

## **Les élections de 2021 au Salvador : rénovation, révolution ou régression ?**

Thierry MAIRE

CMH (ENS-EHESS-CNRS, UMR 8097)

CEMCA (UMIFRE 16, MEAE-CNRS, USR 3337)

Lorsque le président Bukele a été élu au Salvador en février 2019, une situation nouvelle s'est ouverte pour le pays. Ce dernier ne disposait pas d'appuis parlementaires lui conférant une majorité, le parlement ayant été élu un an avant, et on pouvait craindre que son gouvernement soit bloqué assez rapidement dans ses entreprises les plus réformatrices. Or ce jeune *millennial* avait fait campagne en faveur d'une rénovation de la vie politique salvadorienne, et c'est certainement un des arguments qui lui valut de remporter l'élection. Expulsé du FMLN, le parti sous la bannière duquel il débuta sa vie politique, il n'était pas non plus bien vu de la droite classique de l'ARENA, et c'est donc avec le soutien de GANA, le véhicule de centre-droit affilié à l'ancien président Saca, qu'il concourut alors. Bukele sut attirer l'électorat par des critiques acerbes envers les deux partis dominants, leurs candidats et leurs politiques passées. Il profitait là de thèmes aisés, tant les électeurs étaient convaincus de ses assertions, notamment la dénonciation de l'inaction et de la corruption des élites. Il fournissait ainsi une alternative, qui passa d'amusante à crédible pour finir par l'emporter dans un mouvement qu'on a nommé 'dégagisme' de ce côté-ci de l'Atlantique, ou 'anti-establishment' de l'autre. La faible confiance exprimée envers les partis et les politiciens en général était, comme dans nombre de pays en Amérique Latine, très forte, et a contribué à motiver les électeurs transfuges des deux grands partis de la politique salvadorienne, l'ARENA à droite et le FMLN à gauche. Le positionnement habile de Bukele, un peu à gauche, un peu à droite, et « en même temps » rejetant cette division comme dépassée, n'était pas sans rappeler celle utilisée par un autre candidat en France<sup>1</sup>.

Assez rapidement, le vote du budget pour 2020 et la nomination du procureur général et de celui des Droits de l'Homme vinrent illustrer la difficulté pour Bukele d'imposer ses vues. Des blocages multiples se transformèrent en affrontements politiques, principalement entre Bukele et le Parlement, mais aussi avec la Cour Suprême.

Pour analyser la situation à quelques semaines des élections législatives et municipales de 2021, on peut tenter un bilan que l'on établira sur trois éléments, qui permettront de répondre à l'intrigue posée par l'élection de Bukele : s'agit-il d'une rénovation de la vie politique salvadorienne, d'une révolution, ou en fait d'une régression ? Il existe des éléments qui plaident pour ces trois interprétations, mais la situation actuelle du pays, plongé dans une crise à la fois sanitaire, économique et de gouvernance, rend complexe l'analyse des faits.

---

<sup>1</sup> Voir <https://www.sciencespo.fr/opalc/content/salvador-les-100-jours-de-funes.html>

## Une rénovation politique ratée

L'irruption du candidat outsider dans le jeu politique constitua la plus grande surprise de l'élection présidentielle de 2019. Comme je l'ai évoqué dans un article précédent, la comparaison avec le candidat Macron était tentante, à plus d'un point de vue.

Jeune -il a 37 ans quand il est élu-, issu de la gauche mais exclu du FMLN pour non-respect des consignes du parti, ce candidat sans véritable parti rafle plus de 53% des voix. Il incarne très clairement la volonté des électeurs de s'extirper du bipartisme de facto qui règne depuis les Accords de Paix de 1992, d'abord au profit de la droite de 1992 jusqu'à 2009, puis de la gauche de 2009 à 2019. Issu certes du sérail, puisque maire de Nuevo Cuscatlán en 2012 puis de la capitale, San Salvador, en 2015, il apparaît comme l'option du renouveau. Ses prises de position en faveur des minorités sexuelles, ses critiques contre la corruption du système, son allure jeune et joviale, contrastaient avec celles des deux autres principaux candidats. Le fait qu'il ait été investi par GANA, un parti de droite dissident fondé par l'ancien président Saca, accusé et emprisonné précisément pour détournements de fonds publics n'a pas joué en sa défaveur. Les électeurs ont semblé plutôt avoir retenu que l'inscription de son nouveau parti, *Nuevas Ideas*, avait été bloquée en raison de l'attitude des partis existants qui dominent le Tribunal Suprême Électoral, compétent en la matière ; ils ne lui ont pas tenu rigueur de cette étiquette qui aurait peut-être dû les interroger. Au passage, on relèvera la capacité de nuisance à droite exercée par Saca, dont l'acrimonie contre ses anciens coreligionnaires n'a pas fini de peser sur la possibilité pour l'ARENA de retrouver le pouvoir.

Une fois élu, la constitution du cabinet de la nouvelle administration sembla là aussi montrer des signes positifs. En particulier il fut relevé que les 5 premières nominations étaient dévolues à des femmes. Et la nomination du cabinet le jour de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement sembla aller dans le même sens : 8 ministres hommes pour 8 ministres femmes. L'élection de Nayib Bukele portait donc les espoirs d'une véritable rénovation de la vie politique salvadorienne : rajeunissement, féminisation, et fin du duopole historique. La réalité qui s'est installée par la suite est pourtant assez différente.

D'une part la parité fut éphémère. Dès le 11 juin, 31 nouvelles nominations furent annoncées, dont 28 hommes. Par ailleurs, la plupart des femmes ministres ont été doublées d'un secrétaire d'État homme, alors que les hommes ministres étaient eux aussi accompagnés de secrétaires d'État hommes et non l'inverse<sup>2</sup>. A ce jour les choses ne sont pas allées vers une amélioration du score de parité. Échec donc de ce point de vue.

