



**HAL**  
open science

# L'introduction du bitcoin comme monnaie légale au Salvador : innovation financière ou coup politique ?

David Garibay

## ► To cite this version:

David Garibay. L'introduction du bitcoin comme monnaie légale au Salvador : innovation financière ou coup politique ?. Maurel, Raphaël; Petit-Prévost-Weygand, Eloïse. L'encadrement international des cryptoactifs : de la lex cryptopeculii à l'éthique cryptographique, 63, Université de Bourgogne; CREDIMI, pp.61-73, 2024, 9782711038374. halshs-04772361

**HAL Id: halshs-04772361**

**<https://shs.hal.science/halshs-04772361v1>**

Submitted on 21 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

David GARIBAY

Professeur de science politique  
Université Lumière Lyon 2, UMR Triangle

*L'INTRODUCTION DU BITCOIN COMME MONNAIE LÉGALE AU SALVADOR :  
INNOVATION FINANCIÈRE OU COUP POLITIQUE ?*

in

MAUREL, Raphaël, PETIT-PREVOST-WEYGAND, Eloïse, coord.,  
*L'encadrement international des cryptoactifs*,  
Dijon, Presses de l'Université de Bourgogne (Travaux du CREDIMI), 2024, p.61-74  
ISBN 9782711038374

*La table des matières de l'ouvrage est consultable sur*  
<https://credimi.u-bourgogne.fr/publications/lencadrement-international-des-cryptoactifs/>

Le 5 juin 2020, dans un discours très médiatisé, le président du Salvador annonce son intention de faire en sorte que son pays adopte le bitcoin comme monnaie légale. À l'issue d'une procédure législative très rapide, la loi est votée au Parlement et la mesure est effective en septembre. Le gouvernement annonce en parallèle plusieurs mesures fiscales favorisant l'usage du bitcoin et la création d'une ville nouvelle entièrement consacrée à cette cryptomonnaie. La mesure provoque un engouement dans le pays mais surtout dans la communauté internationale des cryptoactifs – communauté qui comme beaucoup de monde ignorait probablement jusque-là l'existence de ce pays. Les Salvadoriens téléchargent massivement l'application mobile qui permet de payer en bitcoins. Le fait que quelques semaines plus tard, celui-ci atteigne son plus haut cours historique, à plus de 50000 dollars, semble conforter la pertinence de la mesure. Près de trois ans plus tard, le bilan de l'introduction de cette monnaie dans le pays est pour le moins plus mitigé. Le bitcoin ne s'est pas imposé localement comme un moyen d'échange ni comme unité de réserve. Le cours du bitcoin s'est fortement effrité pendant l'année 2022 pour se stabiliser autour de 25 000 dollars, ce qui a contribué à réduire d'autant la valeur des bitcoins détenus par le gouvernement. Malgré les annonces gouvernementales sur les effets positifs de cette décision, les effets concrets dans le pays restent limités à la fois en termes d'usage quotidien mais aussi d'investissements. Davantage qu'une mesure qui modifie de manière révolutionnaire les comportements des agents locaux (habitants, entreprises), et des membres de la communauté crypto internationale, (investisseurs), l'introduction du bitcoin semble avoir été pensée et mise en oeuvre comme une décision opportuniste dans un contexte très spécifique, permettant au Président de donner de la visibilité à son action, dans une manière d'agir très représentative de sa manière de gouverner. Elle aboutit trois ans plus tard à un résultat étonnant, bien loin des aspirations de la communauté des partisans des cryptoactifs, celui de permettre la réinsertion du Salvador dans le marché international des capitaux.

