

La coopération japonaise et le développement : Le Japon est-il un modèle de générosité ?

Emmanuelle BERTRAND

Une première approche de la coopération japonaise passe par une présentation chiffrée de l'évolution de son Aide Publique au Développement sur longue période. Cet état des lieux fournira les fondements d'un repérage des principales caractéristiques de cette aide.

Toutefois, resituer cette analyse monographique dans le contexte global de l'insertion à l'international du Japon permet de dégager les logiques essentielles que ce pays entend donner à ces mouvements de capitaux spécifiques.

En effet, le Japon en tant que donneur bilatéral le plus important, utilise ces fonds dans une recherche de cohérence internationale de son action, tant sur le plan micro-économique que sur le plan macro-économique, qu'il faudra préciser.

1 – Quelques données

Avec un montant s'élevant à 9 358 millions de dollars pour l'année 1997¹ et représentant 19,36 % du volume total de l'aide publique au développement, le Japon continue de s'affirmer comme le premier fournisseur d'aide au développement parmi les pays industrialisés membres du Comité d'aide au développement².

Cependant, une mise en perspective de ce volume total par l'intermédiaire du produit national brut révèle une réalité toute autre. Pour l'année 1997, avec un niveau égal à 0,22 % du PNB, le Japon est en dessous des normes fixées par le CAD — à savoir 0,3 % du PNB — se situant, ainsi, à la 19^{ème} place parmi les pays membres.

Ces deux tendances loin d'émerger sur la période récente, constituent déjà depuis de nombreuses années des éléments essentiels de l'orientation de l'ADP japonaise.

Tableau 1
Aide Publique au Développement nette en provenance du Japon

	volume en millions de \$	en pourcentage du volume total	en pourcentage du PNB
1994	13 239	22,38	0,29
1996	9 439	17,02	0,20
1997	9 358	19,36	0,22

Sources : OCDE – CAD (1996) *Série des examens en matière de Coopération et de Développement : Japon*, n° 34 et <http://www.oecd.org/dac/>.

¹ Les dernières données publiées par le Comité d'Aide au Développement (CAD) pour le Japon datent de l'année 1997.

² L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) fonctionne, notamment, à partir de comités spécialisés. Le CAD a pour objectif de parvenir à un accroissement en volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. Il est, en outre, l'organisme en charge de la récolte et de la publication des données sur l'Aide Publique au Développement des pays Membres.

Tableau 2

Comparaison de l'APD nette en provenance des pays du CAD pour 1994

Pays	volume en millions de \$	en pourcentage du volume total	en pourcentage du PNB
Japon	13 239	22,38	0,29
Etats-Unis	9 927	16,78	0,15
France	8 466	14,31	0,64
Allemagne	6 818	11,53	0,34
Royaume-Uni	3 197	5,40	0,31
Italie	2 705	4,57	0,27
Pays-Bas	2 517	4,26	0,96
Canada	2 250	3,80	0,43
Suède	1 819	3,08	0,96
Danemark	1 446	2,44	1,03
Espagne	1 305	2,21	0,28
Norvège	1 137	1,92	1,05
Australie	1 088	1,84	0,35
Suisse	982	1,66	0,36
Belgique	726	1,23	0,32
Autriche	655	1,11	0,33
Portugal	308	0,52	0,35
Finlande	290	0,49	0,31
Nouvelle-Zélande	110	0,19	0,24
Irlande	109	0,18	0,25
Luxembourg	59	0,10	0,40
	59 152	100,00	<i>norme 0,30</i>

Source : OCDE – CAD (1996).

Si ces données globales permettent, dans un premier temps, de préciser la position du Japon sur le plan international au regard des autres pays industrialisés, elles n'expriment rien sur son impact dans les pays receveurs.

Pour ce faire, une exposition plus détaillée à partir de tableaux récapitulatifs de la répartition

de l'APD en aide bilatérale et en aide multilatérale et de la répartition géographique et sectorielle de cette aide permet d'en préciser les grands contours avant de pouvoir avancer les points centraux des logiques à l'action du Japon dans les pays en développement par le biais de ces transferts.