D'autre part la composition du cabinet et des administrations paraétatiques interroge. Sans doute parce que Bukele ne peut s'appuyer sur aucun parti réel au moment de choisir les dirigeants nécessaires au fonctionnement gouvernemental, on a pu noter un nombre élevé de personnes issues de deux cercles principaux : la famille Bukele, parents, alliés, ou personnes sous contrat avec une des entreprises de la famille, et l'ancienne équipe municipale qui avait

---

<sup>2</sup> Mezti Cornejo et Melisa Rosa, "La paridad de género va más allá de cargos ministeriales", *Comunica*, publié le 21/08/2019, <http://comunica.edu.sv/2019/08/21/la-paridad-de-genero-va-mas-alla-de-cargos-ministeriales/>

accompagné Bukele lorsqu'il fut maire de San Salvador<sup>3</sup>. Ce sont au moins 8 personnes qui viennent de son entourage direct à la mairie de la capitale. Deux sont issus de la famille Anliker, Federico, son meilleur ami d'enfance de l'école Panaméricaine, nommé à la tête de la CEPAL, l'autorité aéroportuaire, et son cousin, Pablo, que Bukele a nommé ministre de l'agriculture. Pour ce qui est de l'influence familiale, comme l'a fort bien montré une enquête approfondie du journal d'investigation *El Faro*, trois des frères de Nayib exercent un rôle flou mais bien réel sur le président : Karim est incontestablement le plus visible, participant à des réunions diverses et représentant officieusement le président ; Yusuf et Ibrahim sont plus discrets et modestes mais bien présents<sup>4</sup>. Le président du parti présidentiel, *Nuevas Ideas*, est quant à lui dirigé par un cousin du président, Xavier Zablah, compagnon de longue date des aventures politiques de Nayib. Nombre de ces dirigeants qui entourent le président ont souvent été associés à ses entreprises, en particulier Canal TVX, la chaîne de télévision créée en 2012 avec l'appui d'une entreprise liée à Alba Petroleos, ce conglomérat opéré par le FMLN avec l'appui du Venezuela et qui a joué un rôle déterminant dans la 'politique' économique de ce parti, mais aussi des opérations plus ou moins légales opérées par celui-ci. Pour un président qui a fait de la dénonciation de la corruption des élites passées un de ses messages favoris, on peut rêver mieux comme association. Ce népotisme politique est non seulement très visible, mais il minore le champ des compétences dont le Président aurait bien besoin. Non pas que les personnes mentionnées soit incompetentes, mais peut-être que leurs compétences ne sont pas celles dont aurait besoin la gestion d'un État, et particulièrement dans le cas d'un pays comme El Salvador.

L'image à laquelle aboutit ce rapide examen n'incite donc pas à un optimisme démesuré quant à la rupture supposée et affichée à grands renforts de tweets par le président. On court ici bien plus le risque de népotisme et d'affairisme, sans parler des capacités des un-e-s et des autres à remplir leur poste respectif. Comme le faisait remarquer un politologue de la UCA -l'université jésuite- le Dr. Alvaro Artiga, que vient faire une spécialiste des programmes de lutte contre les drogues comme ministre des affaires étrangères ? Certes, cette dernière est en couple avec la sœur de la femme du président, ce qui est sûrement un gage de loyauté, décidément le maître mot derrière les choix opérés par le président pour constituer son administration. Mais quid des compétences en matière d'analyse de la politique extérieure du pays ? S'il fallait une illustration de la difficulté de son positionnement, on le trouverait aisément dans l'analyse de la relation du pays vis-à-vis de la Chine. Entre le moment de son élection et sa prise de pouvoir, la presse ne cessa d'interroger le futur président sur ce qu'il comptait faire de la relation entre El Salvador et la Chine. Alors que le précédent gouvernement FMLN avait officialisé la reconnaissance diplomatique de la Chine continentale, faisant perdre à Taiwan un des ses rares alliés, Bukele avait paru endosser une posture plus que critique, faisant planer le doute quant au maintien de cette reconnaissance et semblant reprendre à son compte les critiques virulents de l'administration Trump. La future ministre des Affaires Étrangères, plusieurs fois questionnée, n'avait cessé de botter en touche, se contentant d'affirmer qu'elle exécuterait les décisions du

---

<sup>3</sup> Gabriel Labrador, Jaime Quintanilla, Sergio Arauz, Jimmy Alvarado, "Amigos, socios y parientes en el nuevo gobierno", *El Faro*, San Salvador, El Salvador, publié le 02/06/2019.

<sup>4</sup> Jimmy Alvarado, Gabriel Labrador, Sergio Arauz, "El Clan Bukele que gobierna con Nayib", *El Faro*, San Salvador, El Salvador, publié le 07/06/2020, [https://elfaro.net/es/202006/el\\_salvador/24512/El-clan-Bukele-que-gobierna-con-Nayib.html](https://elfaro.net/es/202006/el_salvador/24512/El-clan-Bukele-que-gobierna-con-Nayib.html)

président. Lors de son voyage aux États-Unis, dès juin 2019, ce dernier semblait donc aller vers une remise en cause. Finalement, la Chine constitua le troisième voyage officiel à l'étranger de Bukele fin 2019, célébré en grande pompe par Pékin et assorti de contrats commerciaux présentés comme importants par le gouvernement salvadorien. Dans toute cette affaire, de ministre des Affaires Étrangères, point. Idem lors de l'Assemblée générale de l'ONU où Bukele fut pourtant le seul président latino-américain reçu en rencontre bilatérale par Trump. Lorsque la crise du COVID éclata, et que des milliers de Salvadoriens furent bloqués à l'étranger car leur retour au pays avait été brutalement suspendu sans qu'aucune mesure n'ait été mise en place pour leur proposer une solution, c'est Bukele qui répondit par tweets, comme à son habitude, mais sa ministre des affaires étrangères resta ... étrangère à la question. Pas de réaction, pas de directives et surtout bien peu d'informations. On voit là toute la limite des nominations effectuées par Bukele. En témoigne également les démissions assez rapides au sein du gouvernement, et qui n'ont cessé depuis, rappelant ici aussi le turn-over incessant qui a affecté l'administration Trump. Notons qu'en matière de politique extérieure, Bukele semble suivre une ligne macroniste du 'en même temps' : rompre les relations avec le Venezuela de Maduro, mais voter à l'ONU contre l'embargo maintenu par les États-Unis contre Cuba.