## I – UNE ANNONCE QUI S’EXPLIQUE PAR UN CONTEXTE POLITIQUE PARTICULIER

### *A – NAYIB BUKELE, LE PRESIDENT MILLENIUM*

Petit pays de l’Amérique centrale (20 000 km<sup>2</sup>, 6,5 millions d’habitants), le Salvador est connu pour son conflit armé interne dans les années 1980, pour les Accords de paix qui y ont mis fin en 1992, et depuis lors essentiellement par le fait d’être marqué par un faible développement, des niveaux de pauvreté importants et un très fort niveau de criminalité, dû à la présence de qu’on appelle les « maras », groupes locaux de délinquants dans les quartiers populaires qui ont évolué vers des formes de criminalité transnationale. L’économie du pays, traditionnellement orientée vers des productions agricoles tropicales, s’est diversifiée dans l’industrie textile et d’assemblage. Les États-Unis sont le premier partenaire commercial (40 % des exportations, 30 % des importations). Le pays est très dépendant des transferts familiaux des travailleurs migrants (pour la plupart illégaux) vivant aux États-Unis et qui représentent à peu près un quart de la population. Ces transferts sont estimés à 8 milliards de dollars par an, soit aujourd’hui entre 20 et 25 % du PNB du pays. En 2001, le pays est l’un des premiers à autoriser officiellement l’usage du dollar américain pour toute opération sur son territoire à un taux fixe avec la monnaie nationale (le colón), ce qui se traduit rapidement par un usage exclusif du dollar américain et un abandon de facto de la monnaie locale. La mesure est alors prise par un gouvernement proche des États-Unis, dans le cadre de négociations d’un traité de libre-échange avec Washington. Elle est très largement présentée comme une décision permettant de faciliter les transferts familiaux, en mettant fin aux coûts de change. Contrairement à d’autres pays de la région qui ont adopté une dollarisation officielle ou de facto, la mesure n’est alors pas prise dans un contexte de difficulté monétaire ou financière. C’est un succès en termes d’usage local, les transactions se font dès lors exclusivement en dollars, et la monnaie locale, toujours légalement en cours, disparaît de fait. Le pays se caractérise à partir de là par une stabilité monétaire et par des taux d’intérêt faibles. Mais cela se traduit aussi par une forte perte de compétitivité des produits nationaux à l’exportation, et par un coût social très important. Considérée comme un fait acquis, la dollarisation n’est d’ailleurs pas remise en question lorsqu’un parti de gauche gouverne le pays (2009-2019).

Entre 1994 et 2019, un parti de droite puis un parti de gauche se succèdent à la présidence. L’élection présidentielle de 2019 représente une rupture pour la vie politique du pays. Nayib Bukele se présente à l’élection, hors des partis traditionnels. Alors âgé de 37 ans, il met en avant son parcours d’entrepreneur, sa jeunesse, et le fait qu’il est un candidat hors parti (ce qu’il n’est pas réellement, puisqu’il a été élu maire d’une ville de la banlieue, puis de la capitale, sous la bannière du parti de gauche, qu’il quitte avec fracas en milieu de mandat). Il gagne largement l’élection avec 53 % des voix dès le premier tour. Du fait de calendriers électoraux différents, il gouverne jusqu’en 2021 avec une Assemblée où il est très minoritaire. Toutefois, en 2021, son parti l’emporte largement aux élections législatives en obtenant 56 des 84 sièges de l’Assemblée nationale. En deux élections, il a réduit à un rôle d’opposants très minoritaires les deux partis qui avaient jusqu’à alors dominé la vie politique.

Nayib Bukele gouverne depuis lors avec un style direct, mettant en avant sa jeunesse et son style décontracté (il arbore en permanence une casquette à l’envers). Il a énormément recours aux réseaux sociaux, mettant en avant ses acquis, n’hésitant pas à apostropher directement son opposition, qu’il qualifie en permanence de corrompue, et plus largement tous ceux qui le critiquent de près ou de loin (médias indépendants, ONGs, gouvernements étrangers, etc...). Son positionnement idéologique est hétéroclite, puisqu’il est libéral du point de vue économique, conservateur sur les questions culturelles, très ouvert aux innovations technologiques, en particulier

aux réseaux sociaux, et extrêmement répressif sur les questions d'ordre public. En février 2020, alors qu'il n'a pas encore de majorité au Congrès, il présente un projet de loi pour renforcer les moyens de la police face à la criminalité. Devant l'opposition des principaux partis, il menace d'abord verbalement les parlementaires, puis décide d'investir le Parlement avec l'aide de l'armée pour obtenir satisfaction. Il accepte finalement de retirer l'armée et de temporiser en tenant un discours aux tonalités messianiques, où il affirme avoir reçu une inspiration divine pour ne pas aller plus loin dans les pressions. Cette intervention a suscité une réprobation majeure dans le pays et à l'étranger. Il a également réformé les principales instances judiciaires du pays pour y nommer des personnes proches. Tout en critiquant la corruption et le clientélisme des partis d'opposition, il gouverne en plaçant directement à des hauts postes de responsabilités des personnes très proches de lui. À ceux qui lui reprochent son autoritarisme et la remise en question du fonctionnement du régime démocratique et de l'État de droit, il répond à la fois par une ironie mordante et par sa très forte popularité. En septembre 2021, il se qualifie lui-même sur son compte twitter de « dictateur le plus cool du monde mondial », critique ironique à tous ceux qui lui reprochent son autoritarisme. Depuis son élection il a donné plus de moyens à la police. Cette tendance s'est renforcée depuis mars 2002. En effet face à une flambée de violence attribuée aux maras, il décrète alors l'état d'exception dans le pays<sup>1</sup>. Cela renforce les moyens et les compétences des forces de l'ordre, met en place des mesures d'exception qui limitent très largement les libertés publiques, réduisent les droits des personnes interpellées, en particulier le recours à un avocat et la possibilité de communiquer avec des tiers, et facilitent l'incarcération des personnes soupçonnées d'appartenir à ces groupes. Le taux d'incarcération devient l'un des plus importants au monde. Des lois postérieures rallongent la durée de détention possible pour homicides ou violences. L'état d'exception, censé durer 30 jours, a été depuis lors systématiquement reconduit. Cette politique s'est traduite par une réduction tout à fait sensible de la délinquance. Ses résultats indéniables en matière de restauration de la sécurité et de lutte contre la criminalité lui valent une popularité extrêmement importante.

