

Une victoire, deux défaites et trois questions

Thierry MAIRE

Centre Maurice Halbwachs (ENS-EHESS-CNRS, UMR 8097)

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

Les élections législatives et municipales salvadoriennes de février 2021 ont rendu leur verdict, et il est sans appel.

Comme annoncé, les électeurs ont offert une victoire écrasante à *Nuevas Ideas*, le parti du président Bukele, ce qui révolutionne la vie politique salvadorienne. Non seulement le parti, créé avec l'élection de Bukele à la présidence en 2019, a remporté un nombre de sièges jamais atteint par aucun parti politique auparavant, mais il détient la majorité dite 'qualifiée', soit 56 sièges sur 84, et il la détient seul. La carte électorale du pays est d'une simplicité féroce : tous les départements ont placé N.I. en tête, ce qui est aussi inédit. Une telle carte monocolore surprend et inquiète certains. Le président pourra désormais non seulement faire adopter toutes les lois ordinaires qu'il souhaite, mais son gouvernement aura les mains libres pour le vote du budget, la désignation des membres de la Cour Suprême de Justice, des fonctionnaires de premier rang, tels que le procureur général de la république ou le procureur des Droits de l'Homme, et l'approbation de demandes de prêts internationaux. Toutes ces décisions essentielles au bon fonctionnement du pays ont jusqu'alors souvent été l'objet de marchandages épiques ou de blocages sinueux en raison de l'absence de majorité nette au parlement salvadorien depuis les Accords de Paix de 1992. Par ailleurs, la majorité des trois-quarts, soit 64 sièges, n'est pas non plus inatteignable si cela s'avérait nécessaire, mais les sujets requérant ce niveau de votes sont rares.

Il n'est pas faux de considérer que le président avait donc raison lorsqu'il affirmait en janvier 2021 qu'il était temps de liquider l'héritage de ces Accords, qualifiés par lui de « farce ». C'est en effet la période de post-guerre civile qui s'est conclue d'une certaine manière dimanche 28 février 2021. Le président et ses affiliés disposent désormais également de la capacité législative à réformer la Constitution. Il est probable que ce projet, mis en route par Bukele sous la houlette de son vice-président, Felix Ulloa, et dont on pouvait se demander s'il avait des chances d'aboutir, pourra avancer. Certains obstacles, en la matière, devront cependant être levés dans les mois ou années à venir. Le premier sera de déterminer quelles modifications seront proposées. À n'en pas douter, la question du mandat présidentiel sera posée, et il est probable que le projet propose qu'il puisse être renouvelé une fois. La durée du mandat des députés (et peut-être des maires) pourrait être alignée sur celle du président¹, ce qui aurait à la fois le mérite de diminuer le nombre de consultations électorales, et de garantir une certaine stabilité du pouvoir du président élu. La future réforme constitutionnelle pourrait aussi inclure la création d'une Cour Constitutionnelle, qui reprendrait les prérogatives de la Chambre constitutionnelle de l'actuelle Cour Suprême, de réformer le Tribunal Suprême Électoral ou de revoir les

¹ Les députés sont actuellement élus pour 3 ans, et le président pour 5 ans.

modalités de désignation des candidats aux hautes fonctions judiciaires, à commencer par le mode de sélection du Conseil National Judiciaire. L'hégémonie parlementaire qui résulte des élections du dimanche passé risque de ne pas faciliter le dialogue, nécessaire pour ce genre de réforme, mais les élections ont donné un mandat clair au président actuel, et leurs résultats ont été reconnus par les observateurs internationaux. Dès lors, comment à la fois protester contre les tendances autoritaires du président, relevées au cours de l'année passée, sans contredire ce qui constitue la base de toute légitimité d'un régime démocratique : l'expression de la volonté populaire ? C'est tout le dilemme qu'affrontera l'opposition dans les années à venir.