Tableau 3Versements nets d'Aide Publique japonaise au Développement
en millions de dollars et en pourcentage

	Aide bilatérale	Aide multilatérale	ADP totale
1992	8 385	2 766	11 151
	75,19	24,81	100,00
1993	8 044	3 215	11 259
	71,44	28,56	100,00
1994	9 558	3 681	13 239
	72,19	27,81	100,00
1996	8 212	1 227	9 439
	87,00	23,00	100,00
1997	6 550	2 808	9 358
	70,00	30,00	100,00

Sources : OECD – CAD (1996) et <http://www.oecd.org/dac/>.

Tableau 4
Répartition géographique de l'aide bilatérale publique au développement du Japon
en pourcentage

	1970	1980	1985	1992
<i>Asie</i>	9,5	70,5	67,8	65,1
Moyen-Orient	3	10,4	7,9	4,3
Afrique	2	11,4	9,9	10,1
Amérique centrale et du Sud		6,0	8,8	9,1
	100	100,0	100,0	100,0

Source : M. KUORIKI (1993) « La politique japonaise d'aide au développement » in *Le Courrier Afrique – Caraïbes – Pacifique*, n° 141, septembre-octobre.

Tableau 5
Répartition géographique en 1994
en pourcentage

<i>Asie</i>	65,9
Afrique subsaharienne	13,9
Amérique du sud et Caraïbes	9,9
Moyen-Orient et Afrique du Nord	8,6
Océanie	1,5
Europe	0,2
Total	100,0

Tableau 6
Répartition géographique en 1997
en volume et en pourcentage

<i>Asie</i> dont	6 721	62,72
Autre Asie et Océanie	4 814	44,92
Asie du Sud et Asie Centrale	1 907	17,80
Europe	1 337	12,48
Amérique latine et Caraïbes	1 041	9,71
Afrique subsaharienne	1 005	9,38
Moyen-Orient et Afrique du Nord	612	5,71
Total		100,00

Sources : OCDE – CAD (1996) et <http://www.oecd.org/dac/>.

Tableau 7
Répartition de l'APD japonaise et de l'ADP totale par secteur (1995-1996)

	Japon	Total
<i>Infrastructures économiques</i>	44,83	24,14
<i>Production</i>	14,94	12,07
Autres Infrastructures sociales	12,64	13,79
Education, Santé et Population	9,77	17,24
Non spécifié	6,90	9,20
Allègement de Dettes	4,60	6,90
Secteurs divers	4,02	5,46
Programme d'Assistance	2,30	5,75
Aides d'urgence	0	5,46
	100,00	100,00

Source : <http://www.oecd.org/dac/>.

De cette description chiffrée, une première caractérisation de l'APD japonaise fondée sur quatre aspects se dégage.

a) Malgré un montant d'APD largement supérieur à ceux des autres pays membres, le Japon

fournit un effort bien inférieur à celui de certains autres pays industrialisés, tout en étant en deçà des exigences affichées par le CAD.

b) La majeure partie de cette aide est de nature bilatérale, la banque de financement des expor-

tations et des importations (JEXIM) étant le principal relais de ces mouvements.

c) D'un point de vue géographique, l'Asie constitue la principale zone bénéficiaire depuis de nombreuses décennies. En 1970, 95 % de l'ADP japonaise se dirige vers cette partie du monde. Depuis 1980, l'Asie demeure la destination privilégiée de l'APD japonaise puisqu'elle totalise des pourcentages toujours supérieurs à 60 %.

d) La répartition sectorielle, quant à elle, confirme la particularité de l'APD japonaise dans la mesure où la structure par secteur de cette aide n'est pas calquée sur celle de l'ADP totale. En effet, l'APD japonaise s'oriente principalement vers les infrastructures économiques (45 %) et le secteur productif (15 %).

De ce fait, au regard de cette exposition des principales composantes de l'APD japonaise, les discours officiels provenant du CAD et des organes gouvernementaux japonais justifiant de l'aspect « coopération internationale » de ces mouvements de capitaux nécessitent largement d'être questionnés.

En effet, quels éléments porteurs de coopération internationale peuvent parvenir à expliquer l'effort relativement faible du Japon en termes d'Aide Publique au Développement, la nature bilatérale de l'APD japonaise gérée par la banque JEXIM, la dimension asiatique de son orientation géographique ainsi que la structure productive de sa ventilation par secteurs... ?

2 – L'aide du Japon et son emprise de structure en Asie

Les réparations du Japon consécutives à la seconde guerre mondiale sont considérées comme les prémices de l'APD japonaise.

