
L'Aide publique au développement japonaise et l'Afrique: vers un partenariat fructueux ?

Julien Kita

September 2008



L'Ifri est en France le principal centre de recherche et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités, et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN: 978-2-86592-379-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00 - FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
Email: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email: bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Centre Asie Ifri

Asie.Visions est une collection électronique consacrée aux problématiques asiatiques. Rédigé par des experts français et internationaux, *Asie.Visions* traite de l'ensemble des thématiques économiques, stratégiques et politiques. L'objectif d'*Asie.Visions* est de contribuer à l'enrichissement du débat public et à une meilleure appréhension des enjeux asiatiques. *Asie.Visions* est publié en français et en anglais.

Dernières publications:

Laurence Henry, *India's International Trade Policy*, "Asie.Visions," n°9 – Septembre 2008

Valérie Niquet, *Du tremblement de terre du Sichuan aux jeux olympiques, la Chine face aux défis politiques de l'année 2008*, "Asie.Visions," n° 8 – Septembre 2008

Fan Gang, *La croissance économique chinoise face aux défis de la mondialisation*, "Asie.Visions," n° 7 – juillet 2008

Nathalie Belhoste et Jérémie Grasset, *The Chaotic History of Foreign Companies in India*, "Asie.Visions," n° 6 – juillet 2008

Shen Wei, *In the Mood for Multilateralism? China's Evolving Global View*, "Working Paper" – juillet 2008

Céline Pajon, *Les enjeux du G8 pour le Japon*, "Lettre du Centre Asie," n° 30 – 9 juillet 2008

Marianne Péron-Doise, *Corée du Nord : de la crise nucléaire à la crise alimentaire*, "Lettre du Centre Asie," n° 29 – 7 juillet 2008

L'APD japonaise

La reconstruction après la défaite et les origines de la politique de l'APD de Tokyo

Au sortir de la seconde guerre mondiale, l'aide publique au développement (APD) va jouer un rôle très important pour la reconstruction du Japon. La particularité de l'approche japonaise en matière d'APD réside en partie dans l'expérience singulière du Japon d'après-guerre qui va mettre en place ses premières politiques d'APD alors qu'il bénéficie encore lui-même d'une aide internationale.

Pour reconstruire et développer son économie, le Japon qui a bénéficié de l'aide américaine pendant la période d'occupation de 1945 à 1951, reçoit jusqu'au début des années 1960 des prêts de la Banque mondiale. L'utilisation de ces fonds s'est concentrée sur le développement des infrastructures nationales et sur le soutien aux secteurs clés de l'industrie¹. Le succès de cette approche à long terme ne manque pas d'influencer par la suite la stratégie japonaise d'APD.

Parallèlement à ce processus de reconstruction physique et économique du pays, le Japon est dans les années 1950 en pleine reconstruction politique tant sur le plan national qu'international. Le Japon ne recouvre officiellement sa souveraineté qu'en 1951 avec la signature du Traité de paix de San Francisco. Sa souveraineté recouvrée, le Japon s'attache à rétablir les relations avec les pays qu'il a envahis durant la seconde guerre mondiale. La plupart des pays asiatiques n'ayant pas pris part au Traité de paix de San Francisco ou ne l'ayant pas ratifié, le Japon doit engager des négociations bilatérales pour normaliser ses relations. Les négociations de

Julien Kita est diplômé de l'Institut d'études politiques de Lille Master d'Analyse des Conflits et Construction de la Paix). Il est également titulaire d'une licence en langue japonaise. Collaborant au Centre Asie depuis mars 2008, il a notamment écrit: [Vers un changement politique majeur au Japon?](#) ("La lettre du Centre Asie Ifri" n°22, 15 avril 2008) et [La 4e TICAD: accélération de la coopération Japon-Afrique](#) ("La lettre du Centre Asie Ifri" n°26, 10 juin 2008).

¹ Nishigaki Akira, Shimomura Yasutami, *The Economics of Development Assistance*, Tokyo, LTCB International Library, 1999

paix avec les pays asiatiques victimes de l'agression japonaise vont principalement porter sur la question des réparations de guerre et vont aboutir à une série de traités prévoyant des réparations sous forme de prêts et de fournitures de biens et services japonais. Bien que l'adhésion du pays au Plan de Colombo en 1954 marque officiellement la naissance de l'APD japonaise en permettant au Japon de mettre en place ses premières missions de coopération technique, c'est surtout dans le cadre de ces réparations que vont se mettre en place les mécanismes de l'aide japonaise.

Ainsi, après le paiement des réparations prévues par les accords signés avec la Birmanie en 1955, les Philippines en 1956 ou encore l'Indonésie en 1958, pour ne citer qu'eux, le Japon maintient sa présence. Il lance une véritable politique de coopération économique basée sur la coopération technique et l'attribution d'aides financières sous forme de subventions ou de prêts en yens, c'est-à-dire sous une forme comparable à celle des réparations payées précédemment. Cette politique d'APD naissante est conçue comme un moyen de développer un environnement propice au développement économique du Japon lui-même. Elle est destinée à assurer au Japon un accès aux matières premières dont il ne dispose pas ainsi qu'à lui ouvrir de nouveaux marchés².

La mise en place d'une politique d'APD au sortir de la guerre permet donc le retour pacifique du Japon en Asie. Son approche ouvertement mercantile lui permet de poser les bases de sa renaissance économique à un moment où sa situation intérieure est encore fragile.

Une longue période de croissance appuyée sur l'expansion économique du Japon

Grâce à l'expansion continue de son économie jusqu'à l'explosion de la bulle financière en 1990, le Japon consent à des efforts de plus en plus importants pour l'aide au développement. Ainsi le montant global de l'aide japonaise explose véritablement passant de 243 millions de dollars en 1965 à 14,489 milliards de dollars en 1995. L'augmentation est telle qu'elle permet au Japon de devenir le premier bailleur d'APD au monde devant les Etats-Unis en 1989 avec 8,964 milliards de dollars³. Pour supporter cet accroissement financier, la création d'un véritable système d'APD est nécessaire, aussi l'institutionnalisation de l'APD s'accélère à travers la création de grands organes publics.

2 D'après le Livre Blanc du MITI "Keizai kyoryoku no genjo to mondaiten", 1958

3 D'après les statistiques de l'OCDE

Ainsi, en 1974, une grande agence destinée à gérer la coopération technique internationale est fondée : l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Celle-ci réunit plusieurs agences créées précédemment telles que l'agence de coopération technique internationale (Overseas Technology Cooperation Agency) fondée en 1962, le service d'émigration (Japan Emigration Service) et la fondation pour la coopération agricole internationale (Overseas Agriculture Cooperation Foundation). L'aide financière sous forme de prêts en yens est gérée par le Fonds de coopération économique international (OECF) fondé en 1961, quant aux subventions, elles sont directement gérées par le Ministère des affaires étrangères.

L'institutionnalisation de l'aide s'accompagne de l'émergence d'une approche spécifiquement japonaise de sa pratique. Cette approche est directement issue de l'expérience du Japon en tant que bénéficiaire d'une aide internationale et peut se résumer à une volonté de transposition du modèle de développement japonais. L'aide japonaise met donc l'accent sur la mise en place d'un environnement favorable à la croissance économique à travers le financement d'infrastructures par des prêts en yens plutôt que par des dons pour responsabiliser le pays receveur et l'inciter à une bonne gestion de ses ressources. Cela s'inscrit également dans la volonté japonaise de soutenir les efforts de « self-help », ou l'idée que le développement d'un pays ne peut survenir que par les propres efforts de son gouvernement et de sa population, ceux-ci devant s'investir et unir leurs efforts pour améliorer leur condition. Cette approche transparaît à travers les orientations prises en Asie du Sud-Est, région où se concentre l'APD japonaise jusqu'aux années 1990. La réussite économique de ces pays conforte le Japon dans cette approche. Le choix des projets soutenus par le Japon s'est inscrit dans une logique à long-terme de développement de l'Etat bénéficiaire, logique analogue à celle qui avait motivée ses investissements quelques années auparavant.

