



Texto para Discussão 001 | 2023

Discussion Paper 001 | 2023

A front renversé Bolsonaro versus AMLO dans la gestion de la Covid-19 Une approche d'économie politique comparée Brésil-Mexique

Mireille Razafindrakoto

Directrice de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (France)

Membre de l'UMR Laboratoire D'Économie de Dauphine (LEDa)

Professeure invitée à l'Instituto de Economia (IE) de l'UFRJ

François Roubaud

Directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (France)

Membre de l'UMR Laboratoire D'Économie de Dauphine (LEDa)

Professeur invité à l'Instituto de Economia (IE) de l'UFRJ

Pierre Salama

Professeur Émérite à l'Université Sorbonne-Paris Nord

Alexis Saludjian

Professeur à l'Institut d'Économie (IE) de l'UFRJ

This paper can be downloaded without charge from

<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

A front renversé

Bolsonaro versus AMLO dans la gestion de la Covid-19

Une approche d'économie politique comparée Brésil-Mexique

Janvier, 2023

Mireille Razafindrakoto

Directrice de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (France)

Membre de l'UMR Laboratoire D'Économie de Dauphine (LEDa)

Professeuse invitée à l'Instituto de Economia (IE) de l'UFRJ

François Roubaud

Directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (France)

Membre de l'UMR Laboratoire D'Économie de Dauphine (LEDa)

Professeur invité à l'Instituto de Economia (IE) de l'UFRJ

Pierre Salama

Professeur Émérite à l'Université Sorbonne-Paris Nord

Alexis Saludjian

Professeur à l'Institut d'Économie (IE) de l'UFRJ

Résumé

Depuis son apparition en 2020, le Brésil et le Mexique ont été parmi les pays au monde les plus affectés par la Covid-19. Leurs présidents respectifs, Jair Bolsonaro et Manuel Andrés Lopez Obrador (dit AMLO), tous deux considérés comme populistes, ont joué un rôle de premier plan dans la conduite des politiques en temps de pandémie. Leurs choix ont été à la fois singuliers et contrintuitifs. Sur le front sanitaire, ils ont largement minoré la gravité de la situation, et pour le premier, défendu une attitude franchement négationniste, avec un bilan dramatique, sans que leur popularité en soit sérieusement affectée. Sur le front économique, ils ont choisi des politiques à contre-emploi, non seulement l'un de l'autre, mais aussi de leur propre orientation idéologique supposée. Bolsonaro, classé à l'extrême droite, a mis en place un programme de transfert d'urgence d'une ampleur comparable à ceux des pays développés et le plus massif que le pays n'ait jamais connu. A contrario, AMLO, considéré comme progressiste, s'est contenté d'assurer le service minimum, n'ajustant qu'à la marge son programme électoral antérieur. En adoptant une approche d'économie politique comparée, et en mobilisant une batterie de données diversifiées, l'objectif de cet article est d'explorer ces contradictions apparentes. Après avoir établi le diagnostic précis des politiques

mises en œuvre pour faire face à la crise, ainsi que de la situation économique et sanitaire des deux pays sur la période 2020-2022, nous proposons une grille d'interprétation originale du rôle central joué par les deux présidents. Ces réflexions conduisent, entre autres, à réinterroger la notion de « populisme » comme clef d'entrée privilégiée par la littérature pour analyser la réaction des deux présidents pour affronter la pandémie.

Mots-clefs: AMLO, Bolsonaro, Brésil, COVID-19, Economie politique, Mexique, Négationnisme, Populisme, Transfert d'urgence

Abstract

Since its appearance in 2020, Brazil and Mexico have been among the countries in the world most affected by Covid-19. Their respective presidents, Jair Bolsonaro and Manuel Andrés Lopez Obrador (known as AMLO), both considered populists, have played a leading role in driving policy in times of the pandemic. Their choices were both singular and counter-intuitive. On the health front, they largely underplayed the seriousness of the situation, and for the first defended a frankly negationist attitude, with a dramatic balance sheet, without their popularity being seriously affected. On the economic front, they have chosen policies that contradict not only each other, but also their own supposed ideological stances. Bolsonaro, ranked on the far right, has implemented an emergency transfer program on a scale comparable to those of developed countries and the most massive the country has ever seen. Conversely, AMLO, considered progressist, provide only a minimum policy package, only marginally adjusting its previous electoral program. By adopting a comparative political economy approach, and by mobilizing a unique and diversified set of data, the objective of this paper is to explore these apparent contradictions. After having established the precise diagnosis of the policies implemented to deal with the crisis and of the economic and health situation in the two countries over the period 2020-2022, we propose an original interpretation grid of the central role played by the two presidents. These insights lead, among other things, to re-examine the notion of "populism" favoured in the literature to analyze the two presidents' reactions to confront the pandemic.

Keywords: AMLO, Bolsonaro, Brazil, Cash transfers, COVID-19, Emergency Package, Mexico, Negationism, Political economy, Populism

JEL Codes: I18, I38, O54, P46, P48

Introduction

Alors que l'année 2022 ouvrait la voie au variant Omicron et ses successeurs pour de nouvelles vagues de Covid-19 que le monde pensait derrière lui, le Brésil et le Mexique, les deux premières économies d'Amérique latine, figuraient parmi les pays les plus touchés par la pandémie mondiale. Au-delà de cette performance funeste commune, ces deux Etats fédéraux étaient dirigés par des présidents, Andres Manuel Lopes Obrador (dit AMLO) et Jair Bolsonaro, tous deux considérés comme « populistes »¹, l'un classé comme progressiste et plutôt de gauche et l'autre à l'extrême droite. De manière consubstantielle, mais aussi tout particulièrement dans le cas spécifique de cette pandémie, ils ont joué un rôle de premier plan dans le choix des politiques et leur mise en œuvre dans leur pays respectif. Or les choix qu'ils ont opérés ont été à la fois singuliers et contrintuitifs.

Sur le front sanitaire, ils se sont opposés, à des degrés divers, aux politiques de distanciation sociale et de confinement de la population au nom du primat de l'économie. Si l'attitude de Bolsonaro sur ce plan n'est pas inattendue, quoi que son négationnisme poussé à l'extrême interroge, elle est en revanche plus étonnante de la part du président mexicain, en particulier aux premiers stades de la pandémie. Ce dernier a alterné politique de laisser-faire et messages plus en ligne avec les recommandations internationales de l'OMS notamment (Dunn et Laterzo 2021). Néanmoins, nombre d'articles comparant le Mexique et le Brésil les assimilent dans leur gestion catastrophique sur le front sanitaire, que leur « populisme » serait censé expliquer (Renteria et Arellano-Gault, 2021; Aruguete et al., 2021 ; Knaul et al., 2021 ; Bennouna et al., 2021 ; de la Cerda et Martinez-Gallardo, 2023 ; Bertholini, 2023). Dans leur typologie des types de réponses « populistes », portant sur 29 parties ou leaders dans 22 pays du monde, Ringe et Renno (2023) classent AMLO et Bolsonaro comme « *COVID radicals* », sans les différencier. Ils sont tous deux pris en exemple parmi les trois présidents emblématiques (avec Donald

¹ Dans cet article, nous emploierons les termes de « populisme » et « populiste », malgré toutes les réserves que l'on doit accorder à ce concept, largement usité mais toujours controversé dans la littérature académique. Il est néanmoins systématiquement retenu pour qualifier la gouvernance des deux présidents, tout particulièrement dans les analyses de la gestion de la pandémie de Covid-19 au Brésil comme au Mexique.

Trump) pour leurs attitudes et déclarations qualifiées d'irresponsables dans le dernier rapport de la Commission du *Lancet* sur le Covid-19 (Sachs et al., 2022).

Sur le front économique, le président brésilien a conduit la politique de transfert aux ménages la plus massive et la plus redistributive jamais entreprise dans le pays et l'une des plus ambitieuses en Amérique latine, d'un montant comparable à celui observé dans de nombreux pays développés (Pereira da Silva et al., 2022). A contrario, AMLO, dont on aurait pu attendre un soutien actif aux ménages, notamment les plus pauvres, a très peu fait dans ce domaine (Lustig et Trasberg, 2021).

L'objet de cet article vise à expliquer ces paradoxes, que quiconque aurait été bien en peine d'anticiper. En adoptant une approche d'économie politique, nous cherchons à comprendre pourquoi chacun d'eux a agi tel qu'il l'a fait. Trois questions principales sont posées. D'une part, comment des dirigeants que tout oppose politiquement et qui ont adopté des politiques inversées ont finalement abouti à un bilan sanitaire catastrophique ? D'autre part, quelles motivations les ont poussés à promouvoir des politiques économiques en apparence à contrepoids de leurs propres orientations idéologiques présumées ? Enfin, pourquoi la situation sanitaire dramatique dans les deux pays ne s'est pas traduite par un rejet massif de la part de la population et ne semble pas leur avoir été imputé ? Après avoir établi l'état des lieux et l'évolution de la situation au cours du temps, nous proposons des clefs d'interprétation en nous basant sur une perspective comparative qui couvre l'ensemble de la période courant de 2020 à la mi-2022. Cet article apporte un éclairage nouveau à la littérature existante sur le sujet. D'une part, par la durée de la période couverte : en effet la plupart des études antérieures, en se concentrant sur les premières phases de la pandémie, ne permettaient pas d'appréhender correctement la dynamique d'un processus éminemment évolutif comme le développement de la vaccination en 2021, ou encore le changement d'attitude du président AMLO. D'autre part, la majorité des travaux d'économie politique de la pandémie porte sur la dimension sanitaire des politiques mises en œuvre. Les politiques économiques ont été moins étudiées, et encore moins les liens entre les deux. Enfin, outre la mobilisation de la littérature existante, ce travail s'appuie sur le traitement secondaire de données originales comme les enquêtes socioéconomiques auprès des ménages ou encore une grande diversité de sondages d'opinion dans les deux pays.

Après une brève présentation des caractéristiques structurelles des deux pays et de leur président, dans leurs points communs et leurs différences, la première partie expose les principales mesures qui ont été prises pour lutter contre la pandémie, aussi bien dans le domaine sanitaire que sur le front économique. Une attention particulière est portée au rôle des deux présidents dans l'adoption de ces mesures. Dans la deuxième partie, nous documentons et mettons en regard les politiques mises en œuvre avec les impacts de la pandémie sur la population, que ce soit en termes de santé (infection, mortalité) ou sur leur condition de vie à travers leur insertion sur le marché du travail. C'est aussi l'occasion d'apprécier si les deux principales mesures qui ont guidé les stratégies de lutte à l'échelle mondiale, à savoir dans un premier temps la distanciation sociale, puis dans un second la vaccination ont été respectées et dans quelle mesure. La troisième partie enfin propose des éléments d'interprétation et une lecture de la stratégie à contreemploi des deux présidents. La question des variantes du « populisme » sera soulevée. La conclusion trace quelques suggestions d'approfondissements et perspectives.

I Contextes: dynamiques économiques de long terme et politiques mises en œuvre

En termes économiques, le Brésil et le Mexique présentent de nombreuses similitudes. Ce sont les deux principales économies d'Amérique latine avec des niveaux de développement comparables. Les inégalités y sont parmi les plus fortes du monde. Dans les deux cas, la pandémie a éclaté dans une conjoncture économique décennale atone. Sur le front politique, il s'agit de pays fédéraux regroupant une trentaine d'états. Depuis 2018, ils ont élu deux présidents considérés comme « populistes », deux leaders charismatiques, adeptes des réseaux sociaux et qui s'emploient à polariser le débat politique en attaquant les institutions démocratiques (organismes électoraux, média, institutions publiques...). Si on ajoute que le Brésil et le Mexique sont parmi les pays les plus touchés par la pandémie de Covid-19 et que Bolsonaro comme AMLO y ont joué un rôle de premier plan, les raisons de les comparer sont multiples. Ils diffèrent néanmoins à de nombreux égards. Notre objectif dans cette partie est d'abord de donner un aperçu économique global des deux pays, leur trajectoire longue et leurs principaux traits structurels qui pourraient contribuer à expliquer leur réaction face à la pandémie. Nous exposerons ensuite les principales politiques de lutte contre la Covid19, avec un focus particulier sur le rôle joué par les deux présidents durant cette période.

I.A Contexte économique général

A bien des égards, le Brésil et le Mexique se ressemblent. En termes de PIB per capita, les deux pays sont proches (respectivement 10 600 et 9 900 dollars en moyenne entre 2010 et 2019). De plus, après la « décennie perdue » des années 1980 surmontée et l'inflation maîtrisée, ces deux pays connaissent depuis une tendance à la stagnation économique, marquée par un taux de croissance de leur PIB médiocre (encore plus marquée au Brésil ; Tableau 1.1). Juste avant la pandémie, Le Brésil sortait tout juste d'une crise économique majeure, avec une chute du PIB de 3,8% en 2015 et 3,6% en 2016, sans véritable récupération ultérieure, à la différence des crises antérieures (Salama, 2021). Ni le gel des dépenses publiques pour 20 ans adopté en 2016 (*Teto dos Gastos*) ni la réforme du travail de 2017 ni celle des retraites en 2019 n'ont eu les résultats escomptés par ses promoteurs libéraux. Le programme de Bolsonaro s'est inscrit dans la continuité de ces réformes libérales. Entre 2017 et 2019, le taux de croissance brésilien a stagné : 1,3%, 1,8% et 1,2% respectivement. Au Mexique la situation n'a été guère meilleure, avec un taux de croissance à peine supérieur à 2%, et même négative en 2019 (-0,2%), première année de la présidence d'AMLO, qui proposait pourtant un changement de trajectoire de développement autour du programme « 4T » (la quatrième Transformation) sur lequel il a été élu². La pandémie s'est traduite par le choc macroéconomique le plus important jamais enregistré par les deux pays, surtout au Mexique en l'absence de politiques contra-cycliques significatives (voir ci-dessous). En 2020, la baisse du PIB est de 8,2% au Mexique contre 3,9% au Brésil. Le retour à la

² Avec La “ cuarta Transformación” (4^{ème} Transformation), AMLO cherche à inscrire sa politique dans l'histoire du Mexique, au même niveau que les trois premières qui seraient celle de l'Indépendance (1810-1821), la Réforme (1858-1861 sous Benito Suarez) et la Révolution de 1910 ; voir <https://presidente.gob.mx/pese-a-obstaculos-avanza-la-cuarta-transformacion-presidente-amlo-se-ha-logrado-mucho-en-poco-tiempo-afirma/> et <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>. Sans aucun lien, cette « 4^{ème} transformation » est aussi mise en avant dans un ouvrage récent au Brésil, comme le principal défi que devra affronter le pays dans les années à venir (Pochmann, 2022). Pour cet auteur, la 4^{ème} transformation structurelle à accomplir est la réponse à apporter au décentrement du monde vers l'Asie, au changement climatique et à la nouvelle ère digitale. Elle fait suite aux trois premières, à savoir : l'indépendance (1822), l'entrée dans l'ère capitaliste durant la seconde moitié du 19^{ème} siècle, avec l'abolition de l'esclavage (1888) et la proclamation de la République (1889), et le passage à une société industrielle, avec la révolution de 1930.

croissance l'année suivante a compensé les pertes au Brésil mais pas au Mexique (4,8% vs. 4,6%).

Les dynamiques économiques sont néanmoins partiellement différentes. Elles ne reposent pas sur les mêmes moteurs. L'économie mexicaine dépend de plus en plus des transferts de fonds des travailleurs migrants aux Etats-Unis (*Remesas*), qui représentaient 3,9% du PIB en 2020 (contre 0,2% au Brésil), et des entreprises de zones franches (*Maquilas*) pour boucler ses équilibres externes. L'économie brésilienne elle est beaucoup plus tributaire de la demande en matières premières, notamment chinoise. Ces tendances ont des conséquences sur la structure du marché du travail (Salama, 2016 ; Calva, 2019 et Salama et Gaulard, 2020). Dans les deux pays, l'informalité est massive. Elle compte pour 55% des emplois au Mexique et 40% au Brésil. Mal payés, les emplois informels concentrent l'essentiel de la pauvreté.

Le salaire minimum était historiquement très faible au Mexique. En 2018, juste avant l'arrivée au pouvoir des deux présidents, il était de 114 euros mensuels (contre 240 euros au Brésil). Il a depuis beaucoup augmenté, surtout sous le mandat actuel d'AMLO. Au Brésil, le salaire minimum n'a guère progressé sous Bolsonaro, contrairement aux périodes précédentes, sous les présidences de Lula (2003-2009) et de Dilma (2010-2016). Ces augmentations ont permis, directement ou indirectement (par l'indexation des retraites et des revenus des paysans et des handicapés pauvres) une diminution massive de la pauvreté. Mais par la suite, le salaire minimum n'a cessé de décrocher. Il est passé de 273 euros en 2017 à 173 euros en 2021 (où il rejoint celui du Mexique qui connaît une dynamique inverse), engendrant une remontée significative de la pauvreté. A contrario, le salaire minimum mexicain a été de longue date désindexé de l'inflation et des revenus du travail. De plus, il ne sert pas d'ancrage aux montants des retraites comme au Brésil. Ses effets sur la réduction de pauvreté sont donc plus limités et ce d'autant qu'une fraction importante de la population reçoit une rémunération inférieure au salaire minimum. Ainsi, les inégalités massives de revenus et de patrimoines ont eu tendance à baisser au Brésil depuis le début des années 2000, alors qu'elles stagnaient au Mexique. En 2017, l'indice de Gini du revenu des ménages était estimé à 0,53 au Brésil et 0,49 au Mexique (CEPAL, 2021).

Deux différences structurelles méritent d’être soulignées avant d’être discutées plus en détail par la suite. D’une part, les dépenses publiques sociales sont structurellement faibles en pourcentage du PIB au Mexique (9% en 2019), mais beaucoup plus élevées au Brésil (17% ; Tableau 1.1). Cette différence de près du simple au double se maintient depuis au moins deux décennies. On retrouve ce même rapport pour les dépenses de santé. Elles sont de l’ordre de 10% au Brésil, contre un peu plus de 5% au Mexique (Bizberg, 2022). Ceci s’explique en partie par la faible part destinée au paiement des retraites au Mexique, en raison de l’adoption du système de capitalisation pour le secteur privé, et de très faibles pensions dans le secteur public. Au Brésil au contraire, le système par répartition domine et les dépenses correspondantes trois fois plus élevées. D’autre part comme cela a été souligné précédemment, les transferts des migrants sont dix fois plus importants au Mexique qu’au Brésil.

I.B Les politiques de lutte contre la Covid-19

Si les projets économiques qui ont amené au pouvoir, avant la pandémie, les présidents Bolsonaro (libéral) et AMLO (plus étatiste et progressiste) divergeaient déjà fortement, les réponses économiques et sanitaires adoptées durant la crise ont été encore plus marquées et, paradoxalement, à front renversé. Bien qu’ils aient tous deux multiplié les mesures, les « paquets Covid » ont été aux antipodes. Autant il a été massif au Brésil, autour d’un programme phare de transfert monétaire d’urgence aux ménages, autant il a été marginal et cosmétique au Mexique.

Au Brésil, les autorités ont rapidement décrété l’état de calamité publique pour pouvoir s’affranchir des limites du déficit public. Le budget « de guerre » (*Orçamento de guerra*) a été rendu possible grâce à la mise entre parenthèses de la Loi de Responsabilité Fiscale (1998), de la Règle d’Or de la Banque centrale et du gel des dépenses publiques mentionné plus haut, voté en 2016 pour 20 ans ; soit autant des règles d’austérité fiscale qui avaient été présentées et défendues comme étant les conditions *sine qua non* de la gestion des dépenses publiques affichées par Bolsonaro et ses alliés libéraux. Il y a donc bien un changement profond de la part du président sur ce point crucial. La vision ultralibérale de son ministre de l’économie n’a pas été suivie malgré ses tentatives

répétées de la mettre en œuvre. Ces mesures fiscales exceptionnelles incluent l'accroissement des dépenses de santé, une aide temporaire massive pour les informels et les foyers vulnérables sous la forme de transfert d'argent (*Auxilio Emergencial* ou AE), le paiement anticipé du 13^{ème} mois pour les pensions, des primes aux plus bas salaires et des allocations chômage, l'expansion à plus d'un million de bénéficiaires de la *Bolsa Familia* (principal programme de transferts conditionnels), ainsi que d'un moratoire sur les impôts, et d'une réduction des impôts sur le matériel médical. De toutes ces mesures, l'*Auxilio Emergencial* a été le plus emblématique du revirement de la posture libérale de Bolsonaro. Il a bénéficié à plus de 67 millions de Brésiliens, soit un tiers de la population brésilienne, et a été maintenu partiellement en 2021 (Lustig et Trasberg, 2021 ; Razafindrakoto et Roubaud, 2021). Des transferts supplémentaires du gouvernement fédéral aux états fédérés ont également eu lieu pour soutenir les dépenses de santé et la chute des recettes fiscales. La BNDES, grande banque de développement publique, a été mise à contribution en dégageant des lignes de crédit pour les ménages et les entreprises en particulier pour soutenir les fonds de roulement. Le gouvernement a également soutenu les PME et les micro-entreprises (mesures qui ont également été maintenues en 2021).

