

CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQÀM



**Fiche technique de l'aide au
développement:**

Portrait du Japon

Marie-Hélène Pozzar

Septembre 2009

www.poissant.uqam.ca

COLLABORATION SPECIALE

Ce texte est un travail effectué dans le cadre du cours POL 8501. Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement ou de son comité scientifique.

L'AIDE AU DEVELOPPEMENT : PORTRAIT DU JAPON

Le Japon est l'un des plus importants donateurs parmi les membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE : de 1991 à 2001, il a occupé la première place et depuis 2001, il fluctue entre première et seconde position. Il est le premier donneur en Asie, région désormais incontournable dans les rapports mondiaux mais où les inégalités et la pauvreté demeurent très importantes. Le cas du Japon, seul donateur membre du CAD non-occidental, est intéressant à plusieurs égards. D'une part les particularités de son aide, le «modèle japonais», sont considérées comme l'un des facteurs principaux de la croissance et du développement des nouveaux pays industrialisés d'Asie¹. D'autre part, l'aide publique au développement revêt une signification particulière pour le Japon, en raison des restrictions imposées par l'article 9 de sa Constitution.

Pour le portrait de ce donateur, nous présenterons d'abord les spécificités de sa politique d'aide, puis nous commenterons les principales statistiques de son APD. Comprendre la politique d'aide actuelle du Japon nécessite la connaissance de certains éléments historiques, c'est pourquoi nous présentons rapidement le "modèle japonais" avant de nous pencher sur la structure de gestion, les principes et les enjeux de l'aide japonaise.

Le modèle japonais.

Les restrictions imposées par sa Constitution² ont eu pour conséquences de faire de sa politique d'aide un instrument privilégié de politique étrangère ainsi que le baromètre de sa présence internationale. Ne pouvant plus fonder sa puissance sur des facteurs militaires, le Japon a décidé de se concentrer sur la construction d'une puissance économique, et d'utiliser l'APD pour atteindre cet objectif³.

Le modèle japonais fait référence à un ensemble de spécificités qui caractérisent l'aide du pays. Tout d'abord, le Japon délivre son aide en se basant sur sa propre expérience de pays récipiendaire, ainsi que sur le fait que son aide ait contribué pour une large part au décollage des nouveaux pays industrialisés d'Asie (NPI). Ensuite, il met l'accent sur le «respect de l'indépendance du pays bénéficiaire et le soutien à ses efforts d'auto-assistance»⁴. Cela se traduit par sa position de non interférence et par les modalités de la distribution de son aide (*request based approach*). Selon lui, «la croissance économique est le moteur principal du développement»⁵ et l'aide doit contribuer à créer les conditions d'une croissance économique pérenne. Par conséquent, il faut axer l'aide sur un ensemble de facteurs qui favorisent le développement du secteur privé, car c'est le développement du secteur privé qui est à la base de la croissance (développement d'infrastructures et des ressources humaines, transferts de technologie, mise en place d'un système juridique, etc.) Enfin, le Japon met l'accent sur l'importance de rembourser les dettes contractées⁶.

¹ Il s'agit de la première génération de NPI : Hong Kong, Singapour, Corée du Sud, Taiwan.

² Renonciation à la guerre et interdiction de reconstruire une armée.

³ Par exemple, le gouvernement a utilisé l'APD pour soutenir l'internationalisation des entreprises japonaises dans les années 1980.

⁴ Sur le modèle japonais, voir Mitsuya Araki, «Japan's Official Development Assistance: the Japan ODA Model That Began Life in Southeast Asia», *Asia-Pacific Review*, Vol.14, No.2, 2007, p.27.

⁵ *Japan 2003. Examen du CAD par les pairs : principales conclusions et recommandations*, OCDE, 2004, www.ocde.org

⁶ Mitsuya Araki, loc. cit. p.27.

I – ADMINISTRATION ET PRINCIPES DE L'AIDE.

1. Structure de l'administration de l'aide.

Selon le dernier examen par les pairs de l'OCDE, «le système d'aide japonais demeure l'un des plus éclatés et les plus complexes parmi les membres du CAD»⁷. Cette fragmentation et les problèmes de cohérence qui en résultent constituent l'un des principaux obstacles à une plus grande efficacité de son APD.

On dénombre cinq acteurs impliqués dans la gestion de l'aide publique au développement : trois ministères et deux agences⁸, auxquels viennent s'ajouter d'autres entités au rôle moins important ou ponctuel. En 2003, lors de la réforme de l'aide, le MOFA est devenu le ministère le plus important en matière de gestion et de formulation de la politique d'aide. Désormais, c'est lui qui formule la politique d'aide publique au développement et qui assure la coordination de l'aide entre les différents acteurs. La vision du MOFA selon laquelle l'aide doit principalement «soutenir la diplomatie japonaise, améliorer les conditions sociales et politiques des pays pauvres»⁹ s'est imposée au détriment de celle du METI¹⁰ («l'aide doit d'abord servir les intérêts économiques du Japon»).