Par ailleurs, l'approche mercantile originelle de l'aide japonaise symbolisée par l'attribution de prêts liés à l'achat de biens ou services japonais s'est avérée moins néfaste que l'on aurait pu l'imaginer et a même eu des conséquences positives pour les pays bénéficiaires dans la mesure où elle a favorisé l'implantation d'entreprises japonaises. Par la suite, les investissements de ces entreprises japonaises ont fortement contribué au développement des économies asiatiques. Et si l'implantation de l'APD japonaise hors d'Asie entamée dès les années 1970 ne semble pas autant porteuse d'une dynamique de développement, cela est lié pour une bonne part à l'absence d'investissements privés venant épauler l'APD.

Un instrument de politique étrangère

Mais surtout, l'importance de l'aide dans la politique du Japon ne se limite pas à la promotion et à la défense de ses intérêts économiques. Comme dit précédemment, elle permet au Japon de tourner la page de la seconde guerre mondiale en renouant avec ses voisins asiatiques et se positionne donc comme l'un des principaux instruments de la diplomatie japonaise durant toute la seconde moitié du 20^e siècle. Elle permet au Japon d'établir un environnement sécurisé et favorable en Asie.

La coopération économique au cœur de l'APD pallie les limites des moyens d'action extérieure de l'archipel, conséquence entre autres des limitations militaires prévues par l'article 9 de la Constitution. Elle s'intègre à la logique de la « Doctrine Yoshida », du nom du premier ministre de 1946 à 1947, qui oriente la politique japonaise d'après-guerre. Cette doctrine préconise la concentration du Japon sur le développement économique en s'investissant le moins possible dans la construction d'une défense nationale, celle-ci reposant principalement sur l'allié américain. Mais ce refus de l'engagement et ce repli sur l'économique signe aussi le retour du Japon comme grande puissance incontournable sur la scène internationale. Nain politique, le Japon devient l'un des principaux bailleurs des grandes institutions financières internationales, y gagnant une nouvelle légitimité.

L'APD devient un élément clé des négociations menées par la diplomatie japonaise. La mise en place d'une politique d'APD ambitieuse vient soutenir la position du pays dans tous les grands chantiers diplomatiques.

L'APD aide le Japon à surmonter la première crise pétrolière en 1973. Parallèlement à l'officialisation d'une position diplomatique pro-arabe, elle est utilisée pour soutenir l'établissement de bonnes relations avec les pays arabes producteurs d'hydrocarbures et sécuriser les approvisionnements du pays. L'APD devient un outil de pacification des rapports entre les deux blocs dans le cadre de la politique d'ouverture menée par le premier ministre Fukuda en Asie du Sud-Est à partir de 1977. Elle contribue à faire progresser la paix dans la région en soutenant l'ouverture économique du Vietnam malgré l'opposition idéologique apparente avec le régime communiste. L'APD accompagne également la normalisation des relations avec la RPC et permet de développer les relations économiques entre les deux pays à partir du Traité de paix et d'amitié de 1978.

L'utilisation de l'APD dans le cadre des relations avec la Chine est tout à fait représentative de cette utilisation stratégique de l'APD. Dans le cadre du rapprochement sino-japonais opéré à partir du début des années 1970, la question des réparations de guerre a été contournée grâce à l'APD. Bien que la RPC se soit engagée dans la déclaration conjointe sino-japonaise de 1972 à renoncer à des

indemnités de guerre, le Japon s'est engagé dans le cadre de la normalisation de ses relations avec la Chine à la faire bénéficier de son aide au développement. L'APD a été en fait utilisée implicitement en tant que réparations de guerre. L'absence de reconnaissance et de définition claire de part et d'autre de cette utilisation de l'APD a toutefois contribué à générer un certain nombre de malentendus par la suite.

En 1979, le premier ministre Ohira énonce son concept de « sécurité globale » qui doit orienter la politique étrangère d'un Japon désormais intégré à la scène mondiale. Ce concept élargit la notion de sécurité, celle-ci ne devant pas être uniquement appréhendée dans le cadre d'une approche militaire, il convient non seulement de prendre en compte l'ensemble des facteurs pouvant potentiellement déstabiliser la communauté internationale tels que les facteurs économiques, sociaux, environnementaux, mais aussi de s'impliquer activement pour apporter des réponses. L'APD apparaissant comme l'un des outils les plus adaptés à cette approche de « sécurité globale », son rôle n'est pas remis en cause jusqu'aux années 1990.

Le tournant des années 1990

Premier donateur au monde en 1991, le Japon conserve cette place jusqu'en 2001, malgré l'éclatement de la bulle spéculative en 1990 et la crise économique qui s'en suit.

Avec le changement du contexte stratégique international dû à la chute du bloc communiste, le Japon repense sa politique étrangère et s'interroge sur le rôle à donner à son APD. Le nouveau contexte international permet au Japon de définir une ligne directrice pour son action, la victoire du monde capitaliste permet en quelque sorte de se recentrer sur l'objectif premier de l'aide, c'est-à-dire le développement des pays bénéficiaires. L'aide japonaise ne s'impose plus pour prévenir un éventuel conflit entre les deux blocs ou pour soutenir une économie capitaliste face à la menace communiste comme cela avait pu être le cas en Asie du Sud-Est. Le Japon énonce donc les principes qui doivent guider son APD dans sa Charte de l'APD de 1992. Il met en avant ces principes : la nécessité de concilier la protection de l'environnement avec le développement, la non-utilisation de l'APD à des fins militaires ou belliqueuses, le contrôle des dépenses militaires des pays bénéficiaires afin qu'ils ne développent pas d'armes de destruction massive, et la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'économie de marché. La charte symbolise l'amorce d'une évolution de la philosophie japonaise du développement, évolution qui se caractérise par une prise en compte croissante des enjeux humains et sociaux.

La charte reconnaît officiellement l'un des concepts majeurs de l'approche japonaise en matière de développement : le « self-help ». Cette idée d'appropriation du développement est liée à une

certaine image du propre développement japonais : grâce aux efforts déterminés de sa population, le Japon s'est extrait du féodalisme et a acquis le statut de grande puissance pendant l'ère Meiji, puis bien que ruiné par la défaite de 1945, il a pu devenir la deuxième puissance économique du monde grâce aux ressources de sa population. Cette vision ne nie pas l'importance de l'aide internationale, elle tend seulement à souligner que les efforts nationaux sont les premiers moteurs du développement. En conséquence, l'APD japonaise doit être implantée en tant que soutien à ces efforts de « self-help », ce qui signifie qu'elle doit être à l'écoute et répondre aux besoins des pays bénéficiaires qui doivent rester maître de leurs choix de développement. L'accent mis sur les principes d'appropriation du développement et de responsabilisation des bénéficiaires de l'aide se traduit concrètement dans la forme de l'aide japonaise, celle-ci ne devant intervenir qu'en réponse à une demande locale, la prédominance des prêts sur les dons en est une autre illustration. Les prêts sont préférés aux dons car supposés responsabiliser le receveur en l'incitant à bien gérer les finances nationales. Ainsi en 2001, les prêts représentent 44% de l'aide totale (bilatérale et multilatérale) contre 13% en moyenne pour les autres pays membres du CAD de l'OCDE⁴, ce qui illustre bien la spécificité japonaise en matière d'APD.

L'évolution entamée au début des années 1990 n'est pas seulement théorique, elle se traduit concrètement par une modification de l'implantation de l'aide. Il convient de souligner le virage pris par l'APD japonaise, au cours des années 1980 elle a peu à peu abandonné une approche mercantile parfois décriée. Les entreprises japonaises ne sont plus favorisées par l'APD, ainsi le Japon est durant les années 1990 le pays dont l'aide est la moins liée à la fourniture de produits ou de services japonais. Les appels d'offres pour les projets financés par les prêts en yen sont remportés en majorité par des entreprises issues de pays en voie de développement.

Malgré le lancement de la TICAD en 1993 qui vise à s'attaquer aux défis de développement de l'Afrique, l'APD japonaise demeure majoritairement centrée sur l'Asie jusqu'aux années 2000. Ce qui s'inscrit dans le respect de la charte qui prévoit que l'Asie demeure la région prioritaire de l'aide japonaise.