## B – L'ANNONCE DE L'ADOPTION DU BITCOIN COMME MONNAIE NATIONALE

Avant 2020, des expériences de recours au Bitcoin existent au Salvador, mais elles restent marginales. En 2019, une expérience localisée d'introduction du Bitcoin est mise en place, essentiellement par des entrepreneurs nord-américains, dans une station balnéaire à El Zonte, plage très connue par les touristes qui viennent y faire du surf – financée par un donateur anonyme, l'expérience est alors présentée comme un mélange étrange entre promotion d'un mode de vie branché d'un groupe de jeunes surfeurs étrangers et action en faveur du développement communautaire de la zone. En juin 2020, le président annonce l'introduction du bitcoin comme monnaie légale, en même temps à l'Assemblée de son pays et dans un message enregistré à une conférence internationale sur le bitcoin qui se tient à Miami<sup>2</sup>. L'annonce puis la très rapide discussion à l'Assemblée apparaît comme une surprise dans le pays, d'autant qu'elle n'a pas été

---

<sup>1</sup> Cette situation et la relation entre le gouvernement et les maras est analysée in B. MOALLIC, « État d'exception : que se passe-t-il au Salvador ? » *Amérique latine*, n° 1, 2022, pp. 143-157. Pour une analyse comparée de l'action du gouvernement par rapport à celle de ses prédécesseurs, voir J. L. ROCHA GOMEZ « La utopía de Bukele : remilitarizar y encarcelar, traicionando los Acuerdos de Paz », *ECA : Estudios Centroamericanos*, n° 770, 30 septembre 2022, pp. 129-50.

<sup>2</sup> Pour une analyse très informée de l'introduction du Bitcoin au Salvador, du contexte et des effets, voir N. HADJADI, *No Crypto*, Divergences, Paris, 2023, et en particulier les pp. 113-125 du Chapitre 5 « Crypto-colonialisme et inclusion prédatrice » et M. HINDS, « Du surréalisme monétaire : le Bitcoin au Salvador », *Le Grand Continent* (blog), 12 mai 2022 (<https://legrandcontinent.eu/fr/2022/05/12/du-surrealisme-monetaire-le-bitcoin-au-salvador/>).

évoquée antérieurement, ni fait partie d'engagements de campagne ou de promesses électorales. Le vote très majoritaire à l'Assemblée se traduit par l'adoption en septembre du bitcoin comme monnaie légale.

L'analyse de la prise de décision de Nayib Bukele n'est pas simple à faire, tant elle semble, sinon improvisée, du moins très soudaine. Malgré d'évidentes proximités, il est difficile de retracer une forte influence directe de personnes convaincues par les cryptomonnaies dans la décision du Président<sup>3</sup>. Il est par contre tout fait évident qu'il y a des très fortes proximités dans les positions idéologiques et les visions du monde du Président salvadorien et d'une partie des partisans des cryptomonnaies : un discours innovateur, une volonté de mettre fin aux contraintes et aux distorsions qui existeraient dans le marché économique, un souhait de réduire le rôle de l'État et plus largement d'institutions nationales ou internationales de contrôle et de régulation, une croyance dans les bienfaits des innovations technologiques, globalement une forme de défi aux cadres et institutions existantes et un discours messianique où est affirmé la certitude d'avoir raison contre et/ou avant les autres. Les justifications que le Président met en avant restent d'ailleurs très générales : dans son intervention à la conférence des bitcoiners à Miami, après une longue introduction messianique sur le sens d'une action politique pour le bien de l'humanité, il annonce qu'il va proposer une loi sur l'introduction du bitcoin en affirmant que « cela créera de l'emploi et une inclusion financière des personnes travaillant dans l'économie informelle et à moyen ou long terme sera une petite contribution pour que l'humanité aille dans la bonne direction »<sup>4</sup>. Le Président reste flou sur la bonne direction en question... Quelques mois plus tard, il annonce aussi le fait que les sociétés qui auront recours aux bitcoins seront exemptées d'impôts pendant 14 ans, la création d'un fonds d'actifs en bitcoins et la création d'une nouvelle ville consacrée au minage et à l'utilisation des bitcoins. L'annonce de la construction de la ville nouvelle est faite sur une rhétorique triomphaliste habituelle : « Lorsqu'Alexandre le Grand se lança à la conquête du monde, il décida d'établir 20 Alexandries dans tout son empire. Ces villes étaient des lieux d'espoir pour le reste de la planète. Nous devons établir notre première Alexandrie ici, au Salvador. Construisons Bitcoin City ». Un des arguments les plus mis en avant dans la justification de la décision pour son propre pays est celui du fait que cela va faciliter la vie des migrants. Comme pour la dollarisation 20 ans plus tôt, l'adoption du bitcoin est présentée comme une mesure qui permettra de réduire les coûts de transaction des transferts familiaux imposés par les opérateurs financiers (la plupart des transferts familiaux portant sur des petites sommes, les frais demandés par les agences de transferts de fonds peuvent être significatifs). L'idée est également de renforcer la 'bancaisation' de la société salvadorienne - le fait que toute la population ait un compte en banque et que les opérations financières passent par le système bancaire et non par des transactions d'argent liquide – objectif qui permettrait d'intégrer les populations les plus pauvres qui vivent de l'économie informelle au système financier. Cet objectif n'a rien de spécifique au Salvador puisqu'il est présent dans les politiques de développement de nombreux pays en développement. L'annonce est suivie de la mise en place très rapide de guichets distributeurs de conversion de dollars en bitcoins et d'un portefeuille numérique par le gouvernement salvadorien appelé Chivo Wallet (« chivo » en espagnol du Salvador veut dire « trop bien »). Un bon de 30 dollars étant offert pour l'ouverture

