



HAL
open science

DE L'AIDE A LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE : POUR UN RE-EXAMEN DE LA POLITIQUE JAPONAISE

Séverine Blaise

► **To cite this version:**

Séverine Blaise. DE L'AIDE A LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE : POUR UN RE-EXAMEN DE LA POLITIQUE JAPONAISE. Revue Tiers Monde, 2006. hal-02379971

HAL Id: hal-02379971

<https://hal.science/hal-02379971>

Submitted on 26 Nov 2019

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

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

DE L'AIDE A LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE : POUR UN RE-EXAMEN DE LA POLITIQUE JAPONAISE

**[FROM AID TO ECONOMIC COOPERATION: FOR A
REAPPRAISAL OF JAPANESE AID POLICY]**

Séverine Blaise*

Résumé :

L'objet de cette contribution est de réexaminer la politique d'aide japonaise sur la longue période et d'en tirer des enseignements en terme d'efficacité pour les autres pays donateurs. Cette politique apporte une vision de l'aide et du développement clairement différente de celle pratiquée en Occident. Une analyse de la logique et de la structure de gestion de l'aide japonaise montre les bénéfices potentiels d'une plus ample rationalisation économique des programmes d'assistance et d'un partenariat entre les secteurs publics et privés. L'aide paraît plus efficace lorsqu'elle s'inscrit dans un programme plus large de coopération économique qui génère une dynamique d'échanges et d'investissements.

Abstract :

The purpose of this paper is to re-examine the Japanese aid policy over the long run and to draw some lessons in term of effectiveness for other donors. This policy brings a new perspective on aid and development, which is clearly different from that in the West. An analysis of the logic and the structure of aid management shows the potential benefit of a greater economic rationalization of aid programs and of a partnership between public and private sectors. Foreign aid is more effective when it falls under a broader program of economic co-operation, generating a dynamics of exchanges and investments.

Mots Clés : Aide Publique au Développement, Coopération Economique, Investissements Directs Etrangers, Régionalisation, Japon.

Classification JEL : F35, O190, F21, R58, O53.

* CEFI-CNRS, EA 3782, Université de la Méditerranée
Château La Farge – Route des Milles – 13290 Les Milles
Tél. : 04.42.93.59.93 – Fax : 04.42.38.95.85
Email : severine_blaise@hotmail.com

INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies l'aide publique au développement (APD ci-après) traverse une crise de légitimité sans précédent. Son efficacité est largement remise en cause : pour les uns elle ne fait que financer les dépenses de consommation de gouvernements corrompus ou, tout au moins, peu enclins à promouvoir un réel développement économique. Pour les autres, elle sert clairement l'intérêt du donateur plutôt que celui du bénéficiaire et les principes de conditionnalité, et plus récemment de sélectivité, sont souvent perçus comme inefficaces et inappropriés, sinon constituant une réelle ingérence. Cette controverse est alimentée par la difficulté d'établir une relation directe entre l'aide et la croissance que ce soit au niveau théorique ou empirique.

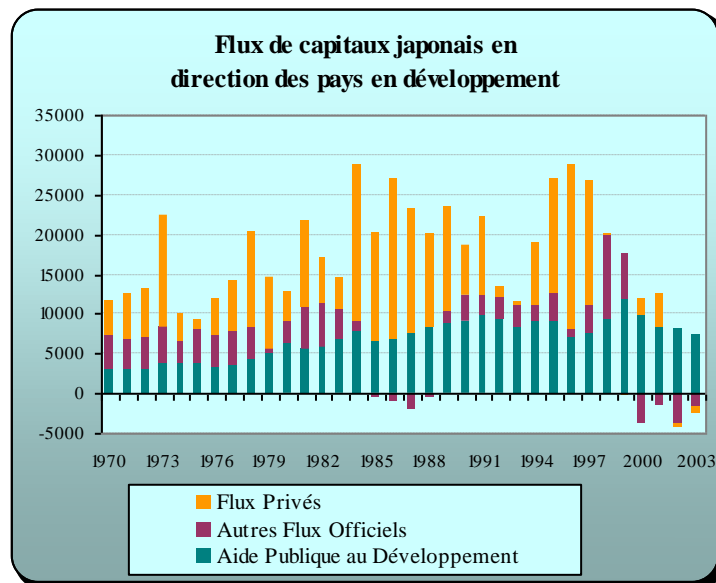
Dans ce contexte, il paraît plus que jamais nécessaire d'appréhender les différentes formes d'aide, leur logique sous-jacente, leurs modalités de distribution et leur implication en terme d'efficacité. L'objet de cette contribution est de réexaminer la politique d'aide japonaise sur la longue période, et d'en tirer des enseignements en terme d'efficacité pour les autres pays donateurs. Loin de vouloir ériger la politique japonaise en modèle à suivre, nous soutenons plutôt qu'elle apporte une vision différente de l'aide et du développement qui peut être fort utile pour réorienter notre pratique en Occident.

Parmi les principaux bailleurs bilatéraux, le Japon émergeait en 1989, comme le plus gros donateur en volume d'APD, en déversant plus de 8 milliards de dollars dans les pays en développement. Pourtant, à l'issue de la Deuxième Guerre Mondiale le Japon fut lui-même un pays receveur d'aide au développement pendant plus de deux décennies, jusqu'en 1966¹. Le fait d'être passé en quelques décennies du rang de pays receveur, à celui de pays donateur, puis à celui du plus grand bailleur de fonds, constitue une histoire sans précédent dans les annales de l'aide (Nishigaki et Shimomura, 1999). Les flux financiers japonais en direction du monde en développement n'ont jamais cessé d'augmenter jusqu'à la fin des années 90, octroyant à l'archipel une position de leadership dans ce domaine. Dans le même temps, les flux financiers en direction du Sud ne se sont

¹ Les programmes d'aide américains tels que le *Government and Relief in Occupied Areas* (GARIOA) et l'*Economic Rehabilitation in Occupied Areas* (EROA) ont fourni une aide d'urgence essentielle et ont joué un rôle déterminant dans la reconstruction du Japon.

pas limités aux deniers de l'APD et les autres flux publics et privés ont connu une expansion remarquable au moins jusqu'en 1995 (graphique n°1). Les capitaux privés ont atteint 23 milliards de dollars cette année-là, dont environ 10 milliards étaient des investissements directs étrangers (IDE ci-après)².

Graphique n°1



Source : OCDE, *Development Co-operation Report*.

Note : milliards de dollars constants de 1990.

Depuis lors, les motifs et pratiques d'attribution de l'aide japonaise ont reçu une attention croissante. Critiquée à la fois sur le plan intérieur et international, la politique d'aide de l'archipel a longtemps été dépeinte comme 'mercantiliste' et systématiquement accusée de 'pratiques déloyales' (Arase, 1995). La concentration des flux d'aide sur les pays asiatiques, l'accent mis sur l'assistance en capital pour des projets d'infrastructures économiques et la forte participation du secteur privé dans les programmes de coopération sont les caractéristiques du programme d'aide japonais qui ont fait l'objet d'un sévère examen.

D'autres considèrent la politique d'aide comme un outil de la diplomatie japonaise (Orr, 1990), un moyen de regagner de l'influence sur la scène nationale et internationale (Rix, 1980, 1990 et 1996), de sécuriser l'accès aux ressources naturelles ou encore comme un instrument stratégique

² OECD, *Development Co-operation Report*, en dollars constants de 1990.

dans le cadre d'une politique générale de sécurité (Long, 1999). Toutes ces analyses, bien que pertinentes en un temps, ne donnent qu'une présentation partielle de l'aide japonaise.

Plus récemment, sur le plan domestique, les critiques se sont focalisées sur le manque de stratégie cohérente, de transparence, d'implication dans des partenariats avec d'autres donateurs ou des ONG³, mais à l'inverse, le sentiment que l'aide ne bénéficie pas suffisamment au Japon et aux contribuables japonais prédomine. La persistance des critiques alliées aux fortes pressions budgétaires qui touchent l'ensemble des pays industrialisés, a conduit pour la première en fois en 2001 à une réduction du budget consacré à l'APD⁴.