La crise économique qui sévit au Japon durant la décennie entraîne une réduction des dépenses publiques qui n'épargne pas l'APD. Ainsi dès 1995, les dépenses d'APD sont revues à la baisse, cette tendance s'accroît par la suite même si les dépenses d'APD augmentent de 1998 à 2000 en raison des aides spéciales accordées suite à la crise financière asiatique. De plus la crise économique rend l'opinion publique japonaise moins favorable aux dépenses d'APD,

4 D'après l'Examen du Japon par les pairs, Comité d'aide au développement, OCDE, 2003

ceci est en partie lié à une faible visibilité de l'action menée et également à certains scandales de corruption qui ont pu ternir l'image du système d'APD.

La baisse de l'investissement japonais dans l'APD durant les années 1990 est dans une certaine mesure liée au nouveau rôle auquel prétend le Japon sur la scène mondiale. L'expérience de la première guerre du Golfe que le Japon a largement financée mais qui ne lui a apporté que des critiques vis-à-vis de sa politique du chéquier a souligné les limites d'un Japon, grande puissance économique et nain politique. Ce constat entraîne une remise en question de l'orientation politique du pays sur la scène internationale, la « normalisation » du pays, en s'affranchissant des limites constitutionnelles sur les forces armées, trouve de plus en plus de soutien dans la classe politique ainsi que dans la population. Dans le cadre de la « normalisation » de sa posture internationale, les moyens militaires sont désormais appelés à jouer le premier rôle alors que la politique d'APD ne semble pas avoir pu donner au Japon les responsabilités politiques internationales auxquelles il aspire. La loi de 1993 autorisant l'envoi de forces non combattantes dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU illustre cette évolution.

Paradoxalement, cette remise en question de l'APD par des politiques publiques moins ambitieuses a le mérite de promouvoir la réflexion sur la politique d'APD, ce qui entraîne à la fin des années 1990 et durant les années 2000 une nouvelle série de réformes qui annoncent un nouveau système d'APD plus efficace.

Le nouveau système d'APD

La rationalisation institutionnelle

Avec la baisse constante de son budget depuis le milieu des années 1990, le Japon n'a d'autre choix que d'améliorer le fonctionnement de son système d'APD afin d'en maintenir les capacités. Malgré ses nombreuses évolutions, le système d'APD japonais souffre encore à la fin des années 1990 d'une gestion très segmentée qui, tout en coûtant très cher au contribuable japonais, l'empêche d'apporter une solution de développement cohérente aux pays partenaires. La séparation sectorielle des organes d'APD est un frein à la mise en place d'une politique coordonnée. Dans un souci de rationalisation de son APD, le gouvernement s'engage dès la fin des années 1990 dans une réforme des institutions d'APD, réforme qui se caractérise principalement par le regroupement des agences gérant l'APD.

En 1999 est ainsi constituée la Japan Bank for International Cooperation (JBIC). Elle naît de la fusion de l'Overseas Economic Cooperation Forum (OECF) et de l'Export-Import Bank of Japan (JEXIM). La nouvelle agence reprend les activités de ses deux entités, c'est-à-dire l'octroi de crédits d'APD pour OECF et de crédits et de garanties pour soutenir les entreprises privées japonaises à l'étranger pour JEXIM.

Après la création de JBIC, les réformes destinées à améliorer le système d'APD se poursuivent, ainsi en janvier 2001 entre en vigueur la loi de 1999 sur « l'établissement du Ministère des affaires étrangères » lui donnant un rôle de coordination et planification de l'APD ainsi qu'un rôle de supervision des activités de coopération économique internationale de JBIC. En 2003, le statut légal de JICA est modifié afin de donner plus d'autonomie à l'agence de coopération technique.

Ainsi, depuis le début des années 2000, le système d'APD s'articule entre les deux grandes agences, JBIC a en charge les opérations financières internationales et l'APD sous forme de prêts, JICA gère l'APD sous forme de coopération technique, l'aide sous forme de dons est gérée directement par le Ministère des affaires étrangères.

Malgré la volonté de rationalisation, la gestion de l'APD demeure particulièrement dispersée, en plus des trois ministères

gérant l'APD (Ministère des affaires étrangères, Ministère des finances, Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie), 10 autres ministères disposent également de leur propre budget d'APD. L'éparpillement de la gestion de l'APD constitue un des points faibles du système japonais d'APD, les recommandations effectuées par les pairs du CAD de l'OCDE ne manquent d'ailleurs pas de souligner l'absence de cohérence induite par cette organisation⁵. L'autre point faible du système d'APD japonais également mis en lumière par les rapports des pairs du CAD est une organisation du système basée sur le type d'instruments utilisés plutôt que sur une approche géographique telle qu'une organisation par pays ou région.

Conscient des limites de son organisation actuelle, le Japon s'est donc lancé dans une ultime refonte de ses institutions qui se concrétise en octobre 2008 par la fondation de « New JICA » qui est appelée à devenir l'unique organe d'implémentation de la politique d'APD en réunissant JICA et JBIC sous une même organisation. La nouvelle agence reprend également à sa charge les dons et subventions jusqu'ici gérés par le Ministère des affaires étrangères, elle gèrera donc l'ensemble des instruments d'APD japonais. Le Japon se dote donc enfin d'un organe unique d'APD comme en dispose par exemple la France avec l'Agence française de développement (AFD). L'organisation interne de ce nouvel ensemble devrait suivre les réformes déjà engagées au sein du Ministère des affaires étrangères menant vers une plus grande décentralisation et une division administrative par pays plutôt que par type d'instruments.

La redéfinition des priorités

Les réformes engagées ces dernières années n'ont pas seulement porté sur l'organisation institutionnelle du système d'APD, la philosophie même des politiques d'APD a été révisée. Cette redéfinition idéologique apparaît dans la nouvelle Charte de l'APD de 2003. La nouvelle charte reprend les grandes lignes énoncées dans la charte de 1992. Les différences par rapport à la précédente charte apparaissent principalement à travers l'émergence de deux tendances majeures.

Premièrement, au cours des années 1990, l'approche japonaise s'enrichit en se focalisant moins sur la croissance économique et en prenant de plus en plus en compte la dimension humaine du développement. Cette approche est symbolisée par l'intégration du concept de « sécurité humaine » dans la nouvelle charte. Ce concept met l'accent sur la protection des individus, il vise à « libérer la personne humaine de la peur et du besoin, ainsi que de permettre

5 D'après l'Examen du Japon par les pairs, Comité d'aide au développement, OCDE, 2003

son épanouissement ». Il implique la mise en place de « politiques dans le domaine social, économique, militaire, culturel et dans la gestion de l'environnement qui, prises ensemble, forment les éléments constitutifs de la survie, de la dignité et du bien-être minimum »⁶. Retranscrit dans la charte, cela signifie que l'APD japonaise doit s'engager dans une approche globale du développement impliquant non seulement une approche économique à travers « la recherche d'une croissance durable » mais aussi sociale et politique à travers les objectifs de « réduction de la pauvreté », de « lutte contre les problèmes globaux » (problèmes environnementaux, épidémies, terrorisme...) et de « consolidation de la paix ». Le concept de « sécurité humaine » est en parfait accord avec les engagements internationaux du Japon tels que l'adoption des « objectifs du millénaire pour le développement » à l'issue du Sommet du millénaire pour le développement en 2000. De plus, ce concept est d'autant plus cher au Japon qu'il a contribué à son émergence officielle sur la scène internationale. Il a en effet lancé le Fonds fiduciaire des Nations Unies pour la Sécurité humaine en 1999, puis il n'a cessé de soutenir les travaux de la Commission sur la sécurité humaine de 2001 à 2003. Cette commission a d'ailleurs été co-présidée par une japonaise, Sadako Ogata, ancienne Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et qui a joué un rôle majeur dans la définition et la promotion du concept. Concrètement, la reconnaissance de la dimension humaine du développement devrait conduire à une plus grande implication de l'APD japonaise dans la lutte contre la pauvreté à travers des projets sociaux ou sanitaires. La nomination de Sadako Ogata à la tête de JICA en 2003 symbolise cette volonté de réorienter l'action de l'APD vers une approche plus humanitaire et de placer le défi de la « sécurité humaine » au centre des priorités.