---

<sup>3</sup> Pour une présentation des différents groupes de la communauté crypto internationale qui ont cherché à influencer le gouvernement salvadorien et qui montre combien cette influence a été marginale dans la prise de décision mais déterminante par la suite, voir N. RAUDA ZABLAH, « Los apóstoles del bitcoin que conquistaron El Salvador », *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, n° 300, juillet 2020, pp. 74-87.

<sup>4</sup> L'intervention du Président Bukele peut être vue sur « El Salvador Becomes The First Country to Declare Bitcoin Legal Tender w/ Jack Mallers of Strike », *The Bitcoin Magazine*, disponible sur : [https://youtu.be/\\_59hrGTiRJU](https://youtu.be/_59hrGTiRJU).

d'un compte numérique ainsi qu'une réduction sur le coût de l'essence en cas de paiement avec ce wallet, le téléchargement de l'application rencontre dans un premier temps un grand succès. Au moyen de cette application, ou de toute autre application similaire, les Salvadoriens peuvent désormais convertir des dollars en bitcoins et faire des opérations commerciales quotidiennes en bitcoin.

### C – LES AMBIGUÏTES D'UNE CRYPTOPIE

L'annonce du Président Bukele va susciter un très fort enthousiasme au sein de la communauté internationale des défenseurs des cryptomonnaies, au point que Nastasia Hadjadi qualifie l'expérience salvadorienne de « cryptopie ». La proximité idéologique mais aussi dans les manières d'être entre Nayib Bukele et la communauté crypto semble conforter cette proximité. Comme cela a été dit plus haut, l'annonce de l'adoption du bitcoin est faite à la fois par une annonce à la population salvadorienne et par une intervention en direct dans une conférence de bitcoiners, l'annonce suscitant un déferlement d'applaudissements des participants. Par la suite, le Président salvadorien accueille des conférences similaires dans son pays, où ses interventions sont mises en scène : en novembre 2021 sa participation est scénarisée sous la forme d'un avatar qui descend dans un halo lumineux d'une soucoupe volante pour annoncer la bonne nouvelle, la création de Bitcoin City et d'un fonds en Bitcoin. Il s'affiche également sur Twitter avec des photographies où on le voit avec des yeux laser, symbolique reprise de la communauté crypto. Cette proximité affichée va au-delà de la seule mise en scène. En effet, Nayib Bukele va créer de toutes pièces des postes officiels ou des organismes publics chargés de développer des cryptomonnaies et y nommer directement des personnes connues pour leur engagement international pour la défense des cryptomonnaies, à l'instar du couple Max Keizer, nommé conseiller spécial du Président et Stacy Herbert, nommée directrice de l'Office national du Bitcoin, créé fin 2022<sup>5</sup>. Enfin, il fait régulièrement des déclarations qui témoignent de son adhésion à ce projet. En novembre 2022, il annonce la création de l'Office national du bitcoin et le fait que le gouvernement salvadorien va acheter 1 Bitcoin par jour. Longtemps annoncée et plusieurs fois repoussée, une loi pour autoriser la création d'un fonds en bitcoin (les « Volcano bonds ») qui permettra pour partie le financement de Bitcoin City est finalement votée en janvier 2023. L'ensemble de ces prises de positions du gouvernement salvadorien crée un enthousiasme fort au sein de la communauté internationale des partisans des cryptomonnaies. Certains y voient des opportunités nouvelles d'investissement et de création de richesses. D'autres y développent, avec le soutien du gouvernement, des actions pédagogiques pour expliquer auprès de la population locale ce que sont les cryptomonnaies et l'usage que l'on peut en faire<sup>6</sup>. Pour tous, la décision apporte une forme de légitimation et de reconnaissance des cryptomonnaies. Le bitcoin étant désormais reconnu comme une monnaie légale dans un pays, il pourrait être considéré dans d'autres pays comme une devise étrangère, ouvrant ainsi la voie à une reconnaissance légale dans des opérations financières.

