soit affirmée, rendue crédible aux yeux des employés. Comme l'exprime Selznick avec élégance: « *the leader must act out the myth*.»<sup>2</sup> Aux déclarations médiatiques et à la détermination rigoureuse d'Estela et de son équipe dans la mise en place des différentes étapes du plan de réforme, détermination dont tout le personnel a pu être témoin, s'ajoutent des gestes performatifs importants. La coutume voulait par exemple que, pour Noël, des cadeaux soient envoyés au *superintendente* par certains contribuables de taille. Estela a donné l'ordre que ces cadeaux soient retournés un à un à leur émetteur adjoint d'un mot d'explication qui marquait un changement dans les pratiques, ce que tous les employés ont « pu voir »<sup>3</sup>.

Ainsi s'exprime la relation « consubstantielle », signalée par Selznick, entre la position d'une fin et l'affirmation de principes en accord avec elle. Sur ce plan, Estela était intransigeant, au point qu'une employée l'a décrit comme « bizarre » et un autre interviewé comme « pas tout à fait dans ses cordes ». Avec l'arrivée d'Estela, la Sunat voit la publication d'un « décalogue ». La consommation d'alcool est interdite lors des célébrations et toutes les boissons alcoolisées sont retirées des paniers de vivres traditionnellement offerts pour Noël aux employés. Défense est faite à tous les fonctionnaires de l'agence d'accepter quoi que ce soit de la part d'un agent privé ; dans leurs visites aux entreprises, les auditeurs refusent, sur consigne du *superintendente*, même un verre d'eau.

---

<sup>1</sup> Entretien avec Paulino Barragán, février 2009. En italique les mots accentués par l'interviewé.

<sup>2</sup> Selznick, P., *op.cit.*, p.152

<sup>3</sup> Entretien avec un dirigeant de Sunat.

C'est donc bien par « la défense et la promotion de valeurs » au sein de l'organisation que l'on peut définir, avec Selznick, une dimension fondamentale du leadership. Interrogé sur les causes du déclin postérieur des performances de Sunat, Luis Francia, membre de l'équipe de réforme originelle, insiste avec vigueur et une certaine admiration sur l'accent mis par Estela sur « la morale ». Pour Francisco Durand, sociologue qui a participé dans la réforme sur l'invitation d'Estela, le leader doit « donner une ligne de conduite qui sépare de manière tranchante le public du privé afin de ne pas tolérer ou tomber dans les conflits d'intérêts, les pratiques rentières et la corruption. »<sup>1</sup>

La « définition de la mission » implique, d'autre part, de savoir *tenir le cap*<sup>2</sup>. Le processus de réforme est exposé à toute une série d'aléas qui peuvent porter les dirigeants à revoir les objectifs fixés en fonction des circonstances. A cet égard, le jeu politique, par ses rythmes courts et la volatilité de ses configurations d'intérêt représente une source de tension permanente sur la vie administrative. Mais cette pratique opportuniste, lorsqu'elle a lieu, obscurcit les fins de l'institution. Estela en avait conscience. Aussi insiste-t-il, dans le rapport mentionné ci-dessus, à peine un an après le début du chantier administratif, sur l'importance de se donner des objectifs à moyen terme et de s'y tenir rigoureusement<sup>3</sup>. Dans une interview journalistique où le directeur du fisc est interrogé sur les pressions budgétaires du moment, qui suggèrent une révision conjoncturelle des lignes d'actions développées par l'administration fiscale, Estela répond de manière tranchante : « Cela n'est pas mon problème ».

Aux yeux du public, mais aussi des employés, un moment fort dans l'affirmation de cette capacité à tenir le cap intervient à la suite d'un attentat terroriste. En mars 1992, une bombe posée au rez-de-chaussée du siège central de Sunat fait voler en éclats la base de l'immeuble et le premier étage, où se trouve le matériel informatique. L'incident se produit un vendredi après-midi. Paulino Barragán raconte:

« Mais le leader sort immédiatement à la télévision et dit : « messieurs, ce qui vient d'arriver n'a fait que renforcer notre esprit (*sic*) que nous sommes sur le droit chemin. Dans la

---

<sup>1</sup> Durand, F. *op.cit.*, p.40

<sup>2</sup> Cette idée vient elle aussi du livre de Selznick.

<sup>3</sup> Estela, M., « Cambios en la organización », *op.cit.*

mesure où l'administration fiscale fonctionne, il n'y aura plus de ces attentats à l'avenir parce que nous allons satisfaire la faim du peuple, les besoins vitaux, ... »<sup>1</sup>

La détermination affichée par le leader lors de son apparition télévisée a eu, selon plusieurs acteurs, un effet marquant<sup>2</sup>. A cette occasion, Estela avait déclaré que la réforme allait suivre son cours, que l'incident n'avait eu qu'un impact mineur – c'était faux – et que le service reprendrait le lundi suivant de façon régulière. Ce fut le cas.

Cet événement a imprimé une idée forte dans l'esprit du public : « *el hombre habla y se cumple* »<sup>3</sup>, ce qui, selon un collègue de Paulino, tranchait avec l'habitude d'une bureaucratie lente et inefficace. C'est là un trait qui opérait la *distinction* essentielle à la construction du leader entre celui-ci et le commun des mortels. Une autre qualité, énoncée par Luis Francia, remplissait la même fonction : à la différence des « technocrates » – le mot prend ici un sens différent, plutôt péjoratif – qui sont des « gens qui se contente de faire leur travail et c'est tout »<sup>4</sup>, Estela faisait preuve d'un dévouement à la tâche (*entrega*) et d'une persévérance hors du commun, qui se reflétaient dans l'attitude de toute l'équipe. Lors d'une conférence de presse qui annonce une offensive contre les grands fraudeurs fiscaux, Alberto Fujimori qualifie lui-même d'« extraordinaire et tenace (*tesonero*) » le travail de Manuel Estela et son équipe<sup>5</sup>.

L'économiste dispose en plus d'un atout essentiel : la conviction. Dans son article *Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes*, Philippe Bezès propose d'évaluer l'engagement cognitif des acteurs à l'aune de deux variables indicatrices : leur adhésion à la nécessité d'une réforme et la croyance en sa faisabilité<sup>6</sup>. Concernant la première, la position favorable d'Estela est incontestable. Son adhésion au besoin d'une réforme fiscale a été clairement établie. La croyance en la faisabilité est plus problématique à déterminer, qui pis est *a posteriori*, d'autant que les acteurs ont parfois intérêt à tenir un discours en décalage

---

<sup>1</sup> Entretien avec Paulino Barragán, fonctionnaire à Sunat, février 2009.

<sup>2</sup> Un membre de l'équipe originelle l'a évoqué dans un entretien non enregistré. L'épisode est également rapporté par Paulino Barragán et Jorge Napurí, entretiens à Lima, février 2009.

<sup>3</sup> « L'homme parle et ce qu'il dit s'exécute », entretien avec Paulino Barragán, Lima, février 2009.

<sup>4</sup> « *es gente que hace su trabajo y punto* », entretien avec Luis Francia, Lima, février 2009.

<sup>5</sup> Article de journal paru dans *El Comercio* le 15 août 1992.

<sup>6</sup> Bézès, P., « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leur mythes ? » dans *Revue Française de Science Politique*, Année 2000, Volume 50, n.2, pp.307-332

avec leurs perceptions. Toujours est-il qu'à l'origine, l'entreprise apparaît à beaucoup aussi nécessaire qu'impossible<sup>1</sup>. Son caractère éminemment expérimental et les échecs passés ne plaident pas en sa faveur. Quelle qu'ait été la position intime d'Estela, son mérite a consisté à faire adhérer au projet les acteurs de son entourage. A la question de savoir qu'est-ce qui lui a fait penser que, cette fois là, la réforme pouvait aboutir, Luis Arias répond par une phrase prononcée par Estela à l'époque : « les astres sont alignés »<sup>2</sup>. Plus qu'une situation objective, ou qu'une croyance consolidée, cette phrase traduit une *disposition à croire* qui n'est pas sans évoquer le background religieux du leader.

L'implication dans leurs rôles de la part des fonctionnaires, implication fondée sur les valeurs que, selon l'expression de Selznick, « *the leader builds into the social structure of the organization* »<sup>3</sup>, est, dans cette perspective, le phénomène essentiel. Or l'engagement des membres de la Sunat, pendant et à l'issue de sa réforme, atteint un niveau rarement vu dans un contexte bureaucratique, si bien qu'une fonctionnaire de l'époque décrit son comportement au travail sur le registre de la « folie »<sup>4</sup>. Les réformateurs ont réussi cette opération propre au leadership de transformer « *a neutral body of men into a committed polity.* »<sup>5</sup> Au-delà des prescriptions techniques du management, qui organise le travail selon des critères d'efficacité objectifs, le propre du leadership est de mettre en valeur le potentiel humain, le « stock d'énergie » latent au cœur de toute collectivité sociale<sup>6</sup>. D'où résulte la coopération, renforcée en l'occurrence par l'interconnaissance entre les membres de l'« élite » et la confiance du directeur à leur endroit. Interrogé sur les moyens de motivation du groupe, un cadre de la BCR issu de l'équipe réformatrice mentionne les « *palabritas* », les petites phrases pour lesquelles, explique-t-il, Estela avait un don<sup>7</sup>. Plusieurs expressions attribuées à Estela reviennent de fait dans les récits de ses collègues et subordonnés de l'époque. Ainsi par

---

<sup>1</sup> Pour un des cadres à qui Estela propose de le rejoindre dans le projet, il s'agit tout simplement d'un « rêve ». Entretien avec un dirigeant de Sunat.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.100

<sup>4</sup> Entretien avec Liliana Chiri. Cette dynamique de travail « irrationnelle » est analysée en détail dans la section 3 du chapitre 2.

<sup>5</sup> *Ibid.* p.63

<sup>6</sup> Selznick, P., *op.cit.*

<sup>7</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.



exemple de l'idée qu'il fallait « traverser une rivière », métaphore du défi incarné par la réforme qui a l'habileté de laisser espérer un avenir serein.

Certes, le leadership n'explique pas tout. D'ailleurs, plus qu'une variable explicative à proprement parler, le leadership apparaît comme une catégorie heuristique par laquelle nous avons tenté de cerner un ensemble de phénomènes collectifs dépendant, par des voies multiples, de l'acteur dirigeant. Ces phénomènes ont pour effet de résoudre les faiblesses structurelles des institutions bureaucratiques latino-américaines, analysées dans la première section de ce chapitre, dont résulte le hiatus entre les normes et les pratiques : « *[Leadership] ensures that in the performance assigned "the spirit as well as the letter" will be observed.* »<sup>1</sup>

D'où découle la proposition théorique peut-être la plus originale de cette étude : du fait des structures objectives d'incitations – définies par les rétributions matérielles ainsi que par les sanctions effectives attachées à chaque cours d'action possible – ainsi que des structures d'action informelles enracinées dans les pratiques, toutes deux contraires à l'engagement des agents dans leurs rôles institutionnels, le leadership constitue un élément essentiel au fonctionnement efficace des administrations publiques dans la région. Son déclin, analysé au chapitre 3, entraîne, on le verra, la détérioration des capacités administratives.

De ce principe résultent deux conséquences paradoxales. D'une part, il semblerait que les bureaucraties accusent dans la région un besoin continu de leadership. Sans un engagement véritable de son chef, qui entraîne dans son sillage un engagement collectif et solidaire de l'équipe, les risques toujours latents de cooptation politique de l'administration ou de « dispersion » des pratiques compromettent son efficacité. En ce sens, le leadership n'est pas, comme le conçoit Selznick, un facteur de redressement dans les moments critiques, « *when tasks and results cannot be settled by routine formulae* »<sup>2</sup>, c'est-à-dire lorsque la coordination formelle des rôles et leur définition technique ne suffisent plus à répondre à un problème de situation, à l'intérieur de l'organisation ou dans son environnement. Au contraire, dans la Sunat, même s'il intervient à un moment de crise, le leadership semble répondre aux faiblesses structurelles d'une bureaucratie politisée.

---

<sup>1</sup> Selznick, P., *op.cit.*, p.18

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.105

D'où suit une seconde caractéristique paradoxale. Le fonctionnement efficace de l'administration fiscale ne se déroule pas dans les conditions typiques des appareils bureaucratiques modernes, instruments de domination froids et impersonnels dont le totalitarisme soviétique offre l'expression la plus parfaite. La Sunat a un visage, elle est représentée par Estela sur la scène publique, et ses agents sont animés d'une passion collective qui permet de surmonter des obstacles de taille.

## II - Chapitre 2 : L'émergence d'un nouveau modèle bureaucratique

---

Les dynamiques analysées au chapitre précédent ont concouru à une révolution dans l'organisation du fisc qui s'est traduite, dans un premier temps, par une augmentation substantielle de ses capacités administratives et coercitives, jointe à l'augmentation des prélèvements. Il s'agit à présent d'approfondir les modalités pratiques de cette transformation. L'effort réformateur s'est déployé autour d'au moins trois axes qui affectent la sphère administrative. D'abord, une restructuration de la législation fiscale qui comprenait une adaptation du cadre juridique d'opération de l'administration. Ces changements législatifs ont rendu possible la mise en œuvre d'une « politique des ressources humaines » qui vise l'augmentation des compétences techniques et la définition des dispositions morales du personnel. Pour autant, les résultats obtenus ne s'expliquent qu'en tenant compte d'une troisième dimension dérivée du leadership : l'émergence d'une « mystique » de travail particulière. Ces trois lignes d'action forment les trois parties de ce chapitre.

A la veille de l'exécution de la réforme fiscale entreprise par Estela et son équipe, la Sunat apparaît comme un terreau des pratiques politiques et privatistes à l'origine des difficultés propres aux administrations publiques de la région. Tant la prédominance des critères politiques dans la gestion du personnel que l'incidence des intérêts privés sur l'activité bureaucratique transparaissent dans les reportages journalistiques de l'époque. Dans un article de juin 1990, les travailleurs du fisc dénoncent eux-mêmes l'embauche par les autorités de « fonctionnaires apristes d'incertaine réputation morale ». Des « centaines » d'adhérents seraient engagés comme fonctionnaires sur simple présentation de leur carte du parti<sup>1</sup>. Par ailleurs, des enquêtes sont menées sur la demande du propre directeur pour éclairer des cas d'enrichissement illicite de fonctionnaires qui auraient favorisé des multinationales pétrolières à raison de plusieurs millions de dollars<sup>2</sup>. La crise économique entraîne, de surcroît, des retards dans le versement de salaires déjà minés par l'inflation, d'où résultent des mouvements de grève récurrents. Luis Alberto Arias, qui allait devenir la main droite de Manuel Estela et de son successeur Sandro Fuentes, conduit à l'époque une recherche sur les

---

<sup>1</sup> Article paru dans l'*Expresso* le 18 juin 1990.

<sup>2</sup> Articles parus dans *El Nacional* le 21 juin 1990.

problèmes fiscaux du Pérou dont les résultats sont présentés dans un article d'une œuvre déjà mentionnée, éditée par Carlos Paredes et Jeffrey Sachs : *Peru's Path to Recovery*. Ces problèmes recouvrent autant les dépenses de l'Etat que l'organisation des impôts et de l'administration fiscale, qualifiée d' « inexistante » lors de la présentation de ces recherches dans un colloque. Cette analyse prescriptive a guidé la réforme dont l'auteur a été l'un des principaux artisans.

### ***A - L'adaptation des lois et leur application***

La réforme de Sunat contient bien, selon le mot de John Keeler, un « *usual degree of legislative achievement* ». Les modifications légales qui accompagnent le processus ont été nombreuses et profondes. Mais, contrairement à ce que laisse entendre l'auteur de la formule, celles-ci sont étalées dans le temps. La révision de la législation fiscale s'est effectuée progressivement, comme une suite de conquêtes obtenues par les experts aux commandes du processus de la réforme, grâce au soutien présidentiel.

Elle débute officiellement en juin 1988, avec la promulgation par le congrès de la loi 24829 qui décrète la création de la *Superintendencia Nacional de Administración Tributaria*, « institution publique décentralisée du secteur économie et finance [...] dotée d'un patrimoine propre et d'une autonomie fonctionnelle, économique, technique, financière et administrative », vouée à prendre le relai de la Direction Générale des Contributions (DGC)<sup>1</sup>. D'après cette même loi, le plafond budgétaire de l'institution est fixé à « 2% de ce qu'elle collecte pour le Trésor public ». Un délai de 90 jours est accordé à l'exécutif pour définir, par voie de décrets législatifs, les normes générales de fonctionnement de la nouvelle administration, son champ de compétence et ses attributions.

Cette mesure est suivie du décret législatif (DL) 501, promulgué par l'exécutif le 29 décembre 1988, qui fait office de « loi générale » de Sunat. Ce décret énonce les fonctions de la nouvelle instance fiscale, qui recouvrent notamment la collection des impôts, le contrôle de l'application des normes fiscales et du règlement des obligations, la poursuite de la fraude et de l'évasion et la participation à la formulation des règlements en matière fiscale. Le budget de Sunat est établi à 2% des impôts prélevés. Autre disposition importante : le DL 501 autorise le directeur de l'administration fiscale (*superintendente*), désigné par le chef de

---

<sup>1</sup> Traduction personnelle du décret DL 24829.

l'exécutif sur proposition du ministre d'économie, à conduire une évaluation du personnel de la DGC dans le but de « rationaliser » la gestion des « ressources humaines ».

En parallèle à ce mouvement de création et de structuration d'un nouvel organe d'Etat chargé de la fiscalité est amorcée une réforme de la législation fiscale à proprement parler, qui concerne les normes d'imposition des acteurs socioéconomiques. La « *Ley de Simplificación* » émise en 1985 pose un premier jalon. Cependant, le 25 octobre 1988, durant la période accordée à l'exécutif pour disposer des règles de fonctionnement et compétences générales de la nouvelle instance fiscale, une autre loi l'investit de facultés législatives concernant le code fiscal et la détermination de l'assiette et des différents taux d'imposition. Bref, par ce mouvement, la prise de décision en matière de politique fiscale est déléguée à l'exécutif. Enfin, en septembre 1989 est défini l'organigramme de la Sunat dont la structure devait rester la même, dans ses grandes lignes, au cours de la décennie suivante, malgré les bouleversements pratiques, mises à part quelques modifications stratégiques sur lesquelles nous reviendrons.

Malgré ces initiatives, les progrès matériels restent très maigres. Officiellement détachée du ministère d'économie, la Sunat n'en continue de fonctionner dans ses locaux et dépend de son service informatique. Par ailleurs, l'encaissement de son enveloppe budgétaire pose problème. Ainsi le secrétaire général du syndicat des travailleurs de Sunat, Neptalí Muñoz Aguilar, dénonce l'inexécution par la Banque de la Nation de son obligation de remise au fisc de 2% du produit fiscal, qui lui revient par loi, entre janvier et avril 1990<sup>1</sup>. Une fonctionnaire interviewée raconte qu'il arrivait aux contribuables de devoir fournir eux-mêmes le papier nécessaire à l'élaboration de leurs déclarations fiscales tant la pénurie matérielle de l'agence était grave<sup>2</sup>. D'ailleurs, malgré l'interdiction faite à tous les fonctionnaires d'exercer une quelconque activité rémunérée dans le secteur privé, c'est une pratique fréquente, qui dans le meilleur des cas a pour but de compléter un salaire réduit à néant par la poussée des prix.

---

<sup>1</sup> Article paru dans *L'Expreso* le 18 juin 1990

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

Cet état de fait, combiné à l'envolée du taux d'inflation<sup>1</sup>, explique la dégradation continue des taux de prélèvements réels à partir de 1988. L'investiture du nouveau gouvernement en juillet 1990 n'apporte à cet égard qu'une amélioration marginale (cf. annexes, doc.2). Les premières mesures adoptées par le gouvernement de Fujimori, telle la nomination d'un général de l'armée à la tête de l'institution, s'avèrent en effet très insuffisantes pour assurer l'application de la loi et, partant, pour renforcer les capacités administratives de l'organisation. Les problèmes continuent sur le plan budgétaire. En novembre, une disposition réglementaire émise par le MEF bloque l'octroie, décidé par la direction de Sunat, d'une prime à ses employés, en même temps qu'elle transfère au ministère la gestion d'un fonds destiné à financer des incitations pour le personnel de l'administration fiscale<sup>2</sup>. Ainsi, l'autonomie administrative de Sunat est constamment bafouée. Au plan législatif, certaines mesures sont adoptées qui réduisent les abattements et déductions à l'impôt sur le revenu ou introduisent des mécanismes nouveaux de prélèvement sur les factures. Mais ces dispositions sont critiquées par Armando Zolezzi, fiscaliste éminent, qui dénonce leur caractère improvisé, voire « absurde, contradictoire ». Pour faire une véritable réforme fiscale, il faudrait d'après l'expert des changements à différents niveaux, tels que la formation du personnel et la mise en place d'un système d'incitations efficace<sup>3</sup>.