Le Mexique d'AMLO n'est pas non plus resté inactif, et a adopté aussi son lot de mesures. Elles ont consisté à garantir le financement du ministère de la Santé, à soutenir les ménages et les entreprises, à renforcer le crédit et augmenter la liquidité pour soutenir le bon fonctionnement des marchés financiers et également à accélérer les procédures d'appel d'offres pour les dépenses publiques afin d'assurer l'exécution complète du budget. En plus de ces actions, la réponse à la pandémie est passée par la mise en place d'un certain nombre de mesures comme l'anticipation du versement des pensions pour les retraités et les personnes handicapées, l'accélération du remboursement de la TVA, le prêt aux entreprises et travailleurs des secteurs formel et informel, le soutien de banques de développement. Le ministère de l'Economie a ouvert une ligne d'emprunts aux PME et aux micro-entreprises familiales. Le gouvernement a fourni une assurance chômage subventionnée pendant 3 mois aux travailleurs qui détiennent une hypothèque auprès de l'institution pour le logement. Des ressources supplémentaires ont été allouées aux programmes de logement. Ainsi, les fonctionnaires publics des catégories inférieures ont également eu accès à des aides concernant le logement. Mais, dans le même temps, le

gouvernement a promu des réductions « volontaires » de salaires (de 25%) aux fonctionnaires publics de haut niveau.

En fait, la différence entre les deux pays, n'est pas tant sur la nature des interventions (à l'exception du transfert d'urgence au Brésil), que sur leur montant. Le contraste est saisissant. Bien que les chiffres varient d'une source à l'autre (suivant les périodes et les modes de comptabilisation³), le bilan converge, mettant en lumière des réactions sans commune mesure. Ainsi, selon Soares & Berg (2022), et en se basant sur les données du FMI jusqu'en septembre 2020, les dépenses additionnelles au Brésil représentaient 8,3% du PIB (réparties en 7,4% en dépenses non sanitaires et 0,9% en dépenses sanitaires), plaçant le pays quasi au même niveau que la Grande-Bretagne (9,2%). Sur la même période et suivant la même source, les dépenses supplémentaires au Mexique n'étaient que de 0,6% du PIB (0,5% dans des secteurs autres que sanitaires et 0,2% dans le secteur de la santé) soit plus de dix fois moins. Pour l'ensemble de l'année 2020 cette fois, Lustig et Marsical (2021) avancent les chiffres de 14,6% du PIB au Brésil contre 1,1% au Mexique (mesures fiscales et monétaires) ; et de conclure que le Mexique est un des pays qui en a fait le moins dans ce domaine, tandis que le Brésil est un de ceux qui en a fait le plus. Le FMI quant à lui estimait les annonces à 12% du PIB au Brésil en 2020, et 1,9% pour le Mexique (IMF, 2021). Selon ces sources, le programme de Bolsonaro aurait été de six à treize fois plus important (en part de PIB) que celui d'AMLO.

En l'absence d'estimations fiables des montants effectivement décaissés pour les politiques anti-Covid19 au cours des deux années 2020 et 2021, on peut s'en faire une idée indirecte à travers l'évolution des données budgétaires. En 2020, les dépenses publiques ont augmenté de 5,5 points de PIB au Brésil, quasi exclusivement dédiées aux dépenses sociales (+5,2 points ; Tableau 1.1). A contrario au Mexique, les dépenses publiques n'ont crû que de 2,1 points, dont 1,2 point pour les dépenses sociales. En conséquence, le déficit public et la dette ont explosé au Brésil. Le premier a atteint 13,3%

³ A notre connaissance, aucune source ne permet d'estimer précisément le montant total des mesures économiques contre la Covid19 sur l'ensemble de deux années 2020 et 2021. La base la plus complète compilées par le FMI (2021) court jusqu'au 30 juin 2021. L'actualisation de ces informations n'est pas disponible pour la période ultérieure.

du PIB, soit une augmentation de + 7,4 points. Quant à la seconde, elle a flirté avec les 100% (98,7%), qui correspond à un bond de +10,8 points. Au Mexique, le déficit public, structurellement plus faible a été contenu à 4,4% (soit une hausse de 2,1 points). La dette publique s'est en revanche moins bien tenue (+6,8 points) mais à 60,1%, elle reste près de 40 points de PIB inférieure à celle du Brésil. En 2021, la réduction de la voilure des politiques anti-Covid19 et surtout la croissance retrouvée ont permis de se rapprocher des équilibres financiers pré-pandémie. En résumé, AMLO a mis en place un programme d'austérité des dépenses publiques pour ré-allouer des dépenses non-prioritaires aux dépenses dites prioritaires⁴ sans pour autant contenir la dette publique, tandis que Bolsonaro a engagé le Brésil dans un programme expansionniste d'une ampleur inégalée. Venant d'un président libéral (et de son ministre de l'économie ultra-libéral Paulo Guedes, « Chicago Boy » revendiqué), cela a de quoi surprendre et encore plus en comparaison du choix opéré par l'étatiste/progressiste AMLO au Mexique.

Tableau 1.1 : Choc macroéconomique et politiques d'urgence liées à la Covid-19

	Pré-pandémie		Pandémie		
	2010-2018	2019	2020	2021	2021/2019
Croissance (PIB/t) (%)					
<i>Brésil</i>	-0,2%	+0,4%	-4,6%	+4,2%	-0,6%
<i>Mexique</i>	+1,5%	-1,2%	-8,9%	+3,8%	-5,4%
Dépenses publiques (%PIB)					
<i>Brésil</i>	38,3%	37,4%	42,9%	35,9%	-1,5ppts
<i>Mexique</i>	27,3%	26,0%	28,6%	27,1%	+1,1ppts
Dépenses sociales (%PIB)					
<i>Brésil</i>	15,5%	17,3%	22,5%	n.d.	-
<i>Mexique</i>	9,7%	9,2%	10,4%	n.d.	-
Déficit public (%PIB)					
<i>Brésil</i>	-5,8%	-5,9%	-13,3%	-4,4%	+1,5ppts
<i>Mexique</i>	-3,3%	-2,3%	-4,4%	-3,8%	-1,5ppts
Dette publique (brute) (%PIB)					
<i>Brésil</i>	69,9%	87,9%	98,7%	93,0%	+5,1ppts
<i>Mexique</i>	48,8%	53,3%	60,1%	57,6%	+4,3ppts
Salaire minimum réel					
<i>Brésil</i>	+2,9%	+2,1%	+2,6%	0,0%	+2,5%
<i>Mexique</i>	+3,5%	13,0%	17,1%	10,5%	+29,3%

Sources : WEO Database, FMI, CEPALSTAT, 2022 ; calculs des auteurs.

Note : les Dépenses sociales comprennent la protection sociale.

⁴ « No debe haber gobierno rico con pueblo pobre; se acabó aquello de pedirle al pueblo apretarse el cinturón sin que antes lo haga el gobierno. » (Gobierno de México, 2020).

Sur le plan sanitaire aussi, les réponses à la pandémie ont été différentes, bien que de manière moins prononcée que sur le front des politiques économiques. Il convient ici d'en présenter les principaux éléments. La pandémie touche les deux pays pratiquement au même moment. Pourtant, aucun des deux pays n'a imposé au niveau fédéral de politiques de confinement, même si certains états fédérés, gouvernés principalement par l'opposition, ont mis en place des mesures plus strictes de distanciations sociales (Bennouna et al., 2021).

Au Brésil, la promotion par le président de la République de l'utilisation de l'hydroxy-chloroquine et de l'Invermectine (médicaments indiqués en prophylaxie pour le paludisme et antiparasitaires, sans effet scientifiquement démontré pour la COVID-19 ; Furlan et Caramelli, 2021), le refus de l'utilisation du masque et de la distanciation sociale, le refus d'un confinement obligatoire ont eu raison de pas moins de trois ministres de la santé qui se succédèrent dans les premiers mois de la pandémie. Cela s'est traduit par une tension et une instabilité sanitaire, politique et économique et par un nombre de décès conséquent. A contrario, le Système Unique de Santé (SUS), hérité de la Constitution de 1988 et des institutions publiques de recherche comme la Fiocruz (Rio de Janeiro) et Butantan (São Paulo) ont joué un rôle majeur dans la prévention et la diffusion d'informations scientifiques et de santé publique permettant bien qu'imparfaitement de contrebalancer la posture négationniste du gouvernement et spécialement de Bolsonaro. La tradition et la renommée internationale du Plan National de Vaccination (*Programa Nacional de Imunizações*, crée en 1973) ont permis d'organiser rapidement la vaccination de la population brésilienne avec des vaccins développés en Angleterre et en Chine et produits nationalement (Astra-Zeneca et Coronavac). Les écoles et les universités, avec des variations en fonction des états fédérés, sont restées fermées jusqu'au 4^{ème} trimestre 2020. Ceux qui en avaient la possibilité (matériel informatique, accès à internet, espace de travail dans le logement) ont pu suivre un enseignement à distance mais dans des conditions précaires pour les élèves et les professeurs. Les conséquences ont été sévères en termes de déscolarisation et d'inégalités entre écoles publiques et privées (Lustig et Trasberg, 2021).

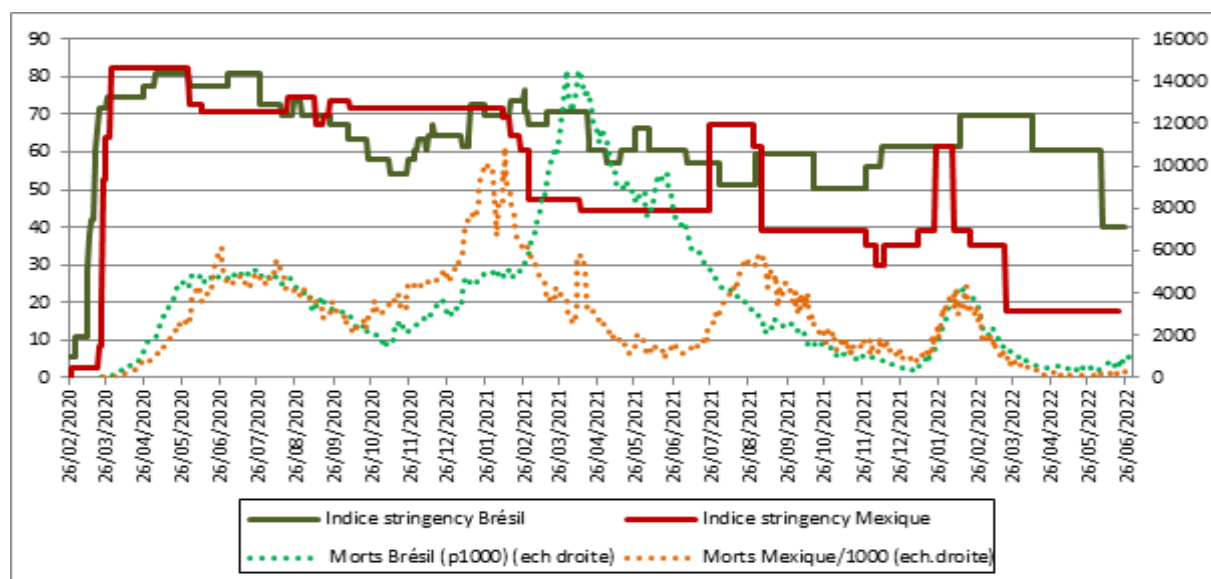
Au Mexique, le gouvernement fédéral a décrété l'urgence sanitaire et mis en place un certain nombre de mesures sanitaires comme des restrictions de voyage, la distanciation

sociale, la fermeture des écoles et l'interdiction des activités « non-essentiels ». Dès le mois d'avril 2020, AMLO a défini des politiques prioritaires pour limiter la contamination et garantir l'augmentation des dépenses sanitaires mais ces mesures ont été décidées sur la base du volontariat (condamnant tout autoritarisme que constitueraient des mesures obligatoires). De plus, en raison de l'ouverture de son économie et notamment de son imbrication avec l'économie nord-américaine dirigée en 2020 par D. Trump, des mesures spéciales ont été décrétées pour les zones des *Maquiladoras*. Le 14 mai 2020, le gouvernement a annoncé son intention de revenir à la normale en ce qui concerne les activités économiques (en instituant un code de priorité - vert, jaune, orange et rouge, pour indiquer le degré de reprise des activités et la réouverture des écoles (Knaul et al. 2022)). Les activités salariées pouvaient reprendre dans les municipalités sans contamination. Les activités dans le secteur de la construction, du secteur minier et des industries d'équipements de transport ont été incluses dans la liste des activités essentielles (suite à la pression de l'administration Trump mais aussi en partie de la propre initiative du président). De nouvelles restrictions ont été édictées en décembre 2020 mais elles ont été rapidement levées à partir de février 2021 après la deuxième vague de contamination. Un plan de vaccination a été mis en place dès la fin 2020, mais à la différence du Brésil, il n'a pas pu bénéficier d'infrastructures sanitaires de premier ordre (comme le Système Unique de Santé, le Programme National de Vaccination ou encore la production locale de vaccins).

Les indices de « rigueur des politiques » anti-Covid19 (*stringency policy index*), élaborés par une équipe de l'université d'Oxford (*The Oxford Coronavirus Government Response Tracker*) proposent une métrique qui permet de comparer l'intensité des restrictions sanitaires imposées dans différents pays à l'échelle mondiale (Matthieu et al. 2022). Ils prennent en compte neuf types de mesure (confinement de la population, fermeture des écoles, restriction sur les transports et les événements publics, campagnes d'information, etc.). L'indicateur synthétique qui en est tiré met en lumière trois principaux résultats. D'une part, que le Mexique et le Brésil ont effectivement édicté des politiques sanitaires moins strictes que les autres pays d'Amérique latine. D'autre part, il y a relativement peu de différences entre les deux pays, si ce n'est à la marge : le Mexique a été plus lent à réagir au tout début de la pandémie, puis a relâché plus vite les contraintes imposées. Enfin, il y a bien une corrélation (imparfaite) entre la gravité de la situation sanitaire

(évolution du nombre de morts au fil des vagues successives) et la plus ou moins grande rigueur des mesures prises. De plus, cet indicateur de nous dit rien de la pertinence des mesures, ni de leur respect effectif, qui sera abordé dans la deuxième partie.

Figure 1.1 : Taux de mortalité dû au Covid-19 et intensité des mesures sanitaires au Brésil et au Mexique, 2020-2022



Sources : Oxford Coronavirus Government Response Tracker pour l'indice stringency, John Hopkins University pour les données Covid ; calculs des auteurs.

I.C L'intervention directe d'AMLO et de Bolsonaro et les déclarations présidentielles

AMLO et Bolsonaro ont joué un rôle de premier plan dans la formulation et diffusion des politiques concernant la Covid-19 dans ces pays où la culture des caudillos parfois messianiques est forte. AMLO utilise les réseaux sociaux pour publier des photos et vidéos de ses apparitions publiques proches des gens ordinaires qui participent à ses événements. Les deux présidents se rejoignent dans ce que Lasco (2020) appelle le « populisme médical » et qu'il définit de la manière suivante : une simplification de la pandémie en minimisant ses impacts et en promouvant des traitements et des solutions simplistes, une mise en scène (*spectacularization*) des réponses à la crise, une

instrumentalisation de l'opposition entre « le peuple » et les « autres dangereux », et une mobilisation de certains savoirs médicaux pour défendre les points précédents. Ces caractéristiques, qu'il applique à Bolsonaro, Duterte (Philippines) et Trump, pourraient aussi s'appliquer à AMLO.

Bolsonaro est clairement négationniste et maintiendra sa posture anti-science tout au long de la pandémie. Ses déclarations ne laissent guère de place au doute. L'encadré ci-dessous donne un aperçu des déclarations présidentielles concernant la pandémie. A contrario, au Mexique, loin d'être un anti-science, AMLO reconnaissait dès le 28 mars 2020 l'importance de la pandémie, et demandait, autant que faire se peut, de rester chez soi et de maintenir une distanciation sociale, mais affirmant avec véhémence qu'il ne ferait pas preuve d'« autoritarisme », qu'il ne céderait pas à la panique et que les plus démunis recevraient leurs aides de manière anticipée.

Contrairement à Bolsonaro et malgré des déclarations initiales mettant en doute la gravité du virus (voir Encadré), AMLO n'a pas eu une attitude systématiquement négationniste. Il a ainsi changé rapidement de stratégie et a laissé son secrétaire à la Santé être le principal diffuseur des questions relatives à la pandémie, principalement par les moyens traditionnels (TV et Radio) des questions relatives à la santé. Au contraire, Bolsonaro s'est constamment immiscé dans la diffusion de fausses informations concernant le virus principalement par les réseaux sociaux (*fake news*). Au Brésil les principaux médias se sont efforcés de diffuser des informations critiques sur la politique (ou son absence) du gouvernement et des informations plus scientifiques sur la situation pandémique. Certains états fédérés brésiliens ont appliqué des mesures de confinement notamment São Paulo, Rio de Janeiro ou certains états du Nordeste (plus favorables à l'opposition, notamment au PT). Certaines des mesures basiques de protections sanitaires sont annoncées et diffusées mais sans obligations au niveau fédéral. Au Mexique, tel a été le cas de la part de quatre gouverneurs de provinces, dont E. Alfaro de l'état de Jalisco (également dans l'opposition à AMLO), qui ont demandé des mesures plus contraignantes (Martí et al., 2021)

Des tensions entre pouvoirs exécutif, législatif et surtout judiciaire ont également marqué cette période au Brésil et au Mexique. Autant de tensions qui ont entravé la mise en place coordonnée de politiques sanitaires, économiques et sociales par temps de pandémie. La

société civile et communautaire a joué un rôle important notamment quand certaines communautés urbaines (favelas) ne pouvaient pas appliquer la distanciation sociale au Brésil, alors qu'au Mexique le narco-trafic a intensifié ses attaques contre les personnes et les infrastructures publiques dans les communautés pauvres même pendant la pandémie.

In fine, si les deux présidents ont pu être abusivement assimilés pour leur attitude durant la pandémie, notamment dans une partie de la littérature, leur niveau de mise en cause directe est sans commune mesure : limitée pour AMLO et omniprésente pour Bolsonaro. Dans le cas brésilien, une commission d'enquête parlementaire (connu sous le nom de *CPI da Covid*) a été mise en place en avril 2021 pour examiner la responsabilité du gouvernement fédéral dans la gestion de la pandémie, notamment de la crise sanitaire en Amazonie. Après six mois d'auditions, elle a rendu son rapport en octobre 2021 et conclut que Bolsonaro a été "*reconnu le premier responsable des erreurs commises par le gouvernement fédéral durant la pandémie de Covid-19* (Senado Federal, 2021). Il a été jugé coupable de neuf charges d'accusation, parmi lesquels celles de crime de prévarication, de charlatanisme, et par-dessus tout de crime contre l'humanité. Paradoxalement, sa popularité n'en a pas été significativement affectée (voir partie III).