Nous souhaitons ici apporter une vision plus équilibrée et complète de la politique d'aide au Japon, qui est clairement différente de celle pratiquée en Occident et trop souvent mal comprise. Cette politique constitue une pratique singulière de rationalisation économique des programmes d'assistance et s'inscrit dans le cadre plus général de la coopération économique. En effet, la question de l'aide est indissolublement liée aux IDE et à l'architecture commerciale entre le Japon et les pays asiatiques. Le déploiement radioconcentrique des flux d'aide japonaise en Asie suit une logique de régionalisation dans laquelle les flux publics et privés sont étroitement liés. L'aide destinée à développer les infrastructures et la capacité productive des pays receveurs, est considérée comme un préalable à l'essor de l'investissement privé national et des investissements directs étrangers. Les deux types de flux sont liés de manière officielle et institutionnelle, et il y a bien une logique financière d'arbitrage entre le risque et le retour sur investissement. Nous montrons que les spécificités de l'aide du Japon résultent davantage d'une certaine conception du développement que d'une pure tendance mercantile, et qu'elles trouvent leurs racines dans sa propre expérience du développement économique. Comme si le Japon s'efforçait de transférer son modèle vers les pays voisins moins développés.

³ Cette tendance change progressivement, voir Söderberg, 2002.

⁴ En terme absolu, le soutien public pour la politique d'aide au Japon demeure néanmoins élevé (Kawai et Tagaki, 2001 ; Gagen, 2003).

Afin de mieux appréhender la politique d'aide japonaise, il convient dans un premier temps de revenir aux origines du programme et de la considérer dans le contexte plus général de la coopération économique (*keizai kyouryoku*). Nous montrons que la philosophie de l'aide se fonde sur le concept de « *self-help* » qui est fermement ancré dans l'histoire du développement économique de l'archipel, et plus particulièrement l'ère Edo. Dans un deuxième temps, nous analysons les formes institutionnelles de gestion de l'aide. Le système des « quatre ministères » qui a prévalu jusqu'en 2000⁵, implique un très grand nombre d'acteurs dans la politique d'assistance. L'inclusion du secteur privé dans les programmes d'assistance est facilitée par la structure même de l'administration nationale et les liens avec entre secteurs public et privé sont nombreux. En outre, en accord avec le principe de « *self-help* », les mécanismes d'attribution de l'aide favorisent le rôle du bénéficiaire dans la conception des programmes dans la mesure où les projets sont sélectionnés à partir d'une demande formulée par le pays en développement.

Nous concluons en affirmant les bénéfices potentiels d'une plus ample rationalisation économique des programmes d'assistance et d'un partenariat entre les secteurs publics et privés. L'aide paraît plus efficace lorsqu'elle s'inscrit dans un programme plus large de coopération économique qui génère une dynamique d'échanges et d'investissements.

1. LA LOGIQUE DE L'AIDE JAPONAISE

La nature des raisons qui motivent l'attribution de l'aide est une question largement abordée dans la littérature qui s'initia au milieu des années 50 avec notamment les travaux de Behrman, 1955-56. D'importantes controverses ont émergé quant aux motivations réelles des programmes d'aide de tous les principaux donateurs. Une première modélisation de la décision d'allocation de l'aide entre différents pays bénéficiaires voit le jour vers la fin des années 70, avec les travaux pionniers de McKinlay et Little⁶. De nombreuses études ont par la suite été conduites en distinguant le 'modèle du receveur' qui assume que l'attribution de l'aide est essentiellement motivée par des

⁵ Le système institutionnel de gestion de l'aide fut légèrement modifié suite aux restructurations ministérielles intervenues en 2000 au Japon.

⁶ McKinlay and Little, 1977, 1978a, 1978b et 1979 ; McKinlay, 1978.

objectifs humanitaires et le ‘modèle du donateur’ qui supposent que les bailleurs de fonds sont motivés avant tout par leurs propres intérêts commerciaux, politiques ou stratégiques⁷. L’étude de l’allocation de l’aide bilatérale implique donc de démêler des logiques complexes qui sont non seulement instables dans le temps mais varient également d’une bureaucratie à l’autre. La mouvance des intérêts, la multiplicité des acteurs et les conflits qui en découlent font qu’il semble illusoire de vouloir séparer les différents types de logiques et que seule une analyse historique et géopolitique détaillée des programmes nous permettra d’en dégager les motivations profondes.

1.1 Des accords de réparation de guerre à l’émergence comme bailleur de fonds

Le Japon a entrepris ce qui sera qualifié rétrospectivement d’aide au développement, principalement en raison de ses obligations de réparation de guerre envers les pays voisins, victimes de la Deuxième Guerre Mondiale. Un effort d’assistance économique s’amorce à petite échelle en 1954 sous forme d’aide technique dans le cadre du Plan Colombo avec des pays ayant formellement demandé des réparations de guerre : la Birmanie en novembre 1954, suivie des Philippines en 1956, de l’Indonésie en 1958 et plus tard en 1959, du Vietnam du Sud. Des arrangements spéciaux sont établis pour les autres pays asiatiques ayant renoncé à réclamer formellement des réparations (Thaïlande, Corée, Singapour et Malaisie). Dans les années suivantes, un total de treize pays acceptent des accords, soit de réparations (*‘baisho’*), soit de quasi-réparations (*‘junbaisho’*), pour un total d’environ 1.5 milliards de dollars⁸.

Ces réparations furent allouées pour reconstruire ce qui avait été détruit pendant la Deuxième Guerre Mondiale, principalement des infrastructures, sous la forme de biens de capitaux. Une innovation clé pour guider ces activités était le système basé sur la demande. Ce dernier était tel que si un homme d’affaire japonais pouvait inciter un pays receveur à faire une requête officielle de biens et services japonais, avec l’approbation du gouvernement nippon celui-ci pouvait alors gagner un contrat lucratif, ce qui posa un problème évident de corruption. Par conséquent, les accords ont

⁷ Dudley et Montmarquette, 1976 ; Maizels et Nissanke, 1984 ; Pasquarello, 1988 ; Bowles, 1989 ; Weck-Hannemann et Schneider, 1991 ; Shishido et Minato, 1994 ; Trumbull et Wall, 1997 ; Meernik, Krueger, et Poe, 1998 ; McGillivray, 2003 ; Roodman, 2004.

⁸ Voir Arase, 1995, pour une présentation exhaustive des accords de réparations et quasi-réparation de guerre.

effectivement ouverts les marchés aux fournisseurs japonais en Asie de l'Est et ont suscité un intérêt croissant dans les milieux d'affaires. Les flux se sont concentrés sur les pays asiatiques, ce qui caractérise l'aide japonaise depuis lors.

En 1958, confronté à ses propres besoins de reconstruction et de développement, le Japon vise à diversifier ses sources de matériaux bruts et propose un arrangement bilatéral pour des prêts en yen. Un prêt qualifié pour la première fois d'Aide Publique au Développement, est alors négocié avec l'Inde. Au commencement, le gouvernement japonais employait le terme de 'coopération économique' (*'keizai kyoryoku'*) plutôt que celui d'aide, pour décrire cet ensemble d'efforts visant à promouvoir des relations économiques mutuellement bénéfiques avec les pays en développement, incluant l'aide publique mais aussi les crédits à l'exportation et les flux de capitaux privés. Ce n'est qu'à la fin des années 60 que Tokyo sépare les flux d'aide officielle et non officielle dans ses discussions sur l'aide étrangère. Du point de vue japonais, de nombreuses activités autres que celles liées directement à l'aide ont des effets bénéfiques sur le développement (Hanabusa, 1991). C'est pourquoi le Japon n'a jamais été très à l'aise avec l'approche selon laquelle les pays développés devraient augmenter l'aide publique au développement, telle qu'elle a été étroitement définie par le CAD ou la CNUCED, comme s'il n'y avait qu'une seule et unique façon de promouvoir le développement économique et social des pays du Sud.

Arase (1995) soutient que le rôle du gouvernement dans la coopération économique était de subventionner des projets identifiés par le secteur privé comme pouvant renforcer le développement et la sécurité économique de l'archipel, pendant que le rôle du secteur privé était d'identifier les manières les plus profitables d'accomplir les priorités de l'état. Toutefois, les discours officiels du gouvernement sur la politique d'aide ne tentaient en aucune manière de cacher la haute priorité assignée au développement de l'industrie Japonaise et à la protection de la prospérité économique du pays à travers l'aide. Tokyo justifiait cette approche en mettant en avant les besoins importants et les capacités limitées de son économie nationale. La rationalité de l'aide était d'augmenter le pouvoir d'achat des pays récipiendaires, donc d'ouvrir les marchés aux produits japonais. Plus

largement, la politique japonaise visait également à contribuer à la stabilité politique, économique et sociale de ses voisins asiatiques.