Au début des années cinquante, les transferts financiers en provenance du Japon dans la zone asiatique, se trouvent concentrés dans les pays que celui-ci avait occupés pendant les années trente et quarante. Les montants de réparations les plus conséquents se sont dirigés vers¹ :

- la Thaïlande avec 954 millions de dollars,
- les Philippines avec 550 millions de dollars,
- la Malaisie avec 540 millions de dollars,
- et l'Indonésie avec 530 millions de dollars.

Les modalités de versements de ces réparations de guerre et l'emploi de ces ressources financières par les pays bénéficiaires amènent à considérer ces transferts financiers comme une forme de coopération économique. En effet, les pays indemnisés ont pu acquérir par ce moyen une partie des biens nécessaires à la reconstruction de leur économie, ces biens étant précisément fournis par le Japon, processus favorisant par là même, l'essor de certaines industries japonaises.

A partir de cette période, les objectifs liés à l'APD japonaise ont suivi, pour chaque décennie, une logique spécifique entièrement adaptée aux nécessités et aux contraintes liées au développement et à l'expansion économique du Japon.

¹ Anne ANDROUAI (1986) « Les mécanismes de la coopération économique japonaise » in *Mondes en Développement* tome 14, n° 53, pp. 199-217.

Tableau 8 : Les évolutions des orientations de l'aide japonaise

Période	Motivations de l'aide	Zone
Années 50	Réparations de guerre.	Asie
Années 60	Aide dans le but de promouvoir les exportations et d'accroître les interdépendances économiques.	Asie
Années 70	• Les pays les moins développés sont contraints à l'achat de produits japonais. • L'approvisionnement stable en matières premières et énergétiques devient prioritaire.	Asie
Années 80 et 90	« La satisfaction des besoins humanitaires élémentaires est ajoutée à la philosophie d'aide ».	Asie

Source : M. FOUQUIN (1991) *Pacifique : le recentrage asiatique*, Economica, Paris.

– Ainsi, au cours de la décennie soixante, l'aide publique au développement est essentiellement composée de prêts destinés à encourager les échanges commerciaux entre les pays bénéficiaires et les firmes japonaises. L'octroi de prêts est conditionné à l'achat en contrepartie, de produits japonais. Ciblée principalement sur la zone asiatique, cette aide a contribué parallèlement à la formation de débouchés durables pour les firmes japonaises dans cette région.

– Si le système de prêts conditionnés est maintenu dans les années soixante-dix, l'augmentation du prix du pétrole conjuguée à la mauvaise dotation de l'économie japonaise en termes de ressources naturelles a conduit le Japon à réorienter sa politique d'aide en fonction d'un objectif : s'assurer une plus grande disponibilité et stabilité au niveau de son approvisionnement en matières premières.

– Dans les années quatre-vingts, le discours officiel des autorités japonaises affiche la volonté de réorienter la politique d'aide au développement vers un humanisme plus prononcé. Le principal objectif attaché à cette nouvelle démarche réside dans la recherche d'une plus grande stabilité de l'économie mondiale à travers la réduction des inégalités Nord-Sud. A cette époque, le Japon accumule les excédents com-

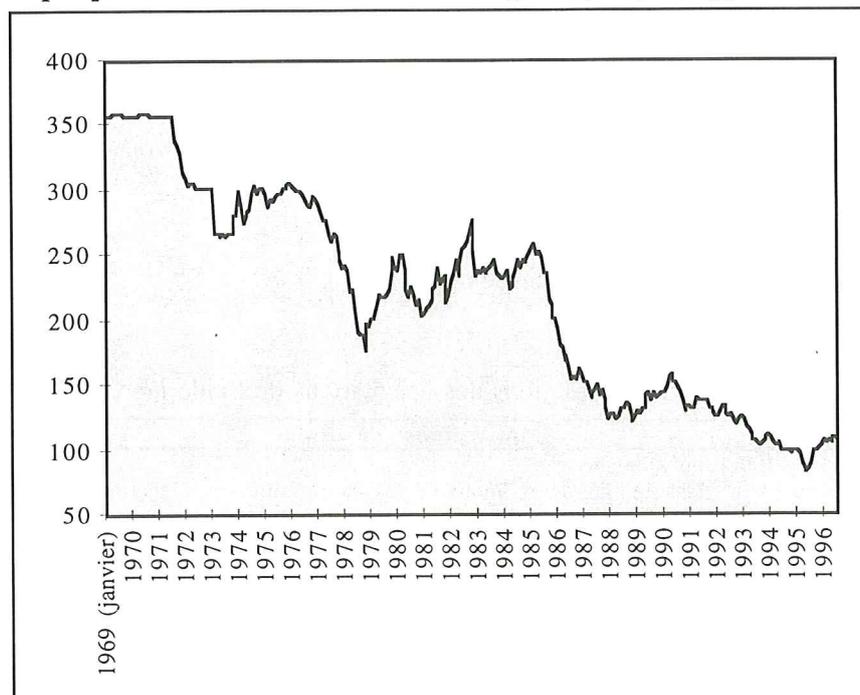
merciaux. Cette situation fait renaître dans la zone asiatique des craintes formulées en termes « d'impérialisme japonais ». Il cherche alors par ces nouvelles orientations à apporter une réponse qui apaise cette interprétation tout en prenant en compte les pressions qui exigent que son engagement international soit à la hauteur de sa puissance économique.