### **Une révolution politique ?**

Deux sujets ont cependant conduit à une polarisation forte qui pose question quant au chemin emprunté par ce jeune président : la lutte contre la corruption et celle contre l'insécurité. Les deux sont liées, mais chacune présente une résonance particulière. Ces deux thèmes faisaient partie des éléments centraux de la campagne du candidat Bukele, outsider qui vint bouleverser le duopole établi. Dans les deux cas, le Président semble avoir convaincu un nombre important de Salvadorien-ne-s qu'il avait pris les choses à bras-le-corps.

Sur le front de la corruption, les mises en cause, mais aussi les arrestations et les procès sont allés bon train. Il faut souligner que les deux partis dominants ont été particulièrement visés par les enquêtes déjà en cours, ou ouvertes. A droite, ce sont deux anciens présidents qui ont été arrêtés : Paco Flores, et Antonio Saca. Le premier n'a jamais affronté de procès, décédé à l'hôpital après un AVC en 2016<sup>5</sup>, on ne saura donc pas ce que le dossier contenait de valide à son encontre, mais en 2015 le tribunal chargé de ce cas avait confirmé les fondements juridiques des poursuites<sup>6</sup>. Pour le second, sa condamnation en 2018 à 10 ans de prison pour prévarication et abus de biens publics fut donc une première, et sa reconnaissance de culpabilité, comme de la plupart de ses coaccusés, en échange d'une peine réduite, a provoqué un séisme : pour la première fois, l'élite dirigeante dut rendre des comptes, et sa corruption étalée au grand jour, confirmant ce que tous murmuraient depuis des années<sup>7</sup>. Le fait que d'autres charges à son

---

<sup>5</sup> <https://www.rfi.fr/es/americas/20160131-fallece-el-que-fuera-presidente-salvadoreno-francisco-flores-juzgado-por-corrupci-0>

<sup>6</sup> [https://elfaro.net/es/201510/noticias/17503/\\$35-millones-se-esfumaron-de-cuentas-de-expresidente-Flores.htm](https://elfaro.net/es/201510/noticias/17503/$35-millones-se-esfumaron-de-cuentas-de-expresidente-Flores.htm) en date du 03 novembre 2015.

<sup>7</sup> <https://www.dw.com/es/antonio-saca-condenado-a-diez-a%C3%B1os-por-corrupci%C3%B3n/a-45469186> en date du 12/09/2018 et <https://gatoencerrado.news/2018/09/13/condenan-a-expresidente-saca-y-seis-complices-tras-confesar-que-se-apropiaron-de-300-mill/> en date du 13/09/2018 pour plus de détails sur l'

encontre aient ensuite été annulées en 2019 en raison de la prescription a servi au président Bukele pour dénoncer les insuffisances du système judiciaire et renouveler des accusations de protection entre élites politiques et judiciaires, chacune se renvoyant l'ascenseur des petits (et grands) services<sup>8</sup>. Les opérations anti-corruption se sont ensuite poursuivies, cette fois contre la gauche : d'une part contre le premier président de gauche élu, Mauricio Funes, et actuellement contre l'ancien président du Parlement, Sigrifriedo Reyes, et ancien directeur de l'entité chargée de la promotion des investissements dans le pays sous le gouvernement du second président de gauche, Salvador Sanchez Ceren<sup>9</sup>. Les deux personnages se sont opportunément exilés du pays : Funes au Nicaragua, où le gouvernement de Daniel Ortega lui a accordé l'asile politique, et Reyes, en un endroit inconnu dont on dit qu'il pourrait être la France ou la Russie. Sur le front de la corruption donc, tant les partis dominants se retrouvent dans le même sac, ce qui arrange fortement le président Bukele car cela conforte l'opinion publique dans sa perception d'une classe politique corrompue. Cela explique sans doute en partie la grande popularité du président, et de son parti. Il reste que la gestion des fonds reçus de l'étranger pour faire face à la pandémie pose question, comme l'indiquent aussi bien les enquêtes menées par le parquet général<sup>10</sup>, des enquêtes journalistiques<sup>11</sup>, et même des évaluations internationales<sup>12</sup>. Non seulement dans le fait que certains fonds semblent avoir servis à financer tout autre chose que la lutte sanitaire, mais aussi parce que des contrats ont été confiés à des entreprises proches du pouvoir. Enfin la commission qui avait été mise en place, avec une présence notable de personnalités extérieures, pour contrôler ces fonds, a fait long feu, ces membres s'en retirant rapidement, protestant contre l'impossibilité d'assumer les tâches qui leur avaient été confiées<sup>13</sup>.

La question de la sécurité constitue le second axe favorisé par Bukele. Rappelons que El Salvador est un des pays les plus violents au monde, avec un taux d'homicide d'environ 50 pour 100000 habitants et en baisse depuis le paroxysme atteint en 2015<sup>14</sup>. Pour donner une idée plus concrète, on considère qu'entre 2014 et 2017, ce sont 20000 personnes qui sont mortes assassinées, sur un total de 6 millions d'habitants<sup>15</sup>. On comprend dès lors que la question de la sécurité et de la lutte contre les fameuses Maras, ces groupes ultra-violents qui terrorisent la population, soit une priorité gouvernementale. Or, il faut bien dire que les précédents gouvernements se sont plus ou moins cassés les dents sur le sujet. En-dehors de quelques

---

<sup>8</sup> <https://www.notimerica.com/politica/noticia-justicia-salvador-anula-juicio-corrupcion-contra-dos-expresidentes-prescripcion-delito-20190706150403.html>

<sup>9</sup> <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/01/10/acusan-de-corrupcion-a-expresidente-de-congreso-salvadoreno/>

<sup>10</sup> Gabriela Cáceres, "Fiscalía arranca investigación contra el gobierno Bukele por los contratos irregulares de la pandemia", *El Faro*, publié le 10/11/2020, [https://elfaro.net/es/202011/el\\_salvador/24986/Fiscal%C3%ADa-arranca-investigaci%C3%B3n-contra-el-Gobierno-Bukele-por-los-contratos-irregulares-de-la-pandemia.htm](https://elfaro.net/es/202011/el_salvador/24986/Fiscal%C3%ADa-arranca-investigaci%C3%B3n-contra-el-Gobierno-Bukele-por-los-contratos-irregulares-de-la-pandemia.htm)

<sup>11</sup> Loida Avelar et Andrea Maida, "Fiscalía investiga más de \$155 millones en compras del gobierno durante la cuarentena", *Revista Factum*, publié le 15/11/2020, <https://www.revistafactum.com/fgr-compras-covid/>

<sup>12</sup> Beatriz Calderón, "Informe mundial de corrupción usa de ejemplo a El Salvador ...", *La Prensa Gráfica*, publié le 28/01/2021, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Informe-mundial-de-corrupcion-usa-de-ejemplo-a-El-Salvador-y-Colombia-por-alarante-concentracion-de-poder-y-explosion-de-irregularidades-en-pandemia-20210128-0039.html>. Il s'agit du rapport annuel de Transparency International.