Le début des années 60 réaffirme la prédominance des intérêts domestiques dans la politique d'aide et témoigne de l'institutionnalisation de nombre de traits qui caractérisent toujours le programme d'aide : le Japon augmenta fortement les prêts en yen relativement à l'assistance technique (Yanagihara et Emig, 1991). Le Japon devient membre du Groupe d'Assistance pour le Développement (renommé plus tard le CAD) en 1960, et rejoint l'OCDE quatre ans plus tard, en tant que premier membre non occidental. Dès 1966, le jeune programme d'aide japonais commençait à gagner une certaine crédibilité internationale et l'archipel s'institua progressivement comme le principal bailleur de fonds en Asie de l'Est (Brook et Orr, 1985). Cette politique reflétait non seulement les intérêts économiques japonais mais aussi une réponse à la pression des Etats-Unis et aux inquiétudes de sécurité liées à l'instabilité politique dans la région.

Au début des années 70, alors que le Japon enregistre depuis plusieurs années des excédents de compte courant élevés et continus, les Etats-Unis, d'autres membres du CAD ainsi que les pays en développement eux-mêmes mettent une pression croissante sur l'archipel pour qu'il augmente le volume et améliore la qualité de son aide. Le Japon accepte de porter le montant de son aide à 0,7 % du PIB et dès 1975, l'archipel commence à délier les prêts de son aide bilatérale⁹. Par ailleurs, sous l'effet cumulé d'une série de crises internationales qui débute avec le choc pétrolier en 1973 et les émeutes à Bangkok et Jakarta lors de la visite du Premier Ministre Tanaka en 1974, l'aide japonaise connaît un réel décollage en terme de visibilité et d'utilité en ce qui concerne ses objectifs de politique étrangère. La *Doctrine de Manille* (1978) réaffirme la volonté du Japon de demeurer une puissance non militaire, de coopérer avec les nations de l'ASEAN et de jouer le rôle de médiateur au niveau régional. Dans le même temps, la crise pétrolière induit une globalisation de la politique d'aide japonaise. Celle-ci devînt la pièce centrale d'une diplomatie « des ressources » qui cherche explicitement de nouvelles sources de pétrole et d'autres ressources énergétiques dans les pays du

⁹ Voir Bhagwati, 1970 et Jepma, 1991 pour une discussion sur l'aide liée.

Sud. Söderberg (1996) note que le Japon adopte alors la doctrine officieuse du 7:1:1:1, dans laquelle 70 pourcents de l'aide est assigné à l'Asie, et 10 pourcents à chacune des autres régions : Moyen Orient, Amérique Latine et Afrique. N'ayant pas d'option de sécurité militaire, les décideurs japonais commencent à utiliser l'assistance comme un outil majeur de politique étrangère (Brook et Orr, 1985).

A la fin des années 70, les deux motivations officielles pour le programme d'aide japonais étaient de contribuer à la paix et la stabilité dans le monde, et le fait que le Japon soit un pays pauvre en ressources naturelles, donc interdépendant avec les pays en développement. C'est la raison pour laquelle l'aide japonaise devait être dépensée dans des projets d'infrastructures qui sont nécessaires pour commercer de façon efficace et extraire les ressources naturelles en Asie.

Face aux critiques, le premier de trois plans successifs de doublement de l'aide est annoncé en 1977. Ces plans seront accompagnés d'efforts considérables pour réduire l'image commerciale de la politique d'aide : des considérations humanitaires sont introduites pour la première fois parmi les cinq motivations de cette politique et un effort important est mené pour différencier les fonds publics et privés. Au début des années 80, le gouvernement commence à se référer au concept d'aide (*'enjo'*) et d'APD plutôt qu'à celui de coopération économique. Les projets intensifs en capital impliquant des prêts hautement liés firent la place à un programme d'aide progressivement orienté pour répondre aux problèmes des plus pauvres, à travers l'expansion de l'assistance technique et des dons. En 1989, le Japon devient le plus grand donateur d'APD.

1.2 Philosophie de l'aide et concept de « self-help »

Depuis l'émergence du Japon comme un important bailleur de fonds, le débat sur les motivations sous-jacentes à son programme d'aide a redoublé d'intensité parmi les décideurs politiques et les économistes du développement¹⁰. Le gouvernement japonais fondait alors sa politique d'aide sur des « préoccupations humanitaires » et la « reconnaissance de relations

¹⁰ C'est d'ailleurs le cas pour tous les principaux donateurs.

d'interdépendances mutuelles »¹¹. Toutefois, ces avancées furent considérées comme insuffisantes et ces concepts trop abstraits pour être pertinents. Même ultérieurement, avec la publication de la « Charte de l'Aide Publique au Développement » en 1992, les motivations du gouvernement japonais demeurent ambiguës selon Kohama (1998). Pour l'auteur, cette faiblesse tient à la difficulté qu'ont les technocrates du gouvernement à penser et formuler clairement de bonnes politiques. Toutefois, le sens général des débats tient plutôt à l'absence d'une rationalité ferme d'aide publique au développement. Pour beaucoup, c'est la preuve que la motivation réelle sous-jacente à l'attribution de l'aide demeure le propre intérêt économique du Japon. Cependant, selon Nishigaki et Shimomura (1999), le programme d'aide japonais repose sur une idée claire et cohérente : supporter les efforts autocentrés des pays en développement (*'self-help effort'*) sans y attacher de conditions politiques¹². Cette idée n'a jamais été explicitement évoquée par le gouvernement japonais jusqu'à ce qu'elle soit incorporée dans les principes de base de la Charte de l'APD.

Une politique d'aide fondée sur le concept de « self-help » est caractérisée par deux éléments essentiels. *Le premier* tient à la question de ce qui rend le développement possible et à la conviction que celui-ci n'est réalisable que lorsque le gouvernement et les citoyens du pays concerné font des efforts soutenus pour améliorer leurs conditions. Sans cela, ni l'aide, ni le développement ne peuvent être couronnés de succès. *Le deuxième* élément essentiel est de savoir sur quel point l'attention doit être portée dans la mise en œuvre de l'assistance. L'idée sous-jacente est que le donateur ne devrait pas imposer ses plans au pays receveur mais plutôt faire de son mieux pour chercher et découvrir des projets naissants indépendants dans le pays et y apporter une aide habile et expérimentée.

Nishigaki et Shimomura (1999) présentent une série de points permettant d'identifier et de contrôler de tels efforts de la part d'un pays en développement :

¹¹ Voir par exemple le « *ODA Annual Report* », du Ministère des Affaires Etrangères japonais de 1990.

¹² De nombreux auteurs ont mis l'accent sur cette caractéristique de l'aide japonaise, notamment Hanabusa, 1991 ; Söderberg, 1996 ; Bloch, 1991 ou encore Ohno & Ohno, 1998.

1. Le concept de « self-help » peut être décrit comme une façon de penser et de se comporter de la part du gouvernement et de la population. Ces efforts doivent se manifester par la détermination d'objectifs ambitieux et appropriés, puis par l'élaboration d'un plan (projet) qui dictera la méthode pour atteindre ces objectifs.
2. Ces efforts apparaissent dans les indicateurs macroéconomiques du pays receveur et par la gestion des politiques macroéconomiques. Un point de contrôle important réside dans l'état de la balance fiscale de l'économie : une bonne gestion fiscale qui s'efforce d'accroître les revenus et de freiner les dépenses peut élargir les possibilités offertes au pays pour se développer.
3. Un autre point essentiel concerne la réaction du pays en question face à un choc exogène tel un changement brutal dans l'environnement économique international. Une gestion politique qui tente de surmonter autant de problèmes que possible grâce aux seuls efforts domestiques plutôt que de compter sur l'aide étrangère est importante.
4. Enfin, ce concept se révèle également dans les attitudes de la société dans son ensemble vis-à-vis de l'épargne et de l'éducation (en particulier à l'école élémentaire). Elles constituent une tentative de la société d'accroître ses ressources financières ou humaines grâce à ses propres efforts et, en tant que telles, sont précieuses.