Pour revenir à l'élection législative, il faut néanmoins émettre un bémol : le renouvellement politique est notable, mais avec quelques précautions. D'une part, une dizaine des 84 candidats présentés par NI avaient déjà une carrière politique derrière eux, certains ayant fait preuve de souplesse pour passer d'un parti à l'autre. Par ailleurs, 27 de ces candidats, dont nombre ont été donc élus, sont ou ont été des fonctionnaires dans l'administration Bukele². Il en va ainsi de Sucey Callejas, ex-ministre de la Culture, élue députée de San Salvador, ou de Ernesto Castro, secrétaire privé de la présidence, élu lui aussi pour San Salvador (et candidat le mieux élu d'ailleurs en nombre de voix). Cela étant, 36 sont novices en politique, et présentent des profils assez variés, y compris de simples employés, catégorie bien rare dans les précédentes législatures. Le fait qu'un certain nombre de ces employés soit des fonctionnaires issus de divers ministères pose cependant question. Comme certains analystes le faisaient remarquer, ces candidats inconnus et dépourvus de toute expérience politique l'ont été sur le nom de Bukele plus que sur le leur, ou même sur la plateforme politique de NI. Sur le plan du genre, la féminisation du parlement marque un léger repli. Dans la précédente législature on comptait 30% de femmes avec 26 députées. La future chambre en comptera seulement 23 soit 27.3%, c'est donc une régression, légère mais décevante. Le FMLN bat un record, avec 3 femmes sur 4 élus, soit un taux record de 75% mais sur un ensemble plus que réduit ; l'ARENA se défend mieux que d'ordinaire avec 4 femmes députées sur 14 élus soit 28.5%. GANA à l'inverse n'en compte aucune, alors que le seul élu du nouveau parti VAMOS sera une élue. Quant au parti NI, il apportera 15 élues, ce qui est un score proche de la moyenne de l'assemblée (26.7%)³.

Il faut ajouter enfin que la victoire est d'autant plus complète si on prend en compte les deux autres élections qui ont eu lieu ce même dimanche : les municipales et celles destinées à désigner les 'députés' salvadoriens au Parlacen. Passons rapidement sur ces dernières, dont le rôle politique est symbolique, mais signalons tout de même que là aussi N.I. remporte 14 sièges sur les 20 attribués au Salvador, réduisant les autres partis aux restes, soit 3 sièges pour l'ARENA, et 1 chacun pour le FMLN, GANA et le PCN. Dans tout cela, seuls 2 députés centraméricains ont été réélus, les autres seront tous novices dans cette assemblée consultative. On relèvera que les élections au Parlement Centraméricain sont remarquablement féminisées, avec 10 députées sur 14 représentants du pays dans cette instance⁴.

C'est également un renouvellement important du personnel politique qui domine la scène municipale. Sur les 262 maires élu-e-s dimanche 28 février, 179 l'ont été pour la première fois !

² <https://especial.elfaro.net/los-84-candidatos-de-bukele>

³ <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-legislativa-diputados-nueva-ideas-arena-fmln/812161/2021/>

⁴ <https://www.elsalvador.com/noticias/nuevas-ideas-gano-14-de-20-diputados-parlacen-elecciones-2021/814076/2021/>

