

---

## **GOUVERNANCE & GESTION DE CRISE : QUE PEUVENT NOUS APPRENDRE LES NÉO-DÉMOCRATIES ASIATIQUES ?**

---

Depuis le début de la crise sanitaire, les comparaisons en matière de gouvernance et de gestion de crise entre les différents pays et régions du monde sont de mise. La France se compare à l'Allemagne, l'Allemagne aux pays scandinaves, les pays scandinaves aux pays asiatiques, etc. Si la recherche de la comparaison est naturelle, elle a ici un double objectif antinomique : d'un côté, il s'agit de trouver la « recette miracle » et, de l'autre, il faut montrer et convaincre que les mesures prises par son gouvernement ne sont pas moins efficaces qu'ailleurs.

Mais, plus que d'autres, certains pays d'Asie attirent l'attention par un nombre peu élevé de contaminations depuis le début de l'épidémie et, *de facto*, d'un taux de mortalité largement inférieur à celui des pays occidentaux et d'Amérique latine. Plusieurs questions se posent alors : quels types de mesures ont-ils mis en place ? Les expériences précédentes, telles que l'épidémie du SRAS de 2002 à 2004, et du MERS en 2015, ont-elles permis une meilleure préparation ? Leurs modèles de gouvernance sont-ils plus adaptés à l'anticipation et la gestion de crise que ceux des « anciennes » démocraties européennes, sont-ils plus souples, plus robustes ?

Dans cette note écrite en partenariat avec **Asia Centre**, Synopia s'intéresse en particulier à deux familles de pays : les démocraties comme le Japon, Singapour ; et les "néo-démocraties", à savoir la Corée du Sud et Taïwan. Ce choix ne réside pas dans la seule observation d'une meilleure gestion de la crise sanitaire, mais aussi dans le fait que ces démocraties – bien que différentes des nôtres – constituent un « arc » autour d'une Chine non démocratique, dont la volonté de puissance s'affirme davantage chaque jour, et face à laquelle l'Europe se trouve souvent en position de faiblesse.

Outre une analyse de leurs forces et atouts dans l'anticipation et la gestion de la pandémie, cette note interroge les relations présentes et futures de l'Europe avec ces démocraties et néo-démocraties asiatiques. Car si elles peuvent certainement nous apprendre beaucoup en matière de gouvernance, nous avons aussi des choses à leur dire en nous appuyant sur la longue expérience de nos démocraties européennes.

### **I. PANORAMA DES DÉMOCRATIES ET « NÉO-DÉMOCRATIES » ASIATIQUES**

Beaucoup plus encore que dans les pays européens, la terminologie « démocratique » est présente dans l'appellation de nombreux partis politiques en Corée, à Taiwan, aux Philippines, au Japon, et dans un certain nombre de pays d'Asie. Ce qui pourrait apparaître comme une évidence routinière (il faut bien trouver une identité, un sigle et lui donner un peu de sens), est pourtant le fruit d'une réflexion plus poussée, de la résolution de contradictions, et d'une histoire parfois très violente. La démocratie, c'est surtout le résultat de conquêtes plutôt que d'un héritage sans histoire. Comme le bonheur en Europe en 1794, la démocratie est une « idée neuve » en Asie, ce qui ne fait d'ailleurs que la renforcer et continuer d'en faire une source d'inspiration.

S'il est évident aujourd'hui que nous n'avons pas le monopole de la démocratie, les « jeunes démocraties » ont inventé un modèle différent qu'il est intéressant d'étudier. Pour prendre l'exemple des « néo-démocraties » sud-coréennes et taiwanaises, la fin d'un état politique contraint par des lois martiales date de 1987 seulement. Le souvenir des privations de libertés, de l'absence d'état de droit et des autres caractéristiques liées à des régimes autoritaires, reposant notamment sur la surveillance et la militarisation, est encore très présent dans la mémoire des générations qui exercent aujourd'hui des responsabilités politiques.

En France, mis à part le régime d'exception pendant la Seconde Guerre mondiale, la brève période où « l'article 16 » a été appliqué, et les mesures d'exception prises dans les années 1960 et à nouveau depuis la pandémie récente de Covid-19, notre régime républicain et pluraliste prévaut depuis plus de cent ans. Il est, comme dans beaucoup de pays européens, une évidence. La perspective qu'il puisse être menacé nous paraît lointaine ou, au mieux, sert d'argument de séance ou de slogan de campagne. À l'inverse, c'est un souvenir encore douloureux en Asie, et l'exemple birman témoigne de la fragilité de certains de ces régimes quand ils n'ont pas été suffisamment protégés par des constitutions solides, comme c'est désormais le cas en Corée du Sud et à Taiwan. Le rapport au service militaire, obligation toujours présente en Corée, même si la durée a été réduite à dix-huit mois, et aboli seulement en 2018 à Taiwan, constitue un marqueur fort du hiatus avec nos sociétés très « apaisées », où tout sens du risque de conflit s'efface. Alors qu'avec le voisinage de la Corée du nord et de la Chine, ce risque est toujours présent dans les esprits, notamment à Séoul et Taipei.