À l'intérieur du MOFA, c'est le Bureau de la coopération économique (ECB) qui s'occupe de l'aide : en plus de son rôle dans la formulation de la politique d'APD et de coordinateur, il a des responsabilités en matière d'acheminement des dons, de supervision des prêts et de gestion de la coopération technique. L'ECB gère également les demandes de subvention d'APD de la part des pays en développement. Jusqu'en 2006, en vertu de ses principes de non ingérence et d'auto-assistance (*self-help*) et selon son modèle d'aide, le Japon n'octroyait son aide qu'aux pays qui en faisaient la demande. Lors des réformes de 2003, cette politique passive (*request based approach*) a été modifiée vers une approche proactive : le Japon prend désormais des initiatives et propose l'aide (*country specific approach, policy based approach*). Il est à noter que l'ECB consulte le MOF et le METI pour ce qui a trait à l'octroi des prêts d'aide¹¹.

L'agence japonaise de coopération internationale est le bras exécutif du MOFA. Une réforme en octobre 2008 a modifié son statut¹². D'une part, il s'agit d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'aide. D'autre part, le gouvernement cherche à mettre en place une approche plus intégrée en plaçant les principaux instruments de l'aide (prêts,

⁷ *Examen par les pairs: Japon (2003)*, OCDE, 2004, p.17

⁸ Ministère des Affaires étrangères (MOFA), ministère des Finances (MOF), ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI). L'agence japonaise de coopération internationale (JICA) est l'organe exécutif du MOFA tandis que la banque japonaise pour la coopération internationale (JICB) est celui du MOF.

⁹ *Examen par les pairs: Japon (2003)*, loc cit. p.17.

¹⁰ Norbert Palanovics, «Quo vadis Japanese ODA? New developments in Japanese Aid Policies», *Asia Europ Journal*, Vol. 4, Issue 3, 2006, p.370.

¹¹ *Examen par les pairs: Japon (2003)*, loc cit. p.17.

¹² La JICA ainsi qu'une partie de la JIBC (OECD) ont fusionné pour créer une nouvelle JICA. OECF : Fond japonais de coopération économique extérieure.

dons, coopération technique) sous la responsabilité d'une même agence : la JICA¹³. À terme, il est prévu que la JICA devienne l'agence principale de l'aide.

Au niveau du ministère des Finances (MOF), c'est le Bureau International qui est en charge des questions en lien avec l'APD. Celui-ci détermine le budget d'APD, il fournit les fonds (pour les prêts d'aide) à la JIBC et il assure la liaison avec les institutions financières internationales (FMI, BM). Les objectifs du MOF sont traditionnellement opposés à ceux du MOFA en ce sens que le MOF se préoccupe avant tout de la rigueur fiscale : «contrôle du budget des autres ministères, élimination du gaspillage financier, assurer la survie des banques japonaises»¹⁴. L'orientation prônée par le MOF rejoint traditionnellement celle du ministère de l'Économie et de l'Industrie (METI) : mettre de l'avant la place du secteur privé¹⁵. La banque japonaise de coopération internationale (JBIC) est l'organe exécutif du MOF.

Le METI participe à la formulation de la politique d'APD par l'intermédiaire de son Bureau du Commerce et de la Coopération Économique. Ainsi que mentionné ci-dessus, les visions du METI s'opposent à celles du MOFA. Enfin, la Diète (parlement japonais) a également un impact sur l'aide : ce sont les membres du Parlement qui approuvent (ou rejettent) en dernière instance les budgets du gouvernement dont celui de l'aide publique au développement.

En dehors de ces entités on recense d'autres acteurs qui ont également un impact sur l'APD japonaise : le Cabinet du Premier Ministre (arbitrage entre les intérêts divergents des ministères), la communauté des affaires dont le lobbying a un impact très important sur la formulation de la politique étrangère japonaise¹⁶. On note également les ONG, l'opinion publique, les commissions ad hoc mises sur pied par le gouvernement japonais pour évaluer l'APD ou participer au processus de formulation des politiques d'APD. Il est à noter que cette multitude d'acteurs aux intérêts divergents a des conséquences importantes sur la cohérence et l'efficacité de l'aide japonaise.

2. Principes de l'aide

L'aide japonaise est encadrée par une structure pyramidale : la Charte d'aide publique au développement définit les grandes orientations de l'aide, les politiques de moyen terme (PMT) énoncent les orientations spécifiques pour une période donnée (5ans). Les programmes par pays (PPP) précisent les modalités de l'aide envers un bénéficiaire particulier.

a. La Charte de 2003.

La Charte de l'APD pose les principes directeurs de la politique d'aide et formule les objectifs de l'aide : celle-ci doit «contribuer à la paix et au développement à l'échelle

¹³ MOFA, «Chapter 3» *Diplomatic Blue Book 2008*, p.26. www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2008/

¹⁴ Glenn D. Hook et al. *Japan's International Relations : Politics, Economics and Security*. Routledge : 2005, p.50.

¹⁵ Ibid. p.51.

¹⁶ Ibid. p.62: «à travers la distribution d'APD et une diplomatie qui vise à stabiliser les relations avec les autres États, le gouvernement japonais crée les conditions pour le commerce et l'investissement des entreprises japonaises».

mondiale, et partant à assurer la sécurité et la prospérité du Japon lui-même»¹⁷. Si le Japon acquiesce aux recommandations de l'OCDE en ce sens que l'APD doit contribuer au développement des pays récipiendaires, il s'en éloigne lorsqu'il affirme que l'aide doit aussi servir les intérêts du donneur. Cette position s'inscrit dans la vision du MOFA, partisan d'une *utilisation stratégique* de l'aide. On trouve un bon exemple de ce point de vue dans le discours du ministre des Affaires étrangères en poste en 2006 (Taro Aso) pour qui «l'aide doit servir à renforcer les liens entre le Japon et les pays qui partagent les mêmes intérêts que le Japon».