<sup>13</sup> <https://www.france24.com/es/20200513-el-salvador-renuncia-mitad-comite-dineros-covid19>

<sup>14</sup> <https://www.sciencespo.fr/opalc/content/taux-dhomicides-el-salvador.html>

<sup>15</sup> <https://www.france24.com/es/20200217-el-salvador-nayib-bukele-militares-congreso-populismo>

périodes de trêves, qui toutes ont abouti à leur rupture et à un rebond de la violence, la situation n'a jamais été réglé. Pour cela le gouvernement a besoin de moyens, et faute d'une économie dynamique, cela revient la plupart du temps à solliciter des emprunts internationaux. Or ces emprunts doivent être approuvés par le parlement monocaméral. On voit immédiatement le jeu politique qui s'installe alors : l'opposition, majoritaire, prit malin plaisir à faire traîner en longueur les discussions, sport national là aussi, exacerbé par les déclarations intempestives du président, prompt à rejeter toutes les fautes sur ses prédécesseurs, ce qui est loin d'être faux et rencontre l'oreille plus que bienveillante des électeurs. Les accusations de corruption n'ont rien arrangé, et on peut lire, comme le fait Bukele, les tergiversations parlementaires comme une vengeance politique des 'vieux' partis à son encontre. En bloquant l'octroi de fonds pour une de ses politiques essentielles, ces partis peuvent en effet contribuer à son discrédit. Mais Bukele ne s'est pas laissé faire. On peut ici taxer le discours de Bukele de populiste, et il est certain qu'on trouve des accents et des pratiques de cette nature dans son style et ses propos. Mais ce qu'il dénonce correspond souvent à des cas réels ou pour lesquels l'opinion publique juge le degré de véracité élevé, et plus encore lorsque c'est à l'encontre des responsables des partis qui ont dirigé le pays depuis les Accords de Paix de 1992. Le parlement est d'ailleurs, avec les partis politiques, l'institution qui jouit de la cote la plus basse en matière de confiance avec un petit 10% pour le parlement et de 6% pour les 'partis politiques' quand la moyenne latinoaméricaine est de 21% et 13% respectivement<sup>16</sup>. Le discrédit de ces institutions contribue puissamment à une attitude favorable à Bukele, qui se présente comme le défenseur des intérêts de la population, contre ceux des élites. La réduction des homicides, bien qu'on puisse discuter des chiffres et de leur réalité, est perceptible, et la pandémie de Covid-19 a sans doute également contribué à celle-ci<sup>17</sup>. Qu'importe donc que la séparation des pouvoirs soit mise à mal, comme nous allons le voir, et qu'importe les moyens mis en œuvre par le gouvernement, si les résultats sont enfin là<sup>18</sup>.

Que la corruption soit enfin combattue, du moins en ce qui concerne les prédécesseurs de l'actuel gouvernement, et que la sécurité semble s'améliorer, point sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie de cet article, seraient donc en soi une petite révolution, et si pour y parvenir le président doit forcer la main du parlement et s'affranchir des précautions émises par la cour suprême de justice, ce sont des arguments qu'une large partie de la population salvadorienne semble prête à entendre, voire à soutenir, ce qui expliquerait la forte popularité dont jouit Bukele. Cependant une telle attitude pourrait bien à terme constituer un risque réel pour cette démocratie encore bien jeune.

Le dernier point sur lequel Bukele et son gouvernement pourrait se montrer révolutionnaires touche le régime politique lui-même. Depuis quelques années, des voix se sont manifestées pour souligner l'utilité d'une révision de la Constitution, héritée des Accords de Paix de 1992. Jusqu'alors, une telle procédure n'a jamais été sérieusement examinée. Bukele semble avoir décidé de profiter de sa forte popularité pour explorer cette voie, et a ainsi nommé une commission, présidée par son vice-président, Felix Ulloa, dans le but de formuler des

---

<sup>16</sup> *Informe 2018*, Latinobarómetro, p. 52 et 53.

<sup>17</sup> <https://fr.euronews.com/2019/08/07/salvador-le-nouveau-gouvernement-a-t-il-fait-baisser-les-homicides>

<sup>18</sup> Marcos González Díaz, "Un año de gobierno de Bukele en El Salvador", *BBC.com*, publié le 01/06/2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52853997>