Les maigres résultats obtenus portent le chef de l'exécutif à revoir sa stratégie, c'est alors qu'il prend contact avec Manuel Estela. L'entreprise de réforme est ainsi relancée, au plan législatif, en mai 1991, moyennant le DL 639 qui déclare la « réorganisation » de la Sunat. Rédigée par l'équipe de Manuel Estela, cette loi affirme le besoin « indispensable » (*imprescindible*) de poser les bases d'« une institution solide et permanente, dans laquelle l'exercice de la fonction publique soit techniquement et moralement exemplaire ». Dès lors, le texte autorise une révision en profondeur du personnel à travers la mise en place d'épreuves d'évaluation et de sélection. Tous les fonctionnaires du fisc qui désirent demeurer dans l'institution sont enjoins à présenter leur candidature aux postes de leur choix, l'ensemble de

---

<sup>1</sup> Selon un principe connu dans la littérature spécialisée sous le nom d'« Olivera-Tanzi », la montée du niveau des prix entraîne la baisse du rapport entre la somme des impôts collectés sur les revenus de l'année précédente et le PIB de l'année en cours.

<sup>2</sup> Article paru dans la revue *Gestión* le 20 novembre 1990.

<sup>3</sup> Interview publiée par le journal *Expreso* le 16 janvier 1991.

l'organisation ayant été remise à plat. Ceux qui échouent sont mis à disposition de l'Institut National d'Administration Publique mais en aucun cas ne peuvent réintégrer la Sunat. Un système d'incitation est conçu pour motiver la démission « volontaire » des employés refusant de se soumettre aux tests dans un délai de dix jours. Au terme de ce délai, les réfractaires sont remerciés, mais conservent leurs droits attachés à leur temps de service dans la fonction publique. L'équipe dirigeante est par ailleurs habilitée à mener des enquêtes visant « les faits indicateurs de conduite immorale » signalés par le biais de signes de richesse extérieure ou d'un « accroissement injustifié du patrimoine personnel » parmi les employés. Les individus dans cette situation sont définitivement interdits d'exercer un quelconque emploi dans le secteur public.

Dans la continuité du décret précédent, l'exécutif émet le 23 septembre 1991 le DL 673 qui place le personnel de Sunat sous un régime légal spécial, de même type que celui régissant le secteur privé. Par cet acte, la direction est autorisée à mener une politique de « gestion des ressources humaines » sur des critères analogues à ceux d'une entreprise privée quelconque. La fixation des salaires, l'attribution de primes mais aussi les licenciements faiblement indemnisés deviennent des instruments flexibles au service de la direction. Bien qu'émisses dans l'exercice de facultés extraordinaires déléguées par le congrès à l'exécutif, ces lois devaient faire l'objet d'une approbation par une commission spéciale du parlement composée d'hommes politiques de tous bords. Malgré des protestations contre la réduction du personnel, ce cadre législatif exceptionnel obtient un soutien majoritaire, y-compris à gauche. L'approbation n'en a pas moins été obtenue de manière stratégique, les experts de Sunat, chargés de la présentation des normes devant la commission, ayant opté pour une votation article par article, préférant abandonner, à l'occasion, une disposition controversée plutôt que de mettre en jeu l'ensemble du projet<sup>1</sup>.

Ce cadre juridique crée les conditions pour l'intervention de l'équipe en charge de la réforme, qui est aussi à l'origine de la formulation des décrets. A noter que ces dispositions s'appuient sur des textes adoptés auparavant, pendant le gouvernement de García, dont elles réaffirment certains principes jusque-là inappliqués, en particulier celui de l'autonomie administrative. D'après Sandro Fuentes, le successeur d'Estela à la direction de Sunat, c'est un cas atypique de réforme fiscale dans lequel la réorganisation administrative précède la

---

<sup>1</sup> Témoignage d'un cadre interviewé par l'auteur.

reformulation de la législation fiscale à proprement parler<sup>1</sup>. Celle-ci a lieu plus tard, là aussi sous la houlette du corps d'experts chargés de la réforme.

Aux mesures mentionnées fait suite une réorganisation des dispositifs de suivi et de contrôle des contribuables. L'inefficacité de la *libreta tributaria* utilisée jusqu'alors rendait sa substitution urgente. Plus de cinq millions de *libretas* circulaient, servant à l'occasion comme pièces d'identité, alors que le nombre de contribuables effectifs n'était, pour la TVA, que de 13 482<sup>2</sup>. L'information dont disposait l'administration au sujet des contribuables était nulle ou obsolète<sup>3</sup>. La création d'un *Registro Único de Contribuyentes* (RUC) constitue donc une des premières et des plus importantes dispositions prises dans ce sens sous la direction d'Estela. Elle est cristallisée dans un décret-loi de septembre 1992 ; l'inscription de tous les contribuables directs, catégorie qui exclue les salariés, est rendue obligatoire. Auparavant, le décret-loi 25632 de juillet 1992 établit l'obligation de délivrer des certificats de paiement (*comprobantes de pago*) pour toutes les transactions économiques supérieures à quelques dollars. L'impression de ces documents, par des maisons agréées, doit être déclarée au préalable, et une copie de chaque certificat utilisé doit être remise à la Sunat. Contrairement aux normes régissant la révision du personnel, ces textes, dans l'élaboration desquels les cadres de la Sunat ont joué un rôle majeur, sont adoptés sans contrôle parlementaire. Ils sont décrétés par Fujimori, chef du *Gobierno de Emergencia et Reconstrucción Nacional* – comme a été officiellement baptisé le régime post-coup d'avril 1992 – avec l'aval du conseil des ministres.

Les deux textes fondamentaux de législation fiscale qui marquent la consolidation d'une nouvelle approche dans l'exercice de la fiscalité interviennent fin 1992. Le 6 novembre est promulgué le nouveau *Código Tributario* – sa date d'entrée en vigueur étant le 1 décembre – qui redéfinit les compétences légales de l'administration et ses prérogatives. Les peines pour évasion et fraude fiscales sont endurcies, les délais pour la mise en œuvre des procédures de

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Arias, L., « El fortalecimiento institucional de la administración tributaria », cf. biblio., p.2

<sup>3</sup> Une anecdote recueillie sur le terrain raconte que, faute d'une base de données mise à jour, l'établissement du rôle des contribuables a commencé par l'ouverture de l'annuaire.



recouvrement forcé sont raccourcis et la composition du tribunal fiscal revisitée afin d'intégrer des experts-comptables au nombre de ses membres, qui doivent être ratifiés tous les quatre ans. Des facilités sont instaurées pour l'accès aux documents comptables des entreprises et la consultation des informations bancaires des contribuables par la Sunat est autorisée. Celle-ci dispose en outre du droit d'établir la dette fiscale sur une base présumée, selon des méthodes et des procédures réglementées. Bref, les capacités de l'administration fiscale s'en trouvent accrues, mais les termes de ses interventions ainsi que les droits et obligations des contribuables sont précisés. Ces normes sont publiées pour « faciliter un meilleur contrôle »<sup>1</sup> de la part des contribuables qui bénéficient du reste de nouvelles facilités pour le règlement de leurs obligations et le remboursement des charges payées en excès.

Par le décret-loi 25988 du 7 décembre 1992, le nombre total de contributions est ramené à six : l'impôt sur le revenu et les profits, l'impôt sur le patrimoine d'entreprise, la taxe à la valeur ajoutée (appelée impôt général de ventes, IGV), des impôts ciblés sur la consommation (qui concerne en particulier les biens de luxe et l'essence), une taxe d'habitation appelée FONAVI et enfin les tarifs douaniers, ces derniers n'étant pas gérés par SUNAT. Cette mesure répond directement à une critique adressée par Arias dans la recherche évoquée plus haut contre l'abondance et la complexité des charges existantes ainsi que leur caractère spécifique et sectoriel. La multiplication d'exemptions fiscales et d'impôts obéissant à des objectifs politiques particuliers, tels que l'incitation à la délocalisation des entreprises vers les départements de la région amazonienne ou encore le développement de certaines industries, comme l'agriculture ou la production minière, a abouti d'après l'économiste à un cadre normatif inefficace au plan économique et ingérable au plan administratif<sup>2</sup>. A la veille de cette réforme, le Pérou compte plus de 60 impôts différents. L'auteur prônait, par conséquent, la réduction radicale des charges ainsi que la mise en place de taux uniques et constants<sup>3</sup>. Un an plus tard, de nouvelles lois simplifient davantage le système fiscal en éliminant l'impôt sur le patrimoine d'entreprise, en supprimant certains régimes spéciaux encore en vigueur et en créant un « Impôt Unique Simplifié » basé sur une quantité fixe et destiné à faciliter le calcul de leurs obligations fiscales aux micro-commerçants dépourvus

---

<sup>1</sup> Article du 24 Novembre 1992

<sup>2</sup> Arias, L., « Fiscal Policy », *op.cit.* 1990

<sup>3</sup> *Ibid.*

pour la plupart d'une éducation secondaire. A la fin des années 90, il n'y a plus que deux taux d'imposition sur le revenu des particuliers (15% et 30%) et un sur les profits réalisés par les entreprises (30%), contre 13 dans la première catégorie et 4 dans la seconde en 1980<sup>1</sup>.

La logique qui commande cette révision de la législation fiscale s'inspire à la fois d'un pragmatisme administratif et d'une rationalité économique caractéristique. Plutôt que de viser des catégories socioéconomiques précises, à qui l'on souhaite extraire des ressources par la création de taxes *ad hoc*, ou au contraire de favoriser celles dont on souhaite stimuler l'activité par la distribution de bénéfices fiscaux, il s'agit de créer un système simple et uniforme laissant aux agents sociaux la possibilité de définir leur choix selon les principes du marché<sup>2</sup>. Par conséquent, ces mesures sont interprétables comme un mouvement de « dépolitisation » de la fiscalité en ce sens qu'elles tendent à soustraire la définition de l'action publique en matière fiscale aux choix fluctuants des décideurs politiques au profit d'un ordre légal stable que les agents publics se contentent d'exécuter. Ce mouvement vers la réalisation d'une caractéristique idéale typique des bureaucraties wébériennes répond, par ailleurs, à la philosophie de la réforme énoncée par son leader : établir des règles claires<sup>3</sup>. Mais la seconde partie du précepte : l'application rigoureuse de ces règles, n'est pas acquise pour autant. Le décalage structurel entre la normativité formelle et les pratiques introduit, dans la réalisation de cette seconde exigence, une part très large de politique. L'application de la législation fiscale est confrontée aux résistances d'acteurs multiples, ce qui suppose de pouvoir compter sur un appareil bureaucratique efficace. Or la construction de cet appareil est en elle-même une épreuve puisqu'elle affecte les employés de l'organisation, *veto players* potentiels. C'est pourquoi, à propos du temps nécessaire pour accomplir cette tâche, Zolezzi déclare : « Là, on ne peut pas parler de moins de deux ans, car il faut un personnel nouveau »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Arce, M., *The politics of market reform*, *op.cit.* p.95

<sup>2</sup> A cet égard, Arias parle d'éviter l'introduction de « distorsions [politiques] dans l'allocation des ressources économiques ». Cf. Arias, L., « El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana », cf. biblio., p.8-9

<sup>3</sup> Cf. Chapitre 1, section 2. : « Des règles claires et l'application stricte des sanctions ». Telle est, selon Estela, le précepte de la nouvelle administration.

<sup>4</sup> Article paru dans l'Expresso le 16 janvier 1991.

## ***B - La politique des « ressources humaines »***

Entre 1971 et 1988, le nombre d'employés du fisc s'était multiplié par deux sans que le nombre de contribuables effectifs ait substantiellement changé. Dans la même période, leurs rémunérations se sont dégradées en termes réels de 70%<sup>1</sup>. A la fin des années 80, un consensus d'experts signale la nécessité d'une réduction quantitative du personnel associée à un renforcement de ses compétences<sup>2</sup>.

Ces prescriptions renvoient à une autre propriété essentielle du modèle d'organisation bureaucratique wébérien : sa technicité. Le caractère technique de cette forme administrative est intrinsèquement lié aux compétences professionnelles des agents qui l'opèrent. Tel est du reste un des enjeux majeurs des procédures de sélection et de recrutement instaurées au moment de la réforme, à la faveur des lois rapportées ci-dessus.

Un système strict de concours est institué qui comprend trois épreuves. Une première évalue les facultés « psychotechniques » des candidats, telles que la personnalité, l'intelligence et le « jugement moral ». La seconde s'intéresse aux compétences techniques : connaissance, savoir-faire, capacité de raisonnement, etc. Enfin, un entretien approfondi en présence des membres de la haute direction vient couronner l'évaluation<sup>3</sup>. En parallèle, un programme ciblé est mis en œuvre qui vise à préserver dans l'organisation des cadres individuels dont le bagage et l'expertise sont jugés précieux.

Le critère technique et le critère « moral » apparaissent, dès l'origine, comme les deux axes complémentaires de cette « politique de gestion des ressources humaines ». Dans la phase d'évaluation et de sélection des anciens employés, tout soupçon de comportement malhonnête entraînait la disqualification immédiate du sujet. Des méthodes inventives ont été mises en place à cette fin. Ainsi, le bureau de migration a été contacté pour contrôler le nombre de voyages à l'étranger réalisés par les fonctionnaires. Lorsque le contraste entre leur salaire officiel et leurs consommations était flagrant, ceux-ci étaient licenciés. Une démarche analogue a été entreprise auprès du registre public sur les propriétés. Au cours des entretiens, il a été question à différentes reprises d'un test « de morale » imposée aux employés d'avant

---

<sup>1</sup> Estela, M., Rapport présenté à la 26<sup>ème</sup> Assemblée Générale du CIAT à Montego Bay, *op.cit.*, p.10

<sup>2</sup> Voir par exemple l'entretien avec Armando Zolezzi, cité plus haut, ainsi que le travail de Luis Arias, « Fiscal Policy », *op.cit.*

<sup>3</sup> Cf. Rapport Banque Mondiale, *op.cit.*, diapo n.2 et Estela, M., Rapport présenté à la 26<sup>ème</sup> Assemblée Générale du CIAT à Montego Bay, *op.cit.*, p.11

la réforme pour décider de leur permanence au sein de l'organisation. Bien que la réalité de cette épreuve ait été par la suite mise en cause, d'autres mécanismes de contrôle, tels que le croisement d'appréciations de collègues ou la demande de références à d'autres institutions, ont été utilisés pour vérifier la probité des agents. Les acteurs de cette entreprise mettent l'accent sur l'aspect moral : « il s'agissait de chercher les personnes qui n'étaient pas tombées dans le lit de la corruption. »<sup>1</sup>

La mise en place du programme d'évaluation et de sélection n'est pas allée sans soubresauts, parfois violents. A deux jours de l'échéance du délai de dix jours accordé aux employés pour choisir entre la démission « volontaire » primée et les procédés d'évaluation, personne ne s'était encore prononcé. De son côté le syndicat appelait au boycott. C'était, d'après un technocrate responsable de l'élaboration du programme, un moment marqué d'une profonde incertitude. L'attentisme des uns faisait face à l'hésitation des autres, dont l'autorité était mise en cause autant par leur caractère d'outsiders, puisqu'ils venaient de la banque centrale, que par l'impopularité des mesures qu'ils avançaient. Finalement, la distribution improvisée d'une prime de cinquante dollars à ceux qui se décidaient permit, par un mouvement d'adhésion progressif, de rompre la résistance massive à l'entreprise<sup>2</sup>.

Au milieu du climat de guerre civile qui régnait à l'époque, la Sunat n'a pas échappé aux actions violentes. Pendant les trois semaines « critiques » de négociation avec le personnel en avril 1991, l'équipe d'Estela est confrontée à l'opposition farouche de groupes de fonctionnaires dont certains, selon Fransisco Durand et Rosemary Thorp, étaient constitués en « mafias »<sup>3</sup>. C'est alors que se sont produits certains épisodes mentionnés comme l'enferment des membres de la direction secourus par une unité de police spéciale ou encore le tir d'un projectile explosif contre les bureaux du *superintendente*. Nelly del Aguila raconte avec émoi comment, un matin, à l'arrivée des membres du groupe dirigeant, les ascenseurs principaux avaient été bloqués, ce qui les avait contraints à traverser un couloir sombre pour prendre les ascenseurs de service<sup>4</sup>. Plus que les faits en eux-mêmes, ce récit exprime les tensions et la méfiance qui traversent la relation entre la nouvelle direction et le personnel

---

<sup>1</sup> Entretien avec Luis Francia, cadre de Sunat, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien d'un haut fonctionnaire avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Durand, F., et Thorp, R., *op.cit.*, p.213

<sup>4</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

« menacé ». Une employée interrogée à l'époque par Estela sur les sentiments de ses collègues en cours d'évaluation se souvient de lui avoir répondu : « On a l'impression qu'on nous prend soit pour des ânes soit pour des voleurs »<sup>1</sup>.

En parallèle des incitations matérielles, un travail intensif de communication a été conduit par certains membres de l'équipe. Luis Arias se souvient d'avoir parlé personnellement avec plus de 300 employés pour les persuader de se soumettre aux procédures de sélection conçues par les réformateurs<sup>2</sup>. Par ailleurs, Arias attribue au « dialogue direct » avec le personnel une partie du succès. L'union des *policy carriers*, formés pour la plupart à la même école, fournit un élément explicatif à la victoire de ces obstacles. Après l'attentat manqué contre sa vie, Estela envisage de présenter sa démission mais ses collaborateurs, proches de lui, l'en détournent<sup>3</sup>. Pour Arias, la « conviction ferme » des réformateurs dans la stratégie dessinée par eux-mêmes a aussi contribué à surmonter les écueils<sup>4</sup>.

Le prix de cette transition a pourtant été cher. Sur 3 025 fonctionnaires, seuls 991 ont conservé leur place. En tout, le montant des compensations et indemnités versées par Sunat s'élève à 2,3 millions de dollars. Le financement du programme provient, en partie, d'accords passés avec le FMI et la BID en juillet et août 1991, accords qui prévoyaient par ailleurs l'accueil d'experts internationaux dans le cadre d'une politique de coopération technique. Fin 1991, un contrat de coopération est également signé avec le *Centro Inter-Americano de Administración Tributaria* (CIAT), financé avec les fonds du prêt « non-remboursable » de la BID.

Une fois passé le moment critique de révision du personnel, la Sunat met en place des mécanismes de recrutement suivant des critères et modalités analogues, mais visant une population bien délimitée. En effet, les deux membres de l'équipe chargés de réfléchir aux stratégies de recrutement, d'après le récit de l'un d'entre eux, se sont posé la question : « Où

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009

<sup>2</sup> Cité dans Durand, F., et Thorp, R., *op.cit.*, p.218

<sup>3</sup> Entretiens avec deux membres de l'équipe réformatrice, février 2009.

<sup>4</sup> Arias, L., « El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana », *op.cit.*, p.3

sont ces andouilles qui croient encore qu'ils peuvent changer le monde ? »<sup>1</sup>. La solution retenue a consisté à n'admettre aux concours que des jeunes de moins de 28 ans, les « meilleurs étudiants » à peine issus des carrières d'administration, de comptabilité, de droit et d'économie des trois institutions universitaires privées les plus chères et prestigieuses du pays : la *Universidad de Lima*, la *Universidad Católica* et la *Universidad del Pacífico*. L'expérience professionnelle était perçue comme un facteur de désenchantement, sinon de corruption.

Pour garantir l'afflux et la permanence des plus compétents, les salaires ont été nivelés avec ceux du secteur privé, les rémunérations variant par ailleurs sur le principe d'une équivalence « productivité/salaire »<sup>2</sup>. Ainsi, le salaire moyen à la Sunat est passé d'environ 50 dollars en 1990 à plus de 600 en 1991 puis à presque 1000 en 1992, ce qui n'est pas allé sans susciter des protestations dans d'autres administrations, notamment au ministère d'économie, de la part de fonctionnaires de statut égal mais dont les rémunérations étaient déterminées suivant le barème du secteur public. C'est l'autonomie administrative, dans les textes et en pratique, qui a donc rendu possible cette politique salariale « compétitive ». Le succès de l'approche et la rigueur des critères de sélection sont confirmés par le rapport demandes/admissions : En 1993, six programmes de recrutement ont lieu ; sur les 9 340 candidats à s'être présentés, seuls 341 ont été embauchés. Interrogée sur les qualités recherchées chez les sujets, une assistante au département des ressources humaines répond sans hésiter : « du potentiel et des valeurs, l'attitude pour entreprendre le projet »<sup>3</sup>.