2003 a vu une réforme profonde de la politique d'aide du Japon¹⁸, ce qui s'est traduit par la réforme de la Charte. De manière générale, la nouvelle Charte vise à améliorer l'efficacité, la flexibilité, la cohérence et la transparence de l'aide. Il s'agit de mettre l'accent sur la qualité de l'aide plutôt que la quantité.

La Charte énonce des principes de base qui doivent encadrer la mise en œuvre de l'aide :

-L'auto-assistance. Ce principe s'inscrit dans la continuité du modèle japonais et en accord avec l'approche de non ingérence. Cela implique que le Japon accorde son aide à des pays qui ont déjà entamé des démarches de développement, dans le respect du principe d'appropriation, c'est-à-dire en accordant la «priorité aux stratégies de développement choisies par les pays eux-mêmes»¹⁹.

-La sécurité humaine. Ce concept a été forgé par le PNUD en 1994, mais qui s'est surtout développé à partir de la décennie 2000. Il se définit comme «la sécurité contre les menaces chroniques, telles que la faim, la maladie et la répression; la protection contre des perturbations soudaines et nocives dans le mode de vie quotidien»²⁰. Pour le Japon, l'approche de sécurité humaine implique que l'aide soit «centrée sur la protection sur la protection de l'individu et de ses moyens d'action» et vise «le renforcement des communautés locales»²¹.

- L'équité. Ce principe se réfère aux disparités entre région et pays, entre groupes sociaux à l'intérieur d'un même pays, ainsi qu'aux disparités entre les genres. Le Japon concentre une majorité de ses programmes d'APD à l'amélioration de la condition des femmes.

-Le quatrième principe est celui de la prise en compte de l'expérience du Japon dans la mise en place des programmes d'aide tout en «respectant des politiques de développement retenues par les pays en développement»²², et fait état de mesures destinées à augmenter la cohérence des politiques d'aide.

¹⁷ Japon 2003. *Examen du CAD par les pairs : principales conclusions et recommandations*, www.ocde.org

¹⁸ Ces réformes sont dues à l'un ensemble de facteurs issus à la fois du contexte international et de la situation intérieure. Sur le plan international, ces facteurs se réfèrent aux nouveaux défis de l'aide apparus dans les années 2000 (croissance durable, sécurité, etc.) Au niveau interne, ces facteurs se rapportent à la récession économique que connaît le Japon depuis la fin des années 1990, à une critique accrue (extérieure et intérieure) des politiques d'aide, à la diminution des budgets d'aide, etc.

¹⁹ Pour une définition exhaustive du principe d'auto-assistance, voir: «Charte japonaise de l'aide publique au développement» *Examen par les pairs: Japon*, loc cit. p.191.

²⁰ Alex Macleod et Dan O'Meara, *Théories des Relations Internationales – Contestations et résistances* (CEPES), Athéna Éditions : 2007, p.363.

²¹ «Charte japonaise de l'aide publique au développement», loc cit. p.191

²² Idem.

- La promotion d'une collaboration accrue avec la communauté internationale (institutions internationales, autres fournisseurs d'aide tels les ONG et le secteur privé).

b. La politique de moyen terme.

La dernière politique de moyen terme date de 2005 et fixe les priorités suivantes :

- projets en accord avec l'approche de sécurité humaine,
- réduction de la pauvreté, croissance durable, consolidation de la paix, problèmes d'envergure mondiale,
- efficacité de l'aide.

c. Assistance par pays:

L'assistance par pays consiste à formuler un agenda d'une période de cinq ans pour les pays - cible qui reçoivent un montant élevé de l'aide japonaise. Ce plan est établi en fonction des besoins de développement du pays bénéficiaire, et des stratégies de développement déjà en place. Il précise également la signification que revêt pour le Japon la politique d'aide au pays bénéficiaire et la direction dans laquelle le Japon souhaite étendre son aide (zones prioritaires, enjeux, etc.).

II - ENJEUX DE L'AIDE

1) La lutte contre la pauvreté

Les objectifs de développement du millénaire et les principes généraux énoncés dans la Charte guident la stratégie du Japon en matière de réduction de la pauvreté. En 2007, selon les données disponibles dans la section 2 du rapport sur la Coopération Internationale du Japon²³, le secteur lutte contre la pauvreté a absorbé 20.3% de l'aide japonaise²⁴.

L'aide du Japon se divise comme suit :

- Aide à l'éducation (primaire, supérieure, technique, formation professionnelle, accueil d'étudiants étrangers)
- Aide à la santé et au bien-être : ce volet comprend des mesures au niveau de la santé de l'enfant et la santé maternelle, ainsi que la collaboration avec des entités locales
- Accès à l'eau et aux installations sanitaires
- Aide pour la lutte contre les disparités hommes-femmes
- Aide à l'agriculture, au développement rural et maritime.

2) La croissance durable

²³ «Measures for Each of the Priority Issues» *White Paper on Official Development Assistance 2008*, www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008

²⁴ Le pourcentage est calculé sur total qui comprend l'ensemble des mesures (prêts et dons) destinées aux trois premiers domaines d'intervention prioritaires, à savoir : la lutte contre la pauvreté, la croissance durable, les problèmes d'envergure mondiale. Les données sur l'aide à la consolidation de la paix de sont pas disponibles.