Encadré Déclarations des présidents durant la pandémie

La pandémie, les cas et les morts	Mesures (Distanciation sociale, confinement, masques, vaccins)
Brésil – Président Bolsonaro	
<p>9/03/2020 – 25 cas cumulés et 0 mort : “Está superdimensionado o poder destruidor desse vírus. Talvez esteja sendo potencializado até por questões econômicas”</p> <p>20/03/2020 – 904 cas cumulés et 11 morts : “Depois da facada, não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar, não”</p> <p>20/04/2020 – 40.616 cas cumulés et 2.584 morts. Ele se negou a responder pergunta sobre quantidade mortos : “Eu não sou coqueiro”.</p> <p>28/04/2020 – 72.149 cas cumulés et 5.050 morts. “E daí, quer que eu faça o que?”</p> <p>2/06/2020 – 555.383 cas cumulés et 31.199 morts. “A gente lamenta todos os mortos, mas é o destino de todo mundo”</p> <p>7/07/2020 – 1.668.589 cas cumulés et 66.741 morts. “É como uma chuva, vai atingir você”</p> <p>10/11/2020 – 5.700.044 cas cumulés et 162.829 morts. Ele disse que o Brasil tem que deixar de ser um país de “maricas” – termo pejorativo para se referir a homossexuais.</p> <p>5/01/2021 – 7.810.400 cas cumulés et 230.034 morts. “O Brasil está quebrado. Eu não consigo fazer nada”</p>	<p>03/2020 - “A vida continua, não tem que ter histeria. Não é porque tem uma aglomeração de pessoas aqui e acolá esporadicamente [que] tem que ser atacado exatamente isso”</p> <p>19/05/2020 – 271.628 cas cumulés et 17.971 morts. Ele fez um trocadilho ao aconselhar que pessoas identificadas com a direita usem a cloroquina, enquanto os de esquerda devem “tomar tubaína”.</p> <p>10/2020 - “Vocês não pararam durante a pandemia. Vocês não entraram na conversinha mole de ‘fica em casa’. Isso é para os fracos.”</p> <p>12/2020 - “Sabia que o tio estava na praia nadando de máscara? Mergulhei de máscara também, para não pegar Covid nos peixinhos”</p> <p>17/12/2020 – 7.110.434 cas cumulés et 184.827 morts. “Se tomar vacina e virar jacaré não tenho nada a ver com isso”</p> <p>22/01/2021 – 8.753.920 cas cumulés et 215.243 morts. “Não está comprovada cientificamente” diz Bolsonaro sobre Coronavac</p>
Mexique – Président AMLO	
<p>28/02/2020 – “Estamos preparados para enfrentar el coronavirus”. .. “No es, según la información que se tiene, algo terrible, fatal. Ni siquiera es equivalente a la influenza”.</p> <p>13/03/2020 - “Hay politiqueros que hasta hacen conferencia de prensa hablando del coronavirus, haciendo videos falsos con información falsa”.</p> <p>15/03/2020 - “Tengo mucha fe de que vamos a sacar a nuestro querido México, no nos van a hacer nada los infortunios, las pandemias, nada de eso”.</p> <p>16/03/2020 - “Tomamos la decisión de dejar este asunto de salud pública en manos de técnicos, de médicos, de científicos, porque si se deja en manos de políticos y de politiqueros, que es lo peor, entonces se altera todo, esa es otra epidemia que tiene que ver con los intereses creados”.</p>	<p>18/03/2020 – “El escudo protector es como el detente (...) El escudo protector es la honestidad, eso es lo que protege, el no permitir la corrupción (...) detente, enemigo, que el corazón de Jesús está conmigo”.</p> <p>19/03/2020 – “si yo aparezco aquí por protagonismo, por extravagancia con un tapabocas, ¿en qué ayudo? La inestabilidad que se genera. Si el presidente está así cómo van a estar los otros”</p> <p>19/03/2020 - No al autoritarismo. Yo respeto la decisión que se toma en otros países pero no necesitamos toques de queda”,</p> <p>19/03/2020 - Nada de que es por la fuerza. Todo esto está siendo conducido de manera responsable”. ... “tengamos tranquilidad, seguridad y mucho ánimo” para procurar el autocuidado de la salud.</p> <p>20/07/2020 – “Façamos esse acordo, vamos acabar com a corrupção para que eu ponha minha máscara e não fale”</p>

II Impacts de la pandémie sur la santé et le marché du travail

Dans cette partie, nous mettrons en regard les politiques mises en œuvre avec les conséquences de la pandémie sur la population, à la fois en termes sanitaires et économiques, tout particulièrement sur le marché du travail. On gardera en tête que nous ne mesurons pas l'impact des mesures adoptées au sens strict du terme car de nombreux autres facteurs ont joué au cours de cette période.

II.A Impact de la Covid-19 en termes de santé

Comme annoncé précédemment, le Brésil et le Mexique ont été parmi les plus touchés par la Covid-19, que ce soit en termes absolus ou relatifs. Selon les données officielles, fin décembre 2022, ils occupaient respectivement la 2^{ème} et 5^{ème} places en nombre de morts (avec 692 000 et 331 000 victimes officielles) et la 3^{ème} et 21^{ème} en nombre de cas confirmés (Tableau 2.1). Les taux de mortalité se situent également dans la fourchette haute à l'échelle mondiale, avec 3 200 et 2 600 décès par million d'habitants. Ces chiffres sont sujets à caution, tout particulièrement ceux des infections, du fait d'une politique de test notoirement défailante, au point de perdre toute signification dans le cas mexicain. Néanmoins, si on s'en tient au nombre de décès, les estimations alternatives, qui cherchent à pallier la sous-estimation reconnue des chiffres officiels, ne remettent pas en question ce palmarès macabre. Les pays se distinguent clairement sur ce plan. Alors que dans le cas brésilien, les biais sont limités grâce des efforts soutenus, notamment de la presse, pour obtenir des données fiables, tel n'est pas le cas du Mexique, comme en attestent les estimations basées sur l'excès de mortalité. Wang et al. (2022) obtiennent un taux de sous-enregistrement de 28% au Brésil, l'un des plus faibles du monde et le placerait au 5^{ème} rang mondial, contre 91% au Mexique. Fin 2021, le Mexique passerait devant le Brésil avec 798 000 et 792 000 morts respectivement. Une étude de l'OMS adoptant une méthodologie différente porte un diagnostic similaire. Le niveau de sous-estimation pour la même période serait encore plus faible au Brésil (9%) avec 681 000 morts pour 626 000 au Mexique (WHO, 2022). On retiendra que selon ces estimations le nombre de morts est du même ordre de grandeur dans les deux pays, qui les placent aux

4^{ème} et 5^{ème} rangs mondiaux. En conséquence, le taux de mortalité due à la Covid19 est beaucoup plus élevé au Mexique. Alors qu'il est de 20% inférieur selon les données officielles, il serait en fait de 50% à 70% supérieur selon les estimations de surmortalité. Cela montre également que la fiabilité des données est beaucoup plus faible au Mexique, fruit d'une moindre attention ou capacité.

Tableau 2.1 : Les 5 pays les plus touchés par la Covid19 dans le monde (milliers de morts)

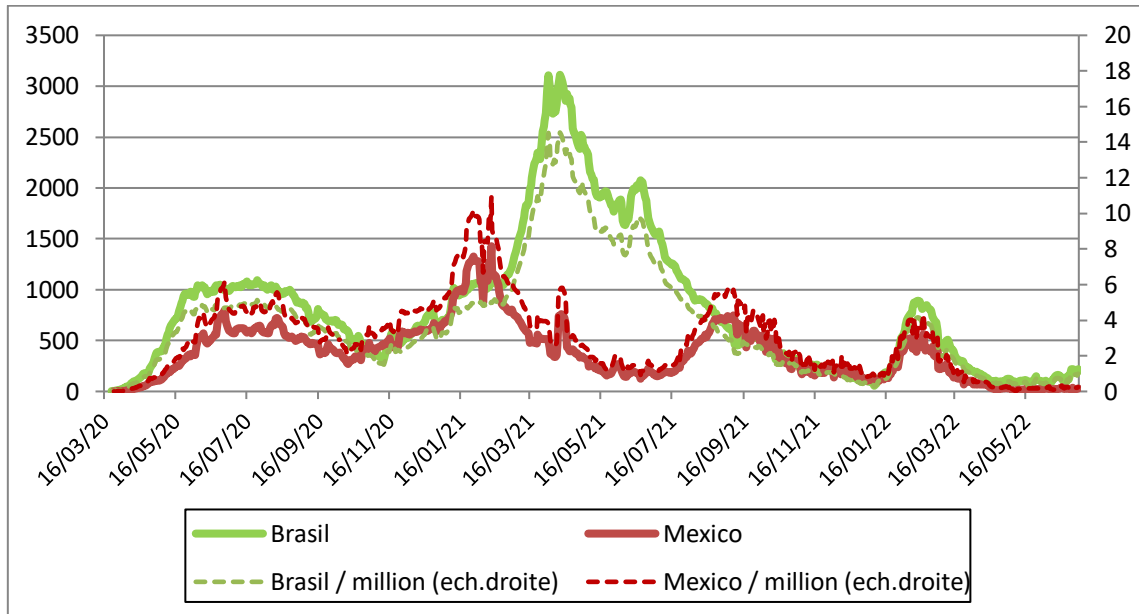
	Données officielles (au 19/12/2022)		Estimations surmortalité (au 31/12/2021)	
	Nombre	Taux (/million hab.)	Wang et al. (2022)	WHO (2022)
Etats-Unis	1 087	3 214	1 130	932
Brésil	692	3 213	792	694
Inde	531	374	4 070	4 741
Russie	385	2 661	1 070	1 072
Mexique	331	2 594	798	626
Monde	6 665	112	18 210	14 910

Sources: Our World in Data (<https://ourworldindata.org/>), Wang et al. (2022) et WHO (2022).

L'évolution de la pandémie a été assez semblable au cours du temps, avec des pics correspondant à l'apparition de nouveaux variants, à l'exception de la 2^{ème} vague au Brésil (2^{ème} trimestre 2021) qui a été particulièrement mortifère (Figure 2.1).

Pour contrer les effets de la pandémie, deux types de mesures sanitaires ont été mises en place : les mesures non pharmaceutiques (confinement et distanciation sociale, port du masque, hygiène) et pharmaceutiques avec la mise au point de vaccins fin 2020. Sur le premier front, les données obtenues à partir des réseaux sociaux constituent un bon indicateur de l'évolution de la mobilité de la population. Cette dernière résulte des mesures prises (restrictions plus ou moins strictes) et de leur degré d'application sur le terrain, voire de décisions individuelles pour se protéger.

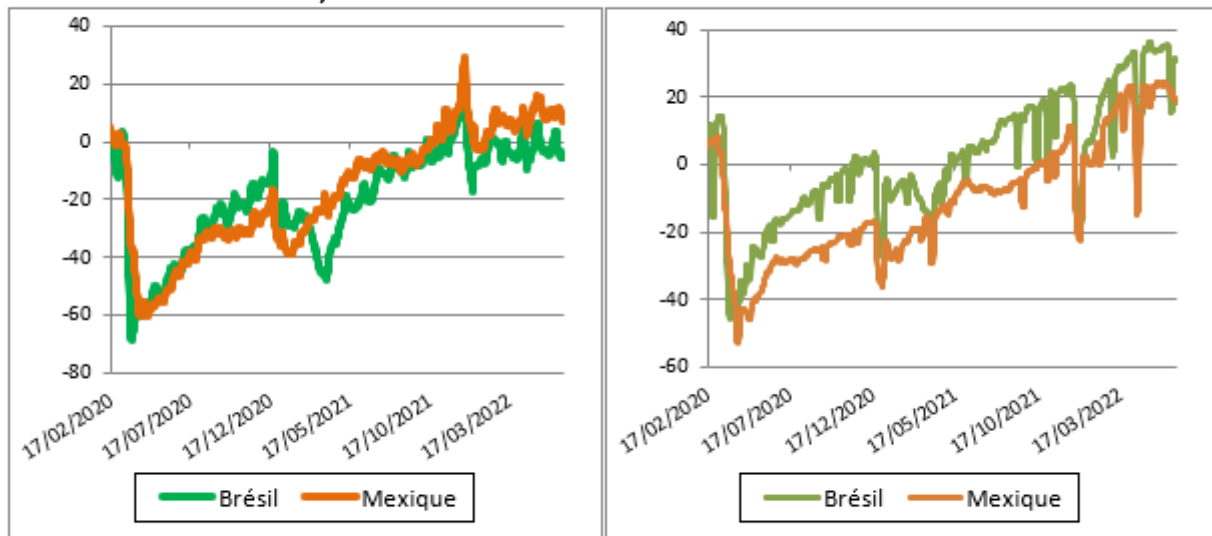
Figure 2.1 : Taux de mortalité officiel dû au Covid-19 au Brésil et au Mexique, 2020-2022



Sources : Ministères de la santé, données officielles ; calculs des auteurs.

La Figure 2.2 met en lumière de fortes similitudes dans les deux pays. Après un premier coup d'arrêt brutal en mars-avril 2020, (réduction de la mobilité de 60% à 70% par rapport au niveau pré-pandémie au Mexique comme au Brésil), la contrainte s'est progressivement relâchée. Début 2022, les déplacements hors du domicile avaient retrouvés la même intensité qu'avant l'apparition du virus et se sont accrus ensuite. On trouve néanmoins la trace de l'apparition des nouveaux variants avec une chute ponctuelle de la mobilité, particulièrement marquée avec l'explosion du nombre de décès lors de la 2^{ème} vague au Brésil, mais celle-ci est sans commune mesure avec ce qui a pu être observé au tout début de la pandémie. Dans l'ensemble, c'est au Brésil que la distanciation sociale a été la moins respectée, qui pourraient être liée avec les déclarations négationnistes réitérées du président Bolsonaro à la différence de l'attitude moins radicale d'AMLO au Mexique (voire partie I).

Figure 2.2: Mesures non pharmaceutiques : mobilité relative de la population 2020-2022



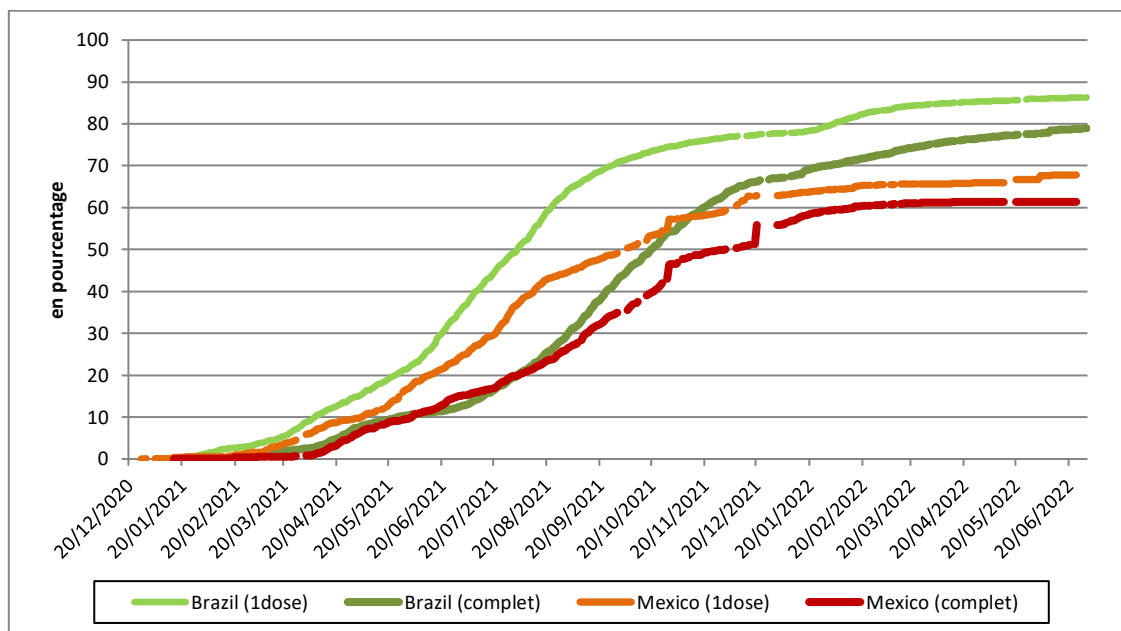
Sources : Google Mobility Reports ; calculs des auteurs.

Mode de lecture : au Mexique, la fréquentation des commerces et des lieux de loisir a chuté de 60% en mars 2020, comparé à février 2020 (période pré-pandémie).

Sur le second front, la vaccination constitue la principale mesure pharmaceutique contre la Covid-19, avec un impact avéré. Au Brésil, après un démarrage poussif et en dépit de la résistance constante du Président Bolsonaro⁵, la campagne a été particulièrement efficace et le retard initial rattrapé. A la mi-mars 2022, 180 millions de Brésiliens avaient reçu au moins une dose et 168 millions un schéma de vaccination complet (soit 85% et 74% de la population respectivement ; Figure 2.3). Au Mexique, avec 85 et 79 millions (soit 66% et 62% de la population), après un démarrage plus rapide dès la fin de l'année 2021, le taux de vaccination a avancé plus lentement et semble avoir atteint un palier en 2022.

⁵ La gestion des contrats d'achat de vaccins a été une des questions traitées par la Commission d'Enquête Parlementaire (Avril –Octobre 2021) sur la gestion de la pandémie par le président Bolsonaro (*CPI da Covid*).

Figures 2.3 : Taux de vaccination contre la Covid-19 au Brésil et au Mexique, 2021-2022



Sources : Ministères de la santé ; calculs des auteurs.

Dans ce contexte, on peut s’interroger sur le rôle des facteurs politiques sur la diffusion de la pandémie, avec au premier chef celui des deux présidents. Dans les deux pays, de nombreux travaux ont mis en évidence que l’impact de la Covid-19 sur les différents groupes de population a été profondément inégalitaire. En adéquation avec les travaux traditionnels sur le gradient social de la santé, les populations les plus défavorisées ont été les plus touchées (pauvres, informels, habitants des bidonvilles, etc. ; voir par exemple Razafindrakoto et al. 2021 pour le cas brésilien). Mais au-delà de ces déterminants traditionnels, les facteurs politiques ont également compté dans certains pays. C’est particulièrement le cas au Brésil et dans une moindre mesure au Mexique. Ainsi, de nombreuses études, utilisant des méthodologies différentes, ont montré que le comportement et les déclarations présidentielles ont eu un impact significatif sur le nombre de morts et le respect de la distanciation sociale et du confinement au Brésil (Azjenman et al., 2020 ; Agentieri et al., 2020 ; Razafindrakoto et al. 2021), ces derniers qualifiant ce résultat d’« effet Bolsonaro ». De plus, cet effet a persisté au cours du temps (Castilho et al., 2022), voire s’est accéléré (Rache et al., 2021). Au Mexique, le diagnostic est plus mitigé. S’il semble que durant la première phase de la pandémie, les déclarations initiales du président AMLO, annonçant que les mesures de restriction des déplacements n’étaient pas nécessaires, ont eu un effet négatif sur la restriction des déplacements de la population (Daverio-Occhini et al., 2020 ; Ayala-Cantu et al., 2021), cet effet n’a pas

persisté. Ainsi par exemple, Dunn et Laterzo (2021) montrent qu'alors que « *l'effet Bolsonaro* » sur le respect de mesure de lutte contre la Covid-19 est avéré au Brésil, tel n'a pas été le cas au Mexique. Testa et al. (2021) trouvent même que, toutes choses égales d'ailleurs, les Etats ayant le plus voté pour AMLO ont le plus réduit leur mobilité, à l'inverse du cas brésilien avec les partisans de Bolsonaro.

Concernant la vaccination, le diagnostic porté par les premières études sur la question est différent. Au Brésil, une enquête datant d'août 2022, montre que 37% de ceux qui jugent positivement l'action du gouvernement ne se sont pas fait vacciner ou ont un schéma incomplet, contre 14% de ceux qui en ont une opinion négative (SouCiência, 2022). On trouve les mêmes écarts entre les électeurs de Bolsonaro et de Lula (37% vs. 10%). Cette réticence apparaît aussi pour le port du masque : 57% des bolsonaristes déclarent ne pas les porter ou rarement, contre 39% pour les lulistes. Néanmoins, des analyses plus fouillées trouvent que le négationnisme présidentiel n'a pas joué sur la vaccination, au-delà des premiers mois de la campagne, et en dépit de la propagande bolsonariste (Castilho et al., 2022). Ces résultats sont confirmés par une série d'enquêtes qui montrent que si en janvier 2021, les partisans du président étaient moins favorables à la vaccination que ses opposants (65% vs. 85%), l'écart était comblé en août (90% pour les deux ; PoderData, diverses éditions). Les auteurs de l'étude mentionnée ci-dessus l'expliquent par la qualité du système de santé, l'efficacité du programme national d'immunisation, reconnu à l'échelle internationale et la démonstration progressive de l'efficacité des vaccins. A ces facteurs s'ajoute une dimension plus structurelle. La part de la population qui considère que la vaccination en général est sûre, efficace et compatible avec leur conviction religieuse est très supérieure au Brésil, qui se situe dans les 1^{er} rangs mondiaux, qu'au Mexique (Larson et al., 2016).