Toutefois, cette reconnaissance repose sur une situation paradoxale, puisque c'est la décision d'une autorité publique qui la permet, alors même que nombre de partisans des cryptomonnaies rêvent

---

<sup>5</sup> Cette manière de gouverner du président Bukele en nommant directement des conseillers, sans passer par les procédures existantes, avec un lien direct avec lui, et qui sont souvent étrangers, a été analysée dans B. MOALLIC « Nayib Bukele ou la politique de la désarticulation », *IdeAs* [En ligne], 19 | 2022 <https://journals.openedition.org/ideas/12618>.

<sup>6</sup> Pour un exemple, voir l'émission « Le Salvador, ce pays béni des bitcoiners mais incompris par les locaux », BFM Crypto, 11 septembre 2023, ([https://www.bfmtv.com/crypto/bitcoin/le-salvador-ce-pays-beni-des-bitcoiners-mais-incompris-par-les-locaux\\_AV-202309110038.html](https://www.bfmtv.com/crypto/bitcoin/le-salvador-ce-pays-beni-des-bitcoiners-mais-incompris-par-les-locaux_AV-202309110038.html)) à l'occasion de laquelle un chef d'entreprise français présente longuement ses interventions au Salvador.

d'échanges libérés de la médiation étatique. De manière assez hétérodoxe par rapport à la vision du monde des partisans des cryptomonnaies, l'argent public a été déterminant dans la mise en place de l'introduction du bitcoin, et tout particulièrement dans le financement public des entreprises privées chargées de créer l'application Chivo ou d'installer les distributeurs automatiques. Il en est de même dans l'impulsion à la création de la ville nouvelle, de la création d'un fonds gouvernemental en bitcoin ou dans la création d'organismes chargés de la promotion du Bitcoin : c'est toujours l'État qui en est à l'origine et qui apporte les fonds nécessaires à leur fonctionnement. Le coût de l'introduction du bitcoin au Salvador pour le financement des différentes applications et infrastructures, est ainsi estimé à 400 millions de dollars, essentiellement au bénéfice d'entreprises nord-américaines spécialisées dans le secteur des cryptoactifs, ce qui a pu être qualifié de « crypto-colonialisme », au sens où l'exploitation de ressources des pays du sud pour le développement de cette technologie servent à l'enrichissement de personnes et d'entreprises venues de pays occidentaux<sup>7</sup>

## II – UNE DÉCISION CIRCONSTANCIELLE AUX EFFETS NATIONAUX LIMITÉS

### A – UNE DÉCISION PENSÉE COMME UNE RÉPONSE CIRCONSTANCIELLE À DES TENSIONS AVEC ... LES ÉTATS-UNIS

Dans son mode particulier de gouvernement, Nayib Bukele a toujours défendu la souveraineté de son pays et rejeté l'influence extérieure, y compris celle des États-Unis. La rhétorique employée est toujours la même : il ne s'agit pas s'agir a priori contre les autres pays, mais de mettre en avant le droit de son gouvernement à faire ses propres choix, et à ne pas accepter de critiques ou de pressions externes face aux choix qui sont faits.

Ses orientations autoritaires et les restrictions des libertés civiles ont fait l'objet de nombreuses contestations en interne mais aussi d'États étrangers. En particulier Washington s'est montré très critique sur la remise en question de l'équilibre des pouvoirs et sur les décisions autoritaires du pouvoir présidentiel pour réduire les compétences et l'autonomie des pouvoirs législatifs et judiciaires.

L'annonce de l'adoption du bitcoin s'inscrit dans ce type d'affrontements rhétoriques. Sans le dire ouvertement, l'idée du gouvernement est d'affirmer la souveraineté du pays et de réduire l'influence du dollar dans l'économie nationale<sup>8</sup>. Les réactions aux déclarations des institutions financières internationales, et en particulier du Fonds monétaire international, après l'adoption de