Pour l'année 2007 et selon les données du rapport du gouvernement japonais sur l'aide, ce domaine d'intervention a reçu 46.9% de l'aide²⁵. L'importance du volume d'aide consacrée à la croissance durable s'explique surtout par la part consacrée aux infrastructures économiques, dans les secteurs du transport et de l'énergie. Le Japon estime que l'infrastructure est à la base de tout développement c'est pourquoi son aide est traditionnellement importante dans ce domaine. Il fait une distinction entre l'infrastructure de grande échelle et celle de petite taille. L'infrastructure de grande échelle fait référence aux infrastructures de transport (routes, ports, etc.) mais aussi aux installations qui permettent l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, etc.). Les infrastructures de petite taille visent à dynamiser l'économie locale. La majeure partie de l'aide au niveau des infrastructures de grande taille s'effectue sous forme de prêt tandis que les infrastructures de petite taille bénéficient de dons.

Les autres volets de l'aide à la croissance durable se divisent comme suit :

- Mesures de soutien aux institutions et à la mise en place de politiques spécifiques (*policy formulation* et *institution building*). Ces mesures relèvent de l'aide à la démocratisation²⁶, à la lutte contre la corruption, à l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de l'administration, à la mise en place de réformes légales et institutionnelles, etc.
- Mesures d'aide au développement des ressources humaines. Pour le Japon, ce type d'aide est un moyen de renforcer les relations bilatérales mais aussi d'encourager les efforts d'auto-assistance des pays (appropriation). Cette aide prend majoritairement la forme de coopération technique au niveau de l'éducation primaire, des niveaux supérieurs, des formations techniques et professionnelles, etc.
- Mesures d'aide au niveau des technologies d'information et de communication. La part de l'aide à ce secteur reste marginale car le Japon estime que le secteur peut être développé par le biais d'initiatives privées.
- Autres mesures : le Japon inclut également dans cette section les mesures destinées à la promotion du commerce et de l'investissement car il estime que la croissance économique ainsi générée constitue l'un des éléments essentiels du développement.

3) Les problèmes d'envergure mondiale

En 2007, l'aide destinée aux problèmes d'envergure mondiale a représenté environ 33.87% de l'aide japonaise²⁷.

Parmi ce volet, c'est la lutte contre les changements climatiques qui a retenu l'attention du Japon en 2008. Le Japon est impliqué de longue date dans les questions environnementales et joue un rôle de leader. Concernant cet enjeu, la politique d'aide du Japon est basée sur sa propre expérience. Sa forte croissance économique et son

²⁵ Ce pourcentage a été calculé de la même façon que celui de la lutte contre la pauvreté. Voir référence 24.

²⁶ Aide lors des processus électoraux, par exemple.

²⁷ Pourcentage calculé de la même façon que les précédents. Voir référence 24.

développement industriel sont allés de pair avec une importante dégradation de son environnement, c'est pourquoi il cherche à aider les pays en développement à atténuer les impacts négatifs d'un développement non soucieux de l'environnement.

Le Japon est partisan d'une approche intégrée: il considère que le développement et les problèmes engendrés par les changements climatiques ne peuvent être abordés séparément, la croissance et le développement ne pouvant être réalisés sans lutter contre les conséquences néfastes des changements climatiques. Par conséquent, son aide s'articule autour de deux aspects : d'une part il encourage les efforts des PED en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et d'autre part il aide les PED qui souffrent des conséquences des changements climatiques. L'aide japonaise s'articule autour de mesures de réduction des émissions des gaz à effets de serre, de prévention de la pollution et couvrent des champs variés comme l'énergie, les transports, la préservation de la forêt, la prévention des catastrophes écologiques, le soutien au développement rural, etc.

En janvier 2008, au Forum de Davos, le Japon a annoncé la création du «Programme de développement Cool Earth», qui chapeaute le «Partenariat Cool Earth». Cette initiative post-Kyoto vise à aider les pays en développement dans leur lutte contre le réchauffement climatique. Le Japon contribue à cette initiative à hauteur de 10 millions de dollars US.

En dehors du «Partenariat Cool Earth», le Japon aide les PED par le biais du «Mécanisme de Développement Propre» ainsi que par l'aide bilatérale traditionnelle. En octobre 2008, le Japon délivrait de l'aide bilatérale à environ 60 pays.

Pour ce qui est des autres mesures d'aide concernant les problèmes d'envergure mondiale, l'aide du Japon se répartit entre :

- problèmes environnementaux (lutte contre la pollution, préservation de l'environnement)
- lutte contre les épidémies (SIDA, tuberculose, paludisme, polio, etc.)
- problèmes concernant l'alimentation (ex : augmentation du prix du riz)
- problèmes concernant les ressources et l'énergie
- catastrophes naturelles (prévention et reconstruction)
- terrorisme et piraterie (sécurité maritime lutte contre le terrorisme)
- le crime organisé (lutte contre la drogue, le trafic d'êtres humains, etc.)

4) Les opérations de maintien de la paix.