C'est donc un séisme politique qui a eu lieu, et dont il convient de prendre la mesure. En effet, on aurait pu penser que l'élection municipale, réputée plus proche des électeurs, aurait permis aux partis traditionnels de sauver les meubles. Il n'en a rien été. ARENA perd 104 mairies, passant de 139 à 35, ce qui constitue une chute prodigieuse. Sur le plan municipal, c'est ce parti qui a le plus été sanctionné, et cela relativise largement le fait qu'il ait été moins atteint aux législatives. Le FMLN se trouve réduit à 30 municipalités, un score très bas là également, mais, c'est notable, résiste bien dans son fief du nord, le département de Chalatenango, où il dispose de 11 municipalités. GANA, la troisième force nationale, conserve 32 mairies, soit donc 2 de plus que le FMLN. Les autres partis se trouvent à la portion congrue. Quant à N.I. donc, ce sont 152 municipalités qui seront gouvernées par des édiles du parti présidentiel, donc 13 chefs-lieux de département, le quatorzième étant aux mains de GANA mais en coalition avec NI. On peut donc considérer que c'est une victoire absolue dans toutes les grandes villes du pays. Si on examine le département de San Salvador, outre la capitale bien entendu, ce qui en soit constitue déjà un point-clé, d'autant que Bukele en fut le maire également, ce sont 14 municipalités du grand San Salvador sur 16 qui passe sous la bannière N.I., et 17 sur les 19 du département. On ne peut comprendre ce raz-de-marée en faveur des candidats et de leur liste qu'en fonction de la volonté populaire de soutenir le président Bukele. Certains maires élus depuis plusieurs mandats et balayés par ces élections, ont fait remarquer que la rétention par le gouvernement du FODES, un fonds gouvernemental alimenté par certains impôts, et dont l'administration Bukele a bloqué ou retardé le versement, a joué un rôle : il est assez traditionnel que nombre de projets voient le jour où se trouvent soudainement exécutés promptement quelques mois avant les élections ... En privant les maires sortants des fonds nécessaires, Bukele leur a littéralement coupé l'herbe sous le pied. L'ancrage territorial obtenu par N.I. représente une promesse d'avenir, à condition de répondre aux attentes des citoyens, déçus là aussi par trois décennies de promesses souvent non tenues. Il faut d'ailleurs souligner qu'une bonne partie du projet présidentiel repose sur des infrastructures locales. Au passage, soulignons que la composition plurielle des conseils municipaux risque d'être bien délicate à réaliser tant les votes se sont concentrés sur les candidats de NI, au risque donc de ne pouvoir attribuer de sièges à des partis qui ont pourtant obtenu des voix en certain nombre. Ce serait ici un recul par rapport à la réforme assez récente qui introduisit le multipartisme dans ces conseils, votée en 2013 et mise en œuvre en 2015 pour la première fois. En ce qui concerne la répartition entre hommes et femmes, l'élection municipale est très loin du compte : il y aura 30 maires femmes (contre 29 pour la période précédente), sur 262 maires soit un taux de 11.5%⁵, alors que la loi sur les partis politiques de 2013 établit dans son article 38 l'obligation pour ces derniers de présenter au moins 30% de candidates aux élections. Ce pourcentage est souvent officiellement respecté mais ... en accordant aux femmes une place de suppléante pour les élections législatives, ou moins bien placée dans le scrutin de liste que constitue l'élection

⁵ <https://observatoriolaboral.ormusa.org/participacion-de-las-mujeres-en-cargos-de-eleccion-publica-y-funcionariado-al-ano-2019/> et <https://diarioelsalvador.com/veintidos-diputadas-y-30-alcaldesas-fueron-electas-para-el-periodo-2021-2024/49288/> ainsi que <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Participacion-femenina-en-alcaldias-sigue-en-bajo-porcentaje-20210315-0169.html>.

municipale. Dès lors les femmes sont présentes mais ont nettement moins de chance d'être élues ou d'accéder au véritable poste à pourvoir⁶.