L'autre tendance majeure qui transparait dans les réformes actuelles est une prise en compte croissante de l'intérêt national dans la politique d'APD. La nouvelle charte stipule en effet que l'objectif de l'APD est de « contribuer à la paix et au développement de la communauté internationale, et ainsi d'aider à assurer la propre sécurité et prospérité du Japon ». La charte précise également que l'APD doit permettre la « promotion du bien-être du peuple [japonais] ». Cette orientation de l'APD pour servir les intérêts du Japon présente un risque de dérive, il ne faudrait pas en effet que la promotion de l'intérêt national japonais vienne supplanter l'objectif premier de développement du pays bénéficiaire. Cette évolution est un contre-coup de la politique d'APD menée dans les années 1990 durant lesquelles le développement des prêts non liés a petit à petit éloigné les entreprises japonaises de l'APD. La réaction des entreprises japonaises est apparue dans le cadre des réformes entreprises au début des années 2000, le syndicat du patronat, le Keidanren, s'est ainsi considérablement impliqué dans les réflexions qui ont

6 OGATA Sadako, SEN Amartya, La Sécurité humaine maintenant : Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, Paris, Presses de Sciences Po, 2003

précédé la rédaction de la nouvelle charte. Il a soumis ses propres propositions concernant la réforme de l'APD, un certain nombre de ses propositions dont la nécessité de promouvoir l'intérêt national japonais ont d'ailleurs été intégrées dans la charte⁷.

Les changements au sein de la politique d'APD japonaise initiés au début des années 2000 et symbolisés par la révision de la « Charte de l'APD » de 2003 peuvent paraître contradictoires. En effet, d'une part l'APD se concentre davantage sur l'intérêt du pays bénéficiaire et surtout de sa population à travers l'intégration du concept de sécurité humaine, d'autre part l'APD est appelée à œuvrer pour l'intérêt national japonais. Cependant, l'expérience du développement asiatique a montré que les intérêts de deux pays engagés dans un partenariat de développement ne sont pas forcément antinomiques.

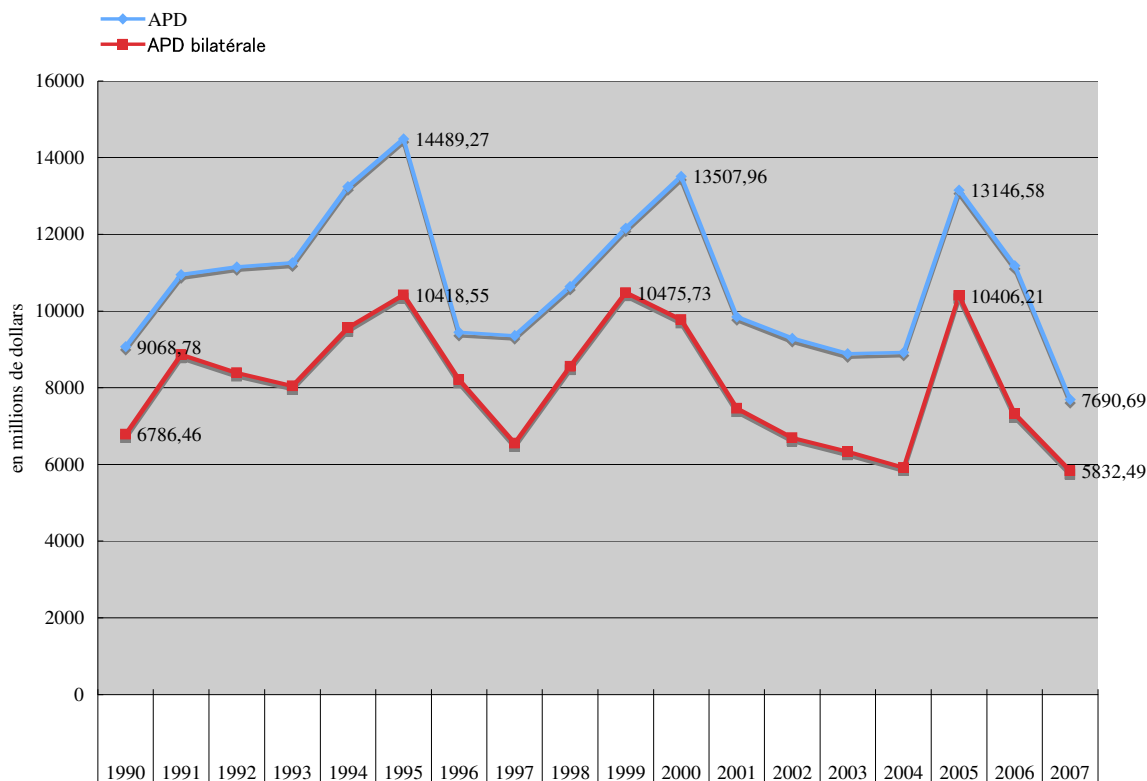
Enfin, cette approche nouvelle s'inscrit dans une logique de préservation de l'APD en renforçant son image dans l'opinion publique japonaise échaudée par les scandales de corruption qui ont frappé le système d'APD et le MOFA au tournant du siècle. Grâce à une approche humanitaire plus visible ainsi qu'à une approche plus mercantile destinée à souligner les bénéfices de la politique d'APD pour le Japon lui-même, se dessine une stratégie de sauvegarde de l'APD à l'heure où ses capacités sont remises en causes par les contraintes budgétaires nationales.

Les limites budgétaires

Bien que le Japon se soit maintenu au premier rang mondial des bailleurs d'APD de 1991 à 2001, son budget d'APD a commencé à baisser dès 1996. En effet, la crise économique qui a frappé le pays durant les années 1990 et l'endettement record du Japon (170% du PIB en 2006 d'après l'OCDE) a entraîné une réduction des dépenses publiques qui n'a pas épargné l'APD. La crise financière asiatique l'a toutefois contraint à augmenter temporairement ses dépenses à partir de 1998. Il n'a toutefois pas augmenté ses dépenses d'APD suite aux attentats du 11 septembre 2001, contrairement aux autres grands pays donateurs, au premier rang desquels les Etats-Unis. Et malgré l'amélioration économique que connaît le Japon depuis le début des années 2000, les dépenses d'APD continuent de baisser, le rebond des années 2005 et 2006 étant la conséquence de remises de dettes exceptionnelles (Nigéria et Irak). Cette baisse a fait passer le Japon au cinquième rang mondial des donateurs en 2007. Ce classement de l'OCDE est basé sur l'APD nette qui s'est élevée à 7,7 milliards de dollars en 2007 pour le Japon.

7 Voir la Proposition de réforme de l'APD du Keidanren "ODA kaikaku ni kansuru teigen", 2001

APD nette du Japon (1990-2007)



Source OCDE

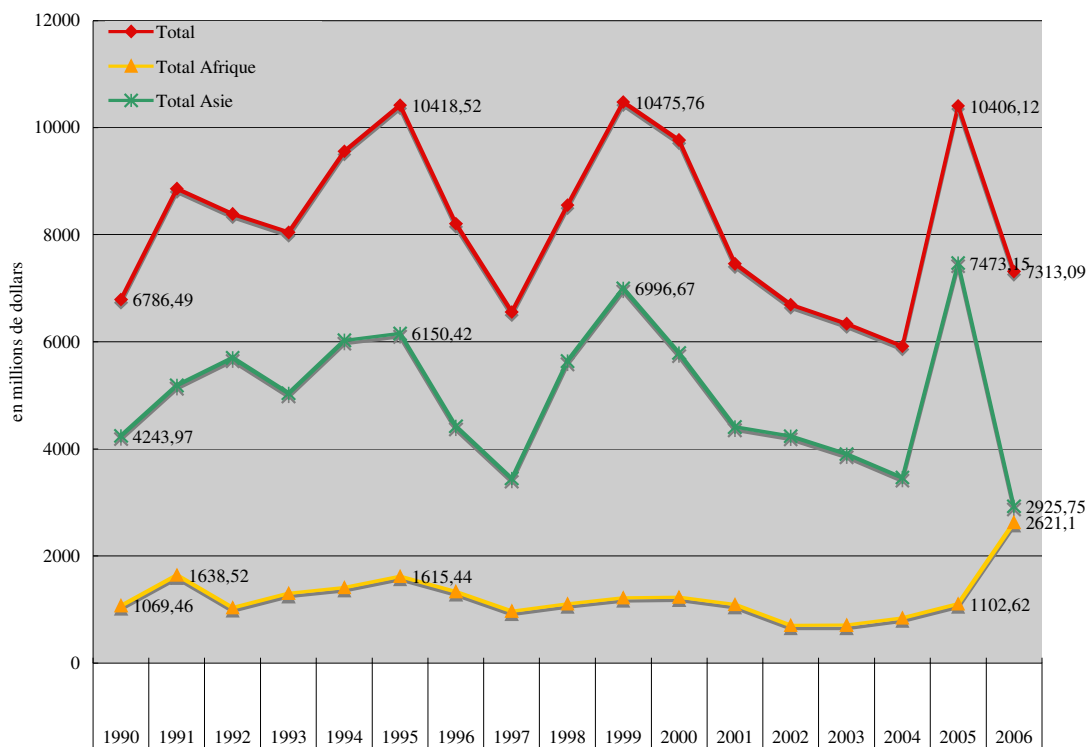
Si l'on retranscrit l'APD nette en pourcentage du RNB, le Japon se situe parmi les pays faisant le moins d'efforts. Le niveau atteint en 2007 de 0,17% est non seulement très loin de l'objectif des Nations Unies de 0,7% pour lequel le Japon s'était engagé en 1970⁸ mais également très loin des niveaux affichés par les autres pays donateurs. En effet la moyenne des pays du CAD de l'OCDE se situe à 0,28% du RNB.