Le souvenir des moments fondateurs, des luttes, et la conscience du risque ne sont pas les seuls éléments qui ont guidé les conduites adoptées lors de la pandémie. Le défi qui fut surmonté le plus brillamment a sans doute été celui des dernières crises financières. À chaque fois, les comportements qui ont permis de les vaincre ont eu des points communs : cohésion et confiance. La Corée du Sud, par un sursaut exemplaire de toute sa population, s'était déjà mobilisée en 1997 face à la « crise asiatique », vite rebaptisée dans ce pays, une fois jugulée, « crise du FMI ». Contrairement à d'autres pays de la région, les deux démocraties « émergentes » d'Asie du Nord-est ont échappé aux dévaluations fortes et au désastre de la dette.

Même violente comme ce fut le cas en Corée du Sud, puisqu'elle laissa des victimes dans le périmètre des grandes entreprises, la secousse de 1997 fut assez vite effacée. Avec plus de difficultés, le Japon a réussi à ne pas sombrer malgré la récession puis la stagnation qui l'ont frappé depuis 1975, ou plus violemment encore depuis 2011 avec les conséquences du tsunami de Fukushima. Ce dernier, bien qu'il ait révélé des faiblesses dans la gouvernance japonaise, a aussi donné lieu à un sursaut et à une accumulation de sacrifices permettant à l'économie de continuer de tourner en dépit de la pénurie brutale d'énergie suscitée par l'arrêt de la centrale nucléaire.

## **II. QUE PEUVENT NOUS APPRENDRE LES DÉMOCRATIES ET NÉO-DÉMOCRATIES ASIATIQUES EN TERMES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION DE CRISE ?**

Alors que les pays occidentaux ont connu – et connaissent encore – de grandes difficultés à juguler la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales, en dépit d'un système jugé jusque-là robuste et développé, il apparaît que les certains pays asiatiques s'en sont mieux sortis que nous.

**Trois raisons déterminantes permettent de comprendre cette différence.**

**La première, c'est le bon usage du temps.** En effet, les premiers cas de Covid-19 sont apparus en Chine dès le mois de novembre 2019. Or, ce n'est qu'au 31 décembre que l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) commence à prendre conscience de la gravité de la situation. Et il faudra attendre le mois de février 2020 pour que l'Europe réalise l'ampleur de la menace, et mettent en place des mesures de protection.

Ce retard s'explique, d'une part, par le fait que les Occidentaux n'ont pas suffisamment pris au sérieux les mises en garde de l'OMS et se sont révélés incapables de déceler les signaux faibles de l'épidémie ; et d'autre part, parce que la Chine – qui devait signer un accord commercial historique avec les États-Unis le 15 janvier 2020 – a fait son possible pour « étouffer » et minimiser le danger.

À Taïwan, les premières mesures sont mises en œuvre dès le 31 décembre 2019 : suspension des vols en provenance de la province de Wuhan et instauration d'une quarantaine obligatoire pour les voyageurs. Du fait de leur proximité immédiate avec la Chine, et forts du souvenir encore vivace des expériences passées (épidémie de SRAS et de MERS), les pays d'Asie ont donc pris un temps d'avance sur les autres. Et cette avance s'est avérée décisive par la suite puisqu'elle leur permettra de maîtriser en temps réel l'évolution de l'épidémie sur leur territoire.

**Le second facteur déterminant est la mise en œuvre et le respect de mesures de contrôle très strictes.** Moins réticents que nous à l'utilisation d'outils numériques de traçage, les citoyens des démocraties et néo-démocraties asiatiques ont accepté de se plier à un contrôle social (contrôle des déplacements et itinéraires via les données bancaires des usagers, des applications pour smartphone). De même, la mise en place des mesures de quarantaine pour les voyageurs venant de l'étranger s'est faite de manière stricte et organisée – les quatorze jours d'isolement se déroulant dans des hôtels agréés par les autorités, avec des contrôles et des tests PCR réguliers. De leur côté, les Européens ont mis beaucoup de temps à réintroduire le contrôle aux frontières, et ces derniers n'impliquaient pas de mesures aussi contraignantes que celles des pays asiatiques.