II.B Dynamique du marché du travail et impact sur la population

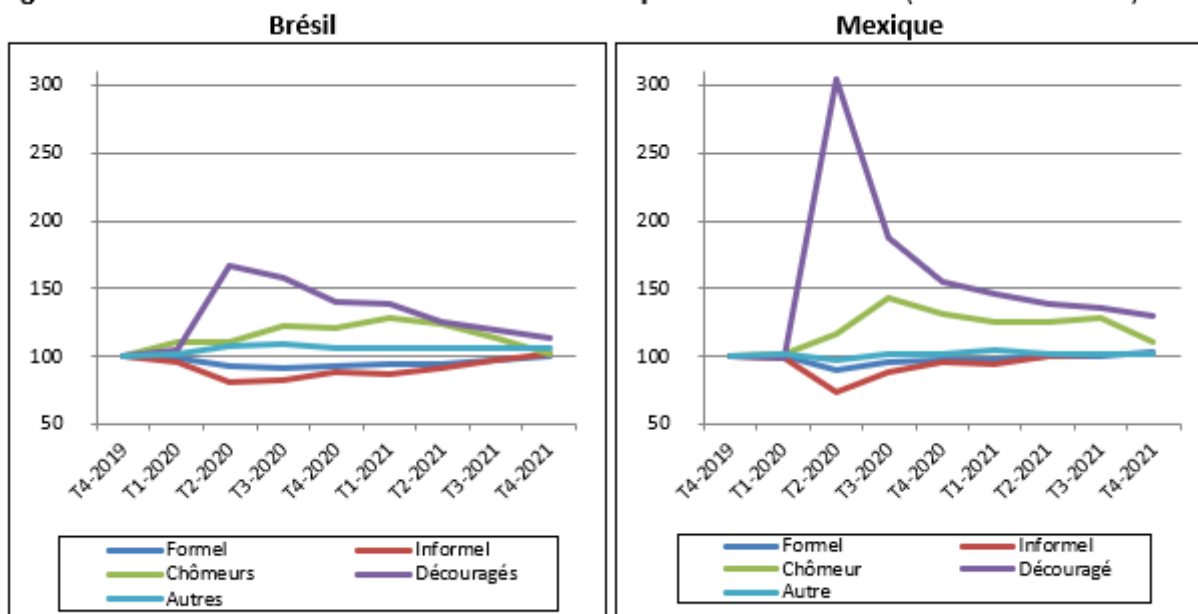
Structurellement et avant la pandémie, les marchés du travail brésilien et mexicain présentaient de notables différences. En prenant comme point de comparaison le dernier trimestre 2019 représentatif de la situation avant la crise, si on travaille globalement autant dans les deux pays (plus d'une personne en âge de travailler sur deux occupe un

emploi), le niveau du chômage et de l’informalité sont très différents. Au Mexique, le taux de chômage est marginal (3,4%) et le taux d’emploi informel majoritaire (56%). Le rapport inverse prévaut au Brésil, avec un taux de chômage à deux chiffres (11,1%) et une minorité d’emplois informels (41%).

La crise engendrée par la Covid-19 s’est traduite dans les deux pays comme le choc le plus fort jamais enregistré dans l’histoire des deux pays, suivant un profil présentant de nombreuses similitudes. Au deuxième trimestre 2020, le point bas du cycle, le Brésil avait perdu 11,4 millions d’emplois et le Mexique 10,3. Pour la première fois, le taux d’emploi passe sous la barre des 50% dans les deux pays. Le choc a néanmoins été beaucoup plus brutal au Mexique qu’au Brésil, avec une destruction nette d’emploi de 19% contre 12% (Figure 2.4). Dans les deux pays, les travailleurs informels ont payé le plus lourd tribut à cette catastrophe. Au Brésil, les deux tiers des emplois perdus l’ont été dans l’informel. Au Mexique ce taux monte même à 77%. Paradoxalement, non seulement le taux d’informalité n’a pas augmenté, mais il a même au contraire reculé (de 41% à 38% au Brésil et de 56% à 51,0% au Mexique). Ce recul massif de l’informel en période de crise est tout à fait unique (voir aussi Bécarria et al., 2022). En général, les emplois informels servent de coussin de sécurité en période de crise, même si Razafindrakoto et al. (2022) ont montré que ce mécanisme ne fonctionnait que très partiellement au Brésil.

Non seulement l’emploi informel n’a pas joué son rôle, mais le chômage n’a joué qu’un rôle marginal comme substitut aux postes détruits. Alors que plus de 10 millions d’emplois disparaissaient des deux côtés, le nombre de chômeurs n’augmentait que de 1,3 millions au Brésil et de 400 000 au Mexique, soit un accroissement contenu du taux de chômage. En fait, le solde s’est traduit par un retrait massif du marché du travail. Cette montée de l’inactivité s’est massivement concentrée sur les travailleurs découragés (qui souhaitent exercer un emploi mais n’en cherchent plus) dont le nombre a explosé. Il a cru de 66% au Brésil (passant de 10,7 millions à 17,8 millions) et de 204% au Mexique (de 5,7 à 17,4 millions respectivement), alors que le nombre d’autres inactifs restait plus ou moins constant ; un phénomène largement passé inaperçu des analyses de la crise.

Figure 2.4 : Evolution du marché du travail durant la pandémie 2019-2021 (base 100=T4 2019)



Sources : PNAD-C 2019-2021, IBGE, ENOE/ETOE 2019-2021, INEGI ; calculs des auteurs.

En résumé, dans les deux pays, le point culminant de la crise est intervenu dès le début de la pandémie, au 2^{ème} trimestre 2020, et s'est traduit par trois phénomènes inédits (par leur ampleur et les mécanismes à l'œuvre) : une chute brutale de l'emploi, au premier chef informel, massivement compensée par du travail découragé et très marginalement du chômage. Depuis lors, on assiste à une récupération progressive du marché du travail. Au dernier trimestre 2021, la situation était quasiment revenue à son point de départ pré-crise, deux ans auparavant, avec un nombre d'emplois (formels comme informels) et de chômeurs identiques. La différence, correspondant au croit démographique, est principalement venue gonfler le volant d'inactifs. A l'aune de la magnitude du choc, celui-ci apparaît comme largement transitoire et la récupération rapide : le monde d'après ressemblant fortement au monde d'avant. De plus, le retour « à la normale » a été plus rapide au Mexique, confortant l'idée d'une plus grande flexibilité dans ce pays.

Le choc ne s'est pas seulement traduit par des pertes d'emploi mais aussi par un ajustement des horaires et des rémunérations. En dépit de fortes différences structurelles (on travaille en moyenne 38 heures hebdomadaires au Brésil, mais 49 heures au Mexique), au plus fort de la crise la semaine de travail a été brutalement réduite dans les deux pays. Au Brésil, la baisse a été d'environ 20%, tandis qu'elle n'a été « que » de 12% au Mexique. Au Brésil, emploi formels et informels ont été touchés à la même enseigne,

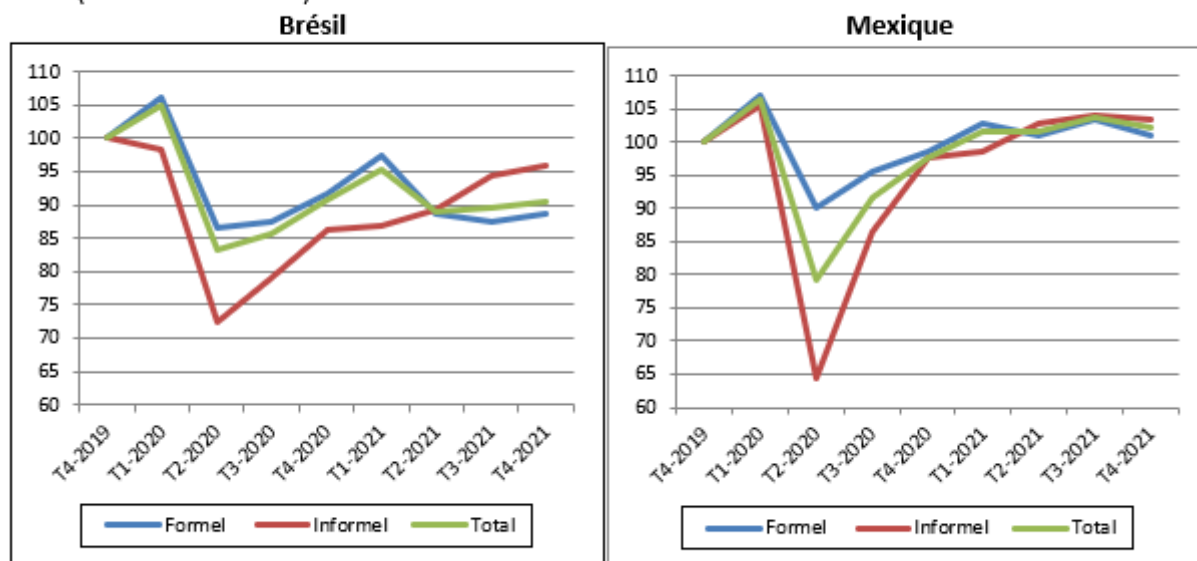
au contraire du Mexique où c'est surtout l'emploi formel qui a fait les frais de la réduction des heures de travail (-17% vs. -7%). Depuis lors, on assiste à un retour progressif à la situation initiale, atteint fin 2021.

Au moment du choc, la rémunération mensuelle moyenne du travail en volume (pour ceux qui ont gardé leur emploi) s'est maintenue au Mexique, mais a baissé de plus de 5% au Brésil. Mais dans les deux cas, c'est l'emploi informel qui a été plus affecté : -10% au Brésil et jusqu'à -13% au Mexique. En revanche, les évolutions dans le secteur formel a été très différente. Au Brésil, on observe une chute de 8% de la rémunération dans l'emploi formel, notamment en conséquence de la mise en place du programme BEm, autorisant la baisse des salaires contre le maintien de l'emploi (voir partie I). Au Mexique au contraire, le niveau des salaires a été conservé, en contrepartie d'une chute plus prononcée de l'emploi.

La dynamique ultérieure, a été très différente au Brésil et au Mexique. Dans le premier pays, après un début de récupération dans la seconde moitié de 2020, la montée de l'inflation en 2021 a conduit à une érosion massive du pouvoir d'achat des revenus du travail. Elle atteint 10% au dernier trimestre 2021, et est deux fois plus forte dans l'emploi formel (11%) que dans l'informel (5%). A contrario au Mexique, les travailleurs ont retrouvé fin 2021 le même pouvoir d'achat que deux ans auparavant, que ce soit dans le formel ou l'informel.

La combinaison de ces trois facteurs (effondrement des emplois, des heures effectives moyennes travaillées, et de la rémunération mensuelle) se traduit mécaniquement, pour l'ensemble du marché du travail par une contraction globale encore plus prononcée au moment du choc, toujours au détriment de l'emploi informel. En termes de volume horaire, au moment du choc, le marché du travail recule de 29% au Brésil comme au Mexique. Quant à la masse des rémunérations, elle baisse de 17% au Brésil et de 21% au Mexique (Figure 2.5). Les chiffres correspondants sont de -27% et -36% pour l'emploi informel. Depuis lors, on observe un processus de récupération progressif. Fin 2021, le marché du travail mexicain avait retrouvé son niveau d'avant crise. En revanche, si c'est aussi le cas au Brésil pour le nombre total d'heures ouvrées, la masse des rémunérations en volume, rognée par l'inflation, était 10% inférieure à celle d'avant crise.

Figure 2.5 : Evolution de la masse des rémunérations réelles du travail durant la pandémie 2019-2021 (base 100=T4 2019)



Sources : PNAD-C 2019-2021, IBGE, ENOE/ETOE 2019-2021, INEGI ; calculs des auteurs.

Dans ce contexte, la mise en place au Brésil de l'*Auxílio emergencial*, qui a ciblé en priorité les travailleurs informels (voir partie I), a réussi à compenser partiellement ou entièrement ces pertes de rémunérations du travail. Compte tenu des données disponibles, l'analyse ne peut être menée qu'au niveau des ménages (Razafindrakoto et Roubaud, 2021). Nous avons distingué trois types de ménages : les ménages « formels » (qui ne comptent en leur sein que des travailleurs formels), les ménages « informels » (ne comptant que des travailleurs informels) et les ménages « mixtes » (qui combinent les deux sources de revenus).

Pour les ménages qui comptaient encore au moins un membre en emploi en août 2020, soit au pic de la première vague, la baisse moyenne des revenus réels du travail était de -14% (Tableau 2.2). Celle-ci est beaucoup plus marquée pour les ménages informels (-23% contre -12% pour les ménages formels). Une fois pris en compte les transferts de l'*Auxílio emergencial*, les revenus cumulés des deux sources sont à peu près équivalents à la période pré-pandémie (-0,5%). L'*Auxílio emergencial* a donc permis de compenser entièrement la baisse des rémunérations due à la crise tout en ayant un effet redistributif, en resserrant la brèche entre emplois formels et informels.

Néanmoins, en prenant en compte ceux qui ont perdu leur emploi, le diagnostic est moins favorable. On estime que l'ensemble de ceux qui travaillaient avant la crise ont connu une

baisse de revenu de - 11,6 % avec la pandémie. Toutefois, sans ce transfert, la baisse aurait été de - 24%. Le transfert est donc loin d'être négligeable. De plus, les ménages informels sont ceux qui en bénéficient le plus. L'effondrement de leurs revenus est bien moindre grâce à lui (de - 38% à - 15%) ; ce qui n'empêche, malgré ces transferts plus importants, que les ménages informels ont plus perdu dans la crise que leurs homologues formels, dont le revenu a baissé en moyenne de - 11%.

Tableau 2.2 : Evolution du revenu réel moyen du travail par type de ménages avec et sans l'*Auxilio emergencial*

Type de ménages	Ceux qui ont un emploi		Tous (y compris ceux qui ont perdu leur emploi)	
	Sans Auxilio	Avec Auxilio	Sans Auxilio	Avec Auxilio
Formel	-11,6%	-6,7%	-16,0%	-11,3%
Informel	-23,1%	+5,0%	-38,0%	-15,4%
Mixte	-16,0%	-8,0%	-16,7%	-8,8%
Total	-14,3%	-0,5%	-23,8%	-11,6%

Source: PNAD-Covid 2020, Août, IBGE ; calculs des auteurs.

L'*Auxilio emergencial* a donc eu un triple effet économique. Au niveau micro, il a permis de compenser partiellement, et même au-delà pour certaines catégories de la population, la chute brutale des emplois et donc des rémunérations qui en sont tirées. Il a également produit des effets redistributifs massifs (Lustig et Trasberg, 2021). Au niveau macro, il a contribué à soutenir la demande globale, évitant au pays de s'enfoncer dans une récession encore plus profonde. Enfin, rappelons que ce transfert a également eu un effet positif direct du point de vue sanitaire (Razafindrakoto et al., 2021). Il a permis aux informels de rester chez eux, au lieu de devoir sortir pour chercher des moyens de subsistance, ce qui a limité leur degré d'exposition au virus.

Au Mexique à contrario, l'absence d'une politique massive de transfert d'urgence, à peine compensée par une extension des programmes en cours, se traduit par une très faible augmentation de la proportion de ménages recevant des programmes sociaux. Il était de 28% en 2020, puis de 30% en 2021, contre 26% en 2019, le point bas d'une baisse amorcée dès 2015 où ils étaient 30% (Jaramillo, 2022). De la même manière le budget alloué est en baisse (après un maximum historique en 2014). De plus, le ciblage sur les populations les plus pauvres est en recul. En 2018, 61% des ménages du décile le plus pauvre étaient bénéficiaires d'un programme social. Ils n'étaient plus que 40% en 2020, entachant leur progressivité. Le montant moyen des transferts pour les ménages

bénéficiaires les plus pauvres n'a pas varié entre 2018 et 2020 alors qu'il a cru de 60% chez les plus riches.

Finalement, en termes de pauvreté monétaire, les résultats sont contrastés. Sur l'ensemble de l'année 2020, elle a légèrement baissé de 2 points au Brésil (de 20,2% à 18,4%), grâce notamment à l'AE (CEPAL, 2022). Elle a ensuite explosé en 2021 à 24,3%, soit un bond de 5 points.) A contrario, au Mexique, la pauvreté a augmenté en 2020, mais dans des proportions limitées : de 35,5% en 2018 à 37,4% 2020, sans que l'on puisse mesurer l'évolution en 2021, les données étant produites tous les deux ans.

III Bolsonaro versus AMLO: une économie politique comparée

En résumé, les deux parties précédentes ont exposé les politiques mises en œuvre et les résultats observés sur la santé, l'emploi et les revenus de la population. D'une part, le nombre de morts a explosé dans les deux pays. De plus, le rôle négatif des deux présidents sur la diffusion de la pandémie est avéré et il a été déterminant, quoi que de manière différenciée : plus important dans le cas de Bolsonaro. De l'autre, sur le front économique et social, le bilan est plus contrasté. Au Brésil, la mise en place de l'*Auxilio emergencial* a permis de limiter la casse en termes de pauvreté et d'inégalités. En revanche, les ménages mexicains ont subi de plein fouet l'absence de mécanismes de transferts d'urgence, et la pauvreté a explosé. Il s'agit donc de lever un double paradoxe. D'une part, comment deux présidents considérés comme « populiste » et qui prétendent être proche du peuple parviennent-ils à se maintenir au pouvoir malgré un bilan sanitaire catastrophique et une responsabilité manifeste (avant tout Bolsonaro) dans la diffusion de la pandémie ? D'autre part, on peut se demander pourquoi les deux présidents ont agi en matière de politique économique et sociale a priori à rebours de leurs ancrages idéologiques respectifs : Bolsonaro, classé d'extrême droite et dont le gouvernement avait jusqu'ici été violemment opposé à toute forme de redistribution a mis en place une politique interventionniste d'une ampleur inégalée à l'aune de l'histoire du pays ainsi que dans la région (principalement à travers l'*Auxilio emergencial*) ; a contrario, AMLO, classé comme progressiste, s'en est principalement remis aux ajustements de marché et à

la répression budgétaire. Nous commencerons notre revue des potentiels facteurs explicatifs par les « *usual suspects* », à savoir les considérations d'ordre purement politique (partie III.A), avant d'élargir le spectre à des raisons plus structurelles (partie III.B).

III.A Gestion de la Covid-19 et popularité des présidents

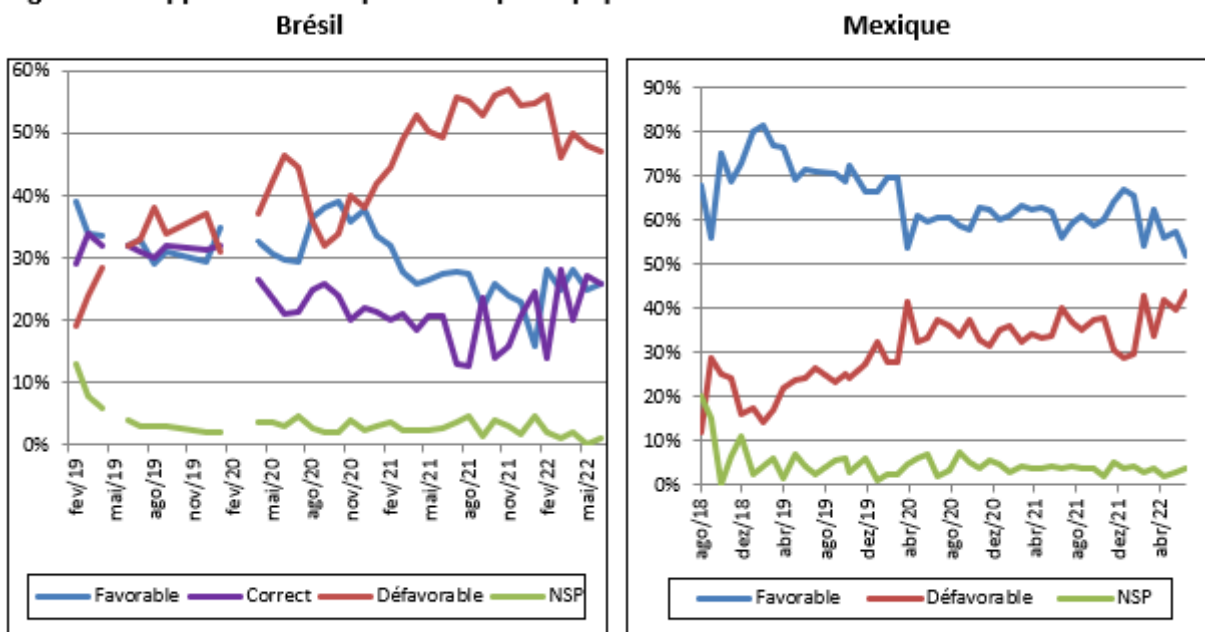
Comment ces politiques se sont traduites sur la popularité des présidents ? Cette question apparaît d'autant plus centrale que certains travaux postulent, qu'en tant que « populistes », les deux présidents seraient plus intéressés par les avantages politiques qu'ils pourraient tirer de leurs actions que par leurs bienfaits sur la population (Knaul et al., 2021). Si l'on fait l'hypothèse classique en science politique d'une évaluation des citoyens par les performances, l'hécatombe sanitaire aurait dû conduire à un effondrement de leur popularité, encore plus marquée pour AMLO, tandis que Bolsonaro aurait dû bénéficier d'un appui des principaux bénéficiaires de l'*Auxilio emergencial*, à contrario d'AMLO qui aurait dû pâtir de la dégradation dramatique de la situation économique des ménages mexicains. Que les deux effets opposés se soient compensés dans le cas de Bolsonaro reste une question ouverte, mais dans tous les cas, AMLO aurait dû être le plus affecté par sa double contreperformance.