Les deux défaites sont celles des deux partis hégémoniques jusqu'ici : l'ARENA, à droite, et le FMLN, à gauche. Leur domination de la vie politique salvadorienne s'achève brutalement, même si ces élections de 2021 ne font que confirmer une tendance à l'œuvre depuis déjà au moins deux mandats. L'ARENA est ainsi passée de 37 député-e-s en 2015, à 14 à peine cette année. C'est un recul drastique, mais qui est dépassé en ampleur par l'effondrement de son corollaire de gauche. Le FMLN, au pouvoir pendant une décennie jusqu'à la dernière élection présidentielle, se voit réduit à un groupuscule de 4 député-e-s, peut-être 5, quand il en disposait de 23 dans la précédente mandature. Le sort des autres partis n'est guère plus enviable, et même GANA, qui est en partie lié à *Nuevas Ideas* par divers accords électoraux, voit sa représentation passer de 10 à 5 (ou 6) député-e-s. Le prochain parlement sera donc relativement monocolore, tant la domination de NI sera forte. L'opposition sera réduite à faire de la figuration, ce qui en soit n'est jamais bon dans une démocratie, surtout quand l'ensemble des pouvoirs du pays passent aux mains d'un parti très largement dominant. Certaines des raisons de cette double défaite ont déjà été exposées dans un précédent article⁷, mais on peut rappeler que la lassitude éprouvée par les électeurs envers ces deux partis était réelle, et que la corruption endémique des deux côtés du spectre politique a eu raison du peu de légitimité à laquelle ils auraient pu prétendre. Cette double défaite s'explique également par le côté novateur du jeune président et de son parti. Le besoin net et franc de renouvellement repose à la fois sur une question de génération et sur celle de l'offre politique. Le Salvador est un pays jeune, et nombre de jeunes adultes qui ont voté en 2021 sont mieux formés et diplômés que leurs aînés. Ils sont plus ouverts sur l'international, pas seulement en termes de migration forcée, mais en termes d'inclusion dans les enjeux du monde contemporain. Ils sont aussi de fervents adeptes des outils technologiques et des réseaux sociaux, dont le président Bukele a fait son canal quotidien d'expression. La défaite de l'ARENA et du FMLN est d'abord celle de leurs dirigeants, historiques ou plus récents, de leur incapacité à mesurer le désir de renouveau de la population, et de se remettre en cause après leurs différentes défaites ou reculs passés. À trop vouloir se contenter de répéter en boucle des messages datant de la guerre civile, ils ont lassé, et ont fini par paraître obsolètes. La polémique issue des déclarations intempestives du président Bukele lors de la célébration de la signature des Accords de Paix montre bien que le scandale déclenché auprès des élites académiques, salvadoriennes ou étrangères, n'a eu aucun impact sur l'électorat : lui aussi peut-être veut-il en finir avec cette matrice politique héritée précisément de la guerre civile.

Il reste trois questions à examiner : ce que pourrait être désormais l'agenda législatif du gouvernement, maintenant qu'il est assuré d'avoir les mains libres, s'interroger sur les conséquences politiques de ces élections, et examiner les difficultés qui pourraient se présenter. Les conséquences politiques sont principalement que la gouvernance du pays s'en trouvera

⁶ <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador--Mujeres-en-suplencia-efecto-colateral-de-la-Ley-de-Partidos-20210215-0079.html>

⁷ Th. Maire, [Les élections du 28 février 2021 au Salvador : rénovation, révolution ou régression?](https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Les%20c3%a9lections%20de%202021%20c3%a0%20El%20Salvador.pdf), consultable sur le site de l'OPALC (CERI-Sciences Po Paris), <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Les%20c3%a9lections%20de%202021%20c3%a0%20El%20Salvador.pdf>

largement améliorée. Les querelles incessantes qui ont marqué, parfois violemment, les relations entre l'exécutif et le législatif, parfois même le judiciaire, devraient disparaître. Certains s'inquiètent d'une telle concentration des pouvoirs, et l'attitude autoritaire qu'a souvent adoptée le président Bukele justifie de tels soucis⁸. Arrogance ou refus de transiger ? Son protagonisme volontariste était précisément provoqué par les résistances qu'il a rencontrées, et le fait d'affronter très directement les oppositions des deux grands partis lui a été profitable. Sa volonté de changement et son intransigeance ont pu être interprétées comme un refus de rentrer dans les « combines » habituelles du « système » salvadorien. De ce point de vue, il a été incontestablement suivi par les électeurs. Cependant, jamais un parti n'a eu à lui seul, ou avec un allié qui semble fiable, un contrôle des trois pouvoirs. Cette situation inédite peut interroger quant au respect des oppositions et à la capacité de dialogue du gouvernement. Seule l'observation des actes à venir dira si Bukele se comporte comme un démagogue autoritaire ou s'il adopte des postures plus conciliantes maintenant qu'il dispose de tous les éléments du pouvoir. Il faudra également observer de près la volonté de réforme de la Constitution, dont on a parlé plus haut, et qui est devenue probable compte-tenu des rapports de force au Parlement. C'est le système politique salvadorien qui pourrait en sortir bouleversé, avec un renforcement à la fois de la présidentialisation et de l'indépendance de la branche judiciaire, y compris en matière électorale, grâce à des nominations moins politiques qu'elles ne le sont actuellement.