Mais le Japon est également confronté au recyclage de ses excédents¹ financiers et aux tensions commerciales qui émergent au niveau international. Si le ciblage, là encore, des pays bénéficiaires de l'APD japonaise laisse transparaître la même volonté de se garantir des approvisionnements en matières premières, une autre stratégie émerge compte tenu de l'exacerbation du conflit commercial nippo-américain.

C'est alors qu'afin de résorber leur déficit commercial avec le Japon, les Etats-Unis obtiennent à partir des accords du Louvre et du Plaza, une réévaluation du yen par rapport au dollar sans précédent. L'insertion à l'international du Japon s'en trouve modifié.

¹ Terumo OZAWA (1989) *Le recyclage des excédents japonais vers les pays en développement* Etudes du Centre de Développement de l'OCDE, Paris, pp. 103-107.

Graphique 1 : Evolution du taux de change du yen par rapport au dollar



Source : ESCAP – United Nations *Statistical Indicators for Asia and the Pacific* sur plusieurs années.

A partir de 1985, les firmes japonaises exportatrices se restructurent autour de la zone asiatique atténuant ainsi la perte de compétitivité liée à l'évolution du taux de change du yen par rapport au dollar. Un vaste accroissement des investissements directs étrangers japonais dans la zone en résulte. L'APD japonaise devient alors un outil au service de l'IDE japonais. De ce fait, l'aide japonaise a permis d'accroître l'efficacité de la production japonaise de biens délocalisée dans la région asiatique¹. Les particularités sectorielles de l'aide en sont le reflet.

– Dans les années quatre-vingt-dix, la nouvelle philosophie de l'aide est approfondie par l'intermédiaire de la charte de l'APD. Le développement centré sur l'être humain devient prioritaire. L'amélioration de la qualité de l'aide est prônée (plus de transparence et d'efficacité, réforme des structures administratives de gestion, établissement de stratégies-pays...).

Toutefois, la forte récession économique que connaît le Japon depuis les années quatre-vingt-dix justifie la diminution des montants d'APD. Ce pays a cependant dégagé à partir de juillet 1997, 80 milliards de dollars, pour aider les pays asiatiques à faire face à la crise et à la gravité de leur situation économique.

Sur la période récente, de 1985 au déclenchement de la crise asiatique, l'aide publique japonaise peut être appréhendée comme un outil de rentabilisation de l'investissement japonais dans la zone asiatique. De manière plus générale, sur la longue période, les mouvements d'aide japonaise sont la résultante des logiques d'expansion du système productif japonais.

Toutefois, la particularité sectorielle de cette aide (construction d'infrastructures, de voies de communication, de ports, de routes, de voies ferrées...) dans les pays récipiendaires confère au Japon un rôle dans le développement économique ce qui satisfait les besoins des populations, mais ne constitue pas pour autant les éléments fondamentaux d'un développement.

Un couplage de l'analyse monographique de l'aide japonaise au développement et des processus d'insertion à l'international du Japon permet de mettre en évidence que l'ADP japonaise trouve sa légitimité par l'intermédiaire d'un discours sur la coopération au niveau international mais s'articule autour des logiques du développement et de l'expansion économique japonaise.

¹ Richard STUBBS (1992) « US-Japanese Trade Relations : The ASEAN Dimensions » in *The Pacific Review* vol. 5, n° 1, pp. 60-67.



Photo BIT Malaisie



Photo BIT, Afghanistan