Une fois sélectionnées, les nouvelles recrues doivent suivre un programme de huit semaines de travaux pratiques avant d'assumer leurs fonctions. Par ailleurs, la réforme s'accompagne de la mise en place d'un dispositif consistant de formation continue. Un cours élémentaire d'administration fiscale (CAT) de cinq semaines est créé, qu'ont suivi l'ensemble des employés de l'organisation. L'*Instituto de Administración Tributaria*, déjà en place mais inactif, prend en charge l'élaboration et la dispensation des cours. Ceux qui réussissent le

---

<sup>1</sup> Entretien avec un haut fonctionnaire, février 2009: « ¿Dónde están esos sonsos que todavía creen que pueden cambiar el mundo? »

<sup>2</sup> Estela, M., Rapport présenté à la 26<sup>ème</sup> Assemblée Générale du CIAT à Montego Bay, *op.cit.*, p.12

<sup>3</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

CAT ont accès à d'autres programmes plus spécialisés, ajustés à leurs fonctions et domaines d'exercice<sup>1</sup>.

La composition du personnel s'en trouve également modifiée : alors qu'en décembre 1989 le nombre de cadres (*profesionales*) n'atteignait que les deux tiers du nombre d'employés (*técnicos*), ce rapport bascule en faveur des premiers qui en décembre 1991 sont deux fois plus nombreux. En juin 1993, pour chaque employé, Sunat compte plus de quatre cadres<sup>2</sup>. Une modernisation du cadre matériel et technologique d'opération accompagne, par nécessité, cette forte élévation des compétences techniques de la main-d'œuvre. D'abord, par des acquisitions immobilières. Jusqu'alors installée à un étage du bâtiment du MEF, l'administration fiscale déménage en août 1991 à un immeuble rénové qu'elle occupe exclusivement. D'autre part, la Sunat se dote, avec l'appui de la coopération internationale, d'instruments informatiques de pointe : les logiciels employés pour le suivi des opérations fiscales figurent, en 1994, parmi les plus avancés d'Amérique Latine. Alors que le personnel s'est réduit de moitié, le nombre d'ordinateurs personnels disponibles est passé de 50 à 363 entre 1991 et 1993<sup>3</sup>. Toutes ces acquisitions sont facilitées par un régime dérogatoire dont bénéficie Sunat, par initiative de l'exécutif, grâce auquel l'administration fiscale se voit dispensée de toutes les conditions et démarches requises pour les transactions effectuées par les agents du secteur public, qui peuvent durer plusieurs mois.

Dans le même mouvement, la mobilité à l'intérieur de l'organisation est régulée par des « processus de sélection interne » organisés autour d'appels à candidatures et de concours ouverts pour chaque poste créé ou libéré. D'où résulte que, jusqu'au milieu des années 90, les postes à responsabilité, même de niveau hiérarchique élevé, sont occupés par des « professionnels de carrière »<sup>4</sup>. En même temps, des séminaires de « *fortalecimiento ético* » sont dispensés régulièrement à l'ensemble des employés dont 900 ont lieu en 1993 et 850 en 1994. Chaque fonctionnaire est tenu de suivre annuellement seize heures d'enseignements en la matière destinés à lui procurer des « méthodes » et des « instruments » lui permettant de

---

<sup>1</sup> Arias, L., *op.cit.*, p.5

<sup>2</sup> Arias, L., Durand, F. et Fuentes, S., *La reforma del sistema y la administración tributaria*, cf. biblio. p.15

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.16

<sup>4</sup> Entretien avec une chargée de mission dans le secteur des ressources humaines, février 2009.

faire face aux « situation de risque éthique »<sup>1</sup>. Dans les termes plus parlants d'un autre expert, il s'agit de leur faire comprendre « quelles sont les limites », au demeurant très sévères.

Un spécialiste en gestion des ressources humaines, affecté par la BID en tant qu'expert international, qui joue un rôle prééminent dans la conception et mise en œuvre du programme, fait l'analyse de l'esprit et des principes ayant présidé à cette « politique de gestion des ressources humaines » dans un texte présenté lors d'un colloque international à Lima en juillet 1995. Ce document revêt un intérêt d'autant plus grand que l'analyse reprend, en des termes très voisins, la problématique et les mécanismes de ce que nous avons appelé l'institutionnalisation (*institution-building*) ; elle mérite donc qu'on s'y arrête. A l'approche normative qui inspire la chaîne de dispositions administratives rapportées dans cette section, Juan Carlos Córdaz donne le nom de « stratégie intégrale », en ce sens qu'en complément aux considérations managériales de caractère technique le programme implémenté cherche à faire naître une « culture organisationnelle », c'est-à-dire un « mode de vie » propre à l'organisation qui implique « un ensemble de valeurs, d'expectatives, de normes, de formes typiques d'interaction à l'intérieur et en dehors de celle-ci »<sup>2</sup>.

Cette préoccupation pour les dimensions subjectives, dont l'analyse empirique confirme la centralité, découle selon Córdaz d'un fait inhérent à la situation d'une administration fiscale : son exposition irréductible – c'est-à-dire : impossible à contrôler intégralement par des mécanismes de sanction ou d'incitation matérielle – aux pratiques de corruption.

En résulte le besoin – établi au chapitre précédent – d'une formation de valeurs. Ainsi l'exprime Cortázar :

« Les objectifs d'une organisation enferment toujours en eux-mêmes des valeurs déterminées que l'on cherche à préserver ou à développer. [...] C'est pourquoi il est nécessaire que les personnes qui travaillent dans l'organisation connaissent les valeurs qui la guident et prennent soin que leurs conduites s'inspirent de ces valeurs. »<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cortázar, J.C., « La política de recursos humanos como medio para combatir la corrupción. », cf. biblio., p.17

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.2

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.3



L'importance du processus renvoie à la tension fondamentale entre intérêt privé et service public. Sur ce point, l'auteur est formel :

« Le service dans l'administration fiscale doit toujours être orienté vers la promotion de l'intérêt public. Le fonctionnaire doit éviter à tout moment de tirer des avantages privés sur la base du poste qu'il occupe ».<sup>1</sup>

Ce résultat s'obtient, dans notre modèle explicatif, par l'effet d'un phénomène de leadership particulièrement intense. Córdazar en donne une explication légèrement différente. Il reconnaît, tout d'abord, la situation correspondant à ce que nous avons appelé des « systèmes administratifs à faible degré d'institutionnalisation », où les institutions informelles régissent des pratiques décalées par rapport aux préceptes de l'ordre juridique, des pratiques animées d'ordinaire par des prétentions privatistes.

Córdazar décrit ce scénario dans les termes suivants: « Les procédés et attitudes qui font partie de l'organisation peuvent être, à certains moments, des facteurs qui favorisent la corruption des fonctionnaires »<sup>2</sup>. Ces conditions de faiblesse institutionnelle conduisent « les fonctionnaires à considérer ces valeurs [les normes officielles, proclamées par l'institution] comme purement formelles, de telle sorte que de les passer outre ne pose pas un problème majeur »<sup>3</sup>.

Pour Córdazar, la « consolidation de l'échelle de valeurs des fonctionnaires » en symbiose avec le cadre normatif de l'institution passe avant tout par les techniques de recrutement et de formation des agents. A cet égard, il est « vital de sélectionner des candidats dont les caractéristiques personnelles coïncident avec des principes tels que le dévouement, l'objectivité et la capacité à endurer des pressions », des personnes « disposées à placer l'intérêt public par-dessus leur propre intérêt personnel »<sup>4</sup>. On retrouve là les paramètres qui structurent le processus de sélection en trois épreuves qui visent au-delà du « profil technique et professionnel du candidat ».

Par ailleurs, l'auteur établit l'importance d'une assignation des postes en fonction des « compétences, aptitudes et efficacité technique des fonctionnaires », moyen qui sert à combattre la distribution politique des places dans une logique clientéliste. En effet, ce mode

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.4

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.2

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.3

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.12

d'opération « donne une sécurité relative que les poste de carrière vont être occupés par des personnes qui s'identifient avec les objectifs de l'administration et qui se sont formées en elle »<sup>1</sup>. Ainsi, de manière plus indirecte, l'expert soulève l'autre problème de l'institutionnalisation : celui de l'instauration dans le temps des pratiques engendrées par la réforme, mais se contente à cet égard d'énoncer la nécessité d'établir comme objectif à moyen terme la « professionnalisation de la carrière d'administrateur fiscal »<sup>2</sup>.

Bref, c'est une technique psychosociale plus qu'un acteur et ses effets qui, dans ce schéma, explique les succès obtenus dans la réalisation d'un projet de bureaucratie « technique » et efficiente. A notre sens, les deux processus sont complémentaires. Mais l'accent mis ici sur le leadership se justifie, d'une part, par le fait que tant la décision d'appliquer une telle politique de gestion du personnel que les conditions rigoureuses de sa mise en œuvre tiennent à la volonté de certains acteurs, en particulier du leader, et, d'autre part, parce que les attitudes observées dans l'expérience excèdent la portée des exigences imposées par un mode de gestion quelconque, bien qu'il prenne compte les dispositions « morales », aussi performant soit-il.

### ***C - « Construyendo país »***

Dans le cadre juridique et administratif établi par les mesures dont les deux sections précédentes ont fait la synthèse se produit un mouvement d'action collective d'une vigueur et d'une portée extraordinaires. Liliana Chiri, embauchée par Sunat en 1992, raconte que, pendant plusieurs mois, elle a travaillé de « sept heures du matin jusqu'à trois quatre heures du matin » puis reprenait à « sept heures » le jour même<sup>3</sup>. Dans des proportions certes variées, cet emploi du temps « hors normes » n'est pourtant pas l'exception. Les nuits blanches au travail sont évoquées par de nombreux acteurs. Sortir à l'heure officielle, raconte Hugo Romero, était « mal vu » par les collègues, « on ne prenait pas de vacances », et travailler le week-end n'avait, à en croire divers témoignages, rien d'anormal<sup>4</sup>. Il s'agit de comprendre les ressorts de cette frénésie générale, à laquelle Estela donne le nom de « mystique », qui n'a pas

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.5

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>3</sup> Fonctionnaire de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>4</sup> Cadre de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

peu contribué à l'obtention des résultats exceptionnels dans l'expansion de l'assiette fiscale et l'augmentation des prélèvements.

Ce phénomène apparaît, au vue des données recueillies, comme le résultat d'une convergence de processus divers. Mais l'intervention des agents directeurs de la réforme y tient un rôle d'envergure. Hugo Romero, membre de l'équipe d'Estela spécialisé en gestion des ressources humaines, affirme que les cadres de l'équipe réformatrice « ne savaient rien de fiscalité », à commencer par Estela, mais que de toutes manières le problème auquel ils étaient, au premier chef, tenus de répondre, était « un problème administratif », il s'agissait de « donner une nouvelle mystique à l'institution »<sup>1</sup>. Ainsi, l'idée maîtresse selon laquelle le leadership a joué dans ce mouvement et, par voie de conséquence, dans le processus global de la réforme, un rôle crucial, n'est pas démentie.

L'expression la plus explicite de cette influence décisive se manifeste autour de l'épisode charnier, évoqué précédemment, de la bombe de mars 1992, auquel Estela lui-même attribue un rôle important dans la production d'une « solidarité institutionnelle »<sup>2</sup>. Le récit de Jorge Napurí et de Paulino Barragán en donne une interprétation moins modeste : « Nous avons travaillé abondamment samedi et dimanche, jusqu'à l'aube, et le lundi on ouvrait les portes [dans des locaux de fortune aménagés pour l'occasion] »<sup>3</sup>. Citant une phrase prononcée ce soir là par Estela à la télévision – « Parce que je ne vais pas répondre aux balles par des balles, mais par du travail » – Barragán ajoute : « cela a renforcé nos convictions de service à la patrie »<sup>4</sup>.

C'est là, on s'en souvient, le sens que, d'après Estela, les agents de Sunat donnaient à leur action : « *construyendo país* » (en train de bâtir une nation). Ainsi, la « mystique » qu'il définit comme « cette atmosphère dans laquelle rien n'est impossible et dans laquelle les travailleurs donnent toute leur contribution et disposition », Estela l'explique comme « le produit du partage d'une signification transcendante attribuée à la levée de l'impôt: chacun de sa place et par son activité quotidienne sentait qu'il contribuait à la construction d'une

---

<sup>1</sup> *Ibid.* Ce diagnostic général exclut Luis Arias, expert en fiscalité.

<sup>2</sup> Estela, M., « Fortaleciendo la honestidad en la administración tributaria », *op.cit.*, p.42

<sup>3</sup> Hauts fonctionnaires de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>4</sup> *Ibid.*

espérance pour le Pérou »<sup>1</sup>. Si tous, on s'en doute bien, n'invoquent pas une cause aussi noble, l'idée n'en est pas moins récurrente dans les propos des acteurs interviewés.

Luis Francia, par exemple, partage cette vision à tonalité messianique. Aussi affirme-t-il : « C'était un engagement (*compromiso*) avec le pays. On travaillait pour élever les prélèvements dans un but exclusif. Ce but exclusif était de sortir du sous-développement ou, dans un aspect plus concret, de résoudre le problème de la pauvreté »<sup>2</sup>. Une employée plus jeune, recrutée au début de la réforme, exprime ce même sentiment avec moins de ferveur lorsqu'elle dit que « T'avais le maillot cousu. On attendait beaucoup de toi. Le pays te bougeait (*te movía*) »<sup>3</sup>. Le « sens du pays » (*sentido de país*) n'est pas absent non plus de la liste de facteurs considérés par Francisco Durand, à la fois acteur et analyste de l'expérience, dont les écrits témoignent d'une virulence à l'égard des « groupes de pouvoir économique » ou des « forces néolibérales » à qui le sociologue impute « la capture de l'Etat » dans un livre au titre éloquent : « La main invisible dans l'Etat »<sup>4</sup>. De son côté, Liliana Chiri, même si elle ne fait pas de référence explicite à l'élément patriotique, se reconnaît « une vocation de service public » à l'origine de sa volonté de « faire partie de ce projet », d'où résulte un « engagement » (*compromiso*) : « accroître le nombre de contribuables »<sup>5</sup>. Une déclaration faite à l'issue d'une réunion des vingt membres de l'équipe de réforme par un des participants, en réaction à une offensive réglementaire du MEF, porte l'enjeu encore plus loin. Ainsi le rapporte la revue *Gestión* : « les fonctionnaires [...] se mirent d'accord pour rester à leur postes « à condition de voir que notre idéal et le succès d'une Sunat moderne, technique et honnête peut s'accomplir. Et pour atteindre ce but, nous sommes prêts à mettre nos vies en jeu, [nos vies] qui de fait sont menacées en ce moment. Mais nous ne sommes pas prêts à assumer le sacrifice si l'on ne nous donne pas les moyens pour nous défendre contre ceux qui nous attaquent »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Estela, M., « Fortaleciendo la honestidad en la administración tributaria », *op.cit.*, p.39

<sup>2</sup> Haut fonctionnaire de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Entretien avec une employée de Sunat, février 2009.

<sup>4</sup> Durand, F., « El desarrollo institucional de la Sunat : factores de éxito y fracaso », *op.cit.*, p.14, voir aussi: Durand, F., *La mano invisible en el Estado*, cf. biblio.

<sup>5</sup> Ex-fonctionnaire de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>6</sup> Extrait d'article paru dans la revue *Gestión* sous le titre : « Intereses creados boicotean fiscalizaciones de la Sunat » le 13 juillet 1992.

Il y a donc bien une sorte d'idéal qui, s'il n'est pas partagé par tous les acteurs avec la même intensité, voire dans les mêmes termes où l'exprime le leader, traverse la collectivité. Cet idéal, et le projet qu'il inspire, se nourrissent de circonstances diverses. D'une part, les formes multiples de sélection, depuis les formes personnelles comme l'élection de son équipe par Estela qui, selon Luis Francia, « a ramené des gens qui pensaient selon son même critère », « des gens incorruptibles, très corrects » selon une autre interviewée, jusqu'aux formes « institutionnelles », telles que les procédés décrits précédemment dont le but n'étaient pas « simplement de sélectionner, mais de créer une mystique ». Les gens recrutés devaient être sensibles à cette mission de « récupération de l'Etat » et de « secours à la population »<sup>1</sup>, ce dont s'assurent les recruteurs à travers les entretiens. Dans un autre entretien :

« C'était donc [les employés] des gens avec beaucoup de *compromiso*<sup>2</sup>.

-Mais pourquoi ? Parce qu'il y avait un chef qui a installé ce critère, l'importance du rôle moral (*sic*) dans la formation des auditeurs »<sup>3</sup>

A en croire certaines réflexions glanées sur le terrain, les critères de sélection retenus ont fait leur effet : la jeunesse des nouvelles recrues et le fait qu'il s'agissait pour beaucoup de leur premier emploi auraient favorisé l'attitude d'« embrasement » (*apasionamiento*) et de « dévouement » (*entrega*)<sup>4</sup>.

Il y avait, d'autre part, une conscience partagée de l'enjeu socioéconomique de l'entreprise, conscience dérivée du statut d'experts des acteurs, beaucoup d'entre eux économistes. La majorité des récits de la réforme recueillis par entretiens évoquent la gravité de la crise et la précarité de l'Etat, à l'image de l'ensemble des rapports écrits sur le sujet. D'ailleurs, l'importance d'une élévation des recettes fiscales pour sortir de la crise économique et politique s'exprime, au cours des entretiens, par des formules telles que « l'Etat vit de l'imposition », « l'impôt est le seul revenu de l'Etat » ou « l'institution doit

---

<sup>1</sup> Citations tirées d'un entretien avec Luis Francia, haut fonctionnaire de Sunat, février 2009.

<sup>2</sup> Le terme espagnol « *compromiso* », équivalent de l'anglais « *commitment* », exprime avec plus de force les sens du mot « engagement » : le devoir, le sentiment d'obligation et la volonté d'y faire honneur. L'attitude qu'il qualifie fait pendant à la *valeur* de « service public » dont on a démontré plus haut la valeur fonctionnelle.

<sup>3</sup> Entretien avec Luis Francia, cadre de Sunat chargé de la supervision des auditeurs, février 2009.

<sup>4</sup> Entretien avec Liliana Chiri, ex-fonctionnaire de Sunat, février 2009.

fournir des liquidités à l'Etat ». Barragán se souvient sur un ton indigné comment, dans la conjoncture économique où démarre la réforme, on payait les fonctionnaires « avec du papier. » « C'était du papier, sans aucun soutien monétaire, il n'y avait plus de liquidités ! » Le lien entre les problèmes criants du pays et les enjeux de la réforme apparaît donc clairement dans les propos des acteurs.

Par ailleurs, sans entrer dans les méandres de la psychologie des foules, l'hypothèse qu'a joué un mécanisme de contagion, parfois conscient, paraît fondée. Jorge Napurí l'évoque dans l'analyse rétrospective de sa motivation à s'impliquer dans le projet : « emporté (*contagiado*) par un groupe de *compañeros* dirigé (*liderado*) par Estela ... »<sup>1</sup>. D'autres expriment ou laissent deviner un effet de démonstration. Ainsi Paulino Barragán, faisant référence au même épisode évoqué par Nelly del Aguila, lorsque l'équipe de la BCR traverse un « couloir sombre » pour se rendre à leurs bureaux, alors que tous les membres de l'équipe bénéficiaient d'une situation « confortable » dans leurs institutions d'origine, parce que les ascenseurs principaux ont été bloqués par les travailleurs protestataires, s'exclame : « Quand on a vu ça on s'est dit : « ah non, ces gars sont motivés, il faut les soutenir » »<sup>2</sup>. L'admiration que témoigne une jeune stagiaire de l'époque à l'égard du chef de la division des ressources humaines, dont elle raconte qu'il corrigeait les tests de recrutement jusqu'à l'aube, donne une piste supplémentaire des ressorts du phénomène<sup>3</sup>.

Il y a lieu de penser, à la suite d'Estela, que l'ampleur du défi et la nature des actions entreprises ont renforcé la charge émotionnelle du projet et ont pu exalter l'abandon à la cause. Il s'agissait, au départ, non seulement de reconstruire une administration décomposée mais d'instituer la fiscalité comme une pratique sociale. L'incivisme fiscal était largement répandu. A preuve la déclaration de Luis Leon Rupp, « magnat de la construction et propriétaire d'un des meilleurs hôtels de Miraflores », un quartier chic de Lima, pour qui : « L'Etat ne lui offrait pas de service, donc, pourquoi devrait-il payer ? »<sup>4</sup>. Le taux d'évasion sur la TVA en 1990 est estimé à 90%<sup>5</sup>. Or la Sunat s'en prend, sous la houlette d'Estela, à tous les groupes

---

<sup>1</sup> Cadre de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Haut fonctionnaire de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Entretien avec une employée de Sunat, février 2009.