L'analyse des sondages d'opinion apporte son lot de surprises et dément la théorie. Rien ne se passe comme attendu en révélant de nouveaux paradoxes. Nous aborderons successivement l'appréciation des citoyens au choc et aux politiques sanitaires, puis la réaction à la situation économique.

Le premier constat est les énormes écarts de popularité des deux présidents avant la pandémie. Alors qu'environ un tiers les Brésiliens jugeaient positivement l'action de Bolsonaro à la tête de l'Etat, AMLO jouissait d'une cote de popularité près de deux fois supérieure (de l'ordre de 60% ; Figure 3.1). Si l'écart est surestimé pour des raisons

méthodologiques⁶, il ne fait aucun doute qu'AMLO est largement plus populaire que Bolsonaro. A l'aune de l'histoire politique des deux pays, la performance d'AMLO n'est pas exceptionnelle. En revanche, l'image de Bolsonaro est très dégradée en comparaison de celle de ses prédécesseurs. Depuis le retour de la démocratie en 1985, seul José Sarney faisait moins bien aux mêmes points du cycle présidentiel. Dans les deux cas, on observe une érosion tendancielle de la popularité des deux présidents, sans que les cartes ne soient complètement rebattues. En moyenne, le taux d'approbation de l'action personnelle de Bolsonaro est passé de 33% en 2019, 34% en 2020, 27% en 2021 et 25% en 2022 (sur les six premiers mois). Les chiffres correspondants pour AMLO sont de 73%, 61%, 61% et 58% respectivement. Tout se passe comme si la pandémie avait peu affecté la popularité des deux présidents, un constat partagé par de la Cerda et Martinez-Gallardo (2023) dans le cas mexicain.

Figure 3.1 : Appréciation des présidents par la population 2019-2022

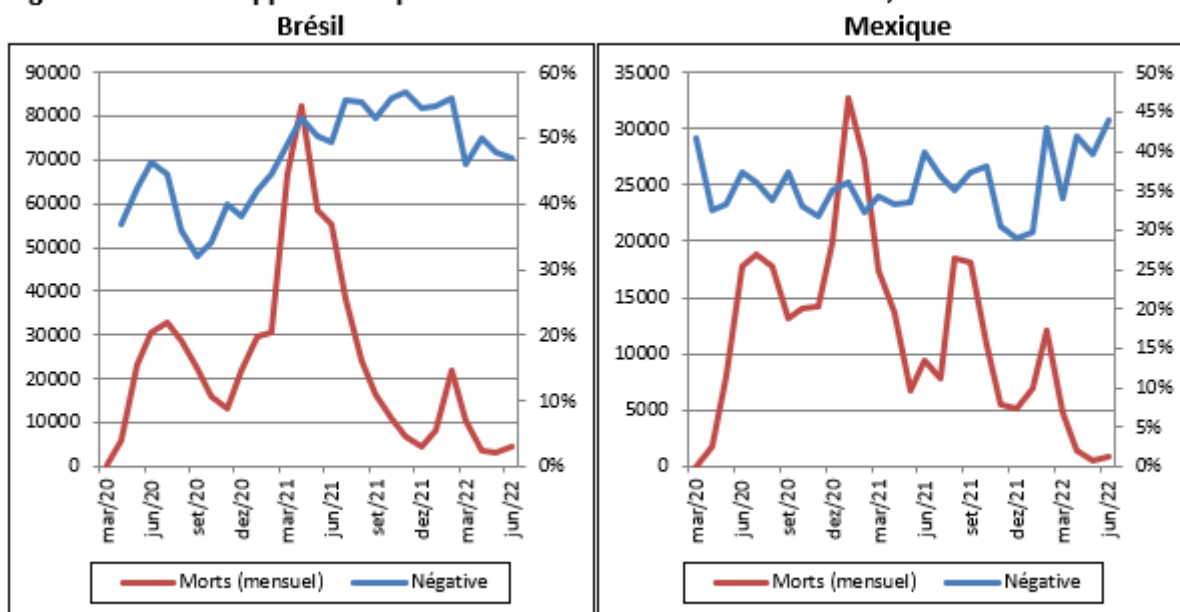


Sources : Sondages d'opinions 2019-2022, Divers instituts ; calculs des auteurs. NSP : Ne se prononce pas.

⁶ La question posée dans les sondages est binaire au Mexique (approuve, désapprouve), alors qu'il existe une catégorie intermédiaire « *ni favorable, ni défavorable* » au Brésil (de l'ordre de 20% à 30% selon les périodes). Une partie de ces répondants viendrait gonfler en partie le score du président dans un cadre binaire.

Mais il existe bien d'autres raisons que la gestion de la pandémie pour expliquer la baisse du taux d'approbation présidentielle (usure du pouvoir, conjoncture économique, scandales de corruption, etc.). Pour aller plus loin, nous avons calculé la corrélation entre les variations mensuelles du taux d'approbation et l'évolution du nombre de morts dus à la pandémie. Bien que de simples corrélations restent des indicateurs assez frustrés, elles apportent des enseignements intéressants. Il en ressort que la mauvaise gestion de la Covid-19 a une faible influence sur le taux d'approbation des deux présidents. Sur l'ensemble de la période, la corrélation entre le nombre de morts et le taux de désapprobation est négligeable au Brésil (0,08). Au Mexique, la corrélation est un peu plus forte mais négative (-0,22). Néanmoins dans le cas brésilien, il convient de distinguer deux sous-périodes. Entre le début de la pandémie en mars 2020 et le pic de la 2^{ème} vague, en avril 2021, il y a une relation étroite entre l'appréciation et l'évolution de la pandémie (cor=0,80), les Brésiliens semblant faire grief au président son incurie, comme le montre la figure 3.2 (voir aussi Bertholini, 2023). En revanche à partir de cette date, on ne trouve plus aucun lien entre les deux phénomènes (cor=-0,01), la pandémie reculant drastiquement avec les progrès rapides de la campagne de vaccination, alors que la défiance continuait à croître. Dans le cas mexicain, la corrélation reste faible et négative aux deux sous-périodes, surtout pour la seconde. Une dynamique similaire est observée pour le nombre de cas enregistrés.

Figure 3.2 : Taux d'approbation présidentielle et morts dus à la Covid-19, 2020-2022



Sources : Sondages d'opinions 2019-2022, divers instituts, Ministères de la santé ; calculs des auteurs.

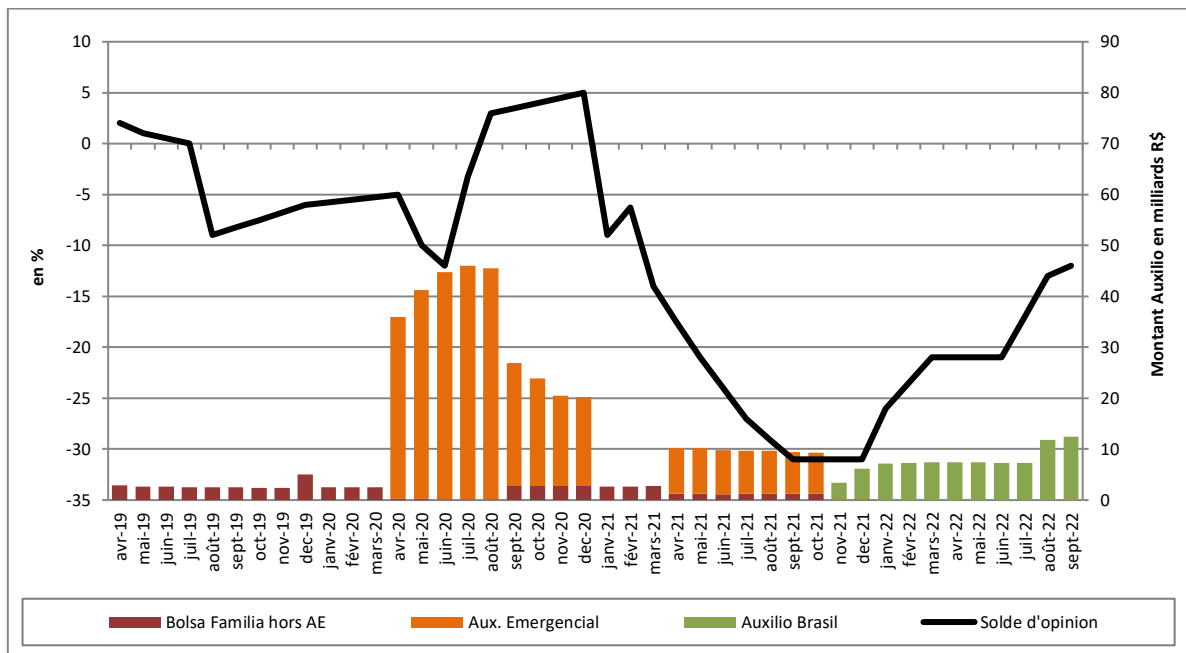
Tout se passe donc comme si le bilan sanitaire devenait un sujet secondaire et que d'autres facteurs prenaient le dessus des préoccupations de la population au Brésil, voire même qu'elle n'avait aucune influence sur la popularité d'AMLO. Comment expliquer ce désintérêt (brutal dans un cas et général dans l'autre), alors que les deux pays (et le monde) connaissaient les deux chocs les plus massifs jamais enregistrés de leur histoire, que ce soit du point de vue sanitaire, ou en termes d'emplois et de pauvreté.

Si maintenant, on se penche sur l'impact des politiques sociales, il semble bien qu'il y ait un lien partiel entre la popularité du président Bolsonaro et l'évolution de l'*Auxilio emergencial*. Cette hypothèse ne peut être testée qu'au Brésil, puisque le Mexique comme on l'a vu n'a pas mis en place de politique de transfert spécifique.

Plusieurs facteurs concourent à valider le rôle important (mais pas unique) de l'AE sur l'évaluation de l'action de Bolsonaro. Le profil de sa courbe de popularité est lié aux différentes étapes de mise en place de ce programme de transfert d'urgence (Figure 3.3). Sur l'ensemble de la période 2020-2021, la corrélation entre les deux est forte : plus les transferts sont importants et plus le solde d'opinion s'améliore ($cor=0,70$). Ce dernier augmente sensiblement avec la montée en charge de l'AE (à partir du 2^{ème} trimestre 2020), des dizaines de millions de bénéficiaires commençant à en toucher les dividendes, puis il chute massivement avec la réduction du programme (fin 2020), puis son interruption temporaire au 1^{er} trimestre 2021. Néanmoins, la corrélation est loin d'être parfaite. Ainsi, les premiers mois de mise en place de l'AE se traduisent par un décrochage de la popularité du président, qui pourrait s'expliquer par sa gestion erratique de la pandémie. En 2021, sa cote de popularité a continué à s'effondrer en dépit de la reprise du programme.

Il est intéressant de comparer l'impact des autres programmes de transferts sur la popularité du président, soit la *Bolsa Familia* en amont, et l'*Auxilio Brasil* en 2022 qui est venu se substituer aux deux programmes précédents (voir Partie I). Dans les deux cas, les deux séries ne montrent aucun lien direct évident. En 2019, le maintien de *Bolsa Familia* à un niveau constant n'a pas empêché une lente dégradation de la popularité du président au cours de cette première année de mandat. A contrario, en 2022, elle a crû de manière continue sans que l'*Auxilio Brasil* n'ait augmenté concomitamment, la bonne dynamique de Bolsonaro s'expliquant par une multitude d'autres facteurs.

Figure 3.3 : Evolution de la cote de popularité du Président Bolsonaro et mise en place de l’Auxilio Emergencial 2019-2022

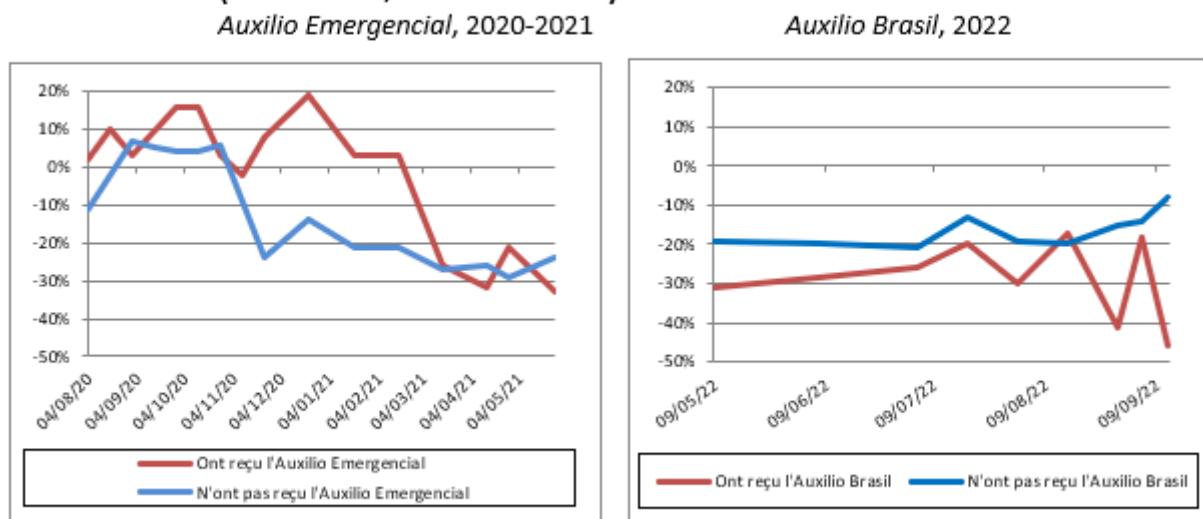


Sources : DataFolha, Sondages d’opinions, Portal da transparência, 2019-2022 ; calculs des auteurs.
 Note : le solde d’opinion est la différence en le % d’opinion favorables – le % d’opinion défavorables.

La désagrégation de la population entre bénéficiaires et non bénéficiaires des programmes de transferts permet d’aller au-delà du diagnostic global présenté ci-dessus. En effet, le principal objectif politique de Bolsonaro avec ces programmes de transfert a été justement d’améliorer sa cote de popularité (notamment dans la perspective des élections présidentielle de 2022 pour l’Auxilio Brasil). Le calcul politique consistait à tenter de renforcer le soutien au président dans les catégories les plus défavorisées qui avaient le moins voté pour lui en 2018 (les plus pauvres, les moins éduqués, les nordestins...). La compilation des données des différents sondages d’opinion permet d’apprécier son efficacité (Figure 3.4). Dans les deux cas (Auxilio Emergencial et Auxilio Brasil), cette stratégie politique a été globalement un échec. D’une part, le niveau d’approbation n’est pas si différent entre les deux groupes, bénéficiaires et non bénéficiaires. Il est même inférieur chez les bénéficiaires de l’Auxilio Brasil. D’autre part, la chute prononcée de la popularité de Bolsonaro durant la période de l’Auxilio Emergencial en 2020 et 2021, comme son amélioration au moment de l’ Auxilio Brasil en 2022 ont suivi des tendances similaires entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires. Ce bilan d’ensemble négatif pour Bolsonaro s’est tout de même traduit par quelques succès partiels : par exemple en

retardant de quelques mois la chute de sa popularité fin 2020, grâce à l'AE, ou encore sa légère amélioration chez les bénéficiaires de l'*Auxilio Brasil*, à la mi-2022.

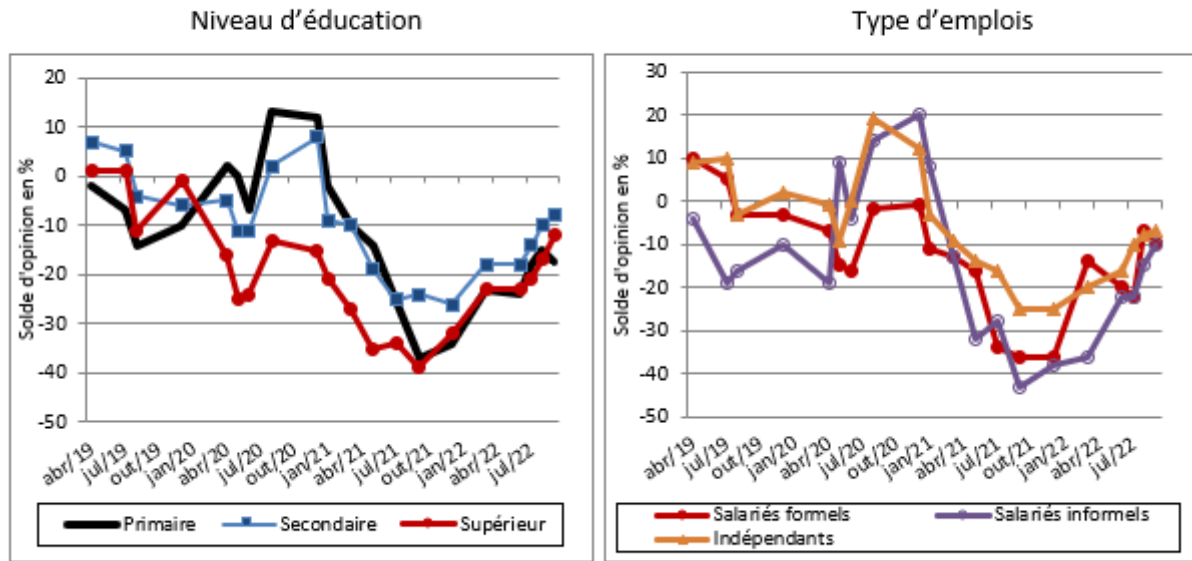
Figure 3.4 : Cote de popularité du Président Bolsonaro, *Auxilio Emergencial* et *Auxilio Brasil*, suivant le statut (bénéficiaires, non bénéficiaires) 2020 et 2022



Sources: Poderdata, divers sondages ; calculs des auteurs.

Pour compléter les analyses précédentes, nous avons mobilisé les données de *Datafolha* qui permettent de suivre les soldes d'opinion par catégorie de population sur l'ensemble de la période 2019-2022. Elles confortent le diagnostic précédent : un échec global et de petites victoires. Dans l'ensemble, les niveaux d'approbation comme leur évolution sont similaires, quels que soient le niveau d'éducation ou le type d'emploi (Figure 3.5). Ceci ne signifie pas que le calcul politique de Bolsonaro ait été totalement inopérant. Ainsi, alors que les plus pauvres, les moins éduqués ou les informels étaient les plus critiques à l'égard du président avant la pandémie, ils deviennent ses meilleurs supporters à la mi-2020, au moment où l'*Auxilio Emergencial* battait son plein. Symétriquement, la chute de sa popularité ultérieure (jusqu'à la mi-2021) est maximum pour les catégories les plus défavorisées, alors que l'*Auxilio Emergencial* réduit sa voilure. En conclusion, la mobilisation électoraliste des politiques de transferts durant la pandémie a bien produit quelques effets, mais ceux-ci ont été d'ampleur limitée, non durables, et n'ont finalement pas réussi à changer fondamentalement la donne politique, avec la défaite à l'élection présidentielle d'octobre 2022.