Malgré les réformes devant améliorer l'efficacité du système d'APD et en réduire les coûts de fonctionnement, on peut s'interroger sur la capacité du Japon à maintenir ses capacités. Une autre voie choisie par le Japon pour faire face à ces réductions budgétaires semble être une redéfinition des Etats et des régions prioritaires et un rééquilibrage de la répartition géographique de l'aide. La fin programmée de l'aide accordée à la RPC qui est le deuxième pays ayant le plus bénéficié de l'aide japonaise après l'Indonésie fait partie de cette réorganisation de l'aide.

⁸ Le Premier ministre Koizumi a à nouveau mentionné cet objectif dans son message du 28 juin 2005 annonçant une augmentation de l'aide à l'Afrique.

La baisse du budget de l'APD ne remet pas en cause la distribution sectorielle de l'aide, on retrouve toujours les traits caractéristiques de la philosophie d'APD japonaise, c'est-à-dire la prépondérance des prêts sur les dons. La redistribution géographique semble par contre bel et bien lancée. Depuis l'annonce faite par le premier ministre Junichiro Koizumi en 2005 de doubler l'APD à l'Afrique, la part de l'Afrique dans l'APD japonaise a considérablement augmenté et a presque dépassé la part de l'Asie en 2006⁹. Même si ce résultat est gonflé par des remises de dette exceptionnelles consenties par le Japon, il n'en demeure pas moins remarquable. En effet, alors que la Charte de l'APD de 2003 réaffirme la priorité donnée à l'Asie qui « peut avoir un impact majeur sur la stabilité et la prospérité du Japon », les montants accordés à l'Afrique en 2006 illustre son importance stratégique pour le Japon.

L'Afrique dans l'APD bilatérale japonaise (1990-2006)



Source OCDE

⁹ Il faut toutefois nuancer le pourcentage atteint en 2006 puisque le montant de l'APD accordée à l'Afrique a été gonflé par la remise de dette accordée au Nigéria dans le cadre du Club de Paris.

L'APD japonaise en Afrique

L'implantation (années 1970-1980)

Bien que le Japon ait eu des relations diplomatiques avec la plupart des pays africains dès les années 1960, celles-ci demeurent marginales jusqu'à la fin des années 1970. Ainsi en 1961, le Japon ne dispose que de quatre ambassades en Afrique subsaharienne. L'intérêt réel du gouvernement japonais pour la région ne se manifeste véritablement qu'au cours des années 1970. La première visite d'un ministre des affaires étrangères japonais en Afrique n'a lieu qu'après la première crise pétrolière avec la visite en Afrique, en Egypte, au Ghana, au Nigeria, en Tanzanie et au Zaïre de Toshio Kimura en 1974. Après la seconde crise pétrolière de 1979, le ministre des affaires étrangères Naoshi Sonoda effectue un nouveau voyage en Afrique subsaharienne (Nigéria, Côte d'Ivoire, Sénégal, Tanzanie, Kenya). Le contexte de ces deux visites illustre l'importance de la question des ressources dans les relations nippo-africaines, elles annoncent le début de l'augmentation de l'aide japonaise à l'Afrique et d'une certaine manière le début de son internationalisation hors d'Asie.

En effet, durant les années 1960, l'APD japonaise est quasiment inexistante en Afrique, elle demeure à cette époque presque uniquement concentrée en Asie. Parallèlement, les relations commerciales entre le Japon et l'Afrique commencent à se développer. Le Japon exporte ses produits manufacturés vers l'Afrique et importe des matières premières du continent. Ce schéma d'échanges n'évolue pas beaucoup jusqu'à aujourd'hui et même si le volume croît régulièrement, celui-ci demeure marginal dans le commerce extérieur du Japon.

A partir de la fin des années 1960, le Japon commence à mener une politique d'APD en Afrique. Celle-ci d'abord très modeste se met à croître rapidement à la fin des années 1970, ce qui permet au Japon de devenir un des principaux donateurs à l'Afrique durant les années 1980. L'APD japonaise à l'Afrique passe ainsi de 8,45 millions de dollars en 1970, à 371,36 millions de dollars en 1980 et

atteint même 1,206 milliards de dollars en 1989¹⁰. Ce qui représente une part de l'Afrique dans l'APD totale japonaise de 2,2% en 1970, 11,4% en 1980, avant de marquer un pic en 1989 à 15,3%.

Durant les années 1980, l'APD japonaise en Afrique se développe. Les projets d'infrastructures financés par les prêts liés japonais entraînent l'implantation de grandes entreprises privées au premier rang desquelles les grandes maisons de commerce (Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo). En dehors des activités d'APD, les entreprises japonaises demeurent toutefois très prudentes, elles sont peu nombreuses à investir en Afrique à l'exception de l'Afrique du Sud dont les ressources minières attirent les investissements japonais. Malgré la pression internationale contre le régime de l'apartheid et le mécontentement des autres pays africains, le Japon a développé des relations commerciales importantes avec l'Afrique du Sud durant les années 1970 et 1980, négociant des accords commerciaux pour la fourniture de matières premières (fer, uranium).

Au milieu des années 1980, la famine engendrée par la sécheresse qui touche la région du Sahel sensibilise la communauté internationale et le Japon n'est pas épargnée par la mobilisation populaire. Cet événement a sans aucun doute influencé la politique d'APD à l'Afrique en ce sens qu'il est venu souligner les besoins importants de cette région et a aussi contribué à prendre en compte la dimension humanitaire du développement. Les défis en terme de développement rencontrés dans cette région contribuent à l'évolution progressive de la philosophie d'APD japonaise vers une plus grande prise en compte des enjeux humains.

Durant, les années 1970 et 1980, les partenaires africains perçoivent positivement l'arrivée de l'aide japonaise. Hormis les critiques soulevées par les relations entretenues avec l'Afrique du Sud, les dirigeants africains accueillent l'aide japonaise avec un certain enthousiasme. D'une part, le fait que le Japon ne soit pas une puissance occidentale et le fait qu'il n'ait pas non plus été une puissance coloniale en Afrique a incontestablement joué en sa faveur. D'autre part, l'expérience japonaise du développement a intéressé les dirigeants africains, son redressement spectaculaire opéré après la guerre lui a sans aucun doute donné une grande crédibilité dans le domaine du développement.

Le déploiement de l'APD japonaise en Afrique durant les années 1970 et 1980 permet de renforcer les liens entre l'Afrique et le Japon. Les activités d'APD permettent à la fois la régularisation des échanges au niveau politique et diplomatique mais aussi au niveau commercial avec l'implantation des entreprises japonaises bénéficiant des contrats d'APD. Même si les relations économiques demeurent limitées, l'APD incite leur accroissement.