<sup>4</sup> Bowen, S., « El expediente Fujimori », *op.cit.*, p.88

<sup>5</sup> Estela, M., *op.cit.*, p.40

réfractaires, par des opérations parfois spectaculaires, avec une fermeté réputée inébranlable. La fermeture systématique des commerces qui fraudaient dans le cadre d'une campagne menée par de jeunes employés, surnommés *fedatarios*, qui visitaient magasins et boutiques en se faisant passer pour des clients quelconques, les interventions militarisées dans les lieux de commerce informel, certaines aux noms de guerre, dans lesquelles participaient la haute direction et qui, à une occasion, ont entraîné l'encerclement par l'armée, neuf jours durant, d'une zone commerciale de la ville pour assurer aux auditeurs la possibilité de faire leur travail<sup>1</sup>, ou encore l'assujettissement de « stars », comme Juan Luis Guerra, aux normes de la législation fiscale<sup>2</sup>, toutes ces expériences, rapportées avec émotion par les acteurs, ont sans doute joué en faveur de l'engagement collectif.

C'est donc le concours de plusieurs circonstances qui produit l'effet d'emballlement analysé. Jorge Napurí énonce cette structure causale multiple, tout en accordant un rôle premier à l'action (*agency*), lorsqu'il dit : « Voir que ton leader est en train de se tuer pour l'institution, voir qu'il te donne du confort, voir qu'il te donne une rémunération bien meilleure, voir qu'il te donne un meilleur traitement aux ressources humaines avec une formation professionnelle de haut niveau ... je suis prêt à tuer pour cette institution. »<sup>3</sup>

Il faut toutefois se garder de tomber dans une vision trop angélique qui passerait outre les enjeux salariaux, professionnels et statutaires dans les motivations individuelles. Une candidate admise dans la première phase de recrutement post-réforme dit avoir été en partie motivée par l'expérience d'une amie à elle qui, en peu de temps, avait connue une promotion importante à Sunat alors qu'elle, de son côté, se trouvait confrontée à des perspectives de carrière plus lentes dans le secteur privé<sup>4</sup>. Cette « possibilité de croissance », pour reprendre son expression, tient à la conjoncture spéciale dans l'évolution de l'organisation qui fait suite à la réduction massive du personnel et à la mise à plat des places occupées. Renán Bojórquez explique que cette disponibilité de positions hiérarchiques motivait une compétition entre les nouvelles recrues qui cherchaient à se démarquer, ce que confirme une de ces anciennes

---

<sup>1</sup> Article paru dans le journal *La República* le 26 février 1992 : « Sunat tomó el corazón comercial de la Victoria ». Ces faits ont également été évoqués dans plusieurs entretiens.

<sup>2</sup> Article paru dans le quotidien *El Comercio* le 10 juin 1992. Fait évoqué dans un entretien.

<sup>3</sup> Cadre de Sunat, entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>4</sup> Entretien avec une ex-fonctionnaire de Sunat, février 2009.

collègues<sup>1</sup>. D'autres hauts fonctionnaires, y-compris dans l'entourage proche d'Estela, citent l'augmentation de leurs revenus ou l'accès à un statut supérieur comme des raisons à leur choix d'intégrer le projet de réforme. A nuancer toutefois par les propos d'un de leur collègue qui, au contraire, pointe la stabilité de sa situation et de sa carrière au sein de la BCR comme une incitation à relever le défi de reconstruire l'administration fiscale<sup>2</sup>.

Ces conditions très particulières de travail intensif et les problèmes spécifiques qu'elles soulèvent font l'objet d'une prise en compte par l'institution. Voici ce que le cadre chargé de la formation des auditeurs affirme lorsqu'il se souvient des réponses apportés à la situation d'alors :

« Ce que nous avons fait, c'est organiser une fête de Noël. Dans chaque section, chercher un père Noël. On ramenait la famille, les fils des fonctionnaires. Le jour avant Noël on faisait des cadeaux parce que beaucoup d'entre nous travaillaient de huit heures du matin à huit heures et demi, des fois on restait toute la nuit parce qu'il fallait travailler et les familles étaient laissées de côté. Alors il fallait récupérer cet aspect psychologique familial. Et je me suis dit que la seule façon était d'organiser des activités sociales. »<sup>3</sup>

En somme, l'organisation est mue, pendant la phase de la réforme, par un ensemble de facteurs subjectifs qui, bien que divers dans leurs contenus, l'investissent d'une force particulière. Selon l'expression fine de Luis Francia, cette dynamique confère à l'institution « un charme personnel »<sup>4</sup>. Au principe du mouvement, la figure du leader et l'idéal qu'il porte tiennent une place capitale. Au travers du mouvement se réalise, semble-t-il, un processus identitaire. Outre les témoignages personnels examinés ci-dessus, la Sunat est reconnue dans les sondages où elle apparaît parmi les « institutions publiques » les « plus efficaces », ou comme le troisième plus grand succès du gouvernement de Fujimori après la maîtrise de l'inflation et la défaite de Sentier Lumineux<sup>5</sup>. Ainsi, à travers tout ce processus de définition

---

<sup>1</sup> Ex-fonctionnaire de Sunat, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec des membres de l'équipe d'Estela, février 2009.

<sup>3</sup> Entretien avec Luis Francia, haut fonctionnaire de Sunat, février 2009.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Cf. Durand, F., et Thorp, R., *op.cit.*, p.221



de la mission et d'inculcation de valeurs, opéré par le leadership, se consolident les engagements de l'organisation et de son personnel, revêtant la Sunat d'une « *distinctive identity* »<sup>1</sup>. Rien de plus éloigné, à cet égard, du « monstre » bureaucratique anonyme et déshumanisant.

Toutes les transformations analysées dans ce chapitre sont à l'origine de succès indéniables dans l'exercice de la fiscalité. En 1990, 700 contribuables apportaient 90% du revenu fiscal<sup>2</sup>. Or, avec la réforme, la catégorie des « gros contribuables », dits PRICOS, s'accroît de 1212 à 7400. La contribution de ces derniers représente, en 1994, 63% du total des prélèvements<sup>3</sup>. D'autre part, le nombre de contribuables inscrits dans les registres fiscaux atteint les 558 000 en juillet 1993, et ce sans tenir compte des salariés, dont les contributions sont retenues par l'employeur. En trois ans, le taux d'évasion sur la TVA est réduit de moitié par le biais d'un contrôle accru sur les acteurs économiques. A ce niveau, le nombre d' « interventions » pour vérifier l'émission de certificats de vente passe, dans la province de Lima, de 5,600 en 1992 à 50,000 en 1993<sup>4</sup>. De plus, la composition des recettes fiscales évolue vers une formule plus stable puisque la part autrefois dominante des impôts sélectifs sur certains biens de consommation, en particulier l'essence, et des taxes sur les taux de changes est réduite au profit de la TVA et de l'impôt sur le revenu. Ainsi la TVA en vient à constituer 44% du produit fiscal en 1994<sup>5</sup>. Le budget de l'institution, qui correspond à 2% des prélèvements effectués, passe de 51,4 millions de nuevos soles en 1991 à 190 en 1994, puis à 360 en 1996<sup>6</sup>. Surtout, le niveau de pression fiscale passe de 5,8% du PIB en 1989 à plus de 14% en 1994 (cf. annexes, doc.2). Bref, les capacités administratives et l'efficacité de l'organisation connaissent une hausse très importante à l'issue du processus de réforme décrit dans ce chapitre.

---

<sup>1</sup> Selznick, P., *op.cit.*, p.62

<sup>2</sup> Arias, L., « El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana », *op.cit.*, p.2

<sup>3</sup> Arias, L., « El control de gestión en la administración tributaria en el Perú », *op.cit.*, p.7

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.15

<sup>5</sup> Arias, L., « El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana », *op.cit.*, p.3

<sup>6</sup> Durand, F., « El desarrollo institucional de Sunat: factores de éxito y fracaso. », *op.cit.*, p.23

Mis à part le caractère personnalisé et émotif de l'action, le mouvement amorcé est bien celui d'une institutionnalisation du modèle bureaucratique wébérien. Grâce aux dispositions juridiques et administratives adoptées ainsi qu'à la volonté et la rigueur manifestées par les acteurs de la réforme dans leur application, l'ingérence politique, le clientélisme et la corruption sont, dans une large mesure, extirpés. Deux responsables de gestion de ressources humaines interrogées séparément racontent comment les lettres « de recommandation » envoyées par les hommes politiques, notamment les parlementaires, étaient déchirées sans problème, ou comment, à leurs appels téléphoniques, elles répondaient par l'explication précise des procédures de recrutement<sup>1</sup>. Le directeur adjoint, Luis Arias, garantit que, jusqu'à son départ en juin 1995, *aucun* fonctionnaire n'est entré à Sunat qui n'ait passé les épreuves d'admission<sup>2</sup>. Cette tendance, cependant, s'interrompt, et, par des voies diverses, le fisc est peu à peu inféodé à des intérêts économiques et politiques identifiables. C'est l'objet du chapitre suivant que d'éclairer ce changement de cours.

---

<sup>1</sup> Entretiens avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009. Ce jugement exclut bien sûr les *cargos de confianza*, qui relève de la volonté du *superintendente*.

### III - Chapitre 3 : Le pouvoir contre l'Etat : défense et cooptation de Sunat dans les années 90

---

Le texte de la loi 24829, qui marque la création de Sunat, insiste sur son « autonomie » de nature « fonctionnelle, économique, technique, financière et administrative ». Le mot « autonomie » est récurrent dans les entretiens réalisés. Ce qu'il désigne, en pratique, c'est la possibilité pour la direction administrative du fisc de prendre librement les décisions relatives au développement de l'organisation – son infrastructure, la gestion de son personnel, les politiques salariales, le contrôle des contribuables, etc. – et de les mettre en œuvre. Par conséquent, l'enjeu central derrière l'octroi de cette autonomie est *politique*. A l'image de n'importe quel autre organe d'Etat faiblement institutionnalisé, la Sunat est en proie à des pressions multiples qui émanent de son environnement politico-bureaucratique et répondent d'ordinaire à des intérêts particuliers. Il s'agit donc, à travers le texte fondateur, d'« armer » l'institution, selon une expression de l'un de ses dirigeants évoquée plus haut, contre les prétentions et convoitises d'acteurs qui, par leur position politique, sont susceptibles de tirer profit de leur capacité, formelle ou informelle, d'intervenir sur l'organisme. En ce sens, l'autonomie apparaît comme la retraduction pratique du concept d'« *insulation* » avancé par B. Geddes, qui constitue dans son cadre théorique une condition fondamentale à l'efficacité bureaucratique.

Or, – et c'est, là encore, une implication du degré faible d'institutionnalisation – l'inscription de l'autonomie dans les textes de loi ne signifie pas, pour autant, qu'elle est acquise en tant que paramètre stable de l'activité bureaucratique. L'analyse du développement législatif de la Sunat a montré que, de fait, le principe demeure largement inappliqué jusqu'à l'arrivée d'Estela. Les lignes qui suivent s'intéressent à ce qui advient par la suite, jusqu'à la chute du régime de Fujimori en novembre 2000. Elles montrent que cette autonomie, avec tous les droits et compétences qui lui sont associés, est l'objet d'une lutte permanente entre ceux qui dirigent l'administration fiscale et les acteurs qui l'entourent. L'argument développé pose que, de même que la personnalité et les capacités de l'acteur apparaissent décisives au fonctionnement interne de l'administration – ce que l'on a mis en évidence à travers la notion de leadership –, la protection de l'institution et le respect de ses prérogatives dépendent aussi des caractéristiques du chef de l'organisation et des ressources dont il dispose. Par ce biais,

on rejoint derechef la notion de leadership, mais sous un autre rapport qui a trait à la relation entre l'organisme et son environnement, à travers son corps dirigeant.

Selznick écrit à ce sujet :

« *The leader's job is to test the environment to find out which demands can become truly effective threats, to change the environment by finding allies and other sources of external support, and to gird his organization by creating the means and the will to withstand attacks.*»<sup>1</sup>

Le déclin continu des capacités de Sunat, de son autonomie et de sa vocation de service public résulte, entre autres, d'une baisse importante des capacités de résistance de sa direction aux pressions extérieures. La réforme de Sunat, on l'a dit, heurte les intérêts d'acteurs sociaux divers qui réagissent avec plus ou moins de véhémence et d'efficacité en fonction de leur perception des coûts et des ressources dont ils disposent. Certes, l'appui présidentiel et la crise économique ont permis de neutraliser provisoirement leur impact, mais leur présence au sein du gouvernement et leur activité à l'encontre du processus d'autonomisation du fisc se sont maintenues tout au long de la décennie.

Leurs interventions prennent des formes diverses, plus ou moins préjudiciables au fonctionnement de l'administration. La première consiste à faire entrer du personnel dans l'institution comme une forme d'appropriation privée de ses ressources. Sandro Fuentes, directeur de Sunat après Manuel Estela, répond de cette manière à la question de savoir ce que lui demandent les politiciens :

« Traditionnellement, du travail pour un parent ou un proche (*allegado*), à quoi nous sommes habitués ici. C'est normal que les gens [les hommes politiques] appellent pour demander un poste »<sup>2</sup>.

Une autre forme d'incidence repérée dans la recherche passe par la modification du cadre légal et, par cette voie, des facultés juridiques de l'institution. Ainsi des restrictions imposées à son budget, à ses décisions dans la nomination du personnel, etc. Cependant, compte tenu de l'ampleur et de la complexité du processus de la réforme, l'incidence par voie législative ou réglementaire sur le développement de l'institution s'exerce aussi à travers la

---

<sup>1</sup> Selznick, P., *op.cit.*, p.45

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

définition de la politique fiscale. Le principe de légalité suivant lequel seul le législateur est seul habilité à prendre des décisions en matière de politique fiscale a souffert, on l'a vu, de nombreuses entorses. D'abord, parce que la situation était telle, au tournant de la décennie, que l'exécutif s'est vu délégué plusieurs fois des facultés législatives extraordinaires. Ensuite, parce que la confrontation politique entre les deux pouvoirs a réduit la participation du congrès jusqu'à sa fermeture et dissolution. S'ajoutent les conséquences typiques de l'exécution des dispositions législatives : par la réglementation des lois fiscales dont le MEF a la charge, des inflexions et distorsions sont introduites, parfois délibérément, qui modifient l'incidence sociale du projet originel. Un cas retentissant est référé plus bas.

Or, les circonstances extraordinaires où la réforme est engagée avaient eu pour conséquence de doter la Sunat d'une participation importante dans la décision législative en matière fiscale, y-compris dans l'élaboration du nouveau code. Mais l'administration fiscale perd, peu à peu, son droit de cité ; elle se trouve assujettie à la mise en œuvre de dispositions contraires à ses principes de développement institutionnel, à l'esprit de la réforme, répondant à des intérêts particuliers qu'il s'agira de porter à jour.

Enfin, une troisième forme d'ingérence dont Sunat fait l'expérience est celle de la cooptation de fonctionnaires à des postes clés de la hiérarchie ou même, plus largement, d'unités organisationnelles qui en viennent à répondre, de manière plus ou moins directe, aux ordres d'acteurs externes ou à leurs propres intérêts, indépendamment des directives émises par la hiérarchie.

Toutes ces pratiques compromettent logiquement le fonctionnement autonome de l'administration. Or, à mesure que déclinent les capacités politiques des dirigeants de l'institution, l'emprise des acteurs externes, par le biais notamment des modifications juridiques et de la cooptation d'acteurs clés au sein de l'organisation, s'accroît jusqu'à venir saboter le processus d'institutionnalisation en cours. L'analyse menée dans la première section de chapitre considère, par conséquent, deux variables interdépendantes : les capacités des acteurs dirigeants et l'évolution du contexte politique où ces capacités s'exercent. La deuxième section s'intéresse à un moment charnier dans l'évolution de Sunat qui correspond au mandat du deuxième *superintendente* après Estela, Adrián Revilla, entre mai 1994 et janvier 1997. Le rapport entre le rôle du leadership à l'intérieur l'organisation et dans son environnement sociopolitique, rapport suggéré dans la citation de Selznick citée plus haut, se

trouve bien mis en évidence durant cette phase « critique ». Enfin, la troisième section analyse les ressorts de la dérive de Sunat vers un instrument de chantage, d'intimidation et d'extorsion, utilisé en particulier contre les opposants du régime.

### ***A - La lutte pour l'autonomie : une affaire personnelle***

Au point de vue de l'opposition à la consolidation d'une administration fiscale autonome et efficace, une catégorie hybride, composée de groupes et d'intérêts différenciés, mais jouissant d'une relative unité organisationnelle, joue un rôle central. Cette catégorie, parfois désignée sous le terme de *comunidad empresarial* ou *business groups*, rassemble le patronat, les industriels, les détenteurs du capital financier, les grands commerçants, etc., regroupés à l'époque au sein de la CONFIEP (*Confederación intersectorial de la empresa privada*). Une sociologie de ce groupe d'intérêt composite dépasse le cadre de cette étude, mais il n'en constitue par moins un acteur pertinent ou, à tout le moins, un groupe de référence qu'il faut prendre en compte par ses voies avérées d'influence sur le gouvernement. Dans la suite, cette catégorie est désignée, pour faire simple, sous le terme générique de « patronat ».

La Confiep naît en 1984. A l'époque, le paysage patronal est divisé, selon la structure productive du pays, en différents secteurs organisés au sein de structures associatives (*gremios*), la plupart d'étendue nationale, dont la *Sociedad Nacional de Minería* (SNM), la *Cámara de Comercio de Lima*, la *Asociación de Exportadores* (ADEX) ou la *Sociedad Nacional de Industrias* (SNI), entre autres. Alors que les deux premières militent depuis toujours en faveur d'une libéralisation des échanges internationaux, les autres ont pu adhérer, à une époque, au projet de développement par substitution d'importations, marqué d'une forte composante protectionniste. Mais l'échec cinglant de l'expérience « hétérodoxe » menée par Alan Garcia a entraîné, à la fin des années 80, l'intégration de l'ensemble de ces secteurs sous l'égide de Confiep<sup>1</sup>.

Ainsi, dans la conjoncture politique préélectorale de la fin des années 80, les membres de Confiep, à l'instar de l'ensemble des classes possédantes, prennent fait et cause pour Mario Vargas-Llosa, candidat qui incarne le projet de réformes libérales et symbole de la culture légitime hispanophone. Or, la victoire de Fujimori sur Vargas-Llosa entraîne un

---

<sup>1</sup> Durand, F., *La mano invisible en el Estado*, cf. biblio., p.49-50

rapprochement de personnalités liées au candidat perdant avec le nouvel élu, dont certaines sont issues ou très proches des élites économiques, selon un mouvement décrit au premier chapitre. A en croire Fransisco Durand, Fujimori manifeste lui aussi de l'intérêt dans ce rapprochement. Lors d'une réunion tenue peu avant son entrée en fonction avec d'importants chefs d'entreprises, à laquelle était présent le président de Confiep, Jorge Jaime Camet, riche industriel du bâtiment, le nouvel élu aurait « offert » des ministères clés au groupe de décideurs économiques, comme celui d'économie et finances (le MEF) ou celui de l'industrie<sup>1</sup>. De fait, Camet lui-même est nommé ministre de l'industrie puis, en janvier 1993, prend la direction du MEF. Avant lui, Carlos Boloña, jeune économiste formé à Oxford, promoteur d'un libéralisme radical, avait occupé le ministère d'économie, auquel il revient peu avant l'effondrement du régime. L'influence de ces deux acteurs sur la construction de Sunat est jugée néfaste par les artisans de la réforme ; les circonstances en sont éclairées ci-dessous.