De juin 2007 à décembre 2008 le Japon a occupé la présidence de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies (CCP, fondée en 2005), ce qui explique son attention soutenue à l'aide dans ce domaine. L'aide comptabilisée dans les opérations de maintien de la paix comprend l'aide en situation de conflit (aide alimentaire aux réfugiés, par exemple) et les mesures prises après le conflit (désarmement, démobilisation et réintégration des anciens soldats par exemple). Le Japon contribue aux opérations de maintien / consolidation de la paix par le biais de l'aide multilatérale et bilatérale, sous forme de dons, coopération technique et prêts. L'Irak, l'Afghanistan et le Soudan constituent des zones privilégiées, cependant le Japon a également mis en place des programmes au Cambodge, Sri Lanka, Kosovo, Timor-Leste, Népal, etc. La lutte contre les mines anti-personnelles et les armes légères fait aussi partie de l'aide comptabilisée

dans les opérations de maintien de la paix. Il est à noter que les données sur les montants alloués à ce type d'aide sont non disponibles ou très difficiles d'accès.

II - STATISTIQUES DE L'AIDE :

1. Statistiques générale de l'APD²⁸ :

Tableau 1. APD totale (millions US\$)

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD totale	9282.96	8879.66	8922.46	13125.55	11135.74	7678.95

De 1991 à 2001, le Japon a occupé la position de plus grand donneur. De 2001 à 2006, il a occupé la seconde place, derrière les États-Unis. En 2007, la forte baisse de son APD l'a placé en cinquième position derrière les États-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France. Bien que le Japon demeure l'un des principaux donateurs parmi les membres du DAC, on note une diminution continue de son APD à partir de 2000. Les exceptions de 2005 et 2006 s'expliquent par les opérations d'allègement de la dette (Irak, Indonésie), sans la prise en compte des remises de dette, en 2006, l'APD a enregistré une baisse de 4.1% par rapport à l'année précédente²⁹.

Tableau 2. Rapport APD/PNB

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD/PNB	0.23	0.2	0.19	0.28	0.25	0.17

Le rapport APD/PNB du Japon se situe très en deçà de l'objectif de 0.7 % recommandé par l'ONU. Le Japon se situe également en dessous de la moyenne des autres donateurs qui s'élève à 0.46% du PNB. En 2007, il se situait en queue de peloton, au 20^{ème} rang sur 22³⁰. Il est à noter que le Japon a traditionnellement un rapport APD/PNB peu élevé, sa contribution record s'élevant à 0.34% en 1984. Ces dernières années, la part peu élevée du budget total affectée à l'aide, ainsi que la tendance générale à la baisse s'explique en partie par la stagnation persistante de l'économie japonaise.

Tableau 3. Aide bilatérale (millions US\$)

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aide bilatérale nette	6692.29	6334.23	5917.19	10385.17	7261.75	5778.15

En 2007, selon le MOFA, la part de l'APD bilatérale s'élevait à 75.2% de l'APD totale nette³¹. En 2007, selon le MOFA, l'aide bilatérale brute était composée à 22% de coopération technique, à 29% de dons, et 49% de prêts. Au niveau de la répartition de l'aide bilatérale par région, la part de l'Asie reste importante même si elle tend à se réduire (elle est passée de 60.7% en 2002 à 28.3% en 2007), tandis que la part de l'Afrique est celle qui a le plus augmentée, passant de 8.7% en 2002 à 29.4% en 2007³².

²⁸ Les données des tableaux de cette partie sont tirées de : OCDE, Direction de la coopération pour le développement (DDC-DAC), Statistiques de l'aide japonaise en ligne : <http://stats.oecd.org/qwids/>

²⁹ *White Paper on Official Development Assistance 2006* www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2006

³⁰ *White Paper on Official Development Assistance 2008*, p.49. www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008

³¹ *White Paper on Official Development Assistance 2008*, loc cit. p.44, p. 46.

³² Ibid. p.47.

Tableau 4. Prêts (millions US\$)

2002	2003	2004	2005	2006	2007
5266.19	5982.36	6039.96	6705.38	5539.65	5682.67

Le Japon est le donneur dont la part des prêts dans l'aide est la plus élevée. On distingue une tendance à la baisse sur le long terme: en 1975, la part des prêts était de 82%, en 2002, de 55% et de 49% en 2007. La place centrale des prêts dans l'aide du Japon doit se comprendre d'une part en lien avec son expérience (il a lui-même eu recours à l'emprunt par le passé); et d'autre part en lien avec le modèle japonais : selon le Japon, les prêts «favorisent les efforts d'auto assistance et respectent davantage le principe de l'appropriation par les pays bénéficiaires». Ses prêts d'APD sont assortis de conditions libérales et en général non liés.

Tableau 5. Remise de dette (millions US\$)

2002	2003	2004	2005	2006	2007
261.45	161.74	2412.96	4775.69	3212.23	1941.33

Parmi les donneurs du CAD, «le Japon est celui qui détient le plus de créances bilatérales», toutes catégories de pays en développement confondues (PMA, etc.). De nombreuses critiques se sont élevées concernant la politique de prêts du Japon, notamment à propos de la question de la soutenabilité de la dette (le Japon continuant à consentir des prêts à des PED à faible revenus et déjà très endettés). Pour répondre à ces critiques et en lien avec l'initiative PPTE, le Japon a mis en place des mesures d'allègement de la dette. Les régions qui ont le plus bénéficié des remises de dette en 2007 sont l'Afrique (815.60 millions de dollars US), le Moyen Orient (749.44 millions de dollars US) et l'Asie du Sud (10.78 millions de dollars US).