propositions<sup>19</sup>. L'initiative est sans doute louable, mais la manière de l'organiser pose question. Pourquoi ignorer délibérément la commission des affaires constitutionnelles du parlement, dont l'intitulé semblerait faire l'instrument idoine pour une telle révision ? Sans doute précisément pour contourner ledit parlement. Sans doute aussi pour garder la main sur un sujet hautement politique et qui pourrait caractériser l'héritage politique de la présidence Bukele : la rénovation de la Constitution et la modernisation du système politique salvadorien. On retrouve ici la logique qui anime Bukele depuis son élection : ne pas faire confiance à ceux qui ont exercé le pouvoir pendant presque 30 ans et sont, à ses yeux comme à ceux d'une bonne partie de la population, coupables d'inaction si ce n'est pire. Constituée de 5 membres choisis par le vice-président, la commission doit rendre son rapport au président d'ici septembre 2021. D'ici là le parlement aura été renouvelé et il est fort probable, si l'on en croit les sondages, que Bukele disposera alors d'une majorité notable, voire absolue, ce qui permettrait de mettre en œuvre la réforme. Cela étant le processus de réforme butera sur la procédure prévue : toute réforme constitutionnelle doit être avalisée par deux législatures consécutives dans les mêmes termes. Ainsi une réforme votée en 2022 ne prendrait effet qu'après un second vote de confirmation par le parlement élu en 2024. Ce qui correspond d'ailleurs à la future élection présidentielle ... On prête bien sûr déjà au président la volonté d'ouvrir la possibilité de la réélection, jusqu'ici interdite. On a vu les débats enflammés et les risques de troubles que ce sujet pouvait provoquer dans d'autres pays latino-américains, que ce soit au Venezuela, au Nicaragua ou plus récemment en Bolivie. Si tel était le cas et que Bukele parvienne à cet objectif supposé, il pourrait alors concourir à sa propre réélection et mettre en place le nouveau système. Ce d'autant plus qu'il est également évoqué l'augmentation du mandat présidentiel d'un an, soit de 5 à 6 ans, ce qui là aussi permettrait au président de diriger l'exécutif sous deux mandatures (le parlement est élu pour 3 ans). Il y a une certaine logique à ces hypothèses. D'autant plus que nombre d'enquêtes montrent que la population (et pas seulement à El Salvador mais assez largement en Amérique Latine) semble approuver l'idée d'un exécutif fort. Cette présidentialisation des régimes n'est ici que le reflet d'un mouvement mondial au demeurant<sup>20</sup>. La question reste donc ouverte pour le moment, quant aux recommandations qui émergeront de cette commission qu'au sort qui leur sera réservé. Il y a là cependant un changement potentiel fondamental qui pourrait modifier durablement la nature même de l'exercice du pouvoir à El Salvador, et ce n'est pas nécessairement négatif. Cette révision constitutionnelle se produit cependant dans un contexte qui fait courir le risque du renforcement d'un exécutif déjà fortement tenté par un populisme autoritaire et constituerai à ce titre non un progrès mais une régression. C'est d'autant plus vrai qu'il existe des signes qui interrogent depuis l'arrivée de Bukele au pouvoir.

### **Les risques d'une régression**

---

<sup>19</sup> <https://diario.elmundo.sv/gobierno-hara-consulta-de-reformas-a-constitucion-hasta-cuando-recibira-propuestas/> publié le 25 octobre 2020.

<sup>20</sup> On peut ici se reporter à Poguntke, T., Webb, P., (2004). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford : Oxford Univ. Press. Le cas français est bien évoqué par Olivier DUHAMEL, "Une démocratie à part", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°126, 126 - La Ve République, p.17-26. URL : <https://www.revue-pouvoirs.fr/Une-democratie-a-part.html>. Pour l'Amérique Latine, *La calidad de las democracias en América Latina, Informe para IDEA Internacional*, dir. Morlino, L., 2014, Stockholm.

Rien n'est plus évocateur des dangers d'un exécutif affichant son volontarisme à grands coups de tweets que la journée du 9 février 2020, désignée désormais, comme les grands événements terroristes internationaux. comme le '9F'. Ce jour-là en effet le président Bukele s'invite au Parlement, accompagné de soldats, et s'installe à la place du Président de l'institution<sup>21</sup>. Officiellement son but était de faire pression sur les parlementaires afin qu'ils approuvent sa demande de prêt international afin de financer l'achat de matériel militaire pour les forces de sécurité. Après des semaines d'échanges d'amabilités par média interposés et une convocation du parlement par le conseil des ministres, acte perçu comme anticonstitutionnel par l'Assemblée, on aboutit donc à cette scène inédite et qui fit le tour du monde médiatiquement : le président et des soldats prenaient d'assaut le Parlement. L'autre image du jour fut la fin de cette tragi-comédie : le président en prière, visage dans les mains, décidant finalement de se retirer parce que « Dieu le lui avait conseillé ». Réussir à bousculer à la fois l'ordre démocratique et constitutionnel, et bafouer la laïcité de l'État en un seul geste, le tour de force mérite d'être souligné<sup>22</sup>. Ce d'autant plus que même durant la guerre civile les militaires n'étaient jamais entrés au parlement. L'événement choqua nombre de Salvadorien-ne-s. Mais, comme récemment au Capitole étatsunien, certains ont approuvé la chose et le substantif de '*dipuratas*', jeu de mots entre '*diputados*' et '*ratas*', terme péjoratif pour désigner des voleurs, fit florès sur les réseaux sociaux, avec l'idée que les '*ratas*' gagneraient à être exterminés ... La comparaison est instructive là aussi.

Cet épisode, largement relayé par les media internationaux, a contribué à asseoir l'image d'un président autoritaire, plus habitué à donner des ordres par tweeter qu'à respecter les processus de prise de décision démocratiquement établis par l'ordre juridique et les habitudes politiques<sup>23</sup>. Il y a également un risque de régression en termes de démocratie dans l'exercice du pouvoir présidentiel. Dans les premières semaines de son mandat, il a ainsi renvoyé diverses personnes de leur poste dans l'administration au motif de salaires surévalués, de nominations fantaisistes ou de complaisance, d'incompétence dans l'exercice du poste etc. Il faut reconnaître que certains reproches étaient sans doute fondés ; mais la manière de procéder du président ne l'était pas, du moins légalement, et cette façon de jeter en pâture à l'opinion publique des personnes désignées nommément et avec parfois des indications d'ordre privé les concernant, pose *a minima* une question éthique. Ce fut un peu le fait du prince qui s'exerça alors, dans une forme de chasse aux sorcières plus ou moins complaisante. On peut en dire de même de décisions de politique publique : ainsi au début de la pandémie, le président ordonna au ministre de la défense, par tweet bien entendu, de donner l'ordre aux militaires d'arrêter toute personne ne respectant pas le confinement, omettant qu'un tweet n'a aucune force légale. Les abus relevés par les ONG de droits de l'homme et par la propre institution salvadorienne chargée de la défense de ces derniers illustrent les limites d'une telle manière d'agir<sup>24</sup>. Il faut en particulier

---

<sup>21</sup> <https://www.france24.com/es/20200217-el-salvador-nayib-bukele-militares-congreso-populismo>

<sup>22</sup> <https://nuso.org/articulo/salvador-bukele-twitter-dios-militares-derecha/>

<sup>23</sup> Oscar Martínez, «Bukele el autoritario», *The New York Times*, publié le 20/04/2020, <https://www.nytimes.com/es/2020/04/20/espanol/opinion/bukele-el-salvador-virus.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>

<sup>24</sup> En particulier il faut se reporter à *Informe preliminar sobre Covid-19 y derechos humanos en El Salvador*, dir. Tobar Serrano, J.A., PDDH, San Salvador, Junio 2020, ainsi que *Informe sobre la situación de los derechos humanos en el marco de la emergencia por Covid-19 entre marzo y agosto 2020*, Universidad Centroamericana,



relever les relations tendues avec la presse, Bukele semblant peu apprécier qu'on le contredise ou qu'on lui pose des questions dérangeantes de manière insistante, ce qui n'est pas sans rappeler un autre président plus au nord<sup>25</sup>.