Par ailleurs, en 1994, la Confiep fonde un think-tank du nom d'*Instituto Peruano de Economía* (IPE), dans lequel participent un ensemble d'économistes d'orientation néolibérale très marquée tels que Roberto Abusada, Fritz Dubois ou encore Jorge Baca Campodónico, qui allait devenir directeur de Sunat en 1997 puis ministre d'économie en 1998. Certains membres de l'IPE sont conseillers du gouvernement et les études produites par l'institut ont la réputation d'orienter la politique économique. Comme l'écrit Moisés Arce :

*« Camet worked very closely with the IPE, Confiep's pro-business think-tank created in 1994, to the extent that it became increasingly difficult to distinguish which set of proposals were drawn by the IPE as opposed to the government itself. »*<sup>2</sup>

Bref, le grand patronat organisé disposait au sein du MEF d'un levier puissant pour faire valoir ses intérêts, contrairement bien sûr à l'imposition par l'application stricte de la législation fiscale que voulaient les acteurs de la réforme fiscale. A preuve les déclarations d'Arturo Woodman, le président de Confiep, en 1994, qui soutient qu'un « homme d'affaires » doit prendre les rênes de l'administration fiscale au prétexte qu'il saura mieux déjouer la fraude sur la TVA car « il sait où se trouve le piège ». A cette occasion, Woodman affirme que certains impôts, comme celui sur le patrimoine des entreprises, « doivent

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.51

<sup>2</sup> Arce, M., *op.cit.*, p.45

disparaître ». Le taux de l'impôt en question est progressivement réduit de 90% dans les trois années suivantes<sup>1</sup>.

On comprend que le MEF soit souvent désigné à la Sunat comme l'ennemi principal de l'institution, le « grand monstre » qui a fini par l'« absorber »<sup>2</sup>. Aux motifs socioéconomiques se mêlent, du reste, les enjeux administratifs. L'autonomie du fisc représentait, d'une part, une perte de compétence pour le ministère qui, jusqu'en 1988, exerçait un contrôle direct sur l'administration des impôts. D'autre part, la Sunat a pour fonction l'application des règlements fiscaux conçus et rédigés d'ordinaire par le MEF. Dès lors, la montée en puissance de la Sunat avec Estela et sa participation accrue, par disposition du président, dans l'élaboration des normes fiscales signifiait, là encore, une limite aux pouvoirs de l'entité ministérielle<sup>3</sup>. Enfin, l'attribution au fisc d'un taux fixe du budget public réduisait la part des ressources gérées par le ministère.

C'est sur ce dernier plan que, dès juillet 1992, est porté le premier coup du MEF contre l'autonomie de Sunat, imputé dans la presse au vice-ministre d'économie Alfredo Jalilie mais dont le commanditaire aurait été le ministre Carlos Boloña. Ainsi un projet de Loi de Modification du Budget, dont la Sunat n'avait pas été informée, imposait des restrictions sur les dépenses de l'organisation qu'il rendait sujettes à l'autorisation de la Banque de la Nation et du directeur du Budget Public. Les hausses salariales étaient placées sous régulation du « pouvoir exécutif » et le budget total de l'administration fiscale était limité à un montant fixe (60 000 000 de soles), indépendant de l'augmentation des prélèvements.

L'incident est rapporté dans la revue *Gestión* sous le titre : « Des intérêts constitués (*intereses creados*) boycottent les fiscalisations de la Sunat », et l'article commence par :

« Des groupes affectés par l'œuvre intense de fiscalisation que la Sunat développe depuis quelque temps seraient parvenus à introduire dans la Loi de Modification du Budget de 1992 de sérieuses restrictions budgétaires... »<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Interview parue dans le journal *l'Expresso* le 14 mai 1994.

<sup>2</sup>Entretien avec Jorge Napurí, cadre de Sunat, février 2009.

<sup>3</sup>Fujimori avait exigé une révision par les cadres de Sunat de toutes les normes fiscales avant d'y apposer sa signature. (Entretien avec Sandro Fuentes, février 2009)

<sup>4</sup>Article paru dans la revue *Gestión* le 13 juillet 1992.



Or l'échec de la manœuvre tient, principalement, au contrecoup du *superintendente* de l'époque, Manuel Estela. L'« autonomie absolue » était, on s'en souvient, une des trois conditions exigées par Estela pour assumer la mission réformatrice, ce dont le président s'était personnellement porté garant. Fort de la reconnaissance publique dont la persévérance et les conquêtes dans la construction d'une fiscalité forte et neutre avaient investi la Sunat et son leader, qui était perçu comme un facteur clé pour la continuité du processus, le *superintendente* rédige alors sa lettre de démission. Fujimori réagit aussitôt par la promesse à Estela qu'il ne signera pas le texte de loi tant qu'il n'aura pas été modifié, lui « réitère sa confiance » publiquement et « donne l'ordre » d'éliminer les articles à l'origine de la controverse<sup>1</sup>. L'affaire défraie la chronique.

Dans cette confrontation, comme dans d'autres recueillies sur le terrain, dont certaines qui se sont jouées dans les coulisses, l'issue favorable à la réforme semble venir de la mobilisation de deux ressources essentielles par l'acteur dirigeant : l'autorité du leader, fondée sur sa reconnaissance et sa popularité, et le soutien du chef de l'Etat. Le recours par Estela à la menace de démission a été, selon le témoignage de deux cadres de Sunat, employé à plusieurs reprises. Dans ces conditions, l'autre modalité, moins puissante, de captation politique, à savoir l'obtention de postes de travail sur des critères personnels, est frappée d'inanité, ce que donnent à voir clairement les mesures et pratiques rapportées au chapitre précédent.

En octobre 1992, une nouvelle disposition du MEF établit la possibilité pour les entreprises du secteur exportateur et minier de déduire les impôts versés sur la consommation de carburants de leurs bases d'imposition sur le revenu et le patrimoine. La Sunat manifeste son opposition à cette mesure qui représente une entaille considérable sur le revenu fiscal et dénonce l'incohérence d'une disposition qui favorise un secteur, les exportateurs, ayant déjà bénéficié d'une dévaluation récente. Estela quitte la Sunat le mois suivant pour des raisons non éclaircies.

Son successeur, Sandro Fuentes, est un avocat rattaché à l'un des plus prestigieux cabinets du pays. Ayant rencontré Estela, qui lui a trouvé une « formidable vocation de service public », en 1990, Fuentes participe à la réforme du fisc dès l'origine en tant que consultant externe. Même s'il n'a pas le charisme de son prédécesseur, sa période à la tête de

---

<sup>1</sup>Article paru dans l'*Expresso* le 13 juillet 1992.

Sunat est d'ordinaire perçue comme s'inscrivant dans la continuité du processus enclenché en 1991 du fait, en partie, de ses bonnes relations avec l'équipe d'Estela. La croissance jusque-là exponentielle des prélèvements fiscaux accuse certes un ralentissement (cf. annexes, doc.2), qu'il explique par le délai naturel dans les rendements de certains dispositifs techniques récemment mis en œuvre<sup>1</sup>. D'autres évoquent une perte de vigueur dans les politiques de fiscalisation jusqu'alors implacables qui, selon un employé, s'explique par les préoccupations de carrière d'un avocat tenu de rester en bons termes avec les agents du secteur privé<sup>2</sup>.

Fuentes n'en détient pas moins un atout capital : Santiago Fujimori. A l'égal de Manuel Estela, Fuentes entretient avec le frère du président une relation personnelle. Et, à l'époque, le frère du président conserve une influence puissante sur le gouvernement, au point que Susana Higuchi, la femme du président, l'appelle l'« ombre du palais »<sup>3</sup>. Par ailleurs, l'attitude du président continue d'être favorable à la technicisation de la politique fiscale, donc à la participation de l'administration fiscale et de ses cadres dans sa définition. Aussi avait-il donné l'ordre que n'importe quelle disposition en matière fiscale, avant d'être signé par lui, soit révisée et approuvée par Sunat. Cette mesure, le président l'explique au *superintendente* en suggérant des doutes sur les intérêts de ses ministres par opposition à la mentalité technicienne des fonctionnaires fiscaux<sup>4</sup>.

Ces circonstances ont permis au chef de la Sunat de contourner les requêtes venant des hommes politiques. Ainsi raconte-t-il qu'à une occasion, un ministre lui a demandé d'effectuer un audit à une entreprise qui, prétendait-il, violait la loi fiscale, en se targuant d'avoir l'assentiment du président. L'affaire, rapportée à Fujimori par Fuentes, a valu au ministre une correction séance tenante, devant le directeur de Sunat. Quant aux parlementaires, lorsque ceux-ci appartenaient au même camp politique que l'exécutif, leurs demandes informelles étaient référées, par prudence, au président, même si l'annonce du fait entraînait d'ordinaire une rétractation immédiate des demandeurs. Celles des autres forces partisans étaient rejetées sans problème<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Article paru dans *Expreso* le 29 août 1993.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Voir Bowen, S., *op.cit.*, p.39-40

<sup>4</sup> Entretien avec Sandro Fuentes, février 2009.

<sup>5</sup> Entretien avec Sandro Fuentes, Lima, février 2009.

Ce mode de protection de l'organisation contre l'ingérence politique informe, d'une part, sur la centralité de la volonté présidentielle, posée au premier chapitre comme une caractéristique structurelle du régime. D'autre part, s'observe une évolution dans le type de ressources mobilisées : tandis qu'Estela mettait sur le tapis sa propre personne, avec tout le capital symbolique et politique qui lui était attaché, Fuentes fait fonctionner ses réseaux. Ces deux stratégies s'avèrent, dans le contexte où elles sont déployées, relativement efficaces.

Sous Fuentes, la Sunat s'est aussi vue confrontée à des manœuvres légales semblables à celles auxquelles s'était opposé Estela. Ainsi, en février 1993, le directeur de Sunat défend devant une commission du congrès l'inopportunité d'octroyer une amnistie fiscale prévue dans un projet de loi en discussion, amnistie qui reviendrait à « jeter par-dessus bord tout le travail réalisé par Sunat »<sup>1</sup>. Début 1994, un problème du même ordre surgit lorsque le MEF, réglant une loi qui autorise les regroupements d'entreprises, introduit une clause qui permet d'opérer, dans le mouvement, une double dévaluation des actifs, d'où les grandes entreprises pouvaient tirer des bénéfices énormes, rongant d'autant les recettes fiscales. Opposée par Fuentes, cette disposition est dérogée provisoirement, puis adoptée après le changement de directeur<sup>2</sup>.

En mai 1994, Adrián Revilla prend la place de Sandro Fuentes. La direction de Revilla est perçue par beaucoup, en particulier par les membres de l'équipe initiale, comme un moment d'inflexion ou de transition dans le développement de l'organisation. C'est là que s'opère le renversement des rapports de force entre la direction de Sunat et les titulaires du MEF au profit de ces derniers. La section suivante analyse plus en détail ce qui se joue à ce moment au sein de l'organisation ; pour lors, il s'agit simplement de cerner le profil du personnage dans son rapport au jeu politique.

Revilla est un avocat qui, bien qu'il a travaillé pour la BCR, n'est pas issu, comme a beau jeu de le préciser Luis Arias, de son « école ». Réputé d'une honnêteté irréprochable, même les cadres de l'équipe de la BCR, avec qui il se brouille, ne mettent pas en cause la rectitude de ses intentions. Cependant, son attitude à l'égard du MEF et des contribuables est vivement critiquée sur le registre de la « faiblesse », voire de la « soumission ». Un cadre, ramené par Estela et qui quitte la Sunat à cette période, lui reproche d'aller demander au MEF

---

<sup>1</sup> Article paru dans *El Comercio* le 4 février 1993.

<sup>2</sup> D'après l'entretien avec Sandro Fuentes, en février 2009.

son avis sur des choses<sup>1</sup> qui ne nécessitaient pas la démarche<sup>1</sup>. Une autre cadre, appartenant au même groupe, le décrit comme quelqu'un de « totalement manipulable »<sup>2</sup>.

Les ressorts de la relation, de plus en plus conflictuelle, entre Revilla et Camet, s'apprécient à travers les publications journalistiques de l'époque. Dès 1995, Sunat est tenu de reverser au Trésor la part de son budget qu'elle n'aura pas dépensée dans l'année. Parmi les mesures que la Sunat « propose au MEF » en avril 1996 pour élever les recettes fiscales selon une « suggestion » du FMI, certaines, qui affectent en particulier les intérêts des consortiums, ne sont pas prises en compte<sup>3</sup>. En même temps, une loi expliquée par Camet devant une commission du congrès offre aux contribuables, y-compris ceux qui accusent des retards d'intérêts, la possibilité d'amortir (*fraccionar*) le règlement de leur dette fiscale. Cette loi est promulguée en septembre 1996 par le très polémique DL 848. Ainsi Revilla, qui avait peu avant exprimé son désaccord avec « n'importe quel genre d'exonération » tout en reconnaissant qu'il était tenu d'accomplir les dispositions prises par le MEF<sup>4</sup>, ne cache pas sa contrariété et déclare, de surcroît, méconnaître le taux d'intérêt « *compensatorio* » dont le MEF prévoit l'application en pareille circonstance, pour lequel il demande une « précision »<sup>5</sup>. Ces divergences dénotent, au demeurant, l'absence de coordination dans la mise en œuvre de la politique fiscale dès lors que l'administration fiscale se trouve écartée de la prise de décision.

D'autres normes, promulguées sous Revilla, obéissent aussi bien aux intérêts du patronat. En novembre 1996, le taux de la taxe d'habitation, FONAVI, couverte par les employeurs, est réduit de 9 à 7% et son assiette élargie aux professions libérales et aux travailleurs indépendants malgré les critiques sévères d'experts comme Zolezzi relayées par Revilla. L'usage de ses pouvoirs fiscaux par l'exécutif à des fins électorales et politiques, qui débute franchement fin 1994 avec la mise en œuvre d'un large programme d'amnistie en vue des élections prochaines, se poursuit après la réélection de Fujimori, doublé d'une politique

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Articles parus dans *Expreso* le 18 avril 1996 et dans *Gestión* le 15 mai 1996.

<sup>4</sup> Interview à Adrián Revilla publiée dans *El Comercio* le 27 avril 1996.

<sup>5</sup> Article paru dans la revue *Gestión* le 25 septembre 1996.

plus conciliante à l'égard de divers secteurs de l'économie qui voient la distribution d'exonérations fiscales<sup>1</sup>.

La position de faiblesse relative du *superintendente* explique, en bonne mesure, les entorses faites à l'application rigoureuse d'une législation universelle qui avait servi de fil directeur de la réforme. Cette « faiblesse » transparait dans les termes de sa relation avec le MEF qui reflètent une perte de pouvoir politique du directeur de Sunat. Revilla doit traiter avec la vice-ministre. Après l'édiction par le MEF d'un règlement qui limitait le budget du fisc, dont la correspondante du *superintendente* disait ne pas être au courant, Revilla transmet par écrit l'affaire au président. Il se fait alors réprimander par le ministre, Jorge Camet, qui lui reproche de ne pas lui en avoir fait part au préalable, à quoi Revilla répond : « mais alors dites moi à qui je dois m'adresser, à vous ou à votre vice-ministre ? »<sup>2</sup>

Cette « faiblesse » de Revilla, énoncée par plusieurs acteurs, peut être entendue comme son manque relatif de ressources politiques ; elle s'éclaire dans un contexte où les rapports de force entre acteurs au sein du gouvernement subissent des rééquilibrages de conséquence. Santiago Fujimori, par qui Revilla avait, selon lui-même, été « ramené », est évincé du gouvernement en 1996. Voici l'explication qu'en donne deux journalistes, Sally Bowen et Jane Holligan :

« Montesinos n'admettait aucun rival [...] En 1996, il s'est débarrassé d'un de ses opposants les plus dangereux, Santiago Fujimori [...]. D'une timidité notoire, Santiago s'était forgé pour lui-même l'image d'un avocat pointilleux. Au nombre de ses tâches était celle de réviser beaucoup de lois émises par le gouvernement, en même temps qu'il œuvrait comme un administrateur infatigable. Santiago a su s'entourer de bureaucrates efficaces et désireux d'améliorer l'administration désastreuse du pays »<sup>3</sup>.

De son côté, le président, qui avait bénéficié à l'origine de sa condition d'outsider pour la mettre en place des réformes radicales, se trouve lié à présent par ses aspirations de réélection – en 1995 et en 2000 – et par les alliances nouées avec le patronat<sup>4</sup>. L'ombre de

---

<sup>1</sup> Sur l'ensemble de ces mesures et leur intérêt pour les *business groups*, Arce, M., *op.cit.*, pp.67-75

<sup>2</sup> Entretien avec Adrián Revilla, février 2009.

<sup>3</sup> Bowen, S. et Holligan, J., *op.cit.*, pp. 301-302. Sur Montesinos, voir section 3, chap.3

<sup>4</sup> Malgré son impopularité, Camet reste cinq ans à la tête du MEF, un record pour n'importe quel ministre du régime.

Camet plane sur la démission de Revilla en janvier 1997. Un article dans *Gestión* relie en effet le départ imminent du *superintendente* à l'exacerbation de ses différends avec le ministre d'économie qui aurait, au préalable, tenté de le destituer. Le texte évoque en outre les critiques virulentes prodiguées par le ministre à l'endroit de Revilla qui, à une occasion, a convoqué une conférence de presse expressément pour s'en défendre<sup>1</sup>. Le démissionnaire contraint, qui a défini ses rapports avec le MEF comme une « lutte permanente », argumente lui aussi dans le sens d'une manœuvre de la part de Camet qui, sous prétexte d'une baisse dans les rendements de l'administration fiscale, aurait forcé son départ, un rapport international commandé par le ministre à l'appui.<sup>2</sup> Cette opinion est largement soutenue par la presse.<sup>3</sup> Et, lorsque, cherchant à se prémunir contre les critiques de Camet, le *superintendente* présente au président des preuves de leur manque de fondement, celui-ci lui répond, d'après Revilla : « je sais, mais si il y a un conflit entre toi et le ministre, tu comprendras que je dois préférer mon ministre ». Ce n'avait pas été le cas auparavant.

Début février 1997, Jorge Baca Campodónico, économiste de l'IPE, remplace Adrián Revilla sur proposition de Camet qui avait été jusqu'à préconiser la « réincorporation » de l'administration fiscale au ministère. Baca est décrit dans la presse comme « un homme des rangs » du ministre, dont il est proche et pour qui il a déjà travaillé. Plusieurs ex-fonctionnaires de Sunat situent dans ce passage la soumission définitive du fisc au ministère. En 1995, Baca avait publié au sein de l'IPE un rapport prescriptif de politique fiscale dont plusieurs recommandations ont fait l'objet de résolutions ministérielles avant même sa nomination comme directeur de Sunat. Ces recommandations accusent un biais nettement favorable aux catégories socioéconomiques représentées par la Confiep<sup>4</sup>.

Au plan des performances institutionnelles, la désignation de Baca se traduit dans la stagnation continue des taux de prélèvements globaux à 14% du PIB. C'est aussi à ce moment que se consolide la cooptation de secteurs clés de l'organisation par des forces extérieures, processus analysé dans la troisième section de ce chapitre. L'homme, décrit par Bowen et Holigan comme un fonctionnaire « nerveux et barbus qui avait une réputation de bureaucrate

---

<sup>1</sup> Article paru dans *Gestión* le 17 janvier 1997.

<sup>2</sup> Entretien avec Adrian Revilla, février 2009.

<sup>3</sup> Articles parus dans *Síntesis* (le 7 février 1997), *Gestión* (le 17 janvier 1997), *l'Expreso* (le 23 janvier 1997) et *Sólo Negocios* (semaine du 7 au 13 février 1997).

<sup>4</sup> Article dans *Gestión* du 5 février 1997.

gris »<sup>1</sup>, exerce selon Durand « un leadership moins ferme, plus opaque, essentiellement passif »<sup>2</sup>. Peu avant son entrée en fonction, Baca est convoqué par le « conseiller » obscur de Fujimori, Vladimiro Montesinos, qui commande en pratique le Service d'Intelligence National (SIN) et domine un réseau de corruption infiltré dans toutes les branches de l'Etat. A cette occasion, Montesinos fait part au nouveau chef du fisc de son projet d'introduire des effectifs du SIN dans l'unité policière de Sunat, suite à quoi Baca accours rapporter l'incident à Camet, sans pouvoir faire barrage aux desseins du « conseiller »<sup>3</sup>. De fait, certaines dispositions mises en place à l'époque sur instance de Montesinos, décrites dans la section 3, ont valu à l'ex-*superintendente* des peines carcérales qu'il purge actuellement à Lima, après une période d'exile et son extradition. Lors de son départ en 1998, Baca, nommé ministre d'économie, cède la place à son directeur adjoint, Jaime Iberico. La dégradation de l'institution continue, des pratiques comme la mise en vente d'opérations fiscales ou les interventions ciblées à motivation politique se poursuivent. L'impuissance, plus que la corruption de ces acteurs, s'explique autant par leur position personnelle de subordination à l'égard d'autres acteurs dominants, comme Camet, que par des mutations dans l'organisation du régime qui tend vers la construction d'un appareil autocratique de plus en plus corrompu où le président lui-même devient dépendant, dans l'exercice de son pouvoir, du chef du SIN qui tient les ficelles<sup>4</sup>. Dans ces conditions, reconnaît Luis Arias, les chances d'échapper à la cooptation politique pour n'importe quelle instance d'Etat, quelle qu'ait été la personnalité de sa direction, étaient fort minces<sup>5</sup>.