Figure 3.5 : Evolution de la cote de popularité du Président Bolsonaro suivant le niveau d'éducation et le type d'emploi 2019-2022



Sources: Datafolha, diverses enquêtes; calculs des auteurs.

III.B Au-delà de la politique politicienne: des raisons plus structurelles

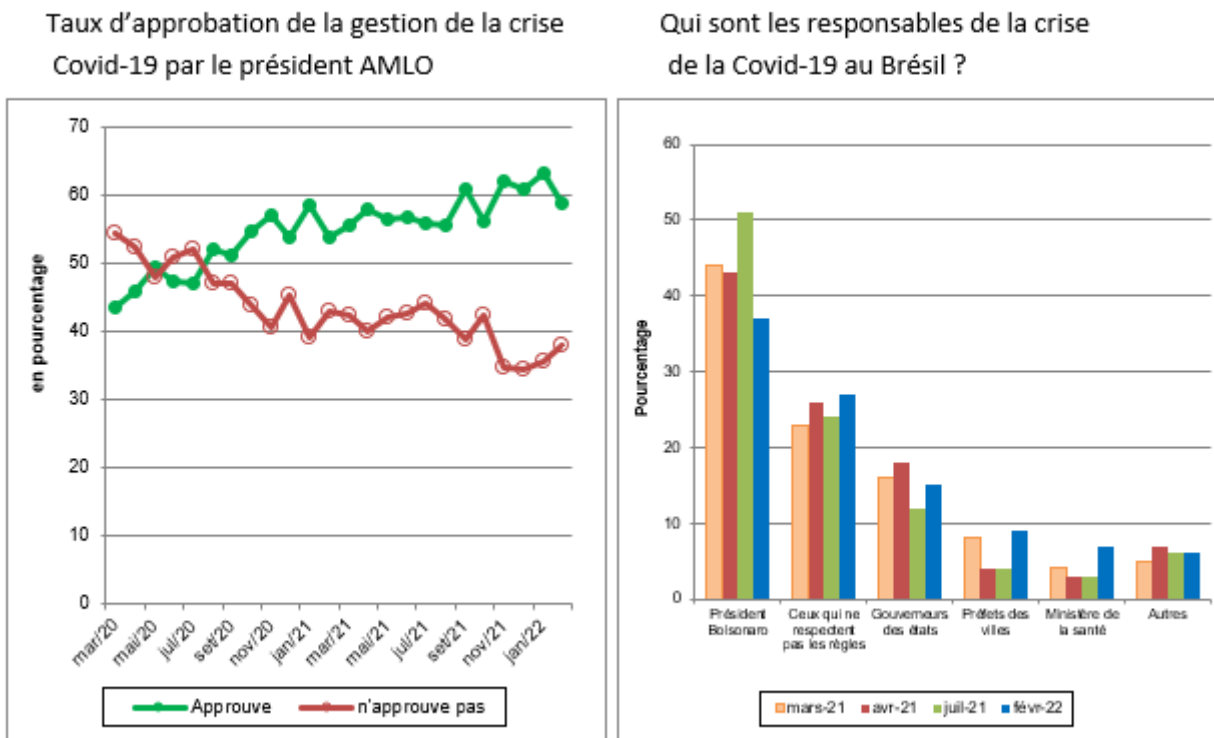
Résoudre l'énigme du bilan sanitaire : des dirigeants absous de leurs responsabilités?

Dans l'ensemble, la population, brésilienne comme mexicaine, semble accepter le bilan sanitaire désastreux de la gestion de la pandémie. Notamment, la majorité n'exprime aucun grief à l'égard de leurs présidents respectifs malgré leurs responsabilités manifestes. Ainsi, interrogés sur la manière dont AMLO a géré la crise de la Covid19 au Mexique, plus de la moitié des Mexicains déclare approuver sa gestion à partir du mois d'août 2020 (Figure 3.6). Le taux d'approbation se situe autour de 56% en moyenne en 2021 et monte jusqu'à 63% en janvier 2022. Les avis négatifs représentent entre 35% et 47% (si on excepte les cinq premiers mois). Certes, ces critiques sont loin d'être secondaires. Mais d'une part, elles apparaissent faibles en regard du nombre extrêmement élevé de décès dus à la Covid19 et du classement du Mexique parmi les pays au plus lourd bilan. D'autre part, l'augmentation des voix favorables ne peut que surprendre alors que les résultats en termes de mortalité n'ont cessé de s'aggraver.

Le diagnostic est similaire au Brésil. Même si le président Bolsonaro est le premier incriminé, au vu des nombreux faits et comportements dénoncés entre autres dans le cadre

de la CPI da Covid, on peut s'étonner que « seulement » 37% des Brésiliens (un pourcentage d'ailleurs en baisse au fil du temps) considèrent qu'il a une responsabilité dans la crise. Cela signifie que la majorité (qui dépasse largement le rang des partisans inconditionnels du président) estime que Bolsonaro a joué correctement son rôle dans la gestion de la pandémie au Brésil.

Figure 3.6 : Approbation et responsabilité des deux présidents dans la gestion de la pandémie



Source : Mitofsky encuestas, 2020-2022.

Source : PoderData, 2021-2022 ; calculs des auteurs

Comment s'expliquer cette mansuétude à l'égard des présidents d'une large part de la population, qui va au-delà de leur socle de partisans indéfectibles respectifs ? Deux types de facteurs peuvent être invoqués. Le premier a trait aux contextes économiques et sanitaires structurels qui prévalent : des terreaux d'une forme d'apathie chez des citoyens qui ne voient à leur niveau aucun moyen d'infléchir leur propre sort. Le second tient à la confusion créée par la pluralité des acteurs à différentes échelles décisionnelles et à la multiplicité des canaux d'information : fédéralisme, transparence et liberté d'expression ont fini par rimer avec cacophonie. Les actions des deux présidents ont contribué à instaurer le flou dans les responsabilités de la gestion désastreuse de la crise sanitaire.

Vivre dans la crise et vivre avec la mort : une population résignée

Le Brésil avait à peine récupéré de la crise politico-économique dans laquelle il a plongé de 2014 à 2017 quand la pandémie survient en 2020. Les réformes libérales des précédents dirigeants, restées sans résultat, mais que Bolsonaro comptait poursuivre, ne laissent entrevoir aucun espoir d'amélioration significative des conditions de vie à court et moyen terme. Ce constat peut expliquer la chute de la côte de popularité de Bolsonaro la première année de son investiture. Certes, dans ce climat atone, le paysage politique est fortement polarisé. D'un côté, se trouvent les sceptiques, voire les désespérés, qui rassemblent entre autres les électeurs de gauche. De l'autre, les fervents supporters de Bolsonaro s'accrochent à une autre vision du futur. Ils se recrutent au premier chef chez les évangélistes, et considèrent ce dernier comme l'« élu de Dieu qui va sauver le Brésil » (De Paula et al., 2020). Mais la frontière entre les deux groupes n'est pas forcément étanche. En associant l'image de Bolsonaro à la figure du messie⁷, les évangélistes ont probablement réussi à rallier quelques « désespérés » dans leur camp. Finalement, aux extrêmes, on assiste à deux formes de résignation. Dans les deux cas, l'abandon se manifeste par un détachement des affaires publiques. Mais d'un côté, il prend la forme de l'auto-exclusion, tandis que de l'autre, les citoyens se rangent derrière les évangélistes et sans doute considèrent ainsi s'en remettre au jugement de Dieu. Pour les uns comme les autres, l'appréciation ou les réactions face aux résultats des mesures ou politiques ne sont plus de leur ressort.

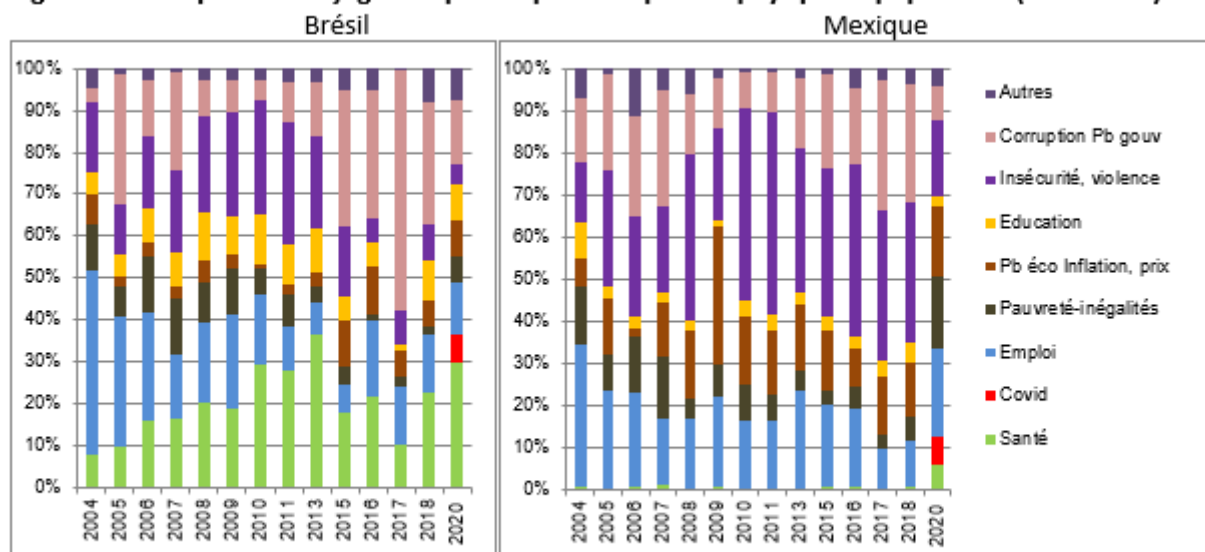
Au Mexique, la conjoncture économique pré-pandémique était également déprimée. Le pays a connu la récession en 2019, et à l'instar des autres pays latino-américains, ses performances économiques sont au plus bas depuis une décennie. Toutefois, à la différence du Brésil, AMLO propose la mise en place d'une politique « transformatrice » (la 4T). La population est donc en attente d'une amélioration de sa situation⁸. Dans ces conditions, pourquoi AMLO continue de bénéficier d'une popularité élevée alors que le

⁷ Messias (Messie) est son deuxième prénom. Il est aussi appelé Mito (le Mythe), la légende (Meyerfeld, 2022).

⁸ Pour preuve de l'enthousiasme mexicain : il est élu avec 53% des voix dans un scrutin uninominal majoritaire à un tour (contre 46% pour Bolsonaro au premier tour en 2018 avant de l'emporter avec 55% au second tour)

pays subit de plein fouet la pandémie ? Une première explication pourrait être une sorte de fatalisme avec des attentes moindres en matière de politiques sanitaires. En effet, selon les enquêtes *Latinobarometro*, les problèmes de santé ne sont pas considérés comme une priorité par les Mexicains (sauf en 2020 où environ 10% les mentionnent) contrairement aux Brésiliens qui sont entre 20% et 30% à les mettre en avant (Figure 3.7).

Figure 3.7 : Les problèmes jugés les plus importants pour le pays par la population (2004-2020)

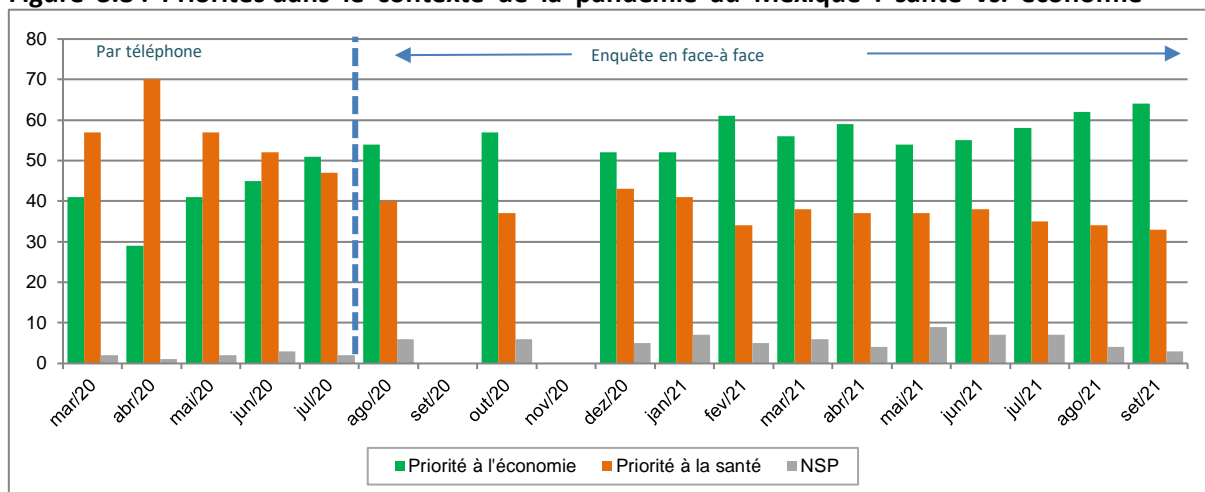


Source : *Latinobarometro*, diverses vagues ; calculs des auteurs.

Question : « *Selon votre opinion, quel est le problème le plus important dans le pays ?* »

L'arbitrage entre santé et économie a d'ailleurs été au centre des débats dans la gestion de la pandémie. Dans les discussions sur la pertinence des mesures de confinement, les arguments opposaient ceux qui se présentaient comme les défenseurs de l'économie et ceux qui insistaient sur la primauté de la protection des vies. Les partisans des deux présidents ont pu justifier dans ce cadre les choix politiques qui ont abouti au bilan sanitaire catastrophique. L'argument mis en avant a été celui de privilégier la « liberté » de chacun et les intérêts/ressources économiques au détriment du sanitaire, mais finalement au bénéfice des populations. Ce type d'argument est particulièrement recevable par ceux qui se placent à droite de l'échiquier politique. Mais il a largement dépassé ce cadre, au moins au Mexique, où dès juillet 2020 une majorité croissante de la population a accordé son primat à la sauvegarde de l'économie (Figure 3.8).

Figure 3.8 : Priorités dans le contexte de la pandémie au Mexique : santé vs. économie



Source : Parametria, Encuestas nacionales en vivienda/Home-Cati, 2020-21. Question : « Actuellement il existe un débat sur les décisions que les autorités doivent prendre face au virus du Covid. Avec quelles options êtes-vous d'accord ? »⁹.

Enfin, la faible réaction de la population à l'encontre de ses dirigeants alors que le bilan sanitaire de la Covid-19 est désastreux pourrait également tenir au fait qu'elle est déjà très souvent confrontée à la violence et à la mort. Le Mexique et le Brésil font partie des pays où le taux de morts violentes est parmi les plus élevés au monde. Le taux d'homicide est de l'ordre de 28 pour 100 000 habitants au Mexique et 23 pour 100 000 au Brésil en 2020 (Tableau 3.1), d'après les dernières données disponibles (UNODC, 2022). Le Mexique arrive ainsi en 4^{ème} position et le Brésil en 8^{ème} sur les 102 pays où l'information existe.

⁹ Les modalités de réponse étaient les suivantes : 1- Priorité à l'économie : on doit donner plus d'importance à l'économie des familles qu'ils puissent sortir pour aller travailler même si le risque d'être touché par le Covid existe ; 2- Priorité à la santé : On doit donner la priorité à la santé des personnes et restreindre la sortie de ceux qui travaillent même si cela affecte l'économie des familles.

Tableau 3.1 : Comparaison internationale des taux d’homicides, 2020

Pays	Taux pour 100 000 habitants	Nombre total	% par rapport au total des pays ayant des données
Jamaïque	44,95	1 331	0,6
Honduras	36,33	3 598	1,5
Afrique du Sud	33,46	19 846	8,5
Mexique	28,37	36 579	15,7
Santa Lucia	28,32	52	0,0
Belize	25,65	102	0,0
Colombie	22,64	11 520	5,0
Brésil (1)	22,45	47 772	20,4
Rep. Dominicaine	20,84	15	0,0
Guyane	19,86	157	0,1
...
Etats-Unis	6,52	21 570	9,3
Inde	2,95	40 651	17,5
Allemagne	0,93	782	0,3

Source : Data UNDOC, Fórum Brasileiro De Segurança Pública (2022).

(1) le nombre de cas que l'UNODC retient est fourni par SIM/DATASUS et ne correspond pas au total de morts violents intentionnels basé sur les registres policiers. Selon les données policières, en 2020, 50 448 cas ont été enregistrés, aggravant encore le bilan.

Incidentement, la moindre attention des Mexicains aux questions de santé permet d’apporter des éléments de réponse à une autre question en suspens : pourquoi le taux de mortalité dû à la Covid-19 (officiel et surtout réel) a été plus élevé au Mexique qu’au Brésil, en dépit d’un comportement plus « responsable » d’AMLO en matière sanitaire, relativement au négationnisme forcené de son homologue brésilien. Bien qu’il convienne de rester très modeste sur ce terrain tant la question est complexe et non résolue dans la littérature (y compris épidémiologique), nous pouvons avancer un faisceau d’indices convergents pour éclairer ce résultat. Du côté de la population, non seulement les Mexicains accordent moins la priorité à la santé et se montrent plus fatalistes en la matière que les Brésiliens (Figure 3.7), mais ils semblent également dans un état de santé plus dégradé et plus vulnérables à la Covid-19. Ainsi, le ministre adjoint de la santé souligne notamment que 73% des morts dus à la Covid-19 étaient atteints d’une maladie chronique provoquée par le surpoids. Les statistiques viennent corroborer cette affirmation puisque, le Mexique se place devant les Etats-Unis en termes de taux d’obésité chez les adultes, un des facteurs principaux de comorbidité : en 2015, 33% était touchés, et 70% en

situation de surpoids (OECD, 2017)¹⁰. Du côté des institutions et des politiques, la situation est également au désavantage du Mexique. D'une part, comme nous l'avons montré, les infrastructures sanitaires sont de plus faible qualité et le budget alloué structurellement moindre (Tableau 1.1), avec des conséquences directes sur l'état de santé global de la population. D'autre part, l'absence de programme de transfert d'urgence (à l'instar de l'*Auxilio Emergencial* dont l'effet sur la réduction du nombre de morts, en permettant aux Brésiliens les plus pauvres de mieux respecter les mesures de confinement, est avéré ; Razafindrakoto et al., 2021) et la moindre efficacité du programme de vaccination sont aussi des facteurs d'accroissement de la mortalité relative au Mexique. Le cas de la vaccination est un bon exemple de l'interaction entre facteurs d'offre institutionnelle (efficacité historique du Programme National de Vaccination brésilien) et de demande de la population (plus grand consentement à la vaccination des Brésiliens), pour expliquer la relativement meilleure performance du Brésil (mais néanmoins désastreuse) en termes de taux de mortalité due à la Covid-19.

Une cacophonie (informationnelle et institutionnelle) qui dilue les responsabilités

Comment contrôler l'information sur la crise ? De manière générale, les organismes officiels de santé, au niveau national comme international, se sont retrouvés devant le défi de communiquer au jour le jour sur des connaissances scientifiques dont la validation pouvait nécessiter du temps (Peci et al., 2022). Dans un souci de transparence et de démocratisation des débats, les discussions qui en temps réel se déroulaient dans des arènes réservées au monde scientifique ont été mises sur la place publique. L'importance de l'information, en particulier pour rassurer dans le contexte de la pandémie, ne peut être niée. Toutefois, la question se pose sur la capacité du grand public (à commencer par les journalistes) de les classer et de les hiérarchiser en fonction de la nature et des sources de données reçues.

¹⁰ Le chiffre équivalent pour le taux d'obésité pour le Brésil est de 22%. Soulignons que ces chiffres donnent essentiellement une idée de l'ampleur du problème sachant que les différentes sources consultées donnent des résultats très variables (ils dépendent des définitions, des méthodologies, etc.)

Au flux d'informations en continu s'ajoute la multiplicité des canaux qui les véhiculent. La concurrence déjà rude entre les canaux traditionnels (radios, télévisions, journaux) est aggravée par le nombre croissant de médias indépendants, voire individuels (les influenceurs), dont l'audience peut être renforcée par les réseaux sociaux. Dans le cas du Brésil et du Mexique, la situation est rendue encore plus complexe par l'usage par les deux présidents d'un outil de communication directe avec la population. Les messages transmis lors des « conversations présidentielles » viennent ainsi se superposer aux messages officiels issus des ministères ou des organismes de santé publique.