Cet accent sur le concept de « self-help » est fermement ancré dans l'expérience japonaise du développement économique, comme le souligne Bloch (1989). Bien que ce développement se soit accéléré lors de la restauration Meiji (à partir de 1868)¹³, récemment l'attention s'est portée sur le rôle de la période qui lui précéda, l'ère Edo (1603-1868). Des études récentes telles Totman *et al.* (1990) ou Jansen (2002), montrent que vers la fin de cette période, les activités économiques se sont progressivement sophistiquées et que les conditions qui ont rendu possible le développement pendant et après l'ère Meiji, étaient d'ores et déjà en place. Le Japon moderne a hérité de nombreux traits de l'ère Edo, la philosophie de l'aide étant l'un d'entre eux. Parmi les autres traits hérités de cette période, Takahashi (1968) mentionne également la richesse des ressources humaines, le haut

¹³ Voir par exemple Nishikawa, 1995 ou encore Shinohara, 1961.

niveau de compétences techniques, des systèmes bancaires et commerciaux sophistiqués, des modes de comportement organisés mais aussi l'esprit de diligence, d'austérité et d'épargne. Ces traits ont formé la base du développement économique après la restauration Meiji et par là même, du Japon moderne.

Les préceptes de diligence, d'austérité et d'épargne ont imprégné toutes les couches de la société. Par exemple, tout au long de l'ère Edo, alors qu'une économie de liquidité se développe et appauvrit le gouvernement Tokugawa et les clans féodaux ('*Han*'), des réformes de toute nature ont été expérimentées afin de surmonter cette crise. Celles qui furent couronnées de succès s'appuient sur les mêmes éléments : la réforme fiscale, le développement industriel, les incitations à épargner et les réformes de l'éducation, en bref, un ensemble de mesures offensives et défensives incluant l'austérité fiscale et des incitations à épargner d'une part, et un programme de promotion industriel offensif d'autre part. Les histoires de réussite furent largement répandues à travers tout le pays, ce qui inculqua au reste de la population l'importance du travail soigné, de la frugalité et de l'épargne.

De nombreux autres exemples se trouvent à chaque niveau de la société. *Sekimon Shingaku*, la philosophie d'Ishida Baigan – un penseur de la classe marchande de la fin du 18^{ème} siècle – s'est répandue chez les commerçants qui acquéraient rapidement une puissance économique. La pensée de Baigan¹⁴ peut se décrire comme une philosophie qui faisait du travail, de la diligence et de l'austérité des valeurs absolues et qui a eu une influence considérable sur les attitudes du japonais moderne¹⁵. Même au sein de la classe agricole qui constituait plus de la moitié de la population, cette même caractéristique est présente. En dépit d'un dur travail, des désastres naturels et de lourdes taxes, les fermiers faisaient des efforts constants pour améliorer leur condition en mettant en œuvre toute leur ingéniosité et leurs compétences. Ninomiya Sontoku (le représentant de cette classe durant l'ère Edo) insistait lui aussi sur l'importance de l'austérité et du travail. Selon lui, planifier et épargner de l'argent pour le futur constituaient le point de départ du développement économique.

¹⁴ Voir Bellah, 1957.

¹⁵ Cette forme de pensée rappelle d'ailleurs l'émergence du mercantilisme français.

Tout cela eu également une énorme, bien que largement inconsciente, influence sur la philosophie de l'aide étrangère. En ce sens, nous pouvons dire que cette politique est profondément ancrée dans l'histoire japonaise et par suite, dans les mentalités.

1.3 Implications pour la politique d'aide

Cet accent sur les efforts autocentrés a des implications considérables en terme de politique d'aide et explique tout d'abord pourquoi le fondement de l'aide officielle au Japon et en Occident est différent.

Bien que des efforts vers plus d'indépendance et d'autonomie, tels qu'une gestion disciplinée des politiques et des réformes structurelles, aient été demandés aux pays en développement (notamment dans le cadre des Programme d'Ajustement Structurel), on ne peut pas vraiment dire que le *self-help* soit un trait saillant de l'approche occidentale de l'aide. L'aide y est davantage une forme de charité envers les pays moins fortunés, résultant notamment de l'influence Chrétienne¹⁶ (Söderberg, 1996). L'auteur met aussi en avant le fait que l'Eglise ait toujours été au premier plan de l'aide étrangère à l'Ouest. Elle va même plus loin en soulignant que les missionnaires ont souvent accompagné cette aide, ce qui veut dire qu'en plus de fournir une aide matérielle, il y avait des idées bien arrêtées sur comment les gens devraient vivre leur vie, construire leur société et ce que leur croyances devaient être ! Ils sont intervenus de manière dramatique dans les sociétés locales, utilisant à la fois la « carotte et le bâton » pour traiter de ce qu'ils pensaient être juste ou pas.

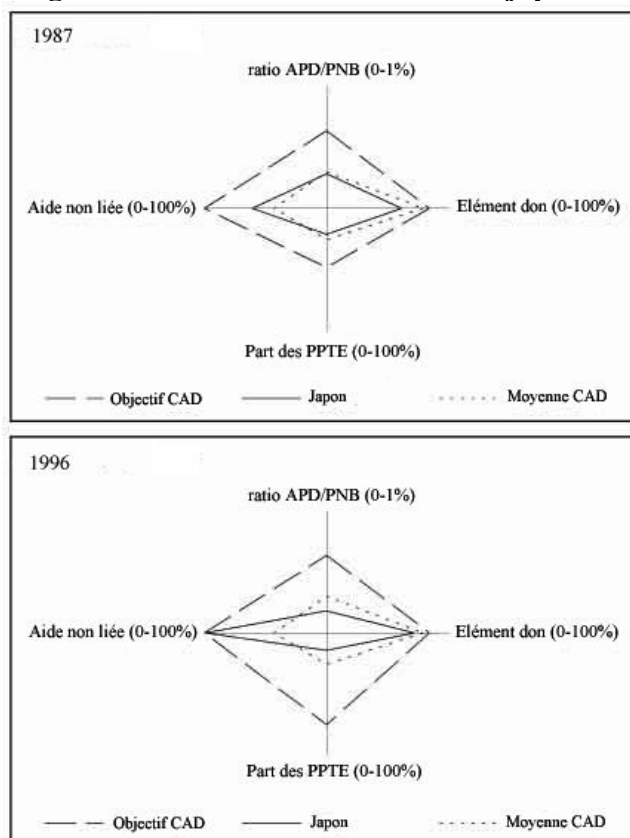
Le Japon, au contraire n'a pas de telle tradition d'intervention. Il a toujours été très réticent à imposer des standards comportementaux ou une conditionnalité, ou à s'ingérer dans les affaires internes des pays receveurs. Même après la « nouvelle conditionnalité »¹⁷, Hook et Zhang (1998) notent que « *Tokyo is using carrots rather than sticks* ». Cela change progressivement et l'archipel tend vers une utilisation plus unilatérale des sanctions liées à l'aide au développement – limitées

¹⁶ L'influence de l'idéologie et, en particulier, de la religion sur la logique de l'aide constitue un point intéressant qu'il conviendrait d'approfondir davantage dans le cadre, par exemple, d'études comparatives.

¹⁷ La conditionnalité a été introduite pour la première fois comme règle dans la Charte de 1992.

jusque là au cadre multilatéral – même si elle reste encore insignifiante¹⁸. De telles conditionnalités auraient pu en effet provoquer un ressentiment et un sursaut nationaliste dans les pays receveurs, allant à l'encontre de ce que le Japon avait bâti durant toutes ces années : la restauration des relations avec les autres nations d'Asie.

Figure n°1 : Les diamants de l'aide japonaise



Source : *Aid Book Database (1999)*, traduit par l'auteur.
 Note : PPTE = Pays Pauvres Très Endettés

En outre, les considérations humanitaires qui avaient conduit de larges pans de l'aide occidentale n'étant pas clairement apparentes dans la tradition de l'aide japonaise, sa préférence pour les prêts plutôt que les dons est assez compréhensible. Le Japon est en effet très réticent à accroître davantage la part des dons et croit fermement que les pays les moins développés ne peuvent avancer que par un travail acharné, l'efficacité, l'épargne, l'indépendance et l'initiative privée. Suivant cette même logique, notons que le système basé sur la demande des pays

¹⁸ Voir Katada, 2001 qui analyse les causes des sanctions liées à l'aide japonaise dans le cas de la Chine.

récipiendaires ¹⁹ (« *request-based system* ») est le résultat le plus manifeste de ce concept de *self help*.