Les nombreux coups de théâtre qui ponctuent la vie politique péruvienne pendant l'année 2000 ne sont pas allés sans des répercussions éloquentes sur l'administration fiscale. En mai, Fujimori est réélu, suite au retrait de son adversaire, dans les scrutins les plus troubles de l'histoire du Pérou depuis le retour à la démocratie. En même temps, deux personnages

---

<sup>1</sup>Bowen, S. et Holligan, J., *El espía imperfecto*, cf. biblio., p.321

<sup>2</sup> Durand, F., « El desarrollo instucional de Sunat : factores de exito y fracaso. », *op.cit.*, p.29

<sup>3</sup>Ces faits son rapportés par Jorge Baca dans ses déclarations devant la *Comisión de Investigación de Delitos Económicos y Financieros* (CIDEF) instituée par le congrès en 2002. Voir Zapata, A., *Informe General* de la CIDEF, cf. biblio.

<sup>4</sup> L'évolution des rapports de forces et le pouvoir croissant de Vladimiro Montesinos sont décrits dans des livres comme ceux de Sally Bowen et Jane Holligan (*op.cit.*) ou celui des Carlos Iván Degregori (*op.cit.*).

<sup>5</sup>Entretien avec l'auteur, février 2009.

influent dans les premières années de la réforme reviennent sur scène. Ainsi de Santiago Fujimori. Par son entremise, un économiste de renom, Enrique Diaz Ortega, issu lui aussi de la BCR, est nommé directeur de Sunat le 26 août. De l'autre côté, suivant un scénario digne d'une œuvre dramatique, Carlos Boloña, le ministre d'économie qui, en 1992, avait cherché à freiner la réforme, reprend son ancienne fonction, mais en complicité ouverte avec Vladimiro Montesinos. Depuis son ministère, Boloña s'octroie par résolution suprême le pouvoir d'intervenir sur la nomination du personnel dans l'administration fiscale. Faisant usage de cette compétence, il place Mauricio Muñoz-Nájar, l'« homme de Montesinos », que Diaz Ortega avait voulu destituer de son poste d'*Intendente Nacional Jurídico*, au poste de directeur adjoint. Les différends entre Ortega et Muñoz-Nájar se multiplient. Un fonctionnaire décrit ainsi les rapports qui se jouent à ce moment : « Sur qui s'appuyer ? Santiago cherche ses amis. Les deux équipes [de Santiago et de Montesinos] s'affrontent »<sup>1</sup>. Finalement Diaz Ortega, dépourvu des moyens d'exercer sa fonction directrice sur une organisation noyautée, démissionne quarante-cinq jours après son entrée en fonction<sup>2</sup>. La dernière *superintendente* avant la chute du *fujimorismo*, Rosario Almenara, auparavant vice-ministre d'économie, avait été désignée par Boloña qui, selon deux cadres de Sunat issus de la réforme, voulait « s'en débarrasser ». Pendant les deux mois que dure son mandat, brusquement interrompu par la fuite de Montesinos en voilier et la démission consécutive, par fax, depuis le Japon, d'Alberto Fujimori, ses dispositions relatives à la désignation du personnel sont également bloquées par le ministère qui empêche la promotion de certains fonctionnaires de carrière.

Enfin, le gouvernement intérimaire de Valentín Paniagua replace, pour l'épilogue, Luis Arias à la tête de Sunat. C'est alors que sont menées dans l'administration fiscale, à l'image d'autres organes d'Etat, les enquêtes ayant abouti à la révélation de tous les crimes et délits pratiqués par Montesinos et consorts. Le « ménage » est alors fait en l'espace limité d'un an – la durée du gouvernement de transition – avant la désignation d'une nouvelle *superintendente* par le président suivant, Alejandro Toledo.

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Zapata, A., *Informe General* de la CIDEF, *op.cit.*, p.18



## ***B - La Sunat entre en crise***

Il s'agit, à présent, d'examiner de plus près les principes et les dynamiques à l'œuvre au moment où se produit le changement d'orientation. Le concept de « crise » désigne, dans cette perspective, moins l'effondrement des capacités administratives, qui s'opère progressivement, qu'une conjoncture charnière où les *patterns* de développement institués dans la réforme sont modifiés. Dans cette crise se joue le passage de la simple formulation et institution d'un cadre normatif à son ancrage durable dans les pratiques, qui constitue, selon la définition apportée en introduction, l'étape ultime de l'institutionnalisation. Ce moment critique, on l'a dit, s'incarne dans l'administration d'Adrián Revilla, entre mai 1994 et janvier 1997. Les circonstances qui viennent infléchir le « sentier de développement » instauré par Estela, sentier qui n'avait pas encore eu le temps de se consolider selon des mécanismes analysés au début du mémoire, sont d'ordres divers. De par certaines caractéristiques particulières de la réforme et des dispositifs qu'elle instaure, le passage du temps, qui œuvre d'habitude dans le sens d'une consolidation du sentier emprunté, fait surgir, dans ce cas, au bout de quelques années, des problèmes organisationnels où s'essouffle l'élan initial. Mais, en accord avec les propositions théoriques du premier chapitre, l'analyse qui suit envisage également le jeu des acteurs, leurs attributs et leurs initiatives, tous établis comme décisifs dans l'évolution du type de système administratif en question.

Une des règles mises en place au moment de la réforme a consisté à n'admettre, dans les procédés de recrutement, que des diplômés de moins de 28 ans, n'ayant pour la plupart aucune expérience professionnelle préalable. L'engouement collectif observable à l'époque s'est nourri, on l'a dit, d'une compétition entre les nouvelles recrues pour les places libérées par la remise à plat de l'organisation. Or, avec le temps, ces places sont peu à peu comblées, ce qui réduit d'autant les chances de mobilité professionnelle. L'échec dans la création d'une « ligne de carrière », c'est-à-dire d'un schème stable d'évolution à l'intérieur de l'organisation qui offre aux fonctionnaires des perspectives de promotion continue à rythme régulier, tient à ce qu'elle nécessite, comme l'explique une responsable de gestion des ressources humaines interviewée, une rotation permanente des cadres de la hiérarchie qui n'a pas lieu, ou, si elle a lieu, qui n'obéit pas à des normes institutionnelles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Entretien avec une responsable de gestion des ressources humaines, février 2009. Le gros des données analysées dans cette section est tiré des entretiens. J'ai cru bon, cependant, de laisser la  
*Jacinto Cuvi – « La réforme de Sunat » - Mémoire IEP de Paris – 2009* 105

Cet effet de « cristallisation » du corps bureaucratique joue aussi, de manière décisive, sur la dimension géographique. En effet, un des enjeux dans la construction d'une administration fiscale avait été l'extension de sa présence et de son emprise à l'ensemble du territoire national, ce qui avait supposé la création de nouveaux centres dans les villes de province – ou l'augmentation de leur personnel là où ils existaient déjà –, la construction fiscale devant parfois y être entreprise de toutes pièces. Cependant, les employés détachés en province, s'ils connaissaient des ascensions rapides dans leurs localités d'implantation, voyaient en même temps se réduire leurs possibilités de retour à la capitale<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la stabilisation des positions institutionnelles avait entraîné l'émergence de certains clivages informels fondés sur le degré d'ancienneté – les différences étant pourtant minimales sur ce plan – ou la taille des contribuables que chaque fonctionnaire avait à sa charge. D'où suivaient, d'après le diagnostic que fait Adrián Revilla après son entrée en fonction, des rivalités entre les coteries – *argollas* en jargon péruvien – ainsi formées<sup>2</sup>. Ces processus, propres à n'importe quelle organisation hiérarchique, s'avéraient plus problématiques du fait de l'homogénéité relative de la population comme conséquence des modalités spécifiques de recrutement. La majorité des employés devant obéir à des supérieurs de leur âge avec des attributs et compétences comparables aux leurs, les relations s'en ressentaient nécessairement.<sup>3</sup> Bref, la légitimité de l'autorité hiérarchique, composante essentielle du modèle wébérien, se trouvait dépourvue de fondements traditionnels à cause de la nouveauté du personnel et de l'originalité de l'administration réformée.

Cette situation était aggravée par l'effet d'autres critères ayant commandé les premiers processus de recrutement post-réforme. L'intelligence et les valeurs morales avaient en effet primé dans le travail de sélection, en conjonction avec l'efficacité et la productivité dans la distribution de primes et les concours internes, sur d'autres qualités comme les capacités relationnelles ou le leadership. Ainsi l'évolution de l'organisation dans le temps faisait

---

plupart des informateurs dans l'anonymat, c'est pourquoi la source des certaines idées, mises ou non entre guillemets, n'est pas systématiquement référée.

<sup>1</sup> Entretien avec Liliana Chiri, ex-cadre de Sunat en gestion des ressources humaines, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Entretiens avec Luis Arias et Liliana Chiri, février 2009.

apparaître des exigences fonctionnelles auxquelles ces « *cerebritos* » (grosses têtes) ne pouvaient répondre qu'imparfaitement.<sup>1</sup>

Parmi les causes multiples de ces évolutions figurent, à en croire plusieurs interviewés, les cadres cognitifs qui ont guidé l'action des pionniers de la réforme. Issus du secteur public, ces cadres, regroupés autour d'Estela, fonctionnent sur une « logique bureaucratique traditionnelle »<sup>2</sup>. En dépit de la flexibilité introduite par les normes législatives dans la gestion du personnel, et de certains principes de *New Public Management* comme l'équivalence proclamée entre salaires et rendement, l'administration opère sur la base d'une complète uniformité des critères et procédures de fonctionnement – incarnée, par exemple, dans les mécanismes de concours – fondée sur la dimension « universaliste » des bureaucraties modernes<sup>3</sup>. S'ajoute à cela la permanence de nombreuses contraintes procédurales en phase avec le contexte normatif de l'Etat dans lequel, malgré ses conquêtes de relative autonomie, Sunat continue d'opérer<sup>4</sup>. Ces principes généralistes, très efficaces lorsqu'il s'est agi de « faire le ménage » et de regarnir massivement l'institution, s'avèrent moins performants face à des problèmes plus fins de management comme ceux évoqués ci-dessus.<sup>5</sup>

Adrián Revilla et les quelques cadres qu'il ramène à Sunat, venant du secteur privé, portent à la fois d'autres modèles d'organisation, une certaine conscience des « problèmes » mentionnés, et une volonté honnête d'y faire face. A la différence de Sandro Fuentes, qui avait laissé les affaires techniques et administratives entre les mains des experts de l'équipe d'Estela, s'occupant pour sa part des relations publiques et politiques, Revilla fait preuve, comme il le reconnaît lui-même, d'une volonté de prendre part aux décisions concernant la vie administrative, l'organisation du personnel et les modes d'opération du fisc. Dans un esprit voisin au monde de l'entreprise, le nouveau *superintendente* introduit la priorité au service auprès contribuable – « ajouter la carotte à la massue » –, des pratiques de

---

<sup>1</sup> Entretien avec Liliana Chiri, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec un ex-fonctionnaire de Sunat, janvier 2009.

<sup>3</sup> Voir l'article « Bureaucratie » dans Boudon, R. et Bourricaud, F., *Dictionnaire critique de la sociologie*, *op.cit.*, pp.46-51

<sup>4</sup> En effet, la dérogation obtenue au début de la réforme n'était que provisoire.

<sup>5</sup> Entretiens avec deux ex-fonctionnaire et une responsable de ressources humaines à Sunat, février 2009.

management modelées sur le courant du *Top Quality Management* avec un programme de « planification stratégique » (*planeamiento estratégico*) qui visaient à faire en sorte que Sunat « fonctionne comme une entreprise du secteur privé »<sup>1</sup>, un système de récompenses par buts accomplis, un programme ciblé de recrutement du personnel à travers l'élaboration de profils prédéfinis, bref un ensemble de recettes nouvelles axées sur la quête d'« efficacité » et le service au contribuable. S'ajoute le projet – contraire aussi aux principes traditionnels d'organisation bureaucratique – de rapprocher la hiérarchie des bases, d'« aplanir l'organisation » en instaurant une structure moins pyramidale représentée par la métaphore du « peigne »<sup>2</sup>. Mais ces changements, quelle qu'ait pu être leur justification théorique, n'ont pas contribué à augmenter l'efficacité de l'organisation pour des raisons diverses étudiées ci-dessous.

L'attitude du directeur des ressources humaines désigné par Revilla, qui prend la place de l'homme de la Banque Centrale ramené par Estela, Hugo Romero, connu et parfois craint pour son style vertical, autoritaire, et son caractère implacable, symbolise le changement amorcé sous Revilla. Guillermo Miranda, le jeune DRH d'IBM rapatrié à Sunat, pratique des relations plus personnelles, beaucoup moins hiérarchiques, plus informelles que son prédécesseur. Ce style très dynamique, qui lui attire la sympathie de certains jeunes spécialistes en gestion des ressources humaines, heurte toutefois les habitudes de la plupart des fonctionnaires qui sont décrits comme « choqués ». Peu soucieux des procédures caractéristiques des appareils bureaucratiques, il fait preuve d'une diligence parfois précipitée devant les problèmes pratiques et administratifs qui inquiète son entourage<sup>3</sup>. Cette pratique et ses effets illustrent le conflit entre les conceptions nouvelles portées par l'acteur entrant et la « culture » de l'organisation, tributaire à la fois des principes établis par les réformateurs dans le passé et, plus profondément, des modes de fonctionnement traditionnels de la fonction publique.

Ce conflit se traduit, en l'occurrence, dans le départ de plusieurs des cadres recrutés par Estela. Bien qu'autorisé à ramener avec lui, selon la coutume, des hauts dirigeants qu'il place aux *cargos de confianza*, Revilla s'était contenté de faire des changements mineurs dans les

---

<sup>1</sup> Entretien avec Adrián Revilla, février 2009.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Ces faits sont évoqués dans plusieurs entretiens avec des ex-fonctionnaires de Sunat.

domaines dits « de soutien » (*de apoyo*), comme la gestion des ressources humaines, laissant pour l'essentiel les cadres de la réforme dans leurs fonctions techniques. Mais un vif désaccord s'établit entre Revilla et son directeur adjoint, l'ancienne main droite d'Estela, Luis Arias, expliqué par le fait qu'ils avaient chacun « d'autres priorités »<sup>1</sup>. Les directives de Revilla se voyaient frustrées par les ordres de Luis Arias qui jouissait d'une forte reconnaissance et légitimité dans l'institution. Cette circonstance aboutit à la destitution, suite à une manœuvre commandée par Revilla qui supprime le poste de directeur adjoint, du numéro deux de Sunat, figure de proue dans la réforme et clef-de-voûte de l'organisation, en juin 1995. D'autres départs suivirent, comme celui d'Armando Arteaga, acteur important qui avait coordonné les interventions militarisées dans les secteurs de commerce informel. Deux cadres qui restèrent manifestent à l'égard de Revilla une franche hostilité, l'accusant d'avoir ouvert au MEF les portes de Sunat, par faiblesse plus que par dessein. Par ailleurs, suite à une révision de l'organigramme, notamment la création de l'*Intendencia Nacional de Operaciones*, un autre ancien collaborateur d'Estela, Manuel Canny, a vu sa fonction réduite à un rôle de potiche<sup>2</sup>. Bref, au travers de ces aléas, l'élite de la réforme, dont on a par ailleurs montré le rôle moteur dans la défense et promotion des valeurs institutionnelles, se désintègre en même temps qu'elle se trouve amoindrie dans son pouvoir. Ainsi une des cadres de l'équipe affirme-t-elle dans un entretien avoir conservé la maîtrise sur ce qui se déroulait dans sa section, mais n'être plus acteur dans l'évolution du tout.

Ce fractionnement de l'ordre hiérarchique se traduit dans un autre phénomène, peut-être le plus nuisible au fonctionnement de l'administration et celui qui, à terme, a concouru à la pénétration de forces et d'intérêts extérieurs à différents niveaux de l'organisation, malgré les bonnes intentions du *superintendente*. L'apparition d'un clivage entre le chef de l'organisation, qui dispose, s'il tient à s'en servir, de larges pouvoirs discrétionnaires, entre autres dans nomination du personnel, et les membres de l'équipe dirigeante a renforcé la tendance à la formation de coterie entre les employés. Revilla décrit lui-même la manière dont il a cherché à casser les cercles constitués parmi les fonctionnaires qui entravent le développement de l'institution. L'insertion d'un informateur dans un service donné ou bien la réunion « en privé » avec chacun de ses membres font partie des techniques révélées par

---

<sup>1</sup> Interview à Luis Arias parue dans *El Comercio* le 16 juillet 1995. Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Voir l'*Informe general* de la CIDEF, *op.cit.*, p.10

l'ancien directeur.<sup>1</sup> Or ces mêmes pratiques ont été rapportées par plusieurs acteurs, au cours des entretiens, comme s'inscrivant dans une stratégie de clientélisation du personnel de la part du *superintendente*. Ainsi une personne interrogée sur les formes éventuelles de clientélisme a-t-elle nié le recours par Revilla à la distribution des postes à des agents externes qui lui seraient redevables, voire même la mutation des cadres directeurs – ces cas, minoritaires, répondaient à des antagonismes ouverts entre Revilla et ses subalternes – tout en signalant sa tendance à court-circuiter les *intendentes* (chefs de service) pour entrer en rapport direct avec leurs subordonnés dans un but, selon l'interviewé, de fidélisation.

Au-delà des motivations intimes, difficiles à établir, ces témoignages rendent compte d'une intensification des clivages. Or l'unité de l'organisation est fortement prisée par Adrián Revilla lui-même, qui affirme que l'institution doit fonctionner de manière « organique », d'où, selon lui, ses investigations<sup>2</sup>. Cette unité, on l'a vu, avait été conquise à grande peine par un processus de sélection très rigoureux, axé sur les valeurs, et par l'influence fédératrice et « engageante » du leadership d'Estela. Le contexte social où opère Revilla accuse au contraire les difficultés d'un leadership moins puissant. Ceci s'exprime dans certaines expressions ayant servi, au cours des entretiens, à caractériser le *superintendente*, qui dénotent une différenciation négative du personnage au sein de la collectivité. Ainsi plusieurs interviewés signalent qu'il « ne venait pas de la BCR », pour rendre compte de leurs différences de points de vue, alors que son prédécesseur, Sandro Fuentes, n'en provenait pas lui non plus. Un cadre issu de la BCR le taxe d'« idéaliste » (*soñador*) et de « romantique », disqualifiant ainsi ses projets de changement. Des critères sociaux, voire ethniques, émergent dans deux entretiens comme marqueurs de différence, non pas chez Revilla, mais chez d'autres employés qui construisent en une forme d'élitisme de sa part leurs divergences avec le directeur.

L'exercice frustré du leadership s'explique, pour Selznick, comme une double carence : « *Partly a failure of nerve, partly a failure of understanding* »<sup>3</sup>. La première a été documentée plus haut, dans l'analyse des rapports du *superintendente* à son environnement politique. S'il n'y a pas lieu de porter sur l'acteur le jugement moral qu'implique cette

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>3</sup> Selznick, P., *Leadership in administration*, *op.cit.*, p.26

première « faute », on peut, comme on l'a fait, signaler que c'est là un trait effectivement perçu par son entourage, ce que l'on d'ailleurs nuancé en rattachant cette carence perçue à un manque de ressources politiques plus qu'à un défaut personnel.

De même, le « défaut de compréhension » ressort dans certains propos recueillis lors des entretiens. Le qualificatif d'« idéaliste » qui lui a été apposé évoque, précisément, l'absence d'une notion claire du processus à l'œuvre, et des possibilités envisageables dans ce cadre. Dans un autre entretien, le reproche adressé à Revilla, comme à ses successeurs, est de ne pas s'être « imprégné (*compenetrarse*) de ce qui avait été fait », d'avoir cherché à imposer des mesures jugées pertinentes en fonction de leurs propres critères, sans chercher à savoir si elles s'ajustaient aux conditions établies ou à la culture de l'institution : « il faut tourner ! » (« *hay que rotar !* »)<sup>1</sup>. Un exemple donné par l'un des experts écartés de Sunat à l'époque est celui du nivellement des salaires à poste égal entre les fonctionnaires de province et ceux de la capitale. L'enjeu étant beaucoup plus gros à Lima, qui concentre une part très large des richesses du pays, une telle mesure produit un effet désincitatif sur la résistance aux pots-de-vin et le sacrifice dans la tâche chez l'auditeur de la capitale. Il en va de même de l'approche plus serviable à l'égard des contribuables, qui fait écho à une politique plus ouverte dans la gestion du personnel. Or, de l'aveu d'une fonctionnaire proche de Revilla qui a participé à la mise en œuvre de ce nouveau mode de relation au personnel, celui-ci s'est révélé moins efficace que les « cris » par lesquels les ordres étaient donnés auparavant.<sup>2</sup> Quant aux rapports avec les contribuables, s'il est difficile d'isoler l'impact particulier de cette nouvelle approche, on peut en revanche signaler que la pression fiscale, qui suivait jusque-là une courbe ascendante, connaît une stagnation à partir de ce moment.