---

<sup>7</sup> La notion de cryptocolonialisme a été proposée initialement par l'anthropologue Michael Herzfeld pour rendre compte de l'intégration par les élites de certains pays du sud de normes étatiques occidentales, non pas sous l'effet d'une colonisation directe, mais sous des formes de pression, ce qui aboutirait à une forme de colonisation cachée (M. HERZFELD, « The absent presence : discourses of cryptocolonialism », *South Atlantic Quarterly*, 101, 4, 2002). La notion telle qu'elle est utilisée ici est un peu différente, puisqu'il s'agit, avec un jeu de mots sur le sens de « crypto », pour des spécialistes des effets des crypto-monnaies de montrer comment celles-ci conduisent, sous couvert de programmes de développement présentés comme innovateurs et inclusifs, à de nouvelles formes de colonialisme d'acteurs des pays occidentaux sur les pays du sud. Outre l'ouvrage de Nastasia Hadjadj déjà évoqué, on peut ici citer O. JUTEL, « Blockchain humanitarianism and crypto-colonialism », *Patterns*, 3, janvier 2022 ou P. HOWSON, *Let them eat crypto*, Londres, PlutoPress, 2023

<sup>8</sup> Ce discours du recours aux crypto-monnaies comme instrument de défense de la souveraineté nationale, et d'une opposition circonstancielle aux États-Unis, ne s'accompagne pas du tout d'une inscription plus large dans un discours de critique à l'ordre occidental et d'une vision décoloniale, comme on peut la trouver dans d'autres cas. Voir par exemple M. CAMPBELL-VERDUYN et F. GIUMELLI. « Enrolling into exclusion: African blockchain and decolonial ambitions in an evolving finance/security infrastructure », *Journal of Cultural Economy*, 15, n° 4, 4 juillet 2022, pp. 524-543.

la mesure vont dans le même sens. Toutes vont mettre en avant le risque d'instabilité qu'entraînerait la mesure, du fait de la volatilité des cours et de l'absence de contrôle et de régulation. La critique est d'autant plus ciblée que, du fait de la dollarisation, le pays a été préservé de l'instabilité monétaire que connaissent ses voisins.

Or cette décision s'inscrit dans un contexte économique particulier. S'il ne connaît pas de crise économique ou financière majeure, le Salvador est néanmoins dans une situation économique délicate, et connaît en particulier une augmentation de sa dette publique. Héritée pour partie des gouvernements précédents, la dette du pays s'est fortement accrue depuis l'élection de Nayib Bukele. Elle est passée de 19 milliards de dollars début 2019 à 25 milliards début 2023, ce qui représente entre 80 et 90 % du PNB. Cette augmentation s'explique pour partie par les coûts de l'action publique face à la crise sanitaire du COVID-19, mais aussi par ceux de la politique de sécurité publique. Cette dégradation a eu aussi des effets sur la confiance accordée au pays sur le marché financier international. À plusieurs reprises, le gouvernement s'est vu face à l'obligation de rembourser ou renégocier certaines échéances de prêts. Dans d'autres pays de la région, ces renégociations se font généralement avec l'accompagnement des États-Unis ou d'organisations financières internationales. Or dans le cas du Salvador, comme cela a été évoqué plus haut, la crise politique de février 2020 a conduit à des critiques extrêmement fortes par plusieurs États, dont les États-Unis, sur le non-respect de la séparation des pouvoirs et le dépassement des compétences présidentielles. Par ailleurs en même moment, les autorités nord-américaines ont placé certains proches du président dans la liste de personnes susceptibles d'être poursuivies par la justice nord-américaine pour corruption. Le Président Bukele a répondu à ces critiques de manière offusquée, ce qui a conduit à une tension diplomatique très forte avec Washington, et rendu les négociations sur la dette impossibles. L'absence de perspectives de solution à court terme a des effets très rapides sur la confiance accordée au pays sur le marché financier international, ce qui se traduit par une rapide dégradation des notes attribuées par les agences de notation et de la valeur des bons souverains salvadoriens sur les marchés financiers internationaux. C'est dans ce contexte qu'il faut resituer la déclaration sur l'adoption du bitcoin, qui intervient dans les mois qui suivent. Il s'agit en effet, dans cette circonstance, pour le Président Bukele de chercher un contournement à la pression des États-Unis en proclamant la possibilité d'avoir recours à d'autres sources de financement international, matérialisés dans ce cas par le recours à une nouvelle monnaie et donc par l'ouverture à de nouveaux acteurs financiers. Et dans ce type de décision, c'est avant tout l'effet performatif qui importe, davantage que ses effets réels. La proclamation d'une alternative est renforcée par l'enthousiasme des partisans des cryptomonnaies. Le Président Bukele tweete « Le monde entier a les yeux braqués sur le Salvador » après l'adoption du bitcoin. Au-delà de la question des cryptoactifs, le fait de mettre le pays au centre de la scène mondiale (même provisoirement) est pour lui un élément de légitimation extrêmement important qui doit lui permettre, à ses yeux, de contrecarrer la pression sur le remboursement de la dette.