Pour finir, comme nous l'avons déjà mentionné, l'idée selon laquelle les secteurs public et privé ne doivent pas travailler comme adversaires mais plutôt comme partenaires dans le processus de développement est omniprésente dans le programme d'aide japonais. En effet, tout comme c'était le cas lors du développement économique du Japon²⁰, les pays qui ont réussi en Asie de l'Est ont presque tous adopté une politique de partenariat entre le gouvernement et le secteur privé. Bien que ces politiques soulèvent un certain nombre de problèmes (notamment en terme de corruption), la croissance économique exceptionnelle sur le long terme enregistrée dans ces pays semble à première vue confirmer le bénéfice potentiel d'un tel partenariat. L'idée sous-jacente est que les entrepreneurs savent comment créer rapidement du capital et leurs compétences en affaires sont cruciales pour l'expansion des exportations et de l'investissement dans tous les pays en développement. Dans le même temps, le rôle du gouvernement est de promouvoir un environnement qui incite le secteur privé à croître et prospérer d'une manière bénéfique pour la nation tout entière. Pour les mêmes raisons, le secteur privé du pays donateur doit être impliqué dans le processus d'aide. Le gouvernement donateur ne devrait pas hésiter à créer des opportunités afin que ses milieux d'affaires participent aux programmes d'aide, tant que ces activités conduisent à un développement stable et durable dans le pays receveur. Indéniablement, la participation du secteur privé au programme d'assistance a rendu l'aide japonaise suspecte de promotion commerciale. Pour autant, la nouvelle direction dans laquelle le Japon s'est engagé depuis le début des années 80 en terme de politique économique externe, s'éloigne progressivement de ces tendances mercantilistes et ont déjà eu une influence positive sur le programme d'aide.

¹⁹ Voir Ensign, 1992 pour une discussion sur ce système de demande par le pays receveur.

²⁰ Voir sur ce sujet Johnson , 1982.

2. LES STRUCTURES DE GESTION DE L'AIDE

L'archipel possède un système de gestion de l'aide très complexe, impliquant 19 ministères et agences ainsi que deux agences responsables de la mise en œuvre des flux bilatéraux. Ces deux organisations sont la *Japan Bank for International Cooperation Agency* (JICA) et l'*Overseas Economic Cooperation Operations* (OEEO) de la *Japan Bank of International Cooperation* (JBIC)²¹. En outre, bien qu'étant officiellement en dehors du système d'aide, la JBIC (anciennement JEXIM) fournit toujours des fonds publics pour le développement (souvent en coordination avec les initiatives d'aide). Au sein de cette structure, les institutions publiques sont étroitement liées au secteur privé. Nous verrons que si la multiplicité des acteurs garantit la prise en compte d'intérêts divers, cette complexité ne va pas sans engendrer certains problèmes de coordination. Les modes de résolution des conflits sont eux aussi inhérents à ce système fortement bureaucratique hérité de l'économie politique de l'après-guerre.

2.1 Un système institutionnel complexe

Le budget de l'aide est attribué à 19 ministères et agences et en conséquence « *presque tous les ministères ou agences du gouvernements sont impliqués d'une façon ou une autre dans la gestion de l'aide* » (Nishigaki et Shimomura, 1998). L'allocation du budget de l'aide est présentée dans le tableau n°1 ci-après.

La gestion de l'aide est principalement prise en charge par le Ministère des Affaires Etrangères (MOFA) et le Ministère des Finances (MOF), qui reçoivent les plus grandes parts du budget. Le Ministère de l'Industrie et du Commerce International (MITI) – depuis 2000, le Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie (METI) – et l'Agence de Planification Economique (EPA) participent aux consultations sur le budget mais leur part est moindre, notamment pour l'EPA qui reçut à peine 71 millions de yen en 2004. Le reste du budget est distribué aux 14 autres ministères et agences.

²¹ En effet, la JBIC fut créée en Octobre 1999 de la fusion de l'*Export-Import Bank of Japan* (JEXIM) et de l'*Overseas Economic Cooperation Fund* (OECF)

Tableau n°1 : Allocation du budget général de l'Aide en 2000-2004 (millions de yen, %)

Ministères et Agences	2000		2002		2004	
Ministère des Affaires Etrangères	560231	53.5	544531	32.9	500065	61.2
Ministère des Finance	362733	34.7	973234	58.7	219912	26.9
Ministère de l'Education, Culture, Sport, Science et Technologie	48979	4.7	57109	3.4	44274	5.4
Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie	48726	4.7	42309	2.6	33602	4.1
Ministère de la Santé, et Services Sociaux	12656	1.2	14645	0.9	10473	1.2
Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la pêche	8138	0.8	21217	1.3	5479	0.6
Ministère des Travaux Publics, de l'Intérieur, Poste et Télécom.	1572	0.2	1002	0.1	923	0.1
Ministère des Transports, des Infrastructures et de la Terre	803	0.1	1272	0.1	1072	0.1
Ministère de la Construction	685	0.1	-	-	-	-
Ministère de l'Environnement	622	0.1	264	0.0	445	0.0
Ministère de la Justice	510	0.0	439	0.0	395	0.0
Agence de Planification Economique (bureau du conseil)	124	0.0	1167	0.1	71	0.0
Autres agences et bureaux	816	0.1	225	0.0	155	0.0
TOTAL	1046595	100.0	1657413	100.0	816864	100.0

Source : MOFA "Waga Kuni no Seifu Kaihatsu Enjo", divers volumes.

Note : En 2000, une grande restructuration ministérielle fut mise en oeuvre au Japon. Nous présentons les statistiques correspondant aux nouveaux ministères, calculées en ajoutant les montants alloués aux anciens ministères qui ont fusionné.

L'aide japonaise est financée à 60 % par le gouvernement national (taxes et obligations gouvernementales) et une grande partie des 40 % restant est issue du Programme de Prêts et d'Investissement Fiscal (FILP)²². Le FILP fut créé à partir des surplus d'épargne et des systèmes de pensions postaux qui sont rapatriés au Ministère des Finances. Il est donc utilisé comme source de financement pour les prêts en yen de l'OECD, qui doit rembourser le principal et les intérêts au ministère.

Le système de coordination dit « *des Quatre Ministères* », est formé par le MOFA, le MOF, le METI et l'EPA qui se réunissent régulièrement pour examiner les proposition de projets et prendre des décisions. En plus de leur responsabilité individuelle, les quatre ministères gèrent ensemble la politique de prêt de l'OECD, tous les prêts en yen requérant l'unanimité du conseil composé de représentants de chaque ministère²³. Autant dire que le nombre important de parties intervenant dans ce processus engendre de nombreux compromis pour accommoder des intérêts divergents (Yanagihara et Emig, 1991).

²² A l'exception des obligations souscrites pour supporter les institutions internationales.

²³ Dans le cadre de la restructuration gouvernementale, le MOFA s'est vu attribuer la responsabilité de coordination des actions, à partir de 2001.

Comme indiqué plus haut, bien qu'elle ne fournisse pas de fonds officiellement classés comme APD, l'ancienne JEXIM (aujourd'hui le département 'Opération Financières Internationales' de la JBIC) joue également un rôle important. Elle dégage des fonds pour les importations et exportations, en offrant des garanties et des prêts à l'exportation. Les termes des prêts sont certes moins favorables que ceux des prêts de l'OECD, mais ils restent plus intéressants que les prêts commerciaux. Cette fonction de garantie ainsi que le système d'assurance sous juridiction du METI ont ainsi joué un rôle considérable dans le développement des investissements directs à l'étranger par les investisseurs privés (Ichigawa, 1991). Ceci relève d'une conception pragmatique selon laquelle, à moins que le gouvernement, les bailleurs de fonds et les institutions multilatérales ne jouent un rôle actif de réduction des risques, il est peu probable que les entreprises privées s'impliquent dans les projets des pays en développement.