Les résultats économiques de son administration ainsi que les critiques de nombre de fonctionnaires laissent penser que Revilla n'a pas su mener à bien cette autre opération essentielle à l'exercice du leadership, inspirée de Selznick: *sonder* l'organisation pour prendre conscience de ses capacités et de ses limites, de ce qui est faisable et de ce qui pourrait nuire à sa dynamique propre. Pourtant, Revilla déclare s'être inquiété de « prendre connaissance de ce qu'il y avait » avant de « générer un changement ». Il faut, dit-il, « au moins deux mois pour comprendre » à chaque nouveau directeur. Mais il reconnaît en même temps que

---

<sup>1</sup> Entretien avec un fonctionnaire de Sunat, février 2009.

<sup>2</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

beaucoup « ne [l']ont pas compris » dans ses tentatives de mettre en avant de nouveaux modèles d'organisation qu'il croyait plus performants. L'attitude qu'il regrette chez beaucoup de fonctionnaires est précisément l'opposé de celle qu'avait suscité le leadership d'Estela : « ils ne s'investissent pas (*no se comprometen*) dans ce qu'ils sont en train de faire », « ils ne s'engagent pas (*no se comprometen con*) dans les politiques de l'institution », et se contentent d'attendre que vienne le directeur suivant<sup>1</sup>. Revilla n'est donc pas dupe de son échec à faire participer l'ensemble des fonctionnaires à son projet, même s'il ne soulève pas la question de l'éventuelle incompatibilité de son projet avec les principes préalablement inscrits (*built-in*) dans l'institution.

L'appréciation de l'impact de l'administration de Revilla sur l'institutionnalisation du modèle bureaucratique efficace qui émerge dans la réforme peut se faire par référence à notre définition analytique du processus. Celle-ci s'effectue en trois temps : la position des normes, leur application (*enforcement*) et l'identification affective des agents avec celles-ci, qui correspond à l'« instillation d'une valeur » à ces normes et aux buts corrélatifs de l'institution énoncée par Selznick. Or les *résistances* que rencontre Adrián Revilla à la mise en œuvre des principes d'organisation qu'il avance, qui tranchent avec les schèmes instaurés et pratiqués depuis Estela, sont lisibles comme le signe d'investissement en valeur déjà en cours. Ainsi Selznick écrit-il que l'« identification émotionnelle » – produite par l'intervention du leadership – crée des « énergies nouvelles » mais implique des « *costly commitments* » ; elle « *bind the organization to specific aims and procedures* »<sup>2</sup>. C'est, précisément, ces « *aims and procedures* » que Revilla a voulu, sans succès, modifier.

On peut donc faire l'hypothèse que la tentative par Revilla de changer le cap, de redéfinir la structure et les orientations, sinon les buts, de l'institution, n'a pas seulement échoué dans ses propres objectifs ; elle a aussi, sans le vouloir, interrompu la genèse d'un « ethos » particulier, identifié aux normes antérieures de fonctionnement de l'organisation, qui tendait vers la consolidation de son modèle et de ses pratiques. En bouleversant les paramètres de valorisation des comportements, avec toutes les gratifications qui leur étaient attachées, l'intervention de Revilla a peut-être brisé l'identification encore fragile des agents avec les normes et les fins de l'institution, entraînant de ce fait une sorte d'autonomisation des

---

<sup>1</sup> Entretien à Adrian Revilla, février 2009.

<sup>2</sup> Selznick, P., *op.cit.*, p.19



acteurs qui, comme avant la réforme, en viennent à poursuivre en priorité leurs intérêts personnels, ce dont atteste, entre autres, le factionnalisme grandissant sous son mandat. C'est vers la fin de cette période qu'apparaissent, de façon embryonnaire, certaines formes de corruption et de manipulation politique qui s'installent par la suite et achèvent de dissoudre les conquêtes de la réforme en matière bureaucratique.

### ***C - Le modèle « Gestapo »***

L'image de Sunat, que sa réputation de sérieux et d'efficacité auprès de l'opinion avait placée dans les sondages au-dessus de l'Eglise et de la BCR, se dégrade à partir du milieu des années 90 ; elle acquiert le surnom de « Gestapo ». Cette appellation populaire lui vient à la fois des méthodes, plus agressives et arbitraires, employées dans certaines entreprises de fiscalisations, et de la nature de certains acteurs qu'elle prend pour cible sur une base politique évidente.

Plusieurs cas célèbres, médiatisés et documentés, ont en effet contribué à « pourrir » l'image du fisc. Ainsi du propriétaire d'une chaîne radiophonique qui transmettait des émissions politiques, Ricardo Palma, brutalisé par les autorités fiscales à l'occasion d'une « intervention » dans ses locaux en 1995.<sup>1</sup> Ainsi aussi de Jaime Mur, homme d'affaires marié à Delia Revoredo, une des trois juges du Tribunal Constitutionnel qui avaient déclaré inconstitutionnelle en juin 1997 une démarche législative visant à légaliser la candidature d'Alberto Fujimori à une seconde réélection. Mur est poursuivi par le fisc autour d'une affaire d'importation de voiture alors que l'émission de la loi appliquée est postérieure à l'acte imputé ; le couple finit par s'exiler au Costa Rica.<sup>2</sup> Un ancien ministre de Fujimori, Guido Pennano, qui en 1995 avait rejoint le camp de son rival Javier Pérez de Cuellar, fait l'objet de persécution de même genre. Il dénonce une action délibérée de Sunat à son encontre, dans le but de l'intimider et de le ruiner.<sup>3</sup>

L'affaire la plus bruyante est toutefois celle de Baruch Ivcher, citoyen péruvien d'origine israélienne et actionniste principal de la chaîne de télévision *Frecuencia Latina*. Supporter admiratif de Fujimori pour les réformes mises en place durant son premier

---

<sup>1</sup> Voir Zapata, A., *l'Informe de la Comisión de Investigación sobre Delitos Económicos y Financieros* (rapport de la CIDEF), chapitre sur Sunat, p.9

<sup>2</sup> Bowen, S., *El expediente Fujimori, op.cit.*, p.327

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.326

gouvernement, Ivcher s'était montré de plus en plus critique à l'égard du rôle croissant que jouait, à l'ombre du gouvernement, le « conseiller » du Service d'Intelligence National (SIN), Vladimiro Montesinos. En avril 1997, sa chaîne diffuse la déclaration fiscale de Montesinos de 1995, qui s'élevait à environ 700 000 dollars, soit 75 fois plus que ce que son statut officiel de fonctionnaire lui permettait d'encaisser.<sup>1</sup> Outre les actions contre sa personne, telles que le retrait arbitraire de la nationalité péruvienne et l'interdiction consécutive de propriété de moyens de communication au Pérou dont profitent ses associés beaucoup plus complaisants à l'égard du régime, les entreprises du persécuté doivent faire face à des accusations mal fabriquées d'évasion fiscale.

Les pratiques abusives, autant celles qui enferment une motivation politique que d'autres, plus générales, qui concernent les procédures de recouvrement forcé, s'appuient sur les nouveaux pouvoirs concédés à l'administration fiscale en avril 1996 par suite à l'émission par l'exécutif d'une série de décrets et d'un nouveau code fiscal. Ces textes sont critiqués parce qu'ils durcissent à outrance les peines contre l'évasion, stimulent et même obligent la délation, et confèrent à l'autorité fiscale des facultés jugées excessives, comme celle d'opérer des réquisitions sur des tiers pour recouvrer la dette fiscale d'un contribuable envers qui les acteurs réquisitionnés seraient débiteurs.<sup>2</sup> D'autre part, le nouveau code autorise Sunat à agir « de manière discrétionnaire ». Bien que cette faculté soit mal spécifiée, les risques qu'elle contient ne vont pas sans soulever de vives appréhensions et critiques.<sup>3</sup> De manière générale, ce nouveau code est tancé par un expert de « rompre l'équilibre juridico-fiscal » : l'administration est habilitée à définir elle-même, de façon discrétionnaire, les règles de ses propres interventions.<sup>4</sup> Les faits évoqués plus haut donnent raison aux craintes d'une instrumentalisation politique de ces pouvoirs.

La figure qui se dessine en filigrane de cette évolution vers une forme d'autoritarisme pratiqué par l'administration fiscale, en consonance avec l'évolution générale du régime, est celle de Vladimiro Ilich Montesinos Torres, sans doute l'homme le plus puissant du Pérou à l'époque, chef de ce qui a pris le nom de « *mafia fujimontesinista* » : un vaste réseau de

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Articles parus dans l'*Expresso* le 21 avril 1996 sous le titre « *Superpoderes para la Sunat* » et dans la revue *Gestión* le 22 mai 1996.

<sup>3</sup> Article paru dans *El Comercio* le 23 avril 1996.

<sup>4</sup> Article paru dans *Gestión*, cité précédemment, le 22 mai 1996.

corruption auquel s'étaient prises certaines des plus hautes autorités de l'Etat, depuis des députés de partis d'opposition jusqu'à certains hauts magistrats de la cour suprême et le procureur général de la nation, Blanca Nélica Colán. Ancien officier de l'armée banni et incarcéré pour trahison, Montesinos poursuit, en prison, ses études de droit. A sa sortie, il se fait un nom comme avocat de trafiquants de drogues puis parvient à se faire engager dans le Service d'Intelligence National (SIN). Sa rencontre avec Alberto Fujimori a lieu en 1990, entre le premier et le second tour des élections présidentielles. Pressentant une opportunité unique d'accès au pouvoir, Montesinos s'attache la confiance du futur président par son intervention en sous-main auprès des tribunaux pour effacer les traces – grande ironie de l'histoire – d'une affaire de fraude fiscale lors d'un achat foncier effectué par Fujimori que le camp rival de Vargas-Llosa agitait contre lui.<sup>1</sup>

L'incidence discrète mais décisive de l'acteur sur le cours des événements politiques de la décennie, à travers des pratiques de concussion abondamment documentées dans des enregistrements audiovisuels – les célèbres *vladivideos* – effectués par Montesinos lui-même, a stimulé l'analyse des méthodes de corruption et de cooptation employées par le chef du SIN. Ces mêmes méthodes apparaissent à l'œuvre dans l'histoire de Sunat.

Bowen et Holligan écrivent :

« Vers le milieu des années 90, Montesinos s'est rendu compte que la Sunat ferait une acquisition utile dans son réseau de contrôle. L'institution ramassait et croisait une grande quantité d'information sur les personnes physiques et juridiques, elle avait le pouvoir d'enquêter pratiquement n'importe quel contribuable, particulier ou entreprise. »<sup>2</sup>

Aussi Montesinos a-t-il, dès l'entrée en fonction de Baca Campodónico le 3 février 1997, exercer une pression sur le directeur de Sunat dont il obtient certaines dispositions particulièrement favorables. Après le scandale déclenché par la publication de la déclaration fiscale de Montesinos, Sunat se dote, le mois suivant, d'un système informatique d'accès très réservé, appelé RUC *sensible*, où sont enregistrées les informations fiscales des personnalités politiques et des grands commis de l'Etat. Ce système est créé sur ordre du comité de haute direction présidé par Baca. Si la mesure n'est pas, en elle-même, anormale, l'utilisation qui

---

<sup>1</sup> Sur la vie de Montesinos : Jochamowitz, L, *Vladimiro, vida y obra de un corruptor*, cf. biblio.

<sup>2</sup> Bowen, S. et Holligan, J., *El espía imperfecto*, *op.cit.*, p.321

est faite de cet instrument administratif s'avère, en revanche, beaucoup plus contestable. D'une part, les contribuables inscrits dans cette liste confidentielle se voyaient de ce fait exempts de contrôles et pressions de la part de l'administration fiscale.<sup>1</sup> D'autre part, l'inscription, justifiée par des raisons de protection d'autorités publiques, s'étendait en pratique à des particuliers dotés de relations influentes. Ainsi d'une collaboratrice personnelle et amie intime de Vladimiro Montesinos, Mathilde Pinchi Pinchi, qui déclare devant la commission d'enquête sur les délits économiques et financiers (CIDEF) qu'à partir de son entrée dans la liste du *RUC sensible*, ses « problèmes avec le fisc se sont terminés ».<sup>2</sup> Les fils du ministre d'économie Jorge Camet, qui n'occupaient aucune charge publique, y ont également été ajoutés.<sup>3</sup>

Le pouvoir exercé par Montesinos sur Sunat est confirmé dans un autre épisode. Pour laver sa réputation après la divulgation de ses revenus extraordinaires, Montesinos réclame une enquête sur son patrimoine à l'administration. L'opération se répète par trois fois et, à chaque reprise, la même auditrice est envoyée – elle se trouvait pourtant, à une occasion, en congé maternité – qui a reconnu par la suite s'être contentée d'une simple vérification documentaire, l'intervention n'en ayant pas moins été labélisée de « fiscalisation intégrale ».<sup>4</sup>

La pression sur la tête de la hiérarchie, dont on a constaté plus haut l'affaiblissement politique, constitue certes, dans ce cas, une des modalités d'exercice d'ingérence politique. Mais l'axe d'action central de Montesinos, à Sunat comme ailleurs, réside dans la cooptation d'acteurs clés et/ou l'introduction d'hommes à lui dans l'organisation. Un haut fonctionnaire de Sunat, aujourd'hui en prison, est reconnu unanimement comme l'homme du « conseiller » : Mauricio Muñoz-Nájar.<sup>5</sup> Employé de l'administration dès avant la réforme, Muñoz-Nájar fait partie du groupe de cadres envers qui les réformateurs ont mené des actions ciblées pour s'assurer de leur permanence dans l'organisation. Ses tâches durant les premières années de l'après-réforme sont d'ailleurs jugées favorablement par plusieurs membres de l'équipe. Or, dans des circonstances mal éclaircies, Muñoz-Nájar, qui accède au poste clé

---

<sup>1</sup> Rapport de la CIDEF, *op.cit.*, p.13

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.17

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 16

<sup>5</sup> Entretiens à plusieurs cadres et fonctionnaires de Sunat, rapport de la CIDEF, *op.cit.*

d'*Intendente Nacional Jurídico* – chef du service des affaires légales – est coopté par Montesinos au cours de la seconde moitié de la décennie. Montesinos aurait, par ailleurs, essayer d'introduire une centaine d'effectifs du SIN dans la force de police rattachée à l'administration et, tel qu'il l'avait annoncé à Baca, cinquante agents « auxiliaires » dans les activités de fiscalisation.<sup>1</sup>

Tant que Baca et son successeur, Jaime Iberico, choisi par celui-là comme directeur adjoint avant de le remplacer lors de son départ au ministère en 1998, dirigeant Sunat, Muñoz-Nájar n'a aucune peine à conserver son poste comme directeur du service juridique. Par la suite, lorsque le *superintendente* n'est plus acquis à Montesinos, comme c'est le cas de Diaz Ortega, Muñoz-Nájar parvient à se maintenir à un poste décisionnaire grâce à l'intervention du ministre d'économie Carlos Boloña, allié du maître du SIN, qui par voie de règlements ministériels bloque les tentatives de mise au ban du fonctionnaire. Le ministère s'arroge ainsi un droit d'intervention sur la nomination des cadres de l'administration fiscale : Muñoz-Nájar est rendu, par cette voie, directeur adjoint puis assesseur principal de la direction.<sup>2</sup> La norme sur laquelle s'appuie cette manœuvre politique a été la première à être supprimée au retour de Luis Arias à Sunat, après la chute de Fujimori.<sup>3</sup>

Le rapport rédigé par la CIDEF livre quelques lumières sur le mode opératoire du réseau de Montesinos dans Sunat : celui-ci repose sur la cooptation d'agents pivots individuels en même temps qu'il exploite la complaisance ou l'impuissance des directeurs davantage que leur complicité active.<sup>4</sup>

En tant qu'*Intendente Jurídico*, l'homme de Montesinos avait à sa charge la coordination des rapports entre Sunat et le Tribunal Fiscal, institution indépendante de la première à laquelle étaient transmis les litiges en cas d'appel au verdict de l'instance juridictionnelle de l'administration fiscale. Or le correspondant de Muñoz-Nájar dans le tribunal, Marco Ederly de las Casas, avait par ailleurs la responsabilité d'assigner à chaque

---

<sup>1</sup> Bowen, S. et Holligan, J., *op.cit.*, p.322

<sup>2</sup> Rapport de la CIDEF, *op.cit.*, pp. 18-19

<sup>3</sup> Entretien avec Luis Arias, février 2009.

<sup>4</sup> Dans un entretien avec l'auteur, un cadre de Sunat distingue, à propos de la responsabilité de Jorge Baca, les crimes que l'on commet et ceux que l'on laisse faire ou que l'on n'empêche pas. L'inscription de Baca dans cette seconde catégorie est cohérente avec les propos recueillis dans d'autres entretiens, comme celui à Antonio Zapata, chargé de l'enquête de la CIDEF, en février 2009.

dossier un numéro de « salle », chaque salle correspondant à la juridiction d'un juge. Dans la salle numéro cinq tranchait Juan Guillén Meza, ancien comptable personnel de Montesinos qui l'avait assisté dans l'élaboration de ses déclarations fiscales.<sup>1</sup>

Par son contrôle sur ce circuit, Montesinos était en mesure de « régler les problèmes » de puissants décideurs économiques, ce qu'il faisait dans une logique d'échange de faveurs visant soit l'enrichissement personnel, soit la pérennisation du régime. En effet, ce que Zileri appelle la « machinerie » de Montesinos avait, entre autres, le pouvoir de « faire disparaître les éléments de preuve dans les tribunaux [en exerçant] une pression sur les juges et sur d'autres personnes qui [lui] « devaient des services » ». <sup>2</sup> Bref, la formule de Jorge Ugaz, selon laquelle Montesinos gérait des « sous-systèmes au sein du pouvoir judiciaire créés pour assurer le contrôle politique dans les domaines fondamentaux » <sup>3</sup> s'avère aisément coextensive à l'administration fiscale.