Deux sujets ont cristallisé les relations tumultueuses entre le président et les journalistes : la gestion de la pandémie et les négociations supposées entre le gouvernement et les *maras*. La baisse des actes délinquants, comme nous l'avons évoquée plus haut, est réelle au cours de 2020, et on peut mettre cela en partie sur le confinement qui a été imposé au pays de longues semaines. Mais il semblerait également que les gangs aient accepté de négocier une trêve, comme ce fut le cas par le passé, et une enquête très documentée à ce sujet a été publiée par un des journaux les plus sérieux du pays en la matière<sup>26</sup>. Or tant Bukele que les ministres en charge de ce dossier nient absolument toute négociation. Cela d'autant plus qu'un des grands noms de la droite salvadorienne, Norman Quijano, ex-candidat à la présidentielle, et ex-président du parlement, se trouve accusé de négociations illicites avec les *maras*, d'ententes avec des groupes délinquants, de malversation de fonds électoraux, de fraude électorale et possiblement de blanchiment de fonds<sup>27</sup>. La question n'est donc pas nouvelle, et d'autres accusations de même nature ont été portées il y a quelques années contre ceux qui avaient négocié la trêve sous le gouvernement de Mauricio Funes, entre 2012 et 2013<sup>28</sup>. Comme le fait remarquer un article assez récent, la question est en fait double : d'une part s'il faut ou non négocier avec ces groupes ultra-violents, ce qui pose la question plus large de la manière de s'attaquer durablement et efficacement à la violence qui afflige le pays depuis tant d'années ; d'autre part, quelles sont les bonnes conditions pour garantir un processus de négociation entre des acteurs difficiles à cerner et peu habitués à la transparence<sup>29</sup>. On voit bien que le fait que le gouvernement nie toute négociation, alors même que les chiffres semblent indiquer une réduction importante de la

---

UCA, Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH), Noviembre 2020. Plus largement la situation des droits de l'homme à El Salvador peut s'apprécier dans *Informe Mundial 2020*, de Human Rights Watch, disponible : <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336419>.

<sup>25</sup> Cárcamo, A., 'Bukele, principal instigador de los ataques a la prensa', *El Faro*, 01/09/2020 <https://elfaro.net/es/202009/columnas/24773/Bukele-principal-instigador-de-los-ataques-a-la-prensa.htm>. De l'autre côté du spectre journalistique, le ton est le même : Urbina, J., 'Críticas a Bukele por opacidad y ataques a la prensa', *La Prensa Gráfica*, 28/09/2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Criticas-a-Bukele-por-opacidad-y-ataques-a-la-prensa-20200927-0071.html>.

<sup>26</sup> Martínez, C. et alii, 'Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral', *El Faro*, publié le 03/09/2020, [https://elfaro.net/es/202009/el\\_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm](https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm).

<sup>27</sup> <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-video-en-el-que-se-ve-a-Quijano-reunido-con-pandilleros-y-que-fue-presentado-por-un-juez-20191212-0742.html>, publié le 12/12/2019 par La Prensa Gráfica, et Cáceres, G., 'Norman Quijano prometió a pandilleros eliminar la ley antipandillas, según Fiscalía', *El Faro*, publié le 30/01/2020, [https://elfaro.net/es/202001/el\\_salvador/23975/Norman-Quijano-prometi%C3%B3-a-pandilleros-eliminar-la-ley-antipandillas-seg%C3%BAAn-la-Fiscal%C3%ADa.htm](https://elfaro.net/es/202001/el_salvador/23975/Norman-Quijano-prometi%C3%B3-a-pandilleros-eliminar-la-ley-antipandillas-seg%C3%BAAn-la-Fiscal%C3%ADa.htm).

<sup>28</sup> Najar, A., 'Porque están en juicio los arquitectos de la tregua entre pandillas que en su momento redujo la violencia en El Salvador?', *BBC Mundo*, 11/08/2017, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40897006>. Sur ce sujet on peut également lire Martínez d'Aubuisson, J. (2018). La transformation des *maras* salvadoriennes. Construire le pouvoir depuis ses marges. *Cultures & Conflits*, 110-111(2-3), 141-156. <https://doi.org/10.4000/conflits.20357> où l'anthropologue considère la trêve de 2012 comme l'entrée en politique des *maras*.

<sup>29</sup> Oscar Martínez, "Presidente Bukele, negocie con pandillas, (pero de otro modo)", *The New York Times*, publié le 16/09/2020, <https://www.nytimes.com/es/2020/09/16/espanol/opinion/bukele-pandillas-el-salvador.html>

délinquance, n'incite pas à l'optimisme sur ce sujet, et les mêmes causes ayant les mêmes effets, on peut craindre un retour des accords secrets, de fonds circulant discrètement, et toutes les compromissions qui vont avec ce genre de manœuvres. La pandémie offre peut-être une opportunité à saisir pour le gouvernement d'inciter les dirigeants des maras à négocier alors que leurs activités sont réduites. Il faudrait cela étant que ce processus soit assumé comme tel, et que la transparence qui a fait défaut aux précédentes trêves soit enfin acceptée. C'est aussi une condition pour que le débat soit public, et que la population, qui exprime des réserves fortes envers toute négociation avec ceux qu'elle juge légitimement responsable des milliers de vies perdues, puisse en comprendre les enjeux. Un rapport publié en 2013 par une ONG internationale montrait précisément que toute trêve repose sur un « processus de paix sociale »<sup>30</sup>.