Tableau 6. Dons, incluant les remises de dette (millions US\$)

2002	2003	2004	2005	2006	2007
4372.63	4443.05	7130.57	9173.57	7650.27	5982.8

En 2007, la part des dons s'élève à 77.9% de l'APD totale (en incluant les remises de dettes). Par contre, cette part retombe à 44.1% de l'APD totale lorsque l'on exclut les remises de dette³³. À l'exception de 2005, le Japon a fourni davantage d'aide sous forme de dons aux PMA qu'aux autres pays en développement, toutefois cet écart tend à se réduire en 2006 et 2007³⁴.

Tableau 7. Aide multilatérale (millions de dollars US)

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aide multilatérale totale	2590.67	2545.43	3005.27	2740.37	3873.98	1900.8
Agences des Nations Unies	832.05	879.52	1259.72	1087.41	587.69	566.71
FMI, Banque Mondiale	337.94	203.69	270.68	146.57	190.86	172.67
Banques régionales	392.75	480.24	449.96	487.09	453.96	459.82
Fonds pour l'environnement mondial	...	161.95	86.82	85.24	...	137.27
Protocole de Montréal	0.48	0.44	0.44	0.68	0.79	0.83

³³ *Ibid.* p.45.

³⁴ Voir tableau p.51, *White Paper on Official Development Assistance 2008*, loc cit.

L'aide multilatérale représente en 2007 environ 25% de l'APD japonaise totale. Depuis 2002, le Japon se classe parmi les premiers rangs des contributeurs aux institutions multilatérales. Malgré l'importance de sa contribution, «en 2002, il n'avait pas encore défini de véritable politique officielle concernant l'aide multilatérale»³⁵. Le dernier examen de l'aide estime qu'en se posant comme contributeur de premier plan aux instances multilatérales, le Japon cherche à renforcer son influence sur ces dernières afin «d'en améliorer l'efficacité et l'intégrité». Il est à noter que le Japon utilise l'aide multilatérale pour aider les pays qu'il peut difficilement atteindre par l'aide bilatérale.

Parmi les Banques de développement régionales, on note que c'est à la Banque asiatique de développement que le Japon apporte la plus grande contribution. Concernant les institutions financières internationales, la stratégie du Japon consiste en «mettre à profit leur fonction de dialogue» et «veiller à ce que la philosophie du Japon se reflète dans leurs activités». Pour ce qui est du Fonds pour l'environnement mondial et du Protocole de Montréal, la contribution du Japon doit se comprendre en lien avec sa politique de protection de l'environnement.

2. La destination de l'aide

2.1 Asie

Aide accordée à l'Asie (millions de dollars US)

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Asie (totalité)	19.09	23.82	26.43	38.33	47.66	24.69
Asie centrale	..	..	..	..	..	0.37
Asie du Sud	..	..	..	..	..	0.36
Asie de l'Est	2.63	5.54	3.98	5	3.46	2.81
Asie Centre & Sud	0.55	0.26	0.81	0.11	0.61	5.09

Source : OCDE, Direction de la coopération pour le développement (DDC-DAC), Statistiques de l'aide japonaise en ligne : <http://stats.oecd.org/qwids/>

Pourcentage de l'aide accordée à l'Asie :

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Asie	60.7	53.6	42.7	36.7	26.6	28.3

Source : MOFA, *White Paper on Official Development Assistance 2008*, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008/part3-1.pdf>.

La Charte d'APD japonaise désigne l'Asie comme la région prioritaire de l'APD, en raison des «liens que ces pays entretiennent avec le Japon et du fait que ces pays ont un impact majeur sur la stabilité et la prospérité du Japon»³⁶. Le Japon est le donneur le plus important de la région. En 2002, 9 des 10 principaux bénéficiaires de son aide étaient des pays asiatiques et en 2007, 7 des 10 principaux bénéficiaires étaient situés en Asie. En 2007, l'Asie de l'Est a absorbé 19.1% de l'aide bilatérale totale, l'Asie du Sud 4.5%, l'Asie centrale, 3.5%³⁷. Il est à noter que l'aide à l'Asie de l'Est devrait connaître

³⁵ Japon 2003. *Examen du CAD par les pairs*, loc cit. p.139.

³⁶ *White Paper on Official Development Assistance 2008*, loc cit. p.1 (Chapitre 2. Section3.)

³⁷ *White Paper on Official Development Assistance 2008*, loc cit. Partie III, Section 2, Chapitre 3 (pp2-7)

une baisse significative pour la prochaine année, le Japon ayant annoncé la suspension de son aide à la Chine à partir de 2008.

Le Japon est à l'origine de l'Initiative pour le développement de l'Asie de l'Est (IDEA), dont la première réunion s'est tenue en 2002. Cette initiative visait à partager «des connaissances pratiques et théoriques accumulées grâce à la rapide croissance économique des pays d'Asie de l'Est» et dont les conclusions de la première réunion ne sont pas sans rappeler la vision de l'aide publique au développement du MOFA : «il a été rappelé que l'APD agit comme catalyseur de l'investissement et des échanges»³⁸.