Comme mentionné plus haut, l'éventuel alignement du mandat des députés sur la durée du mandat présidentiel contribuerait, elle, à permettre une stabilité du gouvernement, à réduire le nombre des campagnes, et donc leur coût. Cela permettrait de mettre en œuvre des politiques structurelles, en lieu et place des projets court-termistes, répondant à des préoccupations électoralistes. Si le projet s'attaque aux défauts constatés depuis 30 ans, cela constituerait une avancée notable.

Il conviendra enfin de vérifier que la lutte contre la corruption reste un axe majeur, ce qui n'est pas garanti tant le gouvernement actuel semble plus prompt à la dénonciation des actes des autres qu'à s'appliquer à lui-même les règles existantes. L'insistance mise par l'administration Biden sur ce sujet montre assez que la pression internationale, en particulier étatsunienne, est nécessaire et réelle. Compte-tenu de l'importance de la diaspora salvadorienne dans ce pays, et du rôle des États-Unis comme partenaire commercial, on peut s'attendre à ce que cette lutte soit effective. A condition qu'elle ne vienne pas contrecarrer des pratiques ancrées dans les us et coutumes locales, contre lesquelles NI n'est pas immunisé.

Sur le plan du programme politique, on peut citer les projets qui étaient présentés lors de sa campagne électorale, le *Plan Cuscatlán*, ainsi que certaines déclarations faites au cours de la campagne passée. Ainsi, il est question d'un nouvel aéroport, pour désengorger l'actuel, arrivé à saturation, ou de recréer un train sur la côte pacifique. Un projet destiné à améliorer les infrastructures hôtelières et touristiques, Surf City, est également cité, le Salvador disposant de

⁸<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Incertidumbre-ante-nuevo-escenario-politico-en-El-Salvador--Una-vista-panoramica-del-contexto-politico--20210312-0079.html> . Cet article, publié le 12 mars 2021, à partir d'une dépêche de l'Associated Press, qui reprend principalement une interview du président de l'ONG 'Inter-american Dialogue' ou 'Diálogo Interamericano' pour sa version espagnole, souligne à la fois la victoire démocratique obtenue par Bukele au Parlement, mais aussi les risques de la concentration des pouvoirs qui en découle.

spots de niveau mondial en la matière, mais largement sous-développés⁹. Le renforcement de l'équipement informatique des écoles est à l'ordre du jour, mais ce n'est pas un projet nouveau, il avait été déjà mis en avant par d'autres gouvernements, sans grand effet. La question éducative semble se faire une place à l'agenda politique, mais le flou règne tant sur les objectifs que sur les moyens. Il en va de même des infrastructures sanitaires, une des plaintes récurrentes de la population en-dehors de la capitale.