## B – *UNE REVOLUTION MONETAIRE SANS EFFETS*

Malgré les promesses présidentielles, le recours à l'usage du bitcoin ne va pas s'installer dans la durée parmi la population salvadorienne. Des problèmes techniques dans le fonctionnement du Chivo Wallet apparaissent très rapidement, entraînant de nombreuses usurpations d'identités numériques dans l'application gouvernementale, voire des erreurs grossières dans le taux de change entre dollar et bitcoin. Les problèmes vont être corrigés par le remplacement en urgence de l'entreprise qui gère l'application. D'autres applications privées vont concurrencer le Chivo Wallet, mais sans grand succès. Une des caractéristiques du mode de gouvernement de Nayib Bukele est

la limitation de la diffusion et de la circulation des données et statistiques officielles. Assez paradoxalement, et en dépit du fait qu'il s'agisse d'une politique phare, il y a très peu de données fiables sur la circulation du bitcoin, sur le nombre de transactions, voire même sur le volume des investissements étrangers. En dépit de l'annonce de l'achat par le gouvernement d'un bitcoin par jour, pour faire de cette devise une valeur de réserve, il n'existe aucune donnée officielle sur le nombre de bitcoins détenus effectivement par l'État salvadorien, ni aucune information sur qui les détient effectivement – Nayib Bukele ayant déclaré à plusieurs reprises que c'était lui qui les achetait personnellement. De très nombreux commerces, en particulier ceux qui s'adressent à une clientèle internationale affichent ouvertement l'acceptation du Bitcoin. Mais le recours réel est très limité. En plus de la nécessité d'adapter constamment le taux de change dollar/bitcoin, les transactions s'avèrent souvent lentes. L'ampleur réelle de la circulation du Bitcoin est inconnue, et pour l'estimer, l'élément le plus fiable est constitué par les enquêtes réalisées sur place par des institutions reconnues. Plusieurs enquêtes ont été réalisées sur les pratiques de la population salvadorienne par rapport au Bitcoin<sup>9</sup>. Ainsi d'après une enquête réalisée par l'Institut universitaire d'opinion publique de l'Université centraméricaine (IUDOP) (institution académique réputée pour la fiabilité de ses analyses et de ses enquêtes d'opinion)<sup>10</sup> en 2022, 80 % de la population n'aurait fait aucune transaction en bitcoin (parmi eux 5 % n'ont jamais fait de transaction en bitcoin, et 75 % en ont fait par le passé, mais pas en 2022). Même parmi ceux qui ont eu recours au bitcoin, l'utilisation est limitée puisque 60 % de ceux qui l'ont utilisé disent l'avoir utilisé 3 fois ou moins dans l'année. La perception par les enquêtés des bénéficiaires de cette mesure est également assez éloquente : les catégories qui en auraient le plus bénéficié seraient les riches (réponse donnée par 26 % des répondants), les investisseurs étrangers (22 %) et le gouvernement (16 %) – la réponse « le peuple, la population » ne recueillant que 5 %. 80 % de ceux qui ont téléchargé l'application Chivo ne l'ont pas utilisé au-delà de la dépense de la prime de 30 dollars. Les enquêtes auprès des entreprises témoignent d'une situation similaire : très peu ont recours au bitcoin dans leurs transactions, et la majorité de celles qui l'acceptent pour des transactions convertit immédiatement les bitcoins reçus en dollars.

Par ailleurs, le Chivo Wallet est aussi conçu pour permettre et faciliter les transferts familiaux, l'application pouvant être téléchargée n'importe où. Or la Banque centrale du pays a informé que la part des transferts familiaux inter - nationaux réalisée en bitcoin représente entre 1 et 1,5 % du total, alors même que la mesure est censée réduire considérablement le coût des transactions (le recours aux cryptomonnaies pour les transferts familiaux, même s'il reste très marginal, est plus élevé dans des pays qui n'ont pas adopté de cryptomonnaie). Dans la logique de ce non-usage, et alors même que la popularité du Président et de son action reste extrêmement élevée, la mesure de l'adoption du bitcoin est perçue dans les enquêtes d'opinion comme l'une des plus mauvaises mesures prises par le gouvernement.

---

<sup>9</sup> F. ALVAREZ, D. ARGENTE, D. VAN PATTEN « Are Cryptocurrencies Currencies? Bitcoin as Legal Tender in El Salvador », *Working Paper, Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, avril 2022

<sup>10</sup> IUDOP, *Evaluación de año 2022, La población salvadoreña evalúa la situación del país a finales del año 2022*, disponible sur : <https://uca.edu.sv/iudop/publicacion/evaluacionde-ano-2022-2/>.