10 Source OCDE, APD bilatérale

La stabilisation (années 1990)

Le tournant des années 1990 est marqué par la fin de la Guerre Froide, l'Afrique subit les conséquences de la fin de l'affrontement entre les deux blocs. Elle subit alors une baisse importante de l'aide occidentale. Les Etats-Unis, notamment, réduisent leur aide. Il faut attendre l'émergence de la menace terroriste en 2001 pour que ceux-ci relancent leur APD. La fin du conflit est-ouest permet toutefois le règlement de guerres plus ou moins directement liées au conflit entre les deux blocs, tels que les conflits au Mozambique ou en Angola. Le contexte politique africain est aussi marqué par la fin de l'apartheid qui permet au Japon de renforcer sa présence dans ce pays sans encourir de sanctions internationales.

Prenant note du nouveau contexte mondial, et alors qu'il est devenu le premier bailleur mondial d'APD, le Japon organise en 1993 la première Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD). Cette conférence permet au Japon de renforcer ses liens avec les pays africains. Ceci est d'autant plus vrai que ses interlocuteurs souhaitent profiter de l'expérience japonaise en matière d'APD en Asie à un moment où le miracle économique asiatique passionne la communauté internationale. Le processus de la TICAD s'est mis en place et des conférences au sommet réunissent les partenaires africains et japonais tous les cinq ans. La TICAD devient un des principaux cadres du dialogue entre le Japon et les partenaires africains, l'initiative japonaise est d'autant plus attractive que fidèle à la philosophie de « self-help », elle met l'accent sur l'implication et l'écoute des besoins des pays africains. De plus le partenariat avec le Japon est pour beaucoup de pays une opportunité de s'affranchir de la dépendance des anciennes puissances coloniales. Le Japon étant pratiquement jusqu'à la fin des années 1990 le seul pays donateur non-occidental.

Cette initiative politique japonaise ne doit pas cependant masquer le ralentissement et la stabilisation de l'aide du Japon à l'Afrique à cette période. Alors que l'APD bilatérale destinée à l'Afrique avait augmenté régulièrement au cours des années 1980, jusqu'à atteindre 15,3% de l'APD bilatérale en 1989, elle décroît au début des années 1990 pour se stabiliser ensuite aux alentours de 10%. Et bien que premier donateur mondial durant la décennie, le Japon n'occupe pas la première place en Afrique, il figure au mieux en deuxième position derrière la France.

Le Japon se trouve donc dans une situation paradoxale en Afrique durant les années 1990. Alors qu'il se montre plus agressif sur le plan diplomatique avec notamment la mise en place d'un forum de discussion ambitieux sur le développement avec la TICAD, il ne met pas en œuvre les moyens financiers qui permettraient des résultats vraiment significatifs à ses activités d'APD. Par ailleurs, l'évolution idéologique de l'APD japonaise durant les années 1990, et notamment le déliement progressif des prêts, incite moins les

entreprises japonaises à s'installer sur le continent. En effet, hormis l'Afrique du Sud où les entreprises japonaises investissent dans les secteurs miniers mais aussi automobiles, les entreprises japonaises hésitent à s'implanter en Afrique et préfèrent investir en Asie. La politique d'APD japonaise en Afrique ne peut donc pas compter sur les investissements des entreprises japonaises pour soutenir ses interventions et reproduire les succès obtenus en Asie.

Le sursaut (années 2000)

Le début du nouveau millénaire est marqué au niveau des institutions mondiales par un renouveau de la mobilisation en faveur du développement africain. En tant que deuxième puissance économique mondiale et membre actif de ces institutions, le Japon s'engage à agir davantage pour aider l'Afrique. Le Sommet du millénaire pour le développement des Nations Unies en 2000 marque le début d'un nouvel élan international en faveur de l'Afrique. Le Japon, comme l'ensemble de la communauté internationale, s'engage à tout mettre en œuvre pour atteindre les « Objectifs du millénaire pour le développement ».

En 2002, conformément à l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE), le Japon annonce l'annulation de la dette de ces pays dont la majorité sont des pays africains. Il rejoint ainsi la position des autres grands pays donateurs et abandonne du même coup son opposition aux politiques d'effacement pour responsabiliser le receveur.

En 2003, le Japon organise la troisième édition de la TICAD. Cette édition franchit un nouveau cap en matière d'affluence et permet au Japon de souligner la pertinence de ce cadre de discussion et sa compatibilité avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'initiative africaine en matière de développement créée en 2001. A cette occasion, le Japon annonce les nouvelles orientations de son APD à l'Afrique, c'est-à-dire les concepts de sécurité humaine et de consolidation de la paix fraîchement intégrés à la nouvelle charte de l'APD. Ces nouvelles orientations se traduisent concrètement par l'annonce par le premier ministre Junichiro Koizumi d'un plan de 1 milliard de dollars de subventions en cinq ans dans les secteurs de l'eau, de la santé et de l'éducation.

En 2005, ce dernier donne une nouvelle impulsion à l'aide japonaise à l'Afrique. Le 28 juin 2005, il annonce une politique d'APD ambitieuse en Afrique dans un message adressé aux pays africains en vue du Sommet du G8 de Gleneagles en Ecosse.

Premièrement, il annonce une série d'efforts financiers destinés à soutenir le développement du continent. Ainsi il s'engage à doubler en trois ans l'APD à l'Afrique, de plus il s'engage à annuler la

dette des pays pauvres les plus endettés (PPTE) à hauteur de 4,9 milliards de dollars. Pour atteindre les « objectifs du millénaire pour le développement », le Japon s'engage à financer à hauteur de 5 milliards de dollars en cinq ans des programmes dans les domaines de la santé. Cette initiative n'est pas exclusivement destinée à l'Afrique mais celle-ci en est la principale bénéficiaire à travers des programmes de réduction de la mortalité infantile ou de lutte contre le SIDA et le paludisme. Le premier ministre rappelle également la contribution financière japonaise aux programmes de consolidation de la paix en Afrique et réaffirme l'engagement japonais dans cette voie. Par ailleurs, bien que fidèle à la nouvelle approche de « sécurité humaine », le premier ministre n'omet pas de rappeler l'importance de la croissance économique et le rôle du secteur privé dans le développement. Il annonce ainsi des initiatives destinées à développer les échanges commerciaux entre le Japon et ses partenaires africains.

L'accroissement de l'engagement financier annoncé par le premier ministre dans un contexte de baisse globale de l'APD depuis 1996 est véritablement significatif de l'importance que le Japon accorde désormais non seulement à son APD en Afrique mais à travers elle à sa politique étrangère sur le continent.

En 2007, le Ministère des finances japonais annonce que le doublement de l'APD à l'Afrique promis a bien été réalisé, celle-ci passant de 800 millions de dollars en 2003 à 1,7 milliards de dollars en 2007.

L'année 2008 marque une nouvelle étape des relations nippo-africaines. A l'occasion de la quatrième édition de la TICAD qui s'est tenue du 28 au 30 mai à Yokohama sont annoncées une série de mesures destinées à renforcer les liens avec l'Afrique. Dans son discours d'ouverture de la TICAD, le premier ministre Yasuo Fukuda s'est engagé à accroître massivement l'engagement financier du Japon en faveur de l'Afrique. Les points essentiels de son discours sont le doublement de l'APD en cinq ans, la mise à disposition de 4 milliards de dollars sous forme de prêts pour développer les infrastructures et la création d'un fond d'aide aux investissements en Afrique¹¹. A l'issue de la TICAD IV, trois textes ont été adoptés : la « Déclaration de Yokohama » qui énonce les grandes orientations du développement africain, le « Plan d'action » qui inclue des objectifs quantitatifs à atteindre jusqu'à la prochaine édition de la TICAD et le « Mécanisme de suivi » qui prévoit la mise en place d'une structure permanente pour assurer le suivi des résultats. Ces trois documents officialisent le rapprochement du Japon et de l'Afrique tant sur le plan des idées à travers la convergence des approches de développement que sur le plan matériel avec la mise en place ou le renforcement de structures de coopération. La « Déclaration de Yokohama » constitue en quelque sorte l'application à l'Afrique de la nouvelle approche

11 Voir la Lettre du Centre Asie Ifri n° 26

japonaise de développement développée dans la charte de 2003, elle en reprend les grands principes : importance de la croissance économique et du secteur privé, introduction du concept de sécurité humaine dans sa dimension économique et sociale mais aussi politique. Le « Mécanisme de suivi » institutionnalise le processus de la TICAD et permet de renforcer les liens entre les diplomaties japonaise et africaines.