Dans un tel contexte, la multiplicité des informations de différentes natures et de diverses sources, sans véritable contrôle, a contribué à instaurer un climat de doute généralisé. La tentative en juin 2020 de ne plus publier officiellement le décompte journalier du nombre de cas et de morts, au motif de leur manque de fiabilité et heureusement déjouée par un consortium de médias qui ont décidé de prendre le relais, s'inscrit dans cette perceptivité. Un tel contexte est particulièrement propice à la circulation de « fake news » (dont on ne rappellera pas ici ni l'ampleur ni les effets nocifs), tout spécialement au Brésil où elles constituent l'arme privilégiée de communication politique de l'équipe Bolsonaro, d'ailleurs aussi épinglé par la CPI da Covid (2021). Au lieu de rassurer la population, ce climat a généré des interrogations qui se sont mêlées avec des suspicions de manipulation. Il a instillé le doute sur les responsabilités effectives des dirigeants.

Au-delà des flux d'informations contradictoires, la confusion a également régné quant à la responsabilité des différents échelons du pouvoir : Etat fédéral, gouverneurs et maires. Le fédéralisme dans les deux pays a eu un impact ambigu sur la gestion de la pandémie. En théorie, l'organisation fédérale est censée faciliter la mise en œuvre effective des mesures sur l'ensemble du territoire grâce à l'articulation des rôles entre les trois niveaux : la fédération, les états et les municipalités, suivant le principe de subsidiarité. Le mode d'organisation et de fonctionnement du système national de santé avec la hiérarchie et la répartition des compétences, les modes de transferts des ressources étaient normalement bien établis avant la survenue de la pandémie. Ainsi, à travers le SUS au Brésil et l'INSABI (*El Instituto de Salud para el Bienestar*) qui a remplacé le *Seguro Popular* au Mexique, en principe, les deux pays devaient être bien armés pour gérer la crise sanitaire.

Cependant, la réalité a été toute autre. Globalement, Bolsonaro comme AMLO ont remis en question l'autonomie des Etats et des municipalités dans leurs actions pour combattre la Covid-19. Leurs politiques comme leurs prises de parole ont ainsi été source de confusion et de conflits. Pour le Mexique, le remplacement au 1^{er} janvier 2020 du *Seguro Popular*, système de protection sociale ciblant les populations pauvres, par l'INSABI a été un moyen pour le président de recentraliser les pouvoirs de décision en matière de santé. Les arguments justifiant ce changement étaient de trois ordres : rendre le système plus universel (les bénéficiaires n'ont pas besoin de s'inscrire), rendre entièrement gratuits les services de santé fournis par le secteur public et combattre la corruption (Reich, 2020). Ainsi, les financements viennent dorénavant exclusivement de l'Etat fédéral (donc des impôts sachant qu'il n'y a plus de cotisations). Parallèlement, pour lutter contre la corruption, le contrôle sur les achats et fournitures de services se fait entièrement au niveau central : les paiements sont dorénavant effectués directement aux hôpitaux et services de santé publics qui de fait deviennent fédéraux.

Cette reprise en main au niveau central a été d'autant plus mal vue par les gouverneurs que nombre d'entre eux n'étaient pas d'accord avec les mesures prises au niveau fédéral. Ces derniers ont notamment critiqué l'austérité imposée par AMLO, celui-ci refusant les mesures visant l'allègement des impacts sociaux et économiques de la Covid-19 afin d'éviter d'accroître les déficits publics. Un certain nombre de gouverneurs, notamment ceux de l'opposition, se sont ainsi groupés pour se positionner ouvertement à l'encontre des décisions (ou de l'absence de décisions) du président et se sont coordonnés pour mettre en place des initiatives au niveau des Etats. Ces actions ont créé des tensions intergouvernementales, mettant à mal l'effort d'harmonisation et d'articulation des politiques. Toutefois, elles ont permis de limiter l'impact négatif des décisions du président.

Pour le Brésil, le combat contre la pandémie s'est caractérisé par des conflits politiques constants entre Bolsonaro et une grande majorité des gouverneurs et des maires (Fracalosi, 2021), y compris la valse de ses propres ministres de la santé. Derrière un

slogan trompeur « *Plus de Brésil et moins de Brasilia* »¹¹, son objectif n'était pas du tout de donner plus d'autonomie aux niveaux décentralisés. Sa remise en question du fédéralisme visait à défaire les articulations entre les différents niveaux. Cela s'est traduit notamment par la restriction de la participation de l'Etat fédéral à la réduction des inégalités territoriales (à travers des appuis aux Etats et municipalités), tout en redonnant parallèlement un rôle central à l'Union sur des sujets d'importance nationale comme la gestion de l'Amazonie (Abrucio et al., 2020). Ainsi, le Brésil se retrouve également dans une tentative de reprise en main du gouvernement central qui donne lieu à des conflits avec les autorités infranationales. Pour s'opposer à ce mouvement, mais surtout face à la posture négationniste et anti-science du président, les gouvernants au niveau des Etats et des municipalités ont dû se battre pour conserver une part d'autonomie dans la gestion des mesures anti-Covid_19 (Bennouna et al., 2021). La structure fédérative a été problématique dans la mesure où le Brésil ne pouvait que dépendre du gouvernement fédéral par exemple pour l'achat des vaccins mais également pour la coordination des actions intergouvernementales (pour les mesures de confinement notamment). Si le rôle qu'ont pu jouer les autorités infranationales a été majeur pour mitiger l'impact négatif des décisions et des déclarations présidentielles, cela a semé la confusion.

Ainsi, dans les deux pays, la lutte contre la pandémie a fait reculer la coordination nationale. Les alliances qui se sont nouées dans l'opposition au président Bolsonaro se sont focalisées sur la défense de l'autonomie des gouverneurs et des maires et non sur la coordination des actions entre les Etats ou municipalités. Dans la confusion ambiante, il n'est pas étonnant que les citoyens des deux pays se soient trouvés en mal de porter un avis sur les responsabilités relatives des différents acteurs dans la gestion de la crise sanitaire.

Lever le paradoxe : des motivations de politiques économiques à front renversé

Une fois résolue l'énigme de la non-condamnation des deux présidents par la population pour leur gestion calamiteuse de la pandémie, reste à élucider le paradoxe de leur choix

¹¹ « *Mais Brasil, menos Brasília* » a été un des slogans de Bolsonaro lors de sa campagne électorale en 2018.

de politiques économiques et sociales à front renversé. En effet, on peut se demander pourquoi ils ont agi en matière de politique économique et sociale *a priori* à rebours de leurs ancrages idéologiques supposés.

Deux vrais (faux) jumeaux populistes ?

Comme nous l'avons souligné antérieurement, de nombreuses études ont expliqué la politique et bilan sanitaires d'AMLO et de Bolsonaro à l'aune du « populisme » censé les caractériser. Dans quelle mesure leurs choix paradoxaux dans le domaine économique et social peuvent-ils renvoyer également à cette caractéristique ? Pour aborder cette question, il convient de faire un bref détour par une tentative de caractérisation du populisme latino-américain, sans entrer dans le détail d'une abondante littérature sur le sujet¹². Celui-ci se manifeste à la fois par une politique de redistribution des revenus souvent qualifiée de démagogique par ses opposants, par une pratique bonapartiste de la politique, avec l'hyper-personnalisation du pouvoir et l'importance du discours (le président s'adressant au peuple par-dessus les corps intermédiaires), et enfin par une approche souverainiste où l'appel à la Nation joue un rôle central. On distingue dans ce cadre un populisme progressiste où domineraient la redistribution des revenus et l'inclusion des pauvres dans la société. A l'opposé, un populisme de droite, régressif se traduit par une politique visant à exclure une partie de la population (les « autres ») plutôt qu'à l'intégrer : les noirs, les indiens, les homosexuels et en Europe plutôt les immigrés, les musulmans, hier les juifs.

Le problème est que cette typologie, pour séduisante qu'elle soit, n'est pas totalement satisfaisante. Cela tient probablement au terme de populisme, bien commode mais en fait concept mou et à « géométrie variable » par excellence, où chacun parfois peut y trouver...ce qu'il y met. Par exemple, des politiques redistributives ne sont pas l'apanage des populistes de gauche. Elles sont parfois pratiquées par des présidences de droite, soit parce qu'elles sont dans leurs programmes électoraux, soit parce que « nécessité oblige ».

¹² Voir par exemple Laclau (2017), Svampa (2016), Coronil (2002), Lander (2018), Salama (2018 et 2020).

Pour ce qui nous concerne, le président mexicain pourrait être qualifié de « populiste progressiste » mais il n'a pas mené une politique redistributive au moment précisément où le pays en avait le plus besoin. Il n'a pas non plus développé le secteur de la santé. Toutefois, dans le domaine social, il a fait un effort dans le secteur de l'éducation en faveur des plus pauvres et tente de définir des politiques structurelles contre le développement de l'informalité dans les entreprises (loi contre l'*outsourcing*). A l'inverse, le président brésilien, contraint par son congrès, a mené une politique fortement redistributive durant le pic de la pandémie, une politique qui par cet aspect a eu toutes les caractéristiques d'un keynésianisme opposé à l'ultralibéralisme dont il s'est prévalu. Et d'une certaine manière, il a découvert sur le tas l'intérêt de la redistribution dans une optique clientéliste.

Le bonapartisme en revanche s'applique parfaitement au président mexicain qui s'adressant tous les matins au peuple, aux pauvres plus particulièrement, ne craint pas d'agir en militant plutôt qu'en président de tous les Mexicains, vouant aux gémonies l'empire de la finance (tout en collaborant avec lui). On peut dire que le président brésilien a également tenté d'appliquer ce principe de conversations directes avec la population, sans doute avec moins de talents que son homologue mexicain, à travers ses vidéos postées sur différentes plateformes (dont sa chaîne Youtube qui comptait 3,5 millions d'abonnés fin octobre 2022). Mais à la différence d'AMLO qui dispose d'un grand parti politique qui le soutient et qui bénéficie d'une véritable aura, Bolsonaro a transité par près d'une dizaine de partis dits « physiologiques »¹³ sans réussir à se fixer et n'est essentiellement suivi que par son lot de partisans indéfectibles.

En fait, la volonté de s'afficher anti-système¹⁴, ou plus exactement anti-élite, qui s'articule avec leur tentative de recentralisation du pouvoir, pourrait expliquer les positions adoptées par les deux présidents durant la pandémie. Pour le cas extrême de Bolsonaro,

¹³ Partis politiques sans ligne politique claire, disposés à monnayer leur appui au plus offrant.

¹⁴ Il s'agit bien d'affichage car les deux sont des anciens du système. Relevons ce discours d'un pasteur évangéliste parlant de Bolsonaro qui insinue de plus qu'il était aidé par Dieu dans ce combat ... « *Il a affronté le Globo, la Folha de São Paulo, les recteurs gauchistes, la classe artistique privilégiée. Il a affronté le système et n'était pas seul* »

sa posture clairement anti-science, et contre l'autorité des experts scientifiques, pourrait le placer dans les rangs des populistes radicaux de droite (Patterson, 2021). Ces derniers assimilent les connaissances scientifiques à des discours élitistes. Bolsonaro a justifié par ailleurs ses positions à l'encontre du confinement par la nécessité de privilégier l'économie, la possibilité de rester chez soi étant le privilège de ceux qui ont les ressources pour le faire.

Dans ce domaine, AMLO, quant à lui, a appliqué un double discours pour faire passer sa ligne de conduite dans la pandémie. Ainsi, tout en soulignant la nécessité de baser les décisions sur les connaissances des experts ou personnels médicaux, il a joué sur l'ambiguïté des résultats scientifiques à certains moments pour minimiser la gravité de la pandémie, l'effet des interactions sociales, etc. (Peci et al., 2022). Mais les deux présidents ont surtout assis leurs positions sur un discours polarisant, en opposant les citoyens ordinaires et les élites. AMLO est particulièrement critique à l'égard de ces dernières (dans lesquels il inclut les hauts fonctionnaires qualifiés de trop technocrates pour pouvoir connaître et considérer les « vrais besoins » de la population). A l'opposé, il valorise le sens commun, l'honnêteté des citoyens ordinaires. Ces derniers, qui pour une large part doivent vivre au jour le jour, sont censés savoir gérer les crises, accepter les risques.

Enfin le souverainisme, voire le nationalisme exacerbé, est clairement une caractéristique du président mexicain qui cherche à se situer dans l'Histoire du Mexique dans ses rapports d'amour-haine vis-à-vis des Etats-Unis (« si loin de Dieu et si près des Etats-Unis » ; *Tan lejos de Dios, tan cerca de Estados Unidos*). Sur ce plan, le souverainisme du président brésilien apparaît plus de façade, sa revendication nationaliste se limitant à son slogan « le Brésil au-dessus de tout, Dieu au-dessus de tous » (*O Brasil acima de tudo, Deus acima de todos*), sachant qu'il a affiché une admiration sans borne pour le président Trump et les Etats-Unis (Meyerfeld, 2022).

Au total les deux présidents rentrent plus ou moins dans les trois cases : AMLO est principalement souverainiste et bonapartiste, et peu redistributif mais très populaire « quoi qu'il arrive », quand bien même sa politique aurait précipité la crise économique en 2020 vers des abysses ; Bolsonaro n'est pas vraiment souverainiste, mais il a l'appui de l'armée qui hier, lors de la dictature (1964-1985), était protectrice de l'indépendance

nationale au point d'être économiquement colbertiste. Il a été par contre redistributif dans la pandémie. Ainsi, le concept mou qu'est le populisme, donne quelques clés pour comprendre les lignes politiques communes de l'un et de l'autre face à la pandémie, mais il s'avère insuffisant pour expliquer leurs différences d'approche, notamment en matière de politique économique où elles ont été diamétralement opposées. In fine, le populisme se montre plus pertinent pour caractériser la manière dont est exercé le pouvoir que pour expliquer le contenu même des politiques mises en œuvre.

Chacun sa route, chacun son chemin : des « pragmatiques » qui poursuivent leur propre agenda

Pour comprendre pourquoi AMLO et Bolsonaro ont adopté des politiques radicalement opposées dans le domaine économique pour faire face à la pandémie, il convient de dépasser les catégories analytiques standards, ici le populisme et la couleur politique (droite ou gauche). A notre connaissance, aucune théorie existante n'est capable de proposer une interprétation crédible. A défaut d'en proposer une, il nous semble que seuls des éléments contingents, liés à l'interaction de contextes nationaux irréductibles et à la personnalité des deux présidents, sont susceptibles de nous éclairer. Concernant Bolsonaro, nous avons déjà eu l'occasion de formuler un argumentaire à propos de ses motivations (Roubaud et Razafindrakoto, 2021). Les thèses que nous y défendions ne portaient que sur la première année de pandémie. Deux ans plus tard, elles se trouvent largement confirmées par les développements ultérieurs, soit un gage de leur validité. En résumé, si Bolsonaro est populiste sur la forme, il est avant tout démagogue et opportuniste sur le fond. Idéologiquement ancré à droite, et plutôt libéral, ces convictions sont de peu de poids dès qu'elles entrent en contradiction avec son intérêt personnel et sa survie politique. Pragmatique et devant les difficultés, il s'accommode sans mal, et même avec cynisme, avec certains aspects du libéralisme au nom du clientélisme politique. La mise en place de l'*Auxilio Emergencial* puis de l'*Auxilio Brasil* en est la plus parfaite illustration. Après avoir décrié le programme emblématique *Bolsa familia*, mis en place par Lula, puis s'être opposé au transfert d'urgence au début de la pandémie, il en est devenu ensuite (en 2020) le porte-drapeau. Une volte-face qu'il réitérera une seconde fois. En début d'année 2021, il s'oppose farouchement à la reconduction de l'*Auxilio*

*Emergencial*¹⁵, pour finalement créer l'*Auxilio Brasil* (l'occasion de mettre fin au programme *Bolsa Familia*) et même en faire son principal argument de campagne en 2022¹⁶... en vain au vu des résultats des élections présidentielles d'octobre 2022. Plutôt qu'un idéologue aux convictions bien ancrées, il ne s'encombre d'aucun scrupule pour afficher des positions incohérentes. Il use de son cynisme pour des manœuvres politiciennes, avec pour seul objectif de se maintenir à la tête de l'Etat coûte que coûte. Deux caractéristiques nous semblent essentielles : la forme de ses interventions (outrances verbales, vulgarité, invectives, servies en volume et à un rythme soutenu) qui en fait oublier la simplicité, voire l'inconsistance du contenu ; la multiplication du lancement de ballons d'essais, peu importe leur cohérence, pour ne retenir que les plus efficaces politiquement. Le profond discrédit de la classe politique lui facilite la tâche, pour mettre en œuvre ses jeux d'alliance dans la cour de la « vieille politique » clientéliste et corrompue. Il n'en reste pas moins que sa position est restée très fragile tout au long de son mandat.

A l'inverse de son homologue brésilien, AMLO ne pourra pas se faire réélire compte tenu de l'unicité du mandat présidentiel. Il jouit d'une forte popularité qu'il utilise pour faire appliquer son ambitieux programme de transformation sociale (4T). Tout en ayant les traits d'un populiste progressiste, il est aussi adepte d'une politique libérale en matière budgétaire, considérant que c'est le prix de l'indépendance économique. Pragmatique lui aussi, il est inflexible sur son objectif de réformer le secteur public et notamment l'administration en réduisant son train de vie et en s'attaquant à la corruption. Arellano-Gault et Renteria (2021) considèrent que cette antienne « anti-fonctionnaires », réitéré lors de la pandémie, est au fondement même de ce qu'ils qualifient de « populisme d'austérité » (*downsizing populism*), un trait propre à AMLO. Son programme d'austérité des dépenses de l'État et ses tentatives de stabilisation de la dette publique (qui échouent) s'inscrivent dans la volonté de rassurer les marchés financiers. C'est dans ce cadre qu'il justifie l'absence de mesures compensatoires durant la pandémie tout en prétextant que

¹⁵ Le 29 janvier 2021, il déclare que prolonger cette mesure « va détruire le Brésil : ça va créer de l'inflation, la perte de contrôle de l'économie et le désastre. Et tout le monde va payer très cher ».

¹⁶ Alors même que le financement du programme n'était assuré que jusqu'à la fin de l'année 2022, sans aucun engagement ultérieur, et donc qu'il aurait été probablement abandonné après l'élection présidentielle.

des programmes spécifiques soutenant les plus vulnérables étaient en place et que les transferts des migrants (« *remesas* ») pouvaient jouer le rôle de revenus d'appoint. Il a parié par ailleurs sur la durée passagère de la pandémie et sur la plasticité du marché du travail (faiblement régulé) pour continuer à donner la priorité à ses objectifs de moyen et long terme mise en place de politiques « universalistes »¹⁷ et orthodoxie budgétaire pour ne pas dépendre de Washington et de la communauté financière internationale.

Inscrivant sa politique économique dans le cadre du traité de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada, il rétropédale sur sa politique migratoire en acceptant les conditions du gouvernement états-unien, qu'il avait auparavant dénoncées. Toutefois, au nom de l'indépendance nationale, il élabore des politiques structurelles conséquentes en matière d'électricité et d'énergie qui attirent l'ire des marchés financiers et des Etats-Unis et provoquent des reflux d'investissements en portefeuille (alors que les investissements directs eux continuent à augmenter).

Au final, assimiler dans un pot commun les deux présidents au nom de leur « populisme » supposé est une approche réductrice qui ne permet pas de décrypter leurs positions divergentes. Les deux hommes s'opposent, en partie par leurs couleurs sur l'échiquier politique, mais au moins autant par leurs agendas respectifs fondamentalement différents. Opportuniste et sans véritables convictions dans le champ économique, les choix politiques de Bolsonaro dans la pandémie ne s'expliquent que par ses visées électorales, pour se maintenir au pouvoir. Alors que, déterminé et convaincu de son programme, AMLO profite de son mandat électoral pour mettre en application, quoi qu'il en coûte, ses options politiques spécifiques et de long terme.

¹⁷ C'est d'ailleurs sur ce motif, qu'AMLO a mis fin après son accession au pouvoir à l'autre programme emblématique de transfert conditionnel POP (*Progres-a-Oportunidades-Prosperidade*), le pendant mexicain du programme *Bolsa familia*. Les arguments mis en avant pour arrêter le programme POP ont été : son caractère conditionnel, les erreurs de ciblage, la corruption et son incapacité à réduire significativement la pauvreté.