C – *UNE VICTOIRE PARADOXALE : LE RETOUR DU SALVADOR DANS LE SYSTEME FINANCIER INTERNATIONAL CLASSIQUE*

Pour autant, il semble bien que le Président Bukele soit parvenu à tirer un bénéfice de cette situation. Au moment de l'introduction du bitcoin, l'instabilité de son cours a renforcé au niveau international les réticences des institutions internationales sur la capacité du pays à honorer le remboursement des créances de sa dette publique. Entre mars 2021 et la mi-2022, les craintes exprimées se cristallisent dans une forte perte de confiance des investisseurs : le spread<sup>11</sup> sur les dettes souveraines salvadoriennes atteint son maximum en juillet 2022, et de manière symétrique la valeur de l'index des dettes salvadoriennes atteint son minimum. En parallèle de ses déclarations tonitrueuses sur les effets bénéfiques du bitcoin pour l'économie de son pays, le gouvernement reprend contact avec ses créanciers et pendant le second semestre 2022, le gouvernement annonce sa volonté de racheter en avance ses propres dettes – au coût du marché, donc à un coût inférieur à leur valeur initiale. En janvier 2023, Nayib Bukele annonce le remboursement d'une créance de 800 millions de dollars qui venait à échéance. Un nouvel accord est passé en septembre 2023 avec plusieurs créanciers privés pour renégocier des dettes à très court terme. Ces trois annonces ont été largement mises en scène par le Président qui n'a pas manqué pas de rappeler publiquement combien ont été infondées les critiques passées des organismes internationaux. Elles se sont traduites par une nette amélioration de la confiance du marché financier international, manifeste dans une chute de la valeur du spread souverain et une augmentation très significative de l'index des bons salvadoriens. Toutefois la capacité du gouvernement à rembourser des dettes et par conséquent à recouvrer la confiance des marchés ne réside ni dans les bienfaits du bitcoin, ni dans l'appréciation de son cours depuis début 2023, ni dans l'apport massif d'investissements étrangers dans ce secteur. Elle tient essentiellement à une réforme du système des pensions qui sous couvert de l'annonce d'une amélioration des pensions les plus modestes, a permis au gouvernement, par un certain nombre de mesures techniques, de ne pas en payer une partie et de reporter le paiement d'une autre partie et de libérer ainsi des fonds. Il s'agit d'une simple opération comptable qui opère un déplacement d'un créancier externe vers un créancier interne.

CONCLUSION : *ANNUIT COEPTIS, NOVUS ORDO SECLORUM*

Il est sans doute trop tôt pour savoir si, au Salvador, *le nouvel ordre des siècles approuve l'entreprise...* Bitcoin. Mais trois ans après son introduction, au niveau interne, et contrairement à ce qui s'est passé au moment de la dollarisation, la supposée bonne monnaie, celle qui est parée des vertus de la modernité et de l'innovation et annonce des promesses de richesses à venir, n'a pas encore chassé la mauvaise, le billet vert sur lequel est imprimé la devise en latin du grand sceau des États-Unis. Les flux d'investissements étrangers en bitcoins ou l'installation d'entreprises internationales utilisant cette monnaie ne semblent pas avoir été massifs au Salvador. Au niveau international, la décision du Président Bukele n'a pas entraîné une vague de décisions semblables dans d'autres pays. Le pays ne semble pas non plus bénéficier d'être par conséquent encore le seul acteur financier souverain à avoir adopté comme monnaie légale une cryptomonnaie. Les échanges

---

<sup>11</sup> Le « spread » est le terme employé pour la différence de coût entre un investissement risqué et un investissement plus sûr. Le terme s'applique aux dettes des États (les dettes souveraines) pour définir le risque des créanciers à souscrire la dette d'un État en particulier. Il est très largement lié à la capacité de remboursement de cet État et donc aux décisions politiques qu'il prend. L'index des dettes souveraines d'un État est un indicateur qui rassemble l'ensemble des emprunts souscrits par un État et qui permet de rendre compte de leur valeur moyenne, et donc de leur appréciation ou dépréciation.

économiques se poursuivent dans le pays, sans que l'introduction du bitcoin ne semble avoir eu d'effets, ni positifs, ni négatifs – à part son coût pour le contribuable. La décision du Président peut ainsi être analysée comme une décision opportuniste, prise unilatéralement, sans véritables influences extérieures, de manière très descendante, avec un objectif essentiellement médiatique, et pour faire face à une difficulté passagère. Elle a créé une fenêtre d'opportunité pour les partisans des cryptomonnaies, mais sans la portée révolutionnaire qui lui est attribuée. Par ailleurs, loin de l'idéal capitaliste-libertaire, l'introduction du bitcoin comme monnaie légale a été portée sur ses fonts baptismaux par une décision gouvernementale et soutenue par de l'argent public. Mais paradoxalement, le principal bénéficiaire de la mesure semble être le Président Bukele lui-même qui est parvenu, de manière finalement très classique, à restaurer une certaine confiance pour son pays dans les marchés financiers internationaux.