C'est un point d'autant plus intéressant qu'une des plus récentes polémiques provoquées par Bukele est liée au processus de paix. Ce dernier est commémoré depuis 1992 le 16 janvier, date de la signature des Accords de Paix. Or le 17 décembre 2020, Bukele a prononcé un discours dans lequel il considère que ces Accords sont « une farce » dans la mesure où les deux parties prenantes, le FMLN et l'ARENA, n'ont fait qu'établir un système politique leur permettant d'exercer le pouvoir dans leur intérêt<sup>31</sup>. Le discours fut prononcé de plus à El Mozote, lieu d'un des plus terribles massacres de la guerre civile. Il reprend ici un thème cher à sa campagne, renvoyant dos à dos les deux grands partis jugés responsables des incapacités gouvernementales et des maux du pays depuis ces 30 dernières années. Dans la foulée, il propose de renommer la date comme 'journée de commémoration des victimes du conflit'. Le glissement sémantique permet de mettre l'accent sur les 'victimes', c'est-à-dire les gens qui ont souffert du conflit quel que soit le côté où ils pouvaient se trouver. En effaçant la dimension politique des deux acteurs du conflit, il établit une autre dichotomie : la population (victimes dans leur ensemble) contre les négociateurs (responsables du conflit et de sa poursuite sous les allures de la démocratie). Le débat vigoureux qui s'en est suivi dans le pays montre qu'il a peut-être sous-estimé le poids symbolique et de l'événement et des mots pour le désigner. Mais là encore, il n'est pas prouvé qu'une partie de la population ne le suive pas dans sa remise en cause de l'ordre établi, ce qui est une des raisons de son élection. Le peu d'importance accordé à l'histoire et à son enseignement dans le pays plaide plutôt pour cette interprétation, n'en déplaise aux cris effarouchés des intellectuels et autres représentants d'une élite dont on peut se demander quelle est l'audience exacte auprès de la population<sup>32</sup>. Nous ne voulons pas dire ici que l'opinion des élites doit être écartée comme non-valide, bien au contraire, mais souligner le hiatus qui semble exister entre la manière dont nous analysons de manière experte et savante la vie politique et ce que les citoyens lambda en perçoivent. Le danger de la parole présidentielle réside précisément

---

<sup>30</sup> Tager, A.G., Aguilar Umaña, I, *La tregua entre pandillas salvadoreñas, hacia un proceso de construcción de paz social*, Interpeace, Guatemala, 2013.

<sup>31</sup> Rauda, N., 'El presidente Bukele llevó la campana electoral a El Mozote', *El Faro*, publié le 18/12/2020, [https://elfaro.net/es/202012/el\\_salvador/25092/El-presidente-Bukele-llev%C3%B3-la-campa%C3%B1a-electoral-a-El-Mozote.htm](https://elfaro.net/es/202012/el_salvador/25092/El-presidente-Bukele-llev%C3%B3-la-campa%C3%B1a-electoral-a-El-Mozote.htm).

<sup>32</sup> Nochez, M.L., 'Académicos a Bukele: 'le corresponde honrar la memoria de los Acuerdos de Paz'', *El Faro*, 10/01/2021. La lettre ouverte envoyée par ces historiens salvadoriens est signée par plus d'une centaine de personnes, salvadoriennes ou étrangères, de toute profession. Elle montre à quel point le discours de Bukele eut un retentissement international dont le président semble faire peu de cas. C'est peut-être une erreur.

en ce qu'elle flatte une vision des choses simplifiée, mais propre à répondre aux inquiétudes réelles exprimées par une partie de la population. C'est le propre du populisme que d'offrir des solutions clés en main si l'on peut dire, de fournir un cadre explicatif qui prétend à l'exhaustivité et qui se formule dans un langage volontairement simpliste et proche du 'peuple', et de proposer des réécritures de l'histoire<sup>33</sup>.

C'est d'autant plus vrai qu'on ne peut que constater une érosion de l'image même de la démocratie libérale, comme l'ont relevé diverses études<sup>34</sup>. Dans un des rapports cités en référence, on note qu'El Salvador présente le taux le plus faible de soutien à la démocratie avec 28%, quand la moyenne latinoaméricaine se situe à 45% (UNDP 2020, p. 9). Il est possible que l'expérience de l'alternance politique, en contexte de paix, réussie avec l'élection du premier président de gauche en 2009 et le maintien de justesse de la présidence à gauche en 2014, n'ait finalement pas eu l'effet escompté : au lieu de renforcer le soutien au régime démocratique libéral, la population se serait lassé des partis – dont on a déjà dit le peu de crédibilité dont ils jouissaient- et plus largement de la démocratie telle que défendue précisément par ces partis. Le jeu politique a pu paraître truqué, et la persistance des difficultés du pays (délinquance, migration forcée en raison d'un développement économique insuffisant). Les diatribes populistes de Bukele résonnent donc avec les critiques souvent contradictoires que les citoyens émettent légitimement envers 'le système'.

Un exemple de cette dérive déjà à l'œuvre peut être trouvé, dans la régression des droits LGBT<sup>35</sup>. Alors que depuis 2009 quelques timides avancées avaient eu lieu, et que le candidat Bukele à la mairie de San Salvador, la capitale, en 2015, portait un discours inclusif assez rare dans le pays, le président Bukele semble avoir pris le contrepied de cette position. A peine élu, la suppression du ministère de l'inclusion sociale entraîna la suppression de la direction de la diversité sexuelle, mise en place par le décret exécutif 56 en 2010 par le président Funes. Cette direction, chargée de veiller à la non-discrimination des personnes LGBT dans les programmes de l'État et des administrations paraétatiques, a été transférée au ministère de la culture, et réunie, après quelques mois vides, dans un simple 'bureau du genre et de la diversité'<sup>36</sup>. Cela ne serait qu'une simple péripétie administrative si ce changement ne s'accompagnait d'une absence de programme politique en la matière, et surtout, de diatribes anti-LGBT violentes de la part de groupes d'affiliés à *Nuevas Ideas* sur les réseaux sociaux, diatribes qui expriment leur opposition également à l'avortement, dans un amalgame coutumier des mouvements conservateurs, ce qui conduit à penser que Bukele a effectué un virage à droite très net. Dans la

---

<sup>33</sup> Sur l'idée que le populisme peut être polymorphe et se cache souvent dans le langage, on peut utilement se reporter à Groupe d'Études Géopolitiques, *Le style populiste*, Éditions Amsterdam, 2019, dont on peut lire une partie de l'introduction : Gressani, G., 'le populisme est un style', *Le grand continent*, 04/10/2019, <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/10/04/le-populisme-est-un-style/>. On trouve également d'intéressantes contributions dans 'Les populismes dans les Amériques', dir. Capdevila, L., Vergniolle de Chantal, F. et Vinel, J.C., *IdeAS*, 2019/14, <https://journals.openedition.org/ideas/5726>

<sup>34</sup> <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/public-perceptions-of-politics-and-implications-for-covid-19-res.html> et également *Informe 2018*, Latinbarometro (op. cité).