Si ces mesures de contrôle social ont eu un effet positif sur l'évolution de l'épidémie, la question se pose de savoir si elles perdureront ou si elles disparaîtront une fois la crise sanitaire passée. Car c'est bien cette interrogation qui a conduit, en Europe, à limiter l'application d'un tel contrôle via les outils numériques.

Alors pourquoi les citoyens asiatiques ont-ils accepté ces mesures ? Le facteur culturel est important : la démocratie est relativement neuve dans ces pays, et les libertés individuelles, si elles sont essentielles, restent culturellement et traditionnellement conditionnées au principe de sécurité collective. Ils sont donc davantage enclins à accepter des contrôles de ce qui relève pour nous de la vie privée et intime, si ceux-ci sont destinés à protéger la communauté dans son ensemble.

Pour comprendre la résilience de ces populations, et les disparités entre l'Occident et les démocraties et néo-démocraties asiatiques dans la gouvernance de la crise sanitaire, un **troisième facteur est déterminant : la confiance**. En définitive, la différence majeure, c'est le degré de confiance existant entre les citoyens et leurs représentants, et cela de façon réciproque. Si les gouvernements d'Asie ont eu recours à un contrôle social, elles ont, en contrepartie, fait davantage confiance à leurs populations en limitant la restriction des libertés. Ces pays n'ont presque pas connu de confinement et de fermeture des écoles et des commerces, en comparaison de l'Occident.

S'il y a bien une clé qui favorise la réussite de la gestion de crise, c'est le lien de confiance préexistant dans la société. Comment cette confiance se construit-elle, et pourquoi les sociétés européennes se sont-elles peu à peu transformées en société de défiance généralisée ? Les pays d'Asie dont il était question dans cette note sont de jeunes démocraties, avec toute l'agilité et le dynamisme politique, économique, culturel et social que cette jeunesse implique. Ce sont des États avec un fort niveau de croissance et de prospérité, ce qui crée de la confiance et l'entretient dans la durée. *A contrario*, les démocraties européennes voient leur croissance diminuer, les inégalités se creuser, et la confiance et l'attachement des citoyens dans leurs systèmes de gouvernance se réduire, d'années en années. Si nous avons longtemps été un modèle à suivre, à rattraper, pour ces jeunes démocraties, leur regard sur nous a changé aujourd'hui. Elles ne nous envient plus autant.

### III. VERS UN « ARC » DES DÉMOCRATIES ?

Pourtant, l'histoire et l'expérience européennes ont encore beaucoup à offrir, surtout aux pays dont la pratique de la démocratie est encore naissante. Qu'il s'agisse de Taiwan, de la Corée du Sud, du Japon ou de Singapour, leur position vis-à-vis d'eux-mêmes et du reste du monde se révèle bien trop fermée. Les coopérations régionales restent l'exception et l'exportation ou la promotion de leurs modèles ne constitue pas, pour eux, une priorité. Or, c'en est une. Déjà, parce qu'ils sont tous confrontés à la vision hégémonique de la Chine, leur grand voisin, dont la puissance se renforce chaque jour, et qui ne cache pas son aversion de la démocratie. Ensuite, parce que leurs perspectives économiques et commerciales gagneraient à s'élargir à d'autres territoires et régions d'Asie et d'Europe, ce qui consoliderait et pérenniserait leurs modèles.

La pandémie a accéléré le processus de fermeture ou de recentrage de chacune de ces démocraties sur elle-même. En tant qu'Européens, nous devons leur dire qu'elles devraient, au contraire, s'ouvrir sur le monde et constituer, avec nous, un « arc » des démocraties. Elles constituent pour nous des alliés de taille pour défendre nos valeurs et nos modèles face à des modèles concurrents autoritaires de plus en plus répandus, voire plébiscités. Mais, pour cela, nous devons accepter que la démocratie revête de multiples formes, et que la conception européenne n'est pas la seule.

**Cet « arc » des démocraties enverrait à tous les adversaires de la démocratie un message clair : les pays démocratiques, en alliant leurs forces, constituent un bloc indestructible de puissances qui compte bien jouer un rôle majeur dans la gouvernance du monde au XXI<sup>e</sup> siècle.**

Nous pouvons donc apprendre des démocraties et néo-démocraties asiatiques l'humilité, le besoin de confiance et d'agilité pour nos systèmes de gouvernance. De notre côté, nous pouvons leur apprendre les vertus de la solidarité, et regarder l'avenir avec un regard commun et non pas sous le prisme unique de leur État.

Directeur de la publication : Alexandre Malafaye

Comité éditorial : Jean-Claude Mailly, Jean-Marc Schaub, Joséphine Staron

Contributeurs : Jean-François Di Meglio, Président de l'Asia Centre et Joséphine Staron, Directrice des études et des relations internationales chez Synopia