D'autres éléments programmatiques tiennent au budget 2021 adopté par l'Assemblée à la toute fin de l'année, dont le président avait déclaré qu'il accepterait l'essentiel en se réservant le droit de rejeter certains articles¹⁰. Il apparaissait clairement alors que la tactique du président consistait surtout à ne pas apparaître comme celui qui refuserait un budget très orienté vers les ministères de l'Éducation et de la Santé, ce qui aurait eu un coût politique, tout en attendant que les élections lui donnent la majorité requise afin de redistribuer ledit budget ensuite. En particulier, Bukele avait critiqué la réduction des deux-tiers des montants proposés pour le ministère des travaux publics, dont on a dit l'importance dans l'agenda présidentiel. L'un des soucis majeurs est tout de même l'absence d'un plan cohérent de développement économique. Développer les infrastructures est toujours positif, mais se contenter de soutenir le tourisme, dans un pays qui est toujours considéré comme violent et risqué, ne peut constituer l'alpha et l'oméga d'une politique économique. Le Salvador ne jouit ni du patrimoine du Guatemala, dont l'image est meilleure, ni du calme relatif dont bénéficie le Nicaragua, qui dispose de sites naturels et patrimoniaux remarquables et récemment mis en valeur. Le tourisme dépend d'autre part de facteurs extérieurs, par définition fluctuants, comme l'actuelle pandémie l'a cruellement démontré. L'absence de perspectives industrielles, et plus généralement d'une vision macroéconomique plus large, en particulier en termes de production d'énergie et d'adaptation au changement climatique, qui semblent condamner le gouvernement à gérer tant bien que mal une économie largement importatrice, dépendante des '*remesas*' envoyées par la diaspora salvadorienne, et sans lesquelles la balance des paiements serait menacée. Au-delà, c'est la structure fiscale même du pays qu'il conviendrait de revoir. Non seulement le taux de recouvrement des impôts est trop faible, mais la dette publique a atteint des niveaux non soutenables (près de 90% du PIB). Ce panorama fiscal et budgétaire, aggravé par le Covid et un déficit budgétaire croissant, pourrait bien être l'obstacle majeur du gouvernement. Contraint de se financer sur les marchés financiers internationaux, et auprès des organismes internationaux, dont le FMI, il lui faudra probablement passer par des mesures contraignantes pour rassurer les prêteurs. Cela pourrait l'obliger à relever par exemple la TVA, ce qui aurait pour effet de se transférer aux prix à la consommation, donc aux électeurs. Pas sûr alors que ces derniers réagissent positivement à ce remède dont on ne leur a jamais parlé et qui les toucherait directement. La très bonne opinion dont jouit le président Bukele pourrait cependant faire passer la pilule, surtout si elle est associée à une réforme fiscale remise à plus tard depuis trop longtemps. La lutte contre l'évasion fiscale devra être également au menu, un des thèmes de campagne de NI justement, et qui correspond à une opinion largement partagée que la charge fiscale est éludée par nombre d'entreprises et de familles riches.

⁹ <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Estas-son-las-proyecciones-de-trabajo-de-Nuevas-Ideas-en-la-Asamblea-Legislativa-segun-Carolina-Recinos-20210301-0191.html>

¹⁰ <https://elperiodico.com.gt/noticias/internacionales/2021/01/04/presupuesto-2021-otra-fuente-de-discordia-en-el-salvador/>

Comme on le voit, le résultat flamboyant obtenu par le président Bukele est à la fois porteur de promesses et d'inquiétudes, mais tout cela sera rendu inutile si les défis à la fois politiques et économiques ne sont pas relevés. Il faudra à Bukele et à son cabinet de l'audace, mais aussi de l'écoute, ce dont il ne semble pas avoir fait beaucoup preuve depuis le début de son mandat en 2019. Il dispose désormais d'une chance inédite dans la jeune démocratie salvadorienne de repenser en profondeur le fonctionnement du système politique, de restaurer la confiance des citoyen-ne-s envers leur classe politique, et de répondre aux défis importants auxquels l'économie et la société salvadorienne font face. L'enjeu est de taille et protéiforme, mais le président Bukele jouit à la fois de tous les relais nécessaires pour mettre en place ses réformes et sa politique, ainsi que d'une côte de confiance élevée. Sa jeunesse et son côté rebelle bousculant l'ordre issu des Accords de paix permettront-ils au Salvador de clore ce chapitre de son histoire pour en ouvrir un nouveau, propre au 21^e siècle ? C'est, au-delà des aspects que nous avons présentés ici, l'effet véritable que les élections du 28 février passé autorisent. Une telle opportunité se présentant rarement deux fois, ces élections auront des conséquences durables sur le pays si le président Bukele se montre à la hauteur des défis qui l'attendent.

Paris, 16/03/2021

thierrymaire477@gmail.com/tmaire@ehess.fr