2.2 Afrique

Aide à l'Afrique (millions de dollars US)

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique (totalité)	2.59	2.03	2.21	3.57	13.65	14.42
Nord du Sahara, région	0.47	0.05	0.07	0.18	..	..
Sud du Sahara, région	0.07	0.28	0.05	..	5.44	88.58

Source : OCDE, Direction de la coopération pour le développement (DDC-DAC), Statistiques de l'aide japonaise en ligne : <http://stats.oecd.org/qwids/>

Pourcentage de l'aide accordée à l'Afrique

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique	8.7	8.8	10.9	10.9	34.1	29.4

Source: MOFA, *White Paper on Official Development Assistance 2008*, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008/part3-1.pdf>. Tableau III- Tendances de l'APD bilatérale par région.

En 2002, le contigent africain a reçu 8.7% de l'APD bilatérale totale, contre 29.4% en 2007. Concernant l'Afrique subsaharienne ce pourcentage est passé de 10% en 2002 à 20.5% en 2007. L'augmentation de l'aide à l'Afrique s'est en fait réalisée à partir de 2006, où l'APD à l'Afrique a brusquement augmenté à 34.2% de l'APD totale.

Le Japon est à l'origine de la conférence de Tokyo sur le développement africain (TICAD). La TICAD I (1993) «avait contribué à alerter la communauté internationale sur les graves difficultés auxquelles se heurtait le développement de l'Afrique» particulièrement après la fin de la guerre froide. La TICAD II (1998) avait abouti au Programme d'action de Tokyo, une stratégie visant à «la prise en main du processus de développement par les pays africains et sur le partenariat international». La TICAD III (2003) a fait le point sur les mesures issues des conférences précédentes et décidé de mesures concrètes pour soutenir le NEPAD (nouveau partenariat pour le développement à l'Afrique). La TICAD IV (2008) a vu le Japon déclarer son intention de doubler son APD à l'Afrique d'ici 2012, et l'adoption de la déclaration de Yokohama.

³⁸ Japon 2003. *Examen du CAD par les pairs*, loc. cit. p.138.

Il est à noter que le Japon a fait l'objet de critiques au niveau de son choix de pays bénéficiaires. L'examen par les pairs de 2003 notait qu'à la suite de la décision du CAD d'accorder la «priorité aux pays à faible revenus», le Japon n'avait pas encore défini une stratégie globale à l'égard des pays pauvres et des populations pauvres. En 2001, 16% de l'APD bilatérale japonaise est allée aux PMA, contre 45% aux autres pays à faible revenus et 34% aux pays à revenus intermédiaire de la tranche inférieure. Parmi les 10 premiers bénéficiaires de son aide, on compte seulement un PMA.

2.3 Autres

Aide accordée aux autres régions

Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amérique	1.11	2.75	1.73	3.42	7.27	8.26
Océanie	0.53	2.29	1.65	3.28	1.02	2.36
Europe	0.51	0.07	-0.06	0.67	1.33	0.32
Moyen Orient	0.29	0.13	0.56	1.35	4.15	0.94

Source : OCDE, Direction de la coopération pour le développement (DDC-DAC), Statistiques de l'aide japonaise en ligne : <http://stats.oecd.org/qwids/>

Pourcentage de l'aide accordée aux autres régions

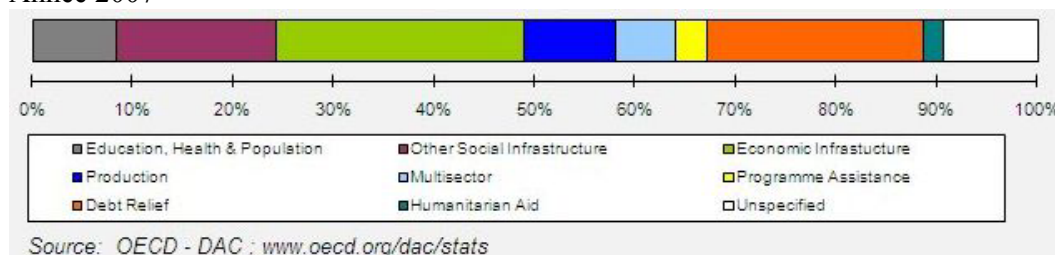
Période	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amérique latine	8.8	7.7	5.2	3.9	5.8	3.9
Océanie	1.4	0.9	0.7	0.9	1.0	1.2
Europe	1.8	3.6	2.4	3	3	0.8
Moyen Orient	3.1	6.9	17.3	33.2	14.1	16.4

Source: MOFA, *White Paper on Official Development Assistance 2008*, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008/part3-1.pdf>. Tableau III- Tendances de l'APD bilatérale par région.

Le Moyen Orient est la région qui reçoit le plus d'aide japonaise après l'Asie et l'Afrique. La part de l'APD japonaise consacrée à la région a fortement augmenté en 2004 et 2005, elle a ensuite baissé à nouveau, tout en restant supérieure aux pourcentages avant pic. La part d'APD que consacre le Japon à l'Amérique latine, l'Océanie et l'Europe est relativement faible. Pour l'Amérique latine, on note une diminution constante depuis 2002, ainsi que pour l'Europe. La part de l'aide à l'Océanie reste constante, oscillant entre 0.9% et 1.4%.