<sup>35</sup> Maire, Th., 'Les droits LGBTI à El Salvador : une révolution incrémentale', *Cahiers d'Amérique Latine*, à paraître en 2021.

<sup>36</sup> Palevi, A., 'Al lado correcto del poder: personas LGBTI+ y los 100 días de Nayib Bukele', *El Faro*, 13/09/2019, <https://elfaro.net/es/201909/columnas/23648/Al-lado-correcto-del-poder-personas-LGBTI-y-los-100-d%C3%ADas-de-Nayib-Bukele.htm>.

mesure où le président lui-même reprend ces positions publiquement, le doute n'est guère permis<sup>37</sup>.

### **Le bouleversement à venir et ses conséquences**

On peut dès lors se demander ce sur quoi les élections de février 2021 déboucheront. Il y a fort à parier que *Nuevas Ideas*, le parti du président, remportera de nombreux sièges au parlement, et de nombreuses municipalités, et il faut souligner que Bukele jouit d'une cote de popularité très élevée en ce début 2021<sup>38</sup>. La dernière livraison du bulletin de l'IUDOP de l'université Centraméricain UCA illustre bien l'opinion générale, avec toutes les précautions que l'on se doit d'appliquer à un sondage : le parti qui génère le plus de confiance est *Nuevas Ideas*, alors que le FMLN et l'ARENA sombrent dans les tréfonds du discrédit : NI recueille presque 68% de confiance, le FLMN 6.5% et l'ARENA exactement pareil<sup>39</sup>. Le rejet des partis historiques ne saurait être plus éloquent, et cela conforte l'attitude du président que nous avons décrite au long de cet article. De la même manière l'enquête fait ressortir la perception que tant l'ARENA que le FMLN sont des partis profondément corrompus (80% des sondés le pensent pour l'ARENA et 77% pour le FMLN), alors que NI n'est perçu comme corrompu que par 10% des sondés. Quant aux intentions de vote, NI recueille 44% d'intentions pour les élections municipales, très loin devant l'ARENA (10%) ou le FMLN (6.3%). Pour les élections législatives, la différence pourrait être encore plus prononcée : NI semble attirer 64% des préférences, quand l'ARENA reçoit un tout petit 6.3% et le FMLN 5.4%. Ce n'est donc pas à un changement qu'il faut s'attendre, mais plutôt à un bouleversement profond du paysage électoral. Pour les partis historiques c'est une bérézina radicale qui se profile et les renverra à la nécessité impérieuse d'un *aggiornamento* trop longtemps esquivé ou cosmétique. Cela impliquera un renouvellement générationnel qui ne se fera pas sans douleur. Le président Bukele aura dès lors les mains beaucoup plus libres pour mettre en place ses politiques et faire passer les réformes qu'il souhaite, dont la réforme constitutionnelle que nous avons évoquée. Il pourra aussi influencer de manière très directe les futures nominations à la Cour Suprême, ce qui le libérerait des conflits qui l'ont opposé à cette institution depuis son élection. Cependant on peut craindre qu'une telle concentration de pouvoirs n'aboutisse à des dérives dont l'attitude passée du président semble fournir des indices, surtout si l'opposition réduite à bien peu de choses et donc incapable de jouer son rôle. Mais le fait d'obtenir ces pouvoirs fera également reposer les échecs potentiels, ou du moins les difficultés qui ne manqueront pas de se présenter, sur le président : il ne pourra plus en accuser des élus malfaisants ou les mauvaises intentions de magistrats têtus. Il suffit pour cela d'avoir en tête le niveau extrêmement élevé de la dette publique, qui est passée d'une prévision de 71% du PIB au début de 2020 à probablement aux alentours de 92%<sup>40</sup>. Avec une récession de 10% du PIB, et des revenus fiscaux qui ont chuté drastiquement, le panorama économique pourrait bien être le prochain défi très immédiat du

---

<sup>37</sup> <https://enterate24.com/nayib-bukele-ratifico-su-rechazo-al-aborto-en-conversacion-con-residente/>, publié le 25/03/2020.

<sup>38</sup> <https://amprensa.com/2020/11/nayib-bukele-destaca-como-el-presidente-con-mejor-imagen-en-latinoamerica/>

<sup>39</sup> 'La población salvadoreña opina sobre el proceso electoral de 2021', *Boletín de prensa*, año XXXIV, n°5, Instituto de Opinión Pública IUDOP, Universidad J.S. Canas, UCA, San Salvador, El Salvador, diciembre 2020, p.10.

<sup>40</sup> <https://arpas.org.sv/2020/08/icefi-deuda-de-el-salvador-a-finales-de-2020-podria-rondar-92-1-del-pib/>

gouvernement, et il ne pourra pas être résolu avec seulement des tweets et des accusations. Quant aux enjeux du chambardement politique qui s'annonce, seul l'avenir dira si la démocratie salvadorienne, la plus résiliente d'Amérique centrale jusque-là, saura y faire face. La politique d'affrontement et de dénigrement systématique employée par Bukele trouvera rapidement ses limites et faute d'une posture plus conciliante, des conflits sont à prévoir, non tant sur le plan institutionnel, mais économique et social. C'est là sans doute le risque majeur alors que 2021 marquera également les 30 ans des négociations qui débouchèrent sur la fin de la guerre civile. Ce n'est peut-être pas une autre guerre civile qu'il faut craindre, mais une déstabilisation du régime, qui conduirait alors encore plus de Salvadorien-ne-s sur les routes de l'émigration.