Conclusion

Le bilan sanitaire catastrophique du Brésil et du Mexique a été largement imputé à l'incurie, voire à l'attitude proprement criminelle, de leurs présidents respectifs dans la gestion de la pandémie de Covid-19. La plupart des études les assimilent (avec d'autres, comme Trump par exemple aux Etats-Unis), en invoquant leur populisme, qui, qu'il soit de droite ou de gauche, produirait les mêmes effets néfastes. Le problème de cette lecture facile, pour ne pas dire paresseuse, est qu'elle ne résiste pas à la lecture scrupuleuse des faits. Sur le front des politiques de santé, s'il est vrai qu'AMLO a commencé en ne prenant pas la mesure de la gravité de la situation, il a rapidement opéré un revirement, ce qui n'a pas été le cas de Bolsonaro qui a maintenu un négationnisme radical tout au long de la période, au point d'être accusé de crime contre l'humanité par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'établir sa responsabilité dans la crise. Sur le front des politiques économiques d'urgence pour combattre la pandémie, la raison « populiste » ne fournit aucune clef pour comprendre pourquoi Bolsonaro a présidé à la mise en place avec succès d'un programme de transfert d'une ampleur inégalée, tandis que le président mexicain s'est contenté d'assurer le service minimum, n'ajustant qu'à la marge son programme électoral antérieur, soit des choix à l'exact opposé de ce qu'aurait pu laisser supposer leurs orientations idéologiques respectives : d'extrême-droite pour le premier et progressiste pour le second.

Cet article s'est employé à décrire et comprendre le rôle et les motivations de ces deux acteurs majeurs de la scène politique latino-américaine, dans les deux plus grand pays du continent, eux-mêmes parmi les plus affectés par la crise de la Covid-19. Pour ce faire, il a fallu procéder dans un premier temps à une exploration minutieuse de la situation économique et sanitaire sur l'ensemble de la période 2020-2022, ainsi que des politiques mises en œuvre, un diagnostic d'autant plus difficile à établir que les informations disponibles sont lacunaires, éparées et pour un certain nombre d'entre elles peu fiables (jusqu'aux données les plus élémentaires, comme le nombre de morts dû à la Covid-19). C'est d'ailleurs une des contributions importantes de ce travail, qui n'avait été que partiellement abordée dans les études antérieures, soit qu'elles avaient porté sur une période plus courte, à des stades plus ou moins précoces de la pandémie, sans tenir compte de l'évolution de la situation, soit qu'elles s'étaient centrées que sur une partie de

l'équation : soit la dimension sanitaire (justification du procès en « populisme »), soit la dimension économique (sans relever le paradoxe induit par le choix des deux présidents), et au détriment de leur mise en relation.

Cet état des lieux détaillés, outre son apport factuel intrinsèque à la production de connaissances, nous a permis d'apporter des éléments de réponse à une série de questions laissées sans réponse jusqu'ici. En premier lieu, il apparaît que la gestion sanitaire laxiste de la pandémie par les deux présidents a eu un impact négatif avéré sur le taux de mortalité dramatique dans les deux pays, même s'il est plus important et plus durable dans le cas du Brésil. Paradoxalement, si Bolsonaro est directement responsable de la mort de nombre de ses concitoyens, il a aussi contribué à sauver des vies et à améliorer les conditions de vie des Brésiliens, à travers la mise en place du programme d'urgence massif. L'*Auxilio Emergencial* a eu un triple effet : permettre un meilleur respect des consignes de distanciation sociale, compenser les pertes de revenu liées à la destruction des emplois, notamment informels chez les plus pauvres, avec des effets redistributifs significatifs, et soutenir la croissance macroéconomique. In fine, et même s'il n'existe pas de métrique pour attribuer un « coefficient de responsabilité » dans la perte de bien-être (y compris la mort) de leurs administrés, les deux présidents se sont rendus coupables de négligence dans la gestion de la pandémie. Il serait sans doute souhaitable que cela soit reconnu et qu'ils doivent en rendre compte.

Cette direction est cependant peu probable pour plusieurs raisons. Pour rendre des comptes, il faudrait pouvoir faire les comptes, un décompte méthodologiquement hors de portée. Plus concrètement, nous montrons dans cet article, que la désastreuse gestion de la pandémie par les deux présidents semble n'avoir eu qu'un effet marginal sur leur popularité. Cela ne laisse pas d'étonner tant la pandémie a été au cœur du quotidien des Brésiliens et des Mexicains (et du monde entier) durant au moins deux ans (2020 et 2021), avec des effets économiques et sociaux funestes sans précédent. Nous apportons des explications à cette énigme : d'une part un certain fatalisme et une faible attention portée à la santé, dans des environnements où la violence et la mort font partie du quotidien ; d'autre part la confusion en partie entretenue, entre les différentes sources d'information (dont les *fake news*) et les différents échelons de pouvoir (fédéral, Etats, municipal), qui

complique la capacité cognitive des citoyens à porter un jugement et dilue les responsabilités de chacun.

L'analyse permet aussi de mieux comprendre pourquoi le taux de mortalité a été supérieur au Mexique qu'au Brésil. Sans prétendre apporter de réponse définitive à cette question particulièrement complexe, la conjonction de facteurs de demande (une population plus affectée par les facteurs de comorbidité, moins sensibilisée à la vaccination et moins attentive aux questions de santé en général) et d'offre (des infrastructures sanitaires plus dégradées, moins bien financées et des politiques « anti-Covid » - programme de vaccination et transferts d'urgence – plus limitées) ont joué en défaveur du Mexique.

Reste la question des politiques économiques opposées mises en œuvre dans les deux pays, à front renversé. Si aucune théorie politique ou économique (en particulier celles du populisme) n'offre d'éléments probants pour lever le paradoxe, une lecture d'économie politique prenant en compte l'interaction entre des contextes nationaux et la personnalité des deux présidents, apporte des éclairages originaux. Nous montrons que les deux présidents sont mus par des logiques différentes, et à bien des égards opposées. Elles peuvent être lues à l'aune des liens qu'elles entretiennent avec leur cote de popularité politique. Du côté du président brésilien, il est guidé par un opportunisme politique à courte vue. Souffrant d'une popularité en berne, et que tous les sondages d'opinion estimaient largement défait face à Lula en vue des élections présidentielles, il a utilisé les mesures économiques sans compter, au premier chef les transferts aux ménages ciblés sur les populations les plus rétives (pauvres, nordestins, etc.), pour chercher à gagner en popularité (politique) et à se faire réélire, en vain ; suivant en cela les principes éculés de la *política velha* (la bonne vieille politique) brésilienne. De son côté, AMLO, convaincu du bienfondé de sa politique « transformatrice », plus loin des élections où il ne pourra pas se représenter et jouissant d'une très forte popularité, il utilise sa légitimité populaire pour faire passer ses mesures économiques structurelles.

D'un point de vue plus général, l'irruption aussi brutale qu'inattendue de la Covid-19 aura été un moment historique exceptionnel, à tous points de vue. Pour ce qui concerne la recherche, ce choc exogène a constitué un poste d'observation unique pour lever les conjectures, questionner les certitudes et ébranler les théories, en permettant d'aller au-delà du simple exercice de pensée. Ainsi, qui aurait pu anticiper la réaction d'AMLO et

Bolsonaro à la crise ? Mais cette crise est-elle terminée ? Va-t-elle laisser une empreinte durable ? Nul n'est capable de le dire avec certitude, et les avis sont partagés sur ce point. Tout au plus peut-on s'étonner de la vitesse à laquelle cet épisode qui a rythmé le temps du monde pendant plus de deux ans, semble avoir été balayé, et avec lui tous les débats sur « le monde d'avant et le monde d'après », dans une sorte d'amnésie collective et un retour au « *business as usual* ».

Dans ce contexte d'incertitude générale, l'élection en octobre 2022 de Lula par une marge étroite, où l'on peut penser (sans en être sûr ; ça n'est qu'un exercice de pensée) que la gestion calamiteuse de la pandémie par Bolsonaro a joué un rôle, change la donne. Politiquement, le Brésil et le Mexique se rapprochent. Néanmoins rien ne dit que Lula et AMLO poursuivront la même route, ni dans le contenu de leurs politiques, ni dans leur manière de gouverner. Sur le premier front, dans le champ des politiques sociales, AMLO a rejeté catégoriquement comme nous l'avons vu les programmes de transferts conditionnels, alors que Lula, qui retrouvera la présidence au 1^{er} janvier 2023, au contraire en fait un axe central de son agenda, avec la résurrection du programme *Bolsa familia*, sous une forme encore plus ambitieuse et dont le financement pour la durée de son mandat a monopolisé l'essentiel du débat politique et économique brésilien de la fin de l'année 2022. Sur le second front, si les deux présidents élus sont catalogués « progressistes » ou de gauche, l'inclusion de Lula dans la catégorie des dirigeants populistes fait débat. L'incertitude est d'autant plus forte, que le gouvernement Lula 3 ne bénéficiera ni des conditions économiques, nationales et internationales, ni des conditions politiques favorables de ses deux précédents mandats. En toute probabilité, son programme et sa façon de gouverner seront différentes, sans que l'on sache à ce stade à quel point et dans quelle direction.

Cet environnement ouvre des perspectives particulièrement stimulantes pour poursuivre des réflexions basées sur la comparaison entre les deux pays, tous deux engagés dans leur « 4^{ème} transformation ». On pourrait élargir d'ailleurs la réflexion à l'ensemble de l'Amérique latine, avec l'avènement ces dernières années d'une nouvelle vague progressiste continentale, où pour une fois le Brésil et le Mexique sont en phase, ce qui n'avait pas été le cas lors de la dernière, au début des années 2000, le Mexique étant resté en marge de ce retournement. Pourquoi arrive-t-elle maintenant ? Comment les gauches

latino-américaines vont-elles réagir aux enjeux intérieurs et planétaires du moment et éviter le déclassement progressif de la région ? Quelles formes prendront les modes de gouvernance dans les différents pays et accessoirement quel avenir pour le populisme en Amérique latine ? Autant de questions théoriques et empiriques ouvertes, qui constituent un agenda de recherche passionnant pour les années qui viennent.

Références

Abrucio F.L., Grin E. J., Franzese C., Segatto C.I., Couto C. G. (2020), “Combating COVID-19 under Bolsonaro’s federalism: a case of intergovernmental incoordination”, *Revista de Administração Pública*, 54, 663-677.

Argentieri Mariani, L., Gagete-Miranda, J., Retzl, P. (2020), “Words can hurt: how political communication can change the pace of an epidemic”, CEPR, *Covid Economics*, 12: 105-137.

Aruguete N., Calvo E., Cantú F., Ley S., Scartascini C., Ventura T. (2021), “Partisan cues and perceived risks: The effect of partisan social media frames during the covid-19 crisis in Mexico”, *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*, 31(1): 82–95.

Ayala-Cantu L., Frattini F.F., Morando B. (2021), “Setting an example: Political leaders' cues and compliance with health policies in the early stages of the Covid-19 pandemic in Mexico”, *Latin America Policy*, 12(2): 276-299. doi:10.1111/lamp.12223

Ajzenman N., Cavalcanti T., Da Mata D. (2020), “More Than Words Leaders' Speech and Risky Behavior during a Pandemic”, *Cambridge Working Papers in Economics*, 2034, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3582908.

Beccaria L., Bertranou F., Mauricio R. (2022), “COVID-19 in Latin America: The effects of an unprecedented crisis on employment and income”, *International Labour Review*, 161. 10.1111/ilr.12361.

Bennouna, C., Giraudy, A., Moncada, E., Rios, E., Snyder, R., & Testa, P. (2021), “Pandemic Policymaking in Presidential Federations: Explaining Subnational Responses to Covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States”, *Publius: The Journal of Federalism*, 51(4): 570–600, <https://doi.org/10.1093/publius/pjab025>

Bertholini F. (2023), “Brazil. ‘We are all going to die one day’”, In *Populists and the Pandemic*, Routledge, pp. 44-56.

Bizberg, I. (2022), “Latin American Health Regimes in the Face of the Pandemic”, *Revue Interventions économiques*, No.67. <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.16665>

Castilho Reis M., Péro V. Razafindrakoto M., Roubaud F., Saboia J., (2022), “Denialism, Politics and the Covid-19 pandemic in Brazil: an empirical analysis on observational data”, Document de travail DIAL No.2022-007, [<https://dial.ird.fr/wp-content/uploads/2021/11/DOCUMENT-TRAVAIL-2022-03.pdf>].

CEPAL (2022), *Panorama social de América Latina y el Caribe 2022. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*, Naciones Unidas, Santiago.

CEPAL (2021), *Panorama social de América Latina y el Caribe 2021*, Naciones Unidas, Santiago.

Coronil F. (2002), *El Estado mágico, Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*.

Daverio-Occhini F.N., Montoya-Aguirre M., Woo-Mor, L. G. (2022), “Moral Force: Leaders' Actions and Social Distancing”, UNDP LAC Working Paper Series, file:///C:/Users/roubaud/Downloads/undp-rblac-PNUD_WckPapers_28.pdf

de la Cerda N., Martínez-Gallardo C. (2023), “Mexico: A Politically Effective Populist Pandemic Response”, In *Populists and the Pandemic*, Routledge, op. cit., pp. 29-43.

De Paula, C.P.A., Araujo, E.P.O., & Saraiva, P.D.G. (2020). Comunicação, Informação e Imaginário no processo eleitoral brasileiro: o “Messias” Bolsonaro e o mito do rei pela graça de Deus. *Prisma. com*, (41), 100-122.

Dunn, C., Laterzo, I. (2021), “State-level Citizen Response to COVID-19 Containment Measures in Brazil and Mexico”, *Journal of Politics in Latin America*, 13(3): 328–357.

Fórum Brasileiro De Segurança Pública (2022), *A frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil*, Edição 2022 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Fracalosi R. (2021), « A segunda onda da pandemia (mas não do distanciamento físico): Covid-19 e políticas de distanciamento social dos governos estaduais no Brasil », IPEA, Nota técnica, nº31.

Gobierno de Mexico (2020), *La Nueva política económica en Los tiempos del coronavirus*, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/LA-NUEVA-POLÍTICA-ECONÓMICA-EN-LOS-TIEMPOS-DEL-CORONAVIRUS-15-MAYO-2020.pdf>

IMF (2021), *Policy Responses to COVID-19. Policy Tracker*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>

Jaramillo Molina M. (2022), “‘Primero los menos pobres’: Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador”, *Análisis Plural*, (1). <https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/20/22>

Knauth F.M., Touchton M., Arreola-Ornelas H., Atun R., Calderon Anyosa R., Frenk J., Martínez-Valle A., McDonald T., Porteny T., Sánchez-Talanquer M., Victora C. (2021), "Punt Politics as Failure of Health System Stewardship: Evidence from the COVID-19 Pandemic Response in Brazil and Mexico", *The Lancet Regional Health - Americas* 4, <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.10.0086>

Laclau E. (2017), "A « razão populista »", *revue IHU*, 7 août (disponible sur internet).

Lasco G. (2020), "Medical populism and the COVID-19 pandemic", *Global Public Health*, 15(10): 1417-1429, DOI: 10.1080/17441692.2020.1807581.

Lander E. (2018), « El Estado magico sigue ahi. Las continuidades y rupturas en la historia del petroestado venezolano », *Nueva Sociedad*, pp. 30-44.

Larson H.J., de Figueiredo A., Xiahong Z., Schulz W.S., Verger P., Johnston I.G., Cook A.R., Jones N.S. (2016), "The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through a 67-Country Survey", *EbioMedicine*, 12: 295-301. doi: 10.1016/j.ebiom.2016.08.042.

Lustig, N., Mariscal, J.O. (2021), "Brazil, Mexico and COVID-19: a Striking Contrast", *Columbia/SIPA Journal of International Affairs*, 14 April. <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/brazil-mexico-and-covid-19-striking-contrast>

Lustig, N., Trasberg, M. (2021), "How Brazil and Mexico Diverged on Social Protection in the Pandemic", *Current History*, 120(823): 57–63. <https://doi.org/10.1525/curh.2021.120.823.5>

Martí I Puig S., Alcántara Sáez M. (2021), « América Latina y Covid-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia », *Revista Mexicana de Sociología*, Numero spécial : Los impactos de la pandemia. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/issue/view/N%C3%BAmero%20Especial.%20Los%20impactos%20de%20la%20pandemia/showToc>

Mathieu E., Ritchie H., Rodés-Guirao L., Appel C., Giattino C., Hasell J., Macdonald B., Dattani S., Beltekian D., Ortiz-Ospina E., Roser M. (2022), *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. <https://ourworldindata.org/coronavirus>

Meyerfeld B. (2022), *Cauchemar brésilien*, Grasset, Paris.

Peci A., González C.I., Dussauge-Laguna M.I. (2022), “Presidential policy narratives and the (mis)use of scientific expertise: Covid-19 policy responses in Brazil, Colombia, and Mexico”, *Policy Studies*, 1-22. DOI: 10.1080/01442872.2022.2044021

Pereira da Silva S., Corseuil C.H.L., Simões Costa J., éds. (2022), *Impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil*, IPEA Editions, Brasília.

Pochmann M. (2022), *Novos Horizontes do Brasil na quarta transformação estrutural*, Edition Unicamp, São Paulo.

OECD (2017), *Health at a Glance 2017 OECD Indicators*, OCDE, Paris.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2021), « [Bolsonaro et la COVID-19 au Brésil : réflexions autour d'un double paradoxe](#) », *Revue de la Régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 29 [<https://journals.openedition.org/regulation/20124>]

Razafindrakoto M., Roubaud F., Saboia J., Castilho Reis M., Péro V. (2021), “The *municípios* facing COVID-19 in Brazil: socioeconomic vulnerabilities, transmission factors and public policies”, *European Journal of Development Studies* [<https://doi.org/10.1057/s41287-021-00487-w>]

Razafindrakoto M., Roubaud F., Saludjian A. (2022), « [Crises, informalité et reconfigurations du marché du travail : quatre décennies de bouleversements économiques au Brésil](#) », in Boyer R., Neffa C. (éds.) *Analyser les transformations de l'Amérique latine*, *Revue de la Régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 33.

Reich M.R. (2020), “Restructuring Health Reform, Mexican Style”, *Health Systems & Reform*, 6:1, e1763114, DOI: 10.1080/23288604.2020.1763114.

Renteria C., Arellano-Gault D. (2021), “How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19”, *Revista de Administração Pública*, 55(1), pp.180-196.

Ringe N., Rennó L. (2023), *Populists and the Pandemic: How Populists Around the World Responded to COVID-19*, Routledge, Londres.

Sachs J.D., Karim S.A., Akinin L., Allen J., [Brosbøl](#) K., Colombo F., Barron G. C., Espinos, M. F., Gaspar V., Gaviña A. (2022), “The *Lancet* Commission on lessons for the future from the COVID-19 pandemic”, *The Lancet*, 400 (10359): 1224-1280. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)01585-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)01585-9/fulltext)

Salama P. (2021), « Brésil Mexique, une pandémie dévastatrice qui interroge », *Recherches internationales*, No. 122, pp. 119-138.

Salama P. (2018), « Argentine, Brésil, Venezuela, Populisme progressiste des années 2000, l'heure des bilans », *Revue Contretemps*, 38, pp. 84-120.

Senado Federal (2021), *Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia. Relatório final*, Brasília, 1288p. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>

Salama P., Gaulard M. (2020), *Economie de l'Amérique Latine*, Editions Bréal, Paris.

Svampa M. (2016), *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*, Buenos Aires: Edhasa, 23.

Soares S., Berg J. (2022), “The labour market fallout of COVID-19: Who endures, who doesn't and what are the implications for inequality”, *International Labour Review*, vol. 161, No 1, pp. 5-28. <https://doi.org/10.1111/ilr.12214>

Sou Ciência (2022), *Adesão à vacina tem classe raca e genero*, août 2022. https://souciencia.unifesp.br/images/PDfs/Noticia_Vacina.pdf

Testa P.F., Snyder R., Rios E., Moncada E., Giraudy A., Bennouna C. (2021), “Who Stays at Home? The Politics of Social Distancing in Brazil, Mexico, and the United States during the COVID-19 Pandemic”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 46 (6): 929–958. doi: <https://doi.org/10.1215/03616878-9349100>

Wang H. et al. (2022), “Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020–21”, *The Lancet*, 10 March. doi: 10.1016/S0140-6736(21)02796-3. <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2902796-3>

WHO (2022), *Global excess deaths associated with COVID-19, January 2020 - December 2021*, May. <https://www.who.int/data/stories/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-january-2020-december-2021>