Un cas entré dans les annales parce que capturé dans les *vladivideos* est celui d'Eugenio Bertini, manager de la banque Wiese Sudameris qui, lors d'un entretien avec le « conseiller », se voit proposer la suspension des démarches judiciaires concernant une dette de conséquence de sa banque envers le fisc, numéros de dossiers à l'appui. En échange, Bertini est contraint d'accorder un nouveau prêt à José Fransisco Crousillat, propriétaire d'une chaîne de productions télévisées servile au régime.<sup>4</sup> De fait, les dossiers en question ont aboutit dans la salle numéro cinq du Tribunal Fiscal. Il n'est pas jusqu'au grand magnat Dioniso Romero, classés parmi les dix hommes les plus puissants du pays, qui n'ait été amené à se plier au jeu de Montesinos tout en lui demandant, à l'issue d'une réunion filmée, de s'occuper de « réduire les impôts sur l'importation de blé » qui allait « dans l'intérêt de [sa] poche ».<sup>5</sup> A cette même occasion, Romero suggère que l'ancien ministre d'économie, devenu président de sa banque, reprenne la direction du MEF.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Rapport de la CIDEF, *op.cit.*, p.15

<sup>2</sup> Bowen, S., *op.cit.*, p. 351

<sup>3</sup> Cité dans Bowen, S., *op.cit.*, p.326

<sup>4</sup> Rapport de la CIDEF, *op.cit.*, p.16 et Bowen, S. et Holligan, J., *op.cit.*, p.328

<sup>5</sup> Bowen, S. et Holligan, J., *op.cit.*, p. 326

<sup>6</sup> *Ibid.*

A son utilisation politique s'ajoute, à l'origine du surnom de « Gestapo » accolé à Sunat, la tournure policière de son comportement envers les contribuables. L'exercice de ses prérogatives, contenues dans le *nuevo código tributario* de 1996, est parfois vécu comme abusif par des contribuables qui ne disposent « d'aucun mécanisme pour se défendre [contre certaines procédures de recouvrement forcé] ou pour éviter qu'il ait lieu ». <sup>1</sup> D'autres dynamiques endogènes viennent renforcer la tendance :

Une force armée de l'administration fiscale, l'*Unidad Especial de Investigación Tributaria* (UEIT), avait été créée en 1995 par un décret suprême que signent le président et le ministre d'économie. Cette force est placée sous le commandement d'un colonel de renom, Marco Miyashiro, qui avait contribué à l'appréhension d'Abimaël Guzmán. Cependant, l'officier est capturé lors de la prise en otage qui dure quatre mois de l'ambassade du Japon, début 1997. Décapitée, cette unité se met, d'après le rapport de la CIDEF, à opérer « pour son propre compte », commettant des interventions non régulées dont les enquêtes postérieures n'ont pu établir le nombre exact. <sup>2</sup> Les abus perpétrés se sont étayés, de surcroît, de l'accès illégal à l'information fiscale de tous les contribuables, ce dont aucun agent ou service de l'administration ne disposait. Le fait tient, d'après une interviewée de l'équipe de la BCR, à la collusion d'agents dont le profil a été esquissé plus haut : des recrues jeunes, intelligentes et ambitieuses qui accèdent rapidement, du fait des conditions particulières de développement de l'organisation post-réforme, à des positions de pouvoir et de grande responsabilité. Celles-ci auraient fourni à l'UEIT la base de données. <sup>3</sup>

L'organisation fiscale voit, en somme, l'autonomisation de l'une de ses parties, un changement d'attitude chez certains de ces agents et la cooptation d'au moins un acteur décisionnaire de très haut rang. Les critères techniques, qui avaient jusqu'alors régi la prise de décision, perdent du poids en faveur d'autres considérations qui motivent des comportements intéressés et arbitraires. En témoigne le type d'information qui sert de base à la conduite d'enquêtes et de contrôles fiscaux : alors que Fuentes insiste sur l'importance des « mécanismes propres de l'organisation » qui orientent ses interventions – d'où son refus de tenir compte des accusations de fraude faites par des hommes politiques contre d'autres

---

<sup>1</sup> Déclaration d'un expert fiscaliste publiée dans un article déjà cité de la revue *Gestión*, le 22 mai 1996.

<sup>2</sup> Rapport de la CIDEF, *op.cit.*, p.9

<sup>3</sup> Entretien de l'auteur avec un cadre de Sunat, février 2009.

acteurs<sup>1</sup> – des audits commandés par l'*Intendencia Nacional de Operaciones*, dès Revilla, obéissent à de vagues dénonciations – incitées par la loi – ou, surtout après Revilla, à des pressions politiques.<sup>2</sup> Cette dégradation des standards d'organisation bureaucratique atteints par la réforme se reflète aussi bien dans certaines politiques de la direction, comme les licenciements massifs de 1996 ou les purges qui font suite au scandale provoqué par la révélation de la déclaration fiscale de Montesinos, menées sur des critères d'allégeances personnelles ou du moins sans une explicitation des règles et principes qui commandent la sélection.<sup>3</sup> Dans ces conditions, le climat de l'organisation, les relations, et l'attitude des agents s'en ressentent davantage, les préoccupations personnelles de carrière et d'alliances prenant le pas, selon le témoignage d'un acteur, sur l'investissement collectif dans le projet institutionnel<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Entretien avec l'auteur, février 2009.

<sup>2</sup> Durand, F., *El desarrollo institucional de Sunat : factores de éxito y fracaso.*, *op.cit.*, p.30

<sup>3</sup> Zapata, A., Rapport de CIDEF, *op.cit.*, p.10

<sup>4</sup> Cette tendance apparaît dès l'époque de Revilla. L'affirmation s'appuie en particulier sur un entretien à un ancien fonctionnaire de Sunat à Paris, en janvier 2009, et sur d'autres entretiens faits à Lima le mois d'après.



## Conclusion

A l'occasion d'une boutade, le titre de *Making Bureaucracy Work* a été suggéré pour l'étude qui prend fin. L'ambition d'un tel projet et l'œuvre dont il paraphrase le nom excèdent de loin, évidemment, les prétentions et la portée de ce travail. Reste qu'une référence à l'œuvre « paradigmatique »<sup>1</sup> de Putnam, en guise de conclusion, n'est pas sans livrer quelques éclairages : elle sert à la fois de contrepoint et de grille contre laquelle les thèses tirées de cette analyse peuvent être passées une dernière fois à la question. D'abord, parce que l'interrogation causale porte sur un même phénomène ; il s'agit, dans les termes de Putnam, d'éclairer le mystère de la « performance institutionnelle » : « *understanding institutional success and failure* »<sup>2</sup>.

Certes, autant l'espace géographique que le type d'« institutions » analysés diffèrent de la présente enquête : Putnam s'intéresse aux gouvernements électifs régionaux de la péninsule italienne. D'où la plus grande facilité dont a joui cette étude dans la détermination de la variable « performances » : alors que le politologue américain doit construire une batterie complexe d'indicateurs pour évaluer le degré de « responsiveness » et d'« effectiveness » de son objet, nous nous sommes contentés, à tort ou à raison, de l'évolution des prélèvements, complétée accessoirement par l'avis de l'opinion publique exprimé dans les sondages.

Les deux modèles explicatifs n'en accusent pas moins des échos d'autant plus percutants. Dans cette dimension essentielle de l'efficacité bureaucratique que l'on pourrait appeler *l'attitude des agents*, certaines dispositions subjectives particulières, les valeurs « de service public », dont nous avons montré qu'elles constituent une condition nécessaire au bon fonctionnement des appareils bureaucratiques, apparaissent chez Putnam sous une forme

---

<sup>1</sup> L'année suivante à la publication de *Making Democracy Work*, la Banque Mondiale prend acte, dans un rapport charnier, de l'importance des « institutions » pour le développement économique. La notion de « capital social », forgée par Putnam, passe dans le langage opératoire des agences de développement encadrées par la banque.

<sup>2</sup> Putnam, R., *Making Democracy Work*, p.132

analogue. Ainsi, derrière l'opposition somme toute assez grossière – quoi que richement étayée de matériaux documentaires et statistiques – entre les sociétés plus et moins « civiques » s'inscrit l'attitude suivante :

« *A steady recognition and pursuit of the public good at the expense of all purely individual and private ends* » que l'auteur rapproche du « *core meaning of the civic virtue.* »<sup>1</sup>

Par contraste, l'attitude qui commande les comportements dans les contextes où les institutions d'Etat s'avèrent moins « performantes » est exprimée comme suit :

« *Maximize the material, short-run advantage of the nuclear family; assume that others will do the same* »<sup>2</sup>

Dans certains contextes sociaux, mais aussi organisationnels – ceux que nous avons caractérisés par un faible degré d'institutionnalisation – cette dernière attitude, explique Putnam, est rationnelle. Tout comportement de maximisation doit alors être fondé sur des attentes négatives à l'endroit des autres acteurs. L'arrivée du leader, qui donne à chaque agent des objectifs communs, ceux de l'institution, renversent le signe de cette tendance, crée de la coopération : les contributions de chacun s'additionnent, produisent un cercle vertueux.

A plus haut degré de civisme – pose la proposition fondamentale du livre de Putnam – meilleures « performances institutionnelles ». Une partie centrale de ce mémoire s'est attachée à dégager et à expliciter, par l'analyse des propos recueillis chez les acteurs, l'existence active d'une telle « vertu civique », d'une « disposition de service public » engagées dans la réforme.

Les deux thèses divergent néanmoins quant aux sources de ces valeurs. Ou plutôt, dans le cadre « macro » et proprement sociologique qui est le sien, Putnam ne considère qu'une source fondamentale : l'histoire.

Le sens du concept de « tradition », mobilisé dans le sous-titre – *Civic Traditions in Modern Italy* – et tout au long de l'analyse, traduit ce lien entre valeurs morales et temporalité : la tradition peut être définie comme l'attachement à certaines pratiques du fait de leur reproduction séculière.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.88 (citant Skinner)

<sup>2</sup> *Ibid.* (citant Banfield)

Faisant référence à un travail de Douglass North, Putnam donne même une clef – ou ce qu’il tient pour tel – de l’inefficacité relative des bureaucraties latino-américaines sur cette base historique :

*« North Americans benefited from their decentralized, parliamentary English patrimony, whereas Latin Americans were cursed with centralized authoritarianism, familism, and clientelism that they inherited from late medieval Spain. In our language, the North Americans inherited civic traditions, whereas the Latin Americans were bequeathed traditions of vertical dependence and exploitation. The point is not that the preferences or predilections of individual North and South Americans differed, but that historically derived social contexts presented them with a different set of opportunities and incentive.*

Et d’ajouter hardiment:

*The parallel between this North-South contrast and our Italian case is striking* »<sup>1</sup>.

Dans cette logique historique s’explique une conclusion de l’auteur :

*« Examined week by week, or month by month, or sometimes even year by year, development in any human institution is hard to chart. The rhythms of institutional change are slow. Often several generations must pass through a new institution before its distinctive effects on culture and behavior become clear. »*<sup>2</sup>

Or le propre de la réforme spectaculaire de Sunat a été de lancer un défi radical à ce principe, c’est-à-dire, en quelque sorte, à l’histoire même. Elle rompt une « dépendance » – au sentier emprunté, mais aussi au politique – qui avait fait échouer toutes les tentatives de réforme antérieures.

L’explication du fait nous a ainsi amené à réintroduire l’action et les acteurs dans toute leur singularité – Manuel Estela, l’« élite » dont il s’entoure, la population de bureaucrates très particulière issue des dispositifs de recrutement de la réforme – et à tenter de mettre à jour les mécanismes d’affirmation et de diffusion des valeurs dans l’ensemble, sous l’étiquette abstraite de « leadership ».

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.179

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.60

Pour introduire les acteurs, il a fallu introduire une autre dimension, secondaire dans l'approche sociohistorique mise en œuvre par Putnam : la politique – au sens de jeu plus ou moins structuré où s'exercent et se renversent les rapports de pouvoir. Ce que la théorie économique appellerait un « *exogenous shock* », une crise socioéconomique aux proportions jamais vues, a disposé ce jeu de telle manière que s'est trouvée renforcée la concentration du pouvoir entre les mains d'un acteur, Fujimori, à qui elle donnait par ailleurs de bonnes raisons – *id est* un intérêt – de soutenir la réforme.

A mesure, cependant, qu'évolue la situation sociale du gouvernement, que se nouent des alliances avec des groupes d'intérêt dominants, que l'acteur présidentiel perd lui-même du pouvoir au profit de figures « prédatrices » comme Vladimiro Montesinos, et surtout que s'affaiblissent l'engagement « civique », le leadership et la force politique des directeurs, l'administration fiscale se « repolitise » et l'organisation bureaucratique impulsée se dégrade. Ainsi, dans la mesure où ce processus de construction d'une bureaucratie wébérienne repose, en bonne partie, sur les attributs personnels des acteurs, l'assujettissement des administrations publiques au jeu politique rend son institutionnalisation improbable.

Bref, l'efficacité bureaucratique de Sunat s'est conquise à la faveur de circonstances exceptionnelles. Ainsi, la nuance apportée au déterminisme historique suggéré par Putnam doit être, à son tour, nuancée par l'affirmation du caractère isolé, limité dans le temps, et de la spécificité historique des conditions de possibilité de l'expérience.

### Bibliographie:

- Arce, M. (2005). *Market reform in society*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Arias, L. A. (1995). *El control de gestión en la administración tributaria en el Perú*. Lima: Sunat.
- Arias, L. A. (1994). *El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana*. Lima: Sunat.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

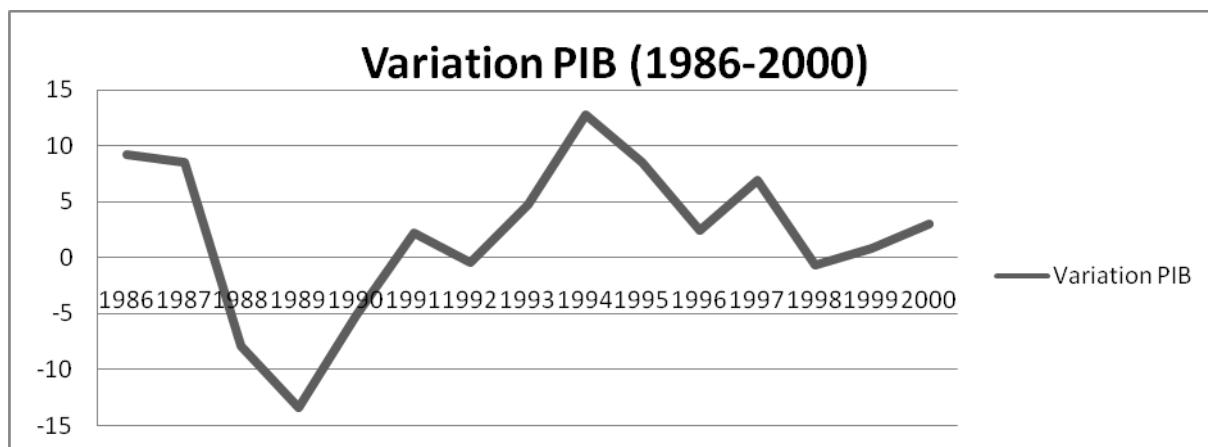
- Bezes, P. (2007, 04-06). Construire des démocraties webérienne à l'ère du New Public Management. *Critique internationale* , pp. 9-29.
- Bezes, P. (2000, Vol.50 Num.2). Les hauts fonctionnaires croient-ils à leur mythes? *Revue Française de Science Politique* , pp. 307-332.
- Boudon, R., & Bourricaud, F. (1982). Bureaucratie. Dans *Dictionnaire critique de la sociologie* (pp. 46-52). Paris: Presses Universitaires de France.
- Bowen, S. (2000). *El expediente Fujimori*. Lima: Peru Monitor S.A.
- Bowen, S., & Holligan, J. (2003). *El espía imperfecto*. Lima: Ediciones Peisa.
- Contreras, C., & Cueto, M. (1999). *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cortázar, J. C. (1995). *La política de Recursos Humanos como medio para combatir la corrupción*. Lima: Sunat.
- Crabtree, J. (1998). Neo-populism and the Fujimori Phenomenon. Dans J. Crabtree, & J. Thomas, *Fujimori's Peru: A Political Economy* (pp. 7-23). London: Institute of Latin American Studies.
- Degregori, C. I. (2000). *La década de la antipolitica*. Lima: IEP Ediciones.
- Durand, F. (2002). Desarrollo institucional de Sunat : Factores de éxito y fracaso. *Aportes al Debate* .
- Durand, F. (2005). *La mano invisible en el Estado*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Durand, F., & Thorp, R. (1998). Tax Reform: The SUNAT experience. Dans J. Crabtree, & J. Thomas, *Fujimori's Peru: A Political Economy*. London: Institute of Latin American Studies.
- Elias, N. (1976). *La dynamique de l'Occident*. Paris: Clamann-Levy.
- Estela, M. (2000, n.123). Fortaleciendo la honestidad en la administración de impuestos: el caso de Sunat en Perú. *Moneda, Banco Central del Perú* , pp. 37-42.
- Estela, M. (1992). *Rapport présenté à la 26ème Assemblée Générale du Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT)*. Montégo Bay, Jamaïque: 15-19 juin.

- Evans, P., & Rueschemeyer, D. (1985). State and effective intervention. Dans P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geddes, B. (1994). *The Politician's Dilemma*. Berkeley: University of California Press.
- Hirschman, A. (1971). *A bias for hope: essays on development and Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). Peru.
- Jochamowitz, L. (2002). *Vladimiro, vida y obra de un corruptor*. Lima: El comercio.
- 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.
- Klaren, P. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Obando, E. (1998). Fujimori and the Military. Dans J. Crabtree, & J. Thomas, *Fujimori's Peru: A Political Economy* (pp. 192-209). London: Institute of Latin American Studies.
- O'Donnell, G. (1994, Janvier). Delegative Democracies. *The Journal of Democracy* , 5 (1), pp. 55-69.
- Paredes, C., & Sachs, J. (1991). *Peru's Path to Recovery*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

- Roberts, K. (1998). *Deepening democracy? : the modern left and social movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Rouquié, A. (1998). *Amérique Latine, introduction à l'extrême occident*. Paris: Edition du Seuil.
- Rueschmeyer, D., Evans, P., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in* . Cambridge: Cambridge University Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: a sociological interpretation*. Evanston: Row Peterson.
- Skowronek, S. (1993). *The Politics Presidents Make*. Cambridge: Harvard University Press.
- Stokes, S. C. (1997, Vol. 29 N.2). Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru. *Comparative Politics* , pp. 209-226.
- Tanaka, M., & Trivelli, C. (2002). *Las trampas de la focalización y la participación*. Lima: IEP.
- Teichman, J. (2001). *The politics of freeing markets in Latin America*. Chapel Hill: North Carolina University Press.
- Tilly, C. (1975). Reflections on the history of European state-making. Dans C. Tilly, *The formation of National States in Western Europe* (pp. 3-83). Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Weber, M. (2004). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, J. (1995). *Political Organizations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- World, B. (2001). *Strengthening Peru's Tax Agency*. Washington D.C.: Prem Notes Public Sector.
- Zapata, A. (2001). Análisis de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Sunat a lo largo de los años noventa. *Informe General de la Comisión de Investigación sobre Delitos Económicos y Financieros* .
- Zapata, A. (s.d.). Control, tributos y supervisión bancaria: historia económica e institucional. *Sumario de investigación bajo el auspicio de CIES* .

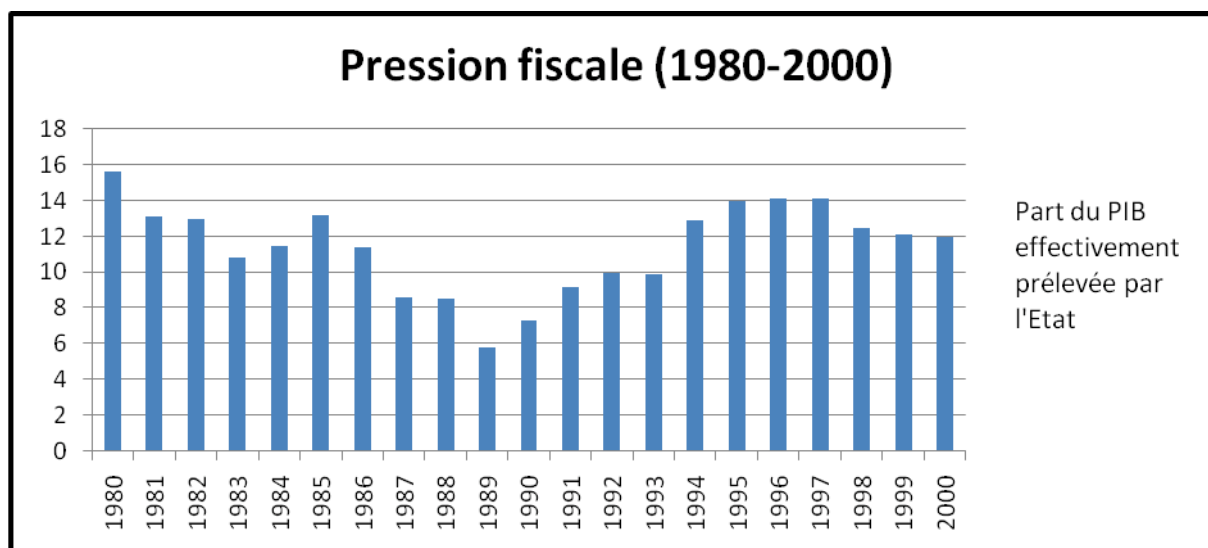
## ANNEXES :

Document 1 :



Source : Banco Central de Reserva

Document 2 :



Sources : Manuel Estela, document présenté à la 26<sup>ème</sup> Assemblée Générale du CIAT en juin 1992 ; Fransisco Durand et Rosemary Thorp, « Tax Reform : The Sunat Experience », dans John Crabtree et Jim Thomas (eds.), cf. biblio. ; Moisés Arce, « The Battle for Taxes » in *Market Reform in Society*, cf. biblio. et autres documents Sunat.



Document 3 :

**Taux d'inflation 1984-2000**

1984	111,5
1985	158,3
1986	62,9
1987	114,5
1988	1722,3
1989	2775,3
1990	7646,6
1991	139,2
1992	56,7
1993	39,5
1994	15,4
1995	10,2
1996	11,8
1997	6,5
1998	6
1999	3,7
2000	3,7

Source : Banque Centrale du Pérou