2.2 Lien avec le secteur privé et problèmes de coordination

L'ampleur des relations avec le secteur privé est encore plus importante si l'on considère l'ensemble du système politique et bureaucratique du gouvernement japonais. Arase (1995) explique comment le cadre légal de l'administration nationale a facilité l'inclusion du secteur privé et la participation de quasiment tous les principaux ministères à la gestion de l'aide. En effet, la loi nationale sur l'organisation du gouvernement autorise les organes administratifs nationaux à établir, de leur propre autorité, des conseils de politiques (*shingikai*), des agences subsidiaires, des branches locales ou étrangères de leur bureaux ainsi que d'autres entités dans l'exercice de leur responsabilité. Par conséquent, une véritable nébuleuse d'organisations diverses est impliquée d'une manière ou d'une autre dans le processus de prise de décision et de mise en œuvre de l'aide publique au développement.

Par exemple, l'Association d'Entreprises de Consulting et d'Ingénierie (ECFA) est une organisation à but non lucratif fondée par le METI et le Ministère de la Construction. Elle fournit des services de consulting et met en place un grand nombre de missions pour identifier des projets dans les pays receveurs de l'aide. De même, la Fédération Japonaise d'Organisations Economiques

(Keidanren) établit l'Organisation Japonaise pour le Développement International (JAIDO) en 1989, dans le but de promouvoir les industries exportatrices dans les pays en développement, d'accroître leurs exportations sur le marché japonais mais aussi de promouvoir les IDE japonais dans les pays en développement. Lincoln (1992) note que cette organisation financée à un tiers par l'ex-OECF, représente le cas d'une subvention explicite des activités du secteur privé japonais dans les pays en développement, et plus particulièrement en Asie. Enfin, l'Association pour les Bourses d'Etudes Techniques à l'Etranger (AOTS) est une organisation à but non lucratif établie en 1959 avec le soutien du MITI. Son principal objectif est de promouvoir la coopération technique pour l'industrialisation et le développement des pays du Sud. En 2002, 66 sociétés d'anciens élèves se sont implantées dans 44 pays sous le leadership de cette organisation.

Ces exemples ne sont certainement pas exhaustifs et il serait quelque peu fastidieux ici d'en dresser une liste complète. Pour autant, il est bien clair que toutes ces associations font souvent pression sur les parlementaires et les bureaucrates pour façonner des politiques en faveur de leurs propres intérêts (Koppel et Orr, 1993).

Le nombre important de ministères et d'agences impliquée dans le processus d'aide (à la fois au niveau de la prise de décision et de la mise en œuvre) nécessite un effort de coordination considérable. Cette coordination et cette coopération technique sont souvent difficiles, et il en résulte souvent des disputes juridictionnelles ou des impasses dans les décisions. Le débat entre le MITI et le MOFA est un exemple révélateur : alors que le premier, sous pression domestique, légitime l'aide comme un instrument de politique nationale, le dernier tente d'introduire plus de conditionnalité politique sous pression internationale²⁴.

Néanmoins, la façon dont cet effort de coordination est mené est, en de nombreux points, particulier au système japonais. Arase (1995) identifie deux voix principales à travers lesquelles l'information et le consensus se transmettent sur la question de l'aide. L'une est verticale, entre la bureaucratie japonaise et le secteur privé, et la seconde est horizontale, entre les différents

²⁴ Voir l'analyse de ce conflit proposée par Hook et Zhang, 1998.

ministères et les agences. Dans les deux cas, des organisations intermédiaires telles les conseils de politique (*shingikai*), les agences de coopération économique (*tokushu hojin*), et les autres associations jouent un rôle crucial. Dans ces organisations intermédiaires les pratiques d'*amakudari* (le placement d'un officier gouvernemental à la retraite dans une organisation cliente à une position très confortable) et de *sukko* (des assistants de personnel temporaires) sont devenues un moyen d'échanger l'information et de coordonner les intérêts des différents intervenants impliqués dans l'aide au développement, mais aussi de compenser le manque de ressources humaines.

2.3 Mécanismes de l'aide : un système fondé sur la demande du receveur

Le cycle projet (*'projet cycle'*) de l'aide japonaise est le processus par lequel l'aide est demandée par les gouvernements des pays en développement et les décisions d'engagements sont prises par les autorités japonaises. Dans le cas de l'aide bilatérale, bien que le type d'aide puisse différer, il conserve les mêmes caractéristiques de base. Le processus de demande implique huit étapes, allant de l'identification du projet jusqu'à la sélection définitive.

Un projet est tout d'abord identifié par le pays receveur. La non implication du Japon dans cette étape est révélatrice de la philosophie de l'aide. Toutefois, la documentation exigée par le gouvernement japonais étant complexe, les agences des gouvernements receveurs sont souvent incapables de fournir le document de travail initial. Par conséquent, celui-ci est fréquemment réalisé avec l'assistance de la JICA, qui est également en charge de la préparation de nombreuses études de développement ou de faisabilité pendant les premières étapes du cycle projet (étapes 2 à 4). Les consultants sont choisis lors d'une cinquième étape : le consultant principal ou entrepreneur doit être japonais, mais jusqu'à la moitié des sous-traitants peuvent être étrangers. Une étude de terrain est alors menée par les consultants (6^e étape), analysée au Japon (7^e étape), avant la présentation finale de l'étude de faisabilité aux ministères appropriés.

Ce système basé sur la demande a amené nombre de critiques à faire valoir l'influence des intérêts des milieux d'affaires japonais : ils pointent que certains consultants ont souvent conduit des études de faisabilité pour des demandes reflétant davantage les intérêts nippons que ceux du

pays receveur. Alors que « *la façade de principe (tatemae) est respectée concernant les besoins qui sont exprimés par le receveur lui-même, la véritable intention (honno) est de donner l'opportunité aux milieux d'affaires japonais 'd'injecter' des demandes de projets dans les pays receveurs* » (Arase, 1995)²⁵. Le gouvernement japonais et la JICA réfutent ces accusations et soutiennent que cette portion du cycle projet s'est considérablement ouverte et que les consultants étrangers sont de plus en plus autorisés à prendre part dans l'équipe qui prépare l'étude de demande initiale.

Ensign (1992) a tenté de vérifier dans quelle mesure le cycle de l'aide s'est ouvert aux non japonais au stade de la demande. Recherchant des entreprises étrangères qui participent aux études de la JICA, elle pu seulement trouver deux entreprises américaines sous-traitantes de Nippon Koei, bien que plusieurs autres aient été mentionnées comme ayant participé aux études. Confrontés à ces résultats l'ex-OECF et la JICA expliquent qu'en fait, très peu d'entreprises étrangères ont fait l'effort de se mettre en relation avec des entreprises de consulting japonaises. L'auteur reconnaît « *qu'il y a de la vérité en cela, comme en attestent certains commentaires sur le fait que le marché japonais est trop difficile à percer* ». Ainsi, il est fort possible que les entreprises étrangères ne cherchent pas vraiment à s'impliquer dans ce processus. Rappelons enfin que la liste des projets potentiels est donnée par le pays receveur en fonction de ses propres priorités de développement, ce qui est censé impliquer une réelle prise en compte de ses besoins. Le gouvernement japonais est ainsi très attentif à ce que les projets fassent partie intégrante d'un programme de développement cohérent (Blaise, 2004a).

Une fois les huit étapes du processus de demande accomplies, le cycle projet entre dans la phase de demande formelle. Le pays en développement soumet une demande formelle de prêt ou de don, normalement à l'ambassade japonaise de ce pays. Les demandes sont examinées par les quatre ministères, avec les expertises d'une des deux agence (JICA ou OECO). Selon Ensign (1992), il est évident que les agences de mise en œuvre de l'aide n'ont pas de pouvoir de décision. Ce sont les

²⁵ L'auteur identifie trois principales méthodes d'injection. La première implique le rôle catalytique des compagnies commerciales japonaises, des firmes de consulting et des associations commerciales. La seconde est la mission de 'recherche de projet', organisée conjointement et financée par le gouvernement japonais et l'aide liée au commerce tel l'ECFA (Engineering Consulting Firms Association). La troisième enfin, implique l'envoi d'experts de la JICA pour siéger dans les agences de planification des gouvernements receveurs.

quatre ministères qui prennent la décision finale sur les projets d'aide au développement. Celle-ci se traduit par des accords bilatéraux dans le cas des dons ou par des accords de prêts. A ce moment là, le processus de mise en oeuvre s'amorce.

Pour les prêts, la mise en œuvre commence par la sélection des fournisseurs. Les directives de la JIBC stipulent que les matériaux et les équipements nécessaires au projet doivent être fournis, en principe, par des appels d'offre internationaux. Finalement, le cycle de projet entre en phase opérationnelle et de suivi. Habituellement, l'OECO et la JICA conduisent l'évaluation, bien que dans les années récentes des experts indépendants, incluant des chercheurs et des consultants japonais et étrangers, aient été inclus dans ce processus.

La critique adressée au programme d'aide concernant la prédominance des entreprises japonaises qui remportent les appels d'offre durant la phase de demande, a été réitérée concernant les fournisseurs. Toutefois, le gouvernement japonais clame là encore que le processus a été considérablement ouvert aux entreprises étrangères, en réduisant notamment la part des prêts liés au fil du temps. Cette tendance est confirmée par les statistiques officielles sur le résultat des appels d'offres, disponibles pour le grand public depuis 1995 seulement (tableau n°2). Selon le rapport de la JBIC, 24,8 % des entreprises étaient japonaises pour les achats en devises locales contre 37 % pour les devises étrangères en 2003.

Tableau n°2 : Nationalité des contractants (%)

	1995	1997	1999	2001	2003
Achat en devises locales inclus					
Japon	27.2	27.9	19.3	24.4	24.8
Pays Industrialisés*	12.9	11.6	9.3	5.7	6.8
PMA (devise étrangère)	34.3	28.9	38.0	34.1	35.5
PMA (devise locale)	25.6	31.5	33.4	35.7	32.9
Achat en devises étrangères seulement					
Japon	36.5	40.8	28.9	38.0	37.0
Pays Industrialisés*	17.3	17.0	14.0	8.8	10.1
PMA	46.1	42.3	57.1	53.1	52.9

Source : *JBIC Annual Report*, divers volumes.

Note : * Japon exclus.

En dépit de ces statistiques, nombreux sont les sceptiques qui soutiennent que même si les conditions d'achat pour les biens et services sont officiellement non liés, les entreprises japonaises

remportent toujours la plupart des contrats. Ensign (1992) dans ses recherches sur les entreprises étrangères impliquées dans les projets d'aide, compare les statistiques générales avec les informations basées sur le contractant principal par projet et trouve d'importantes différences. Elle en conclue – rapidement – que le système n'est pas ouvert aux entreprises non japonaises. Selon Söderberg (1996), le problème réside dans le fait que seule la nationalité du contractant principal est enregistrée à l'OECD ; mais cette entreprise peut recourir à un certain nombre de sous-traitants d'origine étrangère, c'est même une pré-condition à toute commande. Elle note par exemple que dans la construction, un contrat remporté par une entreprise commerciale japonaise sera enregistré comme un contrat japonais, même si tous les sous-traitants sont étrangers. Les études de cas menées sur l'aide japonaise dans plusieurs pays asiatiques (essentiellement sur des projets d'infrastructures) montrent qu'en réalité, une grande part des contrats revient au secteur privé du pays receveur.

En outre, nos précédentes études confirment que l'aide japonaise a été efficace dans les pays d'Asie de l'Est en jouant un rôle de stimulant à la fois direct sur le développement des infrastructures économiques et indirect en entraînant un afflux de capitaux privés et en favorisant leur absorption²⁶. Une analyse économétrique de la décision de localisation des investisseurs japonais par province chinoise, révèle que les projets d'aide ont eu un effet d'entraînement important sur l'afflux d'investissement directs en Chine (Blaise, 2004b, 2005).

CONCLUSION

Nous concluons en affirmant que la logique et la structure de gestion de l'aide des bailleurs de fonds a de lourdes implications en terme de composition des flux, de continuité de la politique et finalement en terme d'efficacité de l'aide. De manière générale, les programmes d'assistance peuvent gagner en efficacité par une meilleure coordination des acteurs – notamment entre secteur public et privé – et par une plus ample rationalisation économique. L'aide est mieux utilisée lorsqu'elle est attribuée à des pays qui font preuve d'un effort de développement soutenu dans le

²⁶ Voir aussi Krueger, 1979 ; Healey, 1991 ; Kohama, 1995 ; Teboul et Bassino, 1997 ; Yoshioka *et al.*, 1998 ; Nakamura *et al.*, 2001 ; Inui, 2000 ; Khan, 2002 ou encore Soesastro, 2004.

cadre de plans nationaux cohérents, et d'une forte volonté de rattrapage économique. Elle est également plus efficace lorsqu'elle s'inscrit dans un programme plus large de coopération économique qui génère une dynamique d'échanges et d'investissements. Le donateur peut jouer un rôle important en terme de promotion des flux d'investissements privés, à deux niveaux distincts : en fournissant une aide qui s'attache à développer les infrastructures et améliorer l'environnement économique, et en liant les deux types de flux de manière institutionnelle, et en offrant notamment des garanties aux investisseurs étrangers pour les inciter à investir dans les pays émergents.

Nous le répétons, il ne s'agit pas ici d'ériger la politique japonaise en 'modèle' à suivre. Il nous semble plutôt qu'elle apporte une vision différente de l'aide et du développement qui est riche d'enseignements. Naturellement, le Japon a des intérêts en octroyant l'aide. Mais quel donateur n'en a pas ? Dans le cas des Etats-Unis, la rationalité est clairement d'ordre stratégique et géopolitique (Israël étant le meilleur exemple) ; dans le cas de la France, la diffusion de la culture et de la langue française dans d'anciennes colonies a longtemps constitué le motif principal de son programme d'aide. De nombreux autres exemples peuvent être trouvés parmi les pays donateurs. Il semble que l'aide soit plus efficace lorsqu'elle se fonde sur une certaine rationalité économique. Une telle politique permettrait d'aider les pays en développement en évitant toute ingérence et en respectant leurs spécificités politiques, culturelles et historiques.

BIBLIOGRAPHIE

- ARASE D., 1995. *Buying Power: The political Economy of Japan's Foreign Aid*. Lynne Rienner Publishers.
- BELLAH R., 1957. *Tokugawa Religion: The Values of Pre-Industrial Japan*. Glencoe, Illinois: The Falcon's Wing Press.
- BEHRMAN J.N.L., 1955-56. Aid for economic development and the objectives of United States foreign economic policy. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 4.
- BHAGWATI J., 1970. The Tying of Aid. Dans Bhagwati J. et Eckans S. (eds), *Foreign Aid*, London, Harmonds-Worth.
- BLAISE S., 2004a. La Répartition de l'Aide et des Investissements Directs Etrangers Japonais en Chine : une Analyse Microéconomique. *Région et Développement*, 20-2004, p.13-44.
- BLAISE S., 2004b. Efficacité de l'Aide et Développement : Le Cas de l'Asie de l'Est. Thèse de Doctorat soutenue le 17 Décembre 2004 au Centre d'Economie et de Finance Internationales (CEFI), Université de la Méditerranée.
- BLAISE S., 2005. On the Link between Japanese ODA and FDI in China: A Microeconomic Evaluation Using Conditional Logit Analysis. *Applied Economics*, 37, p.51-55.
- BLOCH J.C., 1989. A US-Japan Aid Reliance: Prospects for Cooperation in the Era of Conflict. *USJP Occasional Paper*, Program on US-Japan Relations, Harvard University.
- BOWLES P., 1989. Recipient needs and donor interests in the allocation of EEC aid to developing countries. *Canadian Journal of Development Studies*, 10(1), p.7-19.
- BROOK W.L. et ORR R.M., 1985. Japan's Foreign Economic Assistance. *Asian Survey*, Vol. 25, N°3, Mars.
- CHINRUKSA C., 2003. ODA in Flying Geese Pattern: Thailand's Experience. The Japan Society for International Economics, JSIE Kansai, 45th Annual Meeting.
- DUDLEY L. et MONTMARQUETTE C., 1976. A model of the supply of bilateral foreign aid. *American Economic Review*, 66(1), p.132-42.
- ENSIGN M.M., 1992. *Doing Good or Doing Well? Japan's Foreign Aid Program*. Colombia Univ. Press, New York.
- GAGEN M.J., 2003. Japanese Public Support for Official Development Assistance. Mimeo, University of Queensland.
- HANABUSA M., 1991. A Japanese Perspective on Aid and Development. Dans Islam S. (ed) *Yen for Development*, Council on Foreign Relations press, New York.
- HEALEY D., 1991. *Les exportations japonaises de capitaux et le développement économique de l'Asie*. Etudes du Centre de Développement, OCDE.
- HOOK W. et ZHANG G., 1998. Japan's Aid policy since the Cold War: Rhetoric and Reality. *Asian Survey*, Vol. 38, N°11.
- ICHIKAWA H., 1991. Japanese Direct Investment and Development Finance. Dans Islam S. (ed) *Yen for Development*, Council on Foreign Relations press, New York.
- INUI T., 2000. Characteristics of Overseas Activities of Japanese Companies in Developing Countries. Symposium for Aid Effectiveness November 20th 2000, Economic Planning Agency, Tokyo.
- ISLAM S., 1991. Beyond Burden-Sharing: Economics and Politics of Japanese Foreign Aid. Dans Islam S. (ed) *Yen for Development*, Council on Foreign Relations press, New York.
- JANSEN M.B., 2002. *The Making of Modern Japan*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- JEPMA C., 1991. *The Tying of Aid*. OECD Paris.
- JOHNSON C., 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.

- KATADA S.N., 2001. Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction. *Social Science Japan Journal*, 4, pp. 39-58.
- KAWAI M. and TAKAGI S., 2001. Japan's Official Development Assistance Recent Issues and Future Directions. *Policy Research Working Paper n°2722*, World Bank.
- KHAN H., 2002. How Effective is Japanese Foreign Aid? Econometric Results from a bounded Rationality Model for Indonesia. CIRJE Discussion Paper F164, University of Denver.
- KOHAMA H., 1995. Japan's Development Cooperation and Economic Development in East Asia. Dans Ito T. et Krueger A.O. (eds), *Growth theories in light of the East Asian Experience*, University of Chicago Press.
- KOHAMA H., 1998. ODA no Keizaigaku. Nihon Hyouronsha.
- KOPPEL B.M. et ORR R.M., 1993. Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era. Westview Press, Boulder.
- KRUEGER A.O., 1979. The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid: Studies in the Modernization of the Republic of Korea 1945-1975. Cambridge: Harvard University Press.
- LONG W.J., 1999. Nonproliferation as a Goal of Japanese Foreign Assistance. *Asian Survey*, Vol. XXXIX, No2.
- LINCOLN E.J., 1992. Japan's Rapidly Emerging Strategy Toward Asia. Centre de Développement de l'OCDE, *Working Paper No. 58*, Avril.
- Mac GILLIVRAY M., 2003. Modelling Foreign aid Allocation: Issues, Approaches and Results. Discussion Paper No. 2003/49, UNU/WIDER.
- Mac KINLAY R. D., 1978. The German Aid Relationship: A test of the Recipient Need and The Donor Interest Models of the Distribution of German Bilateral Aid 1961-70. *European Journal of Political Research*, 6, p.235-257.
- Mac KINLAY R. D. et LITTLE R., 1977. A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation. *World Politics*, XXX (I).
- Mac KINLAY R. D. et LITTLE R., 1978a. A Foreign Policy Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960-70. *British Journal of Political Science*, 8, p.313-32.
- Mac KINLAY R. D. et LITTLE R., 1978b. The French Aid Relationship: A Foreign Policy Model of the Distribution of French Bilateral Aid, 1964-70. *Development and Change*, 9, p.459-78.
- Mac KINLAY R.D. et LITTLE R., 1979. The U.S. Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and Donor Interest Models. *Political Studies* 27 (2).
- MAIZELS A. et NISSANKE M. K., 1984. Motivations for Aid to Developing Countries. *World Development* 12, p.879-900.
- MEERNIK J., KRUEGER E. L. et POE S. C., 1998. Testing Models of U.S. Foreign Policy: Foreign Aid during and after the Cold War. *The Journal of Politics*, 60, p.63-85.
- NAKAMURA O., SHISHIDO S., MINATO N., KUROKAWA M., KAWAKAMI A., 2001. Chugoku to Indonesia ni taisuru wagakuni no ODA no hikaku kenkyu : ODA-FDI wo fukumu tabumongata modelu bunseki [A comparative analysis of Japan's ODA to China and Indonesia : a multi-sector model analysis of ODA and FDI]. The Japan Society for International Development, 2001 National General Meeting.
- NISHIGAKI A. et SHIMOMURA Y., 1999. The Economics of Development Assistance: Japan's ODA in a Symbiotic World. LTCB International Library Foundation.
- NISHIKAWA J., 1995. Le modèle de développement au Japon : Examen d'une interaction économique et sociale. *Economie Appliquée*, tome XLVIII, n°4.
- OHNO K. et OHNO I., 1998. Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market. *Routledge Studies in Growth Economies of Asia*, n°15.
- ORR R.M., 1990. The Emergence of Japan's Foreign Aid. Columbia University Press.

- PASQUARELLO T. E., 1988. Human Rights Practices and U.S. Bilateral Aid Allocation to Africa. Chapitre 14 dans Cingranelli, David L. (ed.), *Human Rights: Theory and Measurement*, New York: St. Martins' Press, p.236-54.
- RIX A., 1980. Japan's Economic Aid: Policy-making and Politics. Croom Helm, London.
- RIX A., 1990. Japan's Foreign Aid Policy: A capacity for leadership? *Pacific Affairs*, Vol.62 N°4.
- RIX A., 1996. Japan's Emergence as a Foreign-Aid Superpower. Dans Steven W. Hook (ed) *Foreign Aid toward the Millennium*, Lynne Rienner.
- ROODMAN D., 2004. An Index of Donor Performance. Centre for Global Development, Working Paper n°42, June.
- SHINOHARA M., 1961. Economic development and foreign trade in prewar Japan. Paper for the Study Group of Economic History of East and Southeast Asia, University of London.
- SHISHIDO S. et MINATO N., 1994. A Comparative Study of Official Development Assistance by Major Industrial Countries: An Econometric Analysis. *The Developing Economies*, Vol.23 N°1.
- SOESASTRO H., 2004. Sustaining East Asia's Economic Dynamism: The Role of Aid. PRI-OECD Research Project.
- SÖDERBERG M., 1996. The Business of Japanese Foreign Aid: Five Case Studies from Asia. Routledge.
- SÖDERBERG M., 2002. The Japanese Citizens Increasing Participation in Civil Society; Implications for Foreign Aid. Working Paper 159 October, The European Institute of Japanese Studies, Stockholm School of Economics.
- TAKAHASHI K., 1968. Nihon kindai keizai keisei shi [The History of the Formation of Japan's Modern Economy]. Vol.1, Toyo Keizai Shinposha.
- TEBOUL R., BASSINO J.P., 1997. La contribution de l'aide publique et des investissements directs japonais au développement économique de l'Asie de l'Est. Séminaire *Stratégie de croissance et marchés émergents* organisé par la Caisse des Dépôts et Consignations, Centre de Développement de l'OCDE, le CEFI, le CEPIL, la DREE, le Ministère de l'Economie et des Finances et la Revue Economique, Ho Chi Minh Ville, Novembre 1996.
- TOTMAN C. D., NAKANE C., OISHI S., 1990. Tokugawa Japan: the social and economic antecedents of modern Japan. University of Tokyo Press, Tokyo.
- TRUMBULL W.N. et WALL H.J., 1997. Estimating aid-allocation criteria with panel data. *The Economic Journal*, 104, July, p.876-882.
- WECK-HANNEMANN H. et SCHNEIDER F., 1991. Determinants of Foreign Aid Under Alternative Institutional Arrangements. Chapitre 11 dans Roland Vaubel et Thomas D. Willett (eds.), *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Westview Press, Boulder, p.245-66.
- YANIGIHARA T. et EMIG A., 1991. An Overview of Japan's Aid Policy. Dans Islam S. (ed) *Yen for Development*, Council on Foreign Relations press, New York.
- YOSHIOKA S., MORO K. et SAWADA M., 1998. *ODA and Asian FDI Inflow: An Empirical Analysis in Selected Southeast Asian Countries*. The EPA Economic Research Industry, Tokyo.