Le Japon semble désormais décidé à se donner les moyens pour renforcer sa présence en Afrique, toutefois les annonces spectaculaires ne doivent pas cacher le fait que depuis 2001, il a pris un certain retard vis à vis des pays occidentaux et que son engagement n'est pas encore à la hauteur de sa puissance économique.

L'APD, fer de lance des ambitions japonaises en Afrique

Les ambitions économiques

Les politiques d'APD ne sont pas imperméables aux enjeux économiques. La nouvelle politique d'APD menée par le Japon ne cache d'ailleurs pas le fait qu'elle réponde en partie à des motivations économiques. Aussi convient-il de s'interroger sur les intérêts économiques et sur les ambitions économiques futures du Japon en Afrique.

Les ambitions économiques actuelles du Japon en Afrique sont directement liées à l'évolution récente du continent. L'Afrique est actuellement dans une période de forte croissance économique. D'après l'OCDE et la Banque Africaine de Développement (BAD), la croissance du PIB a été de 5,7% pour l'année 2007. Le continent est riche en ressources naturelles et profite de la hausse de la demande mondiale. L'intérêt économique du Japon est simple : d'une part, il cherche à sécuriser de nouvelles sources de matières premières, d'autre part il espère profiter de nouveaux marchés.

L'explosion du coût des matières premières entraînée par la hausse de la demande dans les pays émergents au premier rang desquels la Chine a entraîné une convergence massive des investissements en Afrique. Le continent africain, riche en ressources naturelles et relativement peu exploité par rapport à d'autres régions du globe, est le théâtre depuis quelques années d'une compétition acharnée. Cette compétition est symbolisée par l'arrivée des entreprises chinoises dont les investissements n'ont pas manqué de remettre en cause les positions des entreprises occidentales mais aussi japonaises.

Dans le domaine de l'énergie, le Japon demeure faiblement implanté en Afrique. En ce qui concerne les hydrocarbures, les investissements japonais se concentrent principalement au Moyen-Orient et en Asie mais la situation est en train de changer. La politique de diversification des sources d'approvisionnement en pétrole entamée après le premier choc pétrolier qui avait permis de limiter à 67% la dépendance envers le Moyen Orient en 1987 a été remise en cause par la hausse de la demande en Asie qui a poussé

les pays producteurs à limiter leurs exportations pour alimenter leurs besoins nationaux croissants. Cette évolution a entraîné une hausse de la part des importations en provenance du Moyen Orient qui s'est élevée à 90% en 2005, c'est-à-dire un niveau identique à celui d'avant le premier choc pétrolier¹². Cette dépendance du Japon envers les approvisionnements en pétrole du Moyen-Orient impose la sécurisation de nouvelles sources d'approvisionnement. L'Afrique apparaît donc comme une zone d'expansion possible pour les entreprises pétrolières japonaises et les tentatives d'obtention de droits d'exploitations sont déjà engagées, ainsi le Japon serait sur le point de renforcer ses positions dans le secteur en Angola. Toujours dans le domaine de l'énergie, le Japon, troisième producteur mondial d'électricité nucléaire, pourrait également s'intéresser aux gisements africains d'uranium.

Les autres ressources minières intéressent également au plus haut point le Japon. A l'exception de l'Afrique du Sud où Mitsui et Mitsubishi ont procédé à des investissements importants dans l'extraction et la transformation du chrome, les investissements japonais dans l'exploitation minière ont été très faibles en Afrique. Le secteur des métaux rares et des métaux précieux est particulièrement révélateur de l'importance accordée désormais à l'Afrique par les entreprises japonaises. Avec la hausse mondiale des cours et ses répercussions pour les entreprises japonaises, il est devenu impératif pour elles de sécuriser de nouvelles sources d'approvisionnement. Ces métaux sont en effet indispensables pour les grandes industries japonaises telles que l'industrie automobile ou les industries électroniques. L'Afrique occupant une position privilégiée dans ce secteur, elle dispose par exemple d'un quasi-monopole des gisements de platine et de chrome, elle constitue donc une destination prioritaire des investissements japonais.

Hormis les ressources naturelles, les perspectives offertes par les marchés africains intéressent vivement le Japon. Malgré les disparités qui peuvent exister au sein de la région, la croissance économique d'un certain nombre de pays africains offre des perspectives futures encourageantes et pourrait offrir de nouveaux débouchés aux industries japonaises. Le développement d'une classe moyenne consommatrice dans les pays d'Afrique du Nord et d'Afrique australe mais également dans d'autres régions du continent incite le Japon à renforcer sa présence. Le renforcement s'avère d'autant plus nécessaire que l'arrivée de nouveaux concurrents chinois bouscule les positions japonaises. Même dans le secteur de l'automobile où la présence japonaise sur le continent est forte avec des taux de pénétration records dans certains pays (90% au Kenya), l'arrivée des marques chinoises et mêmes indiennes moins chères fait reculer les constructeurs japonais. Dans le secteur des

12 D'après le Rapport annuel sur l'énergie 2006 du Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie japonais.

télécommunications et particulièrement de la téléphonie mobile qui a explosé en Afrique, les entreprises japonaises ont pris du retard alors que les entreprises chinoises ont su profiter de ces nouveaux marchés.

La faible présence des entreprises japonaises en Afrique à l'exception des extrémités nord et sud du continent (pays d'Afrique du Nord et d'Afrique australe) pose aujourd'hui problème alors que le continent constitue sans doute une zone pleine d'opportunités pour les affaires. Bien que les grandes maisons de commerce japonaises se soient implantées sur l'ensemble du continent en profitant des projets d'APD financés par le Japon durant les années 1980, l'élan créé à cette époque s'est ensuite essoufflé. D'une part les entreprises japonaises ont moins profité des marchés liés à l'APD japonaise au fur et à mesure que celle-ci a délié ses prêts. D'autre part, la baisse de l'intérêt des entreprises japonaises pour l'Afrique durant les années 1990 s'explique également par l'engouement de celles-ci pour la zone asiatique. Il est en effet apparu plus rentable ou plus facile de faire des affaires en Asie, dès lors, les moyens humains et financiers des entreprises japonaises se sont concentrés sur cette région et le développement des activités en Afrique a été délaissé.

Le retard pris au cours des années 1990 et jusqu'au milieu des années 2000 est très difficile à rattraper. Dans la compétition des investissements qui secoue le domaine des ressources naturelles, les entreprises japonaises sont désormais devancées par les entreprises occidentales et chinoises. Le problème rencontré aujourd'hui par les entreprises japonaises est la conséquence de leur manque d'engagement passé. En ne prenant que des participations minoritaires dans des projets d'exploitation des ressources gérés par des entreprises occidentales, elles n'ont pas développé suffisamment leurs capacités à gérer de tels projets notamment en ce qui concerne leurs ressources humaines. Le problème est que le contexte actuel impose de sécuriser des approvisionnements nouveaux et qu'il n'est pas certain que les entreprises japonaises puissent perpétuer leur politique de partenariat minoritaire. La stabilisation de la demande du marché japonais par rapport à des demandes chinoises ou indiennes qui explosent fait que leur présence au sein d'un consortium pourrait être moins attractive que celle de groupes ouvrant l'accès aux marchés de ces pays.

Prenant conscience de son retard, le Japon se devait de réagir et de soutenir ses entreprises. La nouvelle impulsion donnée à sa politique d'APD en Afrique s'inscrit dans cette perspective. L'APD peut aider les entreprises japonaises à revenir dans la compétition qui se joue en Afrique. Cela constitue en quelque sorte la mise en application des principes énoncés dans la charte de 2003. Celle-ci prévoit en effet qu'une partie du rôle de l'APD est « d'aider à assurer la propre sécurité et prospérité du Japon ». Cela s'intègre également à la philosophie du développement japonaise et de l'expérience du

développement des pays asiatiques qui ont bénéficié à la fois de l'APD mais également d'investissements massifs en provenance du Japon.

Reprenant l'idée qu'il existe une complémentarité entre l'investissement direct à l'étranger (IDE) et l'APD, l'accroissement des efforts d'APD en direction de l'Afrique annoncé en 2005 par le premier ministre Junichiro Koizumi s'accompagne de mesures destinées à aider l'IDE japonais en Afrique. Le gouvernement prend par exemple des mesures d'accompagnement des entreprises japonaises en Afrique à travers l'Assurance japonaise pour l'export et les investissements (NEXI). Cette orientation a été réaffirmée lors de la TICAD IV à Yokohama. Le premier ministre Yasuo Fukuda a annoncé le renforcement du soutien aux entreprises japonaises en Afrique avec la création du « Fonds d'appui au doublement des investissements en Afrique » au sein de la JBIC et a souhaité porter à 2,5 milliards de dollars en cinq ans les soutiens financiers de la JBIC aux entreprises.

Ce partenariat public-privé est appelé à se renforcer, on peut ainsi lire dans le Livre blanc de l'APD 2007 ¹³: « Il est important pour le Japon, un pays avec peu de ressources naturelles, de promouvoir la coopération public-privé dans l'optique de sécuriser les ressources ». Concrètement, cette coopération doit permettre aux entreprises privées de bénéficier d'un environnement stable et favorable dans les pays d'accueil. Le Livre blanc cite ainsi l'exemple de l'implantation de Sumitomo dans l'exploitation du nickel à Madagascar en partenariat avec des entreprises canadiennes et coréennes. Dans ce cas, l'APD japonaise a permis, à travers des dons, d'alimenter en eau potable la ville voisine, les volontaires de la coopération internationale (JOCV) ont été envoyés sur place pour mettre en place des projets dans le domaine de la santé, l'aide japonaise a par ailleurs financé une portion de l'autoroute voisin qui mène aux installations portuaires. Ce cas illustre parfaitement la nouvelle approche coordonnée que souhaite généraliser le gouvernement japonais dans la compétition mondiale pour les ressources naturelles en Afrique.

Il semble que le cadre de la TICAD IV ait été utilisé pour obtenir des avancées importantes en ce qui concerne les investissements japonais dans l'exploitation des ressources naturelles. D'après son ministre des affaires étrangères Bernard Membe, la Tanzanie devrait bientôt accueillir des investissements japonais dans le secteur minier¹⁴. Les discussions entreprises par le premier ministre japonais semblent également avoir porté leurs fruits avec Madagascar, ce qui permettrait au Japon de renforcer ses positions dans l'exploitation minière dans ce pays. En effet, le Japon aurait

13 D'après le Livre Blanc 2007 de l'APD du Ministère des affaires étrangères japonais.

14 "Japanese eye mining industry", The Citizen (Dar Es Salam), 2 juin 2008

obtenu la promesse de se voir offrir un droit de priorité sur l'exploitation du nickel après avoir accordé au pays son soutien financier pour la rénovation des infrastructures portuaires et aéroportuaires du pays. Cet exemple est une nouvelle application du partenariat public-privé prôné par le Livre blanc de l'APD, il illustre l'importance de l'APD dans la stratégie de sécurisation des ressources du Japon. En dehors du secteur des ressources naturelles, la complémentarité entre l'APD et les investissements privés existe également, l'APD permettant d'améliorer l'environnement d'implantation des IDE que ce soit sur le plan matériel à travers la construction d'infrastructures de transport et de communication mais également sur le plan social et politique en mettant en place des programmes concernant l'éducation, la santé ou la réforme institutionnelle. L'APD permet ainsi d'assurer un environnement stable et favorable aux industries japonaises.

Les ambitions politiques

L'une des caractéristiques fondamentales de la politique extérieure japonaise est la recherche de reconnaissance internationale du statut de grande puissance du Japon. Le Japon cherche ainsi à obtenir une place plus importante dans les organisations internationales. L'axe majeur de cette orientation est la volonté de promouvoir la réforme des Nations Unies et en particulier la réforme du Conseil de Sécurité. A l'issue de cette réforme, le Japon espère obtenir un siège permanent. Aussi le Japon ne ménage pas ses efforts pour promouvoir sa candidature. Il s'est associé à l'Allemagne, au Brésil et à l'Inde, autres pays candidats à un siège permanent au Conseil de Sécurité pour tenter de faire aboutir cette réforme. Les quatre pays se sont engagés à soutenir mutuellement leurs candidatures¹⁵. Au-delà de ces trois partenaires de circonstance, le Japon se doit de constituer un vaste soutien international à sa candidature.

Aussi, dans le cadre de cette lutte pour accéder à ce symbole du statut de grande puissance que constitue un siège permanent au Conseil de Sécurité, le Japon ne peut se permettre de laisser de côté les 53 Etats africains. Comme l'a fait remarquer le représentant des diplomates africains au Japon, Elly Elikunda Elineema Mtango, quelques jours avant le début de la TICAD IV : « les 53 pays de ce continent représentent autant de voix à l'ONU »¹⁶. Cela signifie que les relations bilatérales entre le Japon et les pays africains ont une importance qui dépassent les simples enjeux régionaux et peuvent avoir des conséquences sur les ambitions internationales du Japon.

15 Communiqué de presse commun du 21 septembre 2004

16 "Le Japon entend jouer un rôle de premier plan en Afrique", Le Monde, 29 mai 2008

Le partenariat avec les pays africains s'il était couronné de succès pourrait aussi offrir au Japon un certain prestige sur la scène internationale. Le gain en termes d'influence sur la scène internationale est difficile à évaluer mais une chose est sûre, cela permettrait au Japon de renforcer son image d'acteur responsable à l'heure où il s'engage sur la voie de la normalisation stratégique. Un engagement dans l'APD reconnu au niveau international pour sa qualité constituerait une formidable vitrine de la politique extérieure japonaise, il permettrait sans doute aussi de limiter les inquiétudes concernant le renforcement de son potentiel militaire à travers l'adoption de nouvelles règles d'engagement et le renforcement de ses capacités de projection.

Enfin la question du leadership asiatique constitue l'un des enjeux majeurs des relations nippo-africaines et se traduit par une lutte d'influence avec la Chine. Laisser le champ libre à la diplomatie chinoise en Afrique pourrait avoir des conséquences à terme sur la position internationale du Japon en risquant de le marginaliser au sein des institutions internationales. Laisser se développer des relations privilégiées entre la Chine et les pays africains ferait courir le risque de voir les positions chinoises s'imposer au sein de ces organisations au détriment des positions japonaises. Une telle marginalisation du Japon aurait des conséquences sur l'équilibre stratégique en Asie, elle officialiserait l'hégémonie de Pékin en même tant qu'elle réduirait à néant les ambitions japonaises de leadership en Asie.

L'utilisation de l'APD comme une incitation au soutien de la candidature japonaise à un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU ne fait aucun doute. Il convient toutefois de souligner que l'APD est une incitation, un instrument de séduction des partenaires africains et ne peut en aucun cas être un moyen de coercition. En effet, d'une part aucun pays africain ne se trouve dans une situation de dépendance cruciale vis à vis de l'aide japonaise¹⁷, d'autre part la diplomatie japonaise cherchant à construire l'image d'un Japon partenaire responsable n'a pas intérêt à marchander son soutien. Malgré tout, les partenaires africains ont bien compris que cette question était primordiale pour le Japon mais ils se gardent bien d'afficher une position tranchée sur la question. Ainsi, à l'issue de la TICAD IV, le gouvernement japonais n'a obtenu que peu d'avancées de la part de ses partenaires africains sur cette question. A l'exception du Président ghanéen John Kufuor qui a officiellement apporté son soutien à la candidature japonaise, la majorité des nations africaines n'ont pris aucune décision et se sont contentées de prendre note des ambitions japonaises. De plus, l'Algérie, l'Égypte et

17 En 2005, selon les statistiques du Ministère des affaires étrangères, le Japon était le premier bailleur d'APD étranger dans seulement 3 pays africains : la Gambie avec 29,1 % de l'aide, la République Démocratique du Congo avec 36,4 %, et le Swaziland dont le pourcentage n'