3. L'aide par secteur

Année 2007



L'aide sectorielle du Japon se caractérise par l'importance du volet infrastructure économique. Toutefois, cette part tend à diminuer : de 35% en 2001-02, elle est passée à

23% en 2007. L'un des changements majeurs de l'aide sectorielle japonaise est l'importance qu'a prise la part de l'aide «remise de dette». La structure de la répartition de l'aide par secteur, n'a pas réellement changé depuis le dernier examen de l'aide : les secteurs le plus importants demeurent l'infrastructure économique (23.63%), l'infrastructure sociale et l'éducation (27.19%), l'aide à la production (9.88%) et la remise de dette (15.03%). L'aide japonaise est toutefois plus équilibrée qu'en 2001-02 avec une part plus grande consacrée aux autres secteurs tels que l'aide humanitaire et l'aide programme.

L'examen par les pairs de 2003 formule la même critique à l'égard du choix des secteurs du Japon que concernant son choix de l'aide aux pays bénéficiaires : «seule une fraction réduite de l'aide du Japon allouée aux secteurs sociaux va effectivement aux services sociaux de base».

Conclusion

Malgré les nombreuses améliorations qui pourraient être apportées, il semble que la politique d'APD du Japon reste globalement perçue comme très positive. Au niveau du grand public, le Japon bénéficie en effet d'une image de donneur très généreux, de plus grand contributeur en Asie, de partisan d'une approche différente des bailleurs de fonds occidentaux, d'intégrité, etc. Les points négatifs de l'APD japonaise concernent la cohérence, un rapport APD/PNB très bas, une aide concentrée sur l'infrastructure matérielle, la non-inclusion des ONG dans le processus de distribution de l'aide, etc.

Au niveau du rapport APD/PNB, force est de constater que malgré un faible pourcentage, le volume de l'aide japonaise reste parmi les plus importants de tous les membres du CAD. Par conséquent, on peut se demander si cette faiblesse constitue un réel problème.

La question du suivi est un autre point critiqué dans les examens par les pairs précédents. En 2003, lors de la réforme de l'aide, le MOFA a mis en place un suivi gouvernemental en créant une Commission consultative sur la réforme de l'APD. Par la suite il a mis sur pied une commission externe (constituée de membres non-gouvernementaux) ainsi que d'autres groupes consultatifs ("ad hoc" et spécialisés) rassemblant des membres de la société civile, du gouvernement ou du secteur privé. Ces groupes de travail démontrent la volonté du gouvernement japonais de pallier aux manques pointés par l'OCDE, toutefois ces efforts restent insuffisants en raison de la fragmentation des groupes de travail et de la lourdeur du processus consultatif.

La sensibilisation du public constitue un autre point négatif. Le dernier examen des pairs de 2003 notait une «certaine lassitude à l'égard de l'aide» de la part du public japonais. Il l'attribuait au contexte de morosité économique que connaît le Japon depuis la fin des années 1990 mais aussi à un manque de sensibilisation de la part du gouvernement. Il recommandait donc une politique de sensibilisation plus active de la part des autorités japonaises. Le prochain examen des pairs, en décembre 2009, devrait pouvoir évaluer les mesures prises par le Japon concernant ce sujet.

Concernant les critiques formulées au niveau de la répartition sectorielle de son aide, on note une évolution du Japon ces dernières années. Celui-ci tente en effet de développer davantage les domaines liés aux ressources humaines et à l'infrastructure sociale plutôt que le secteur traditionnel des infrastructures matérielles.

La critique principale qui peut être faite à l'aide japonaise est celle de la cohérence. L'éclatement de la structure de gestion de l'aide japonaise constitue en effet un frein majeur à l'efficacité de l'aide. Cependant, en octobre 2008, la réforme de la JICA vers une plus grande concentration des responsabilités entre ses mains démontre la volonté du Japon d'améliorer la cohérence et l'efficacité de son aide.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies:

Glenn D. Hook et al. 2005. *Japan's International Relations : Politics, Economics and Security*. London : Routledge, 672p .

Alex Macleod et **Dan O'meara**. 2007. *Théories des Relations Internationales – Contestations et résistances*. Coll. CEPES. Montréal : Athéna, 515p.

Articles de périodiques scientifiques:

Mitsuya Araki, «Japan's Official Development Assistance: the Japan ODA Model That Began Life in Southeast Asia», *Asia-Pacific Review*, Vol.14, No.2, 2007, p.17-29.

Norbert Palanovics, «Quo vadis Japanese ODA? New developments in Japanese Aid Policies», *Asia Europ Journal*, Vol. 4, Issue 3, 2006, p.365-379.

Publications officielles:

Japan 2003. Examen du CAD par les pairs : principales conclusions et recommandations, OCDE, 2004, www.ocde.org

Examen par les pairs: Japon (2003), OCDE, 2004, www.ocde.org.

OCDE, Direction de la coopération pour le développement (DDC-DAC), Statistiques de l'aide japonaise en ligne : <http://stats.oecd.org/qwids/>

Diplomatic Blue Book 2008, Ministry of Foreign Affairs
www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2008/

White Paper on Official Development Assistance 2008, Ministry of Foreign Affairs
www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008

White Paper on Official Development Assistance 2006, Ministry of Foreign Affairs
www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2006

Sites web:

OCDE, www.ocde.org.

Ministry of Foreign Affairs of Japan: www.mofa.go.jp

Japan International Cooperation Agency, <http://www.jica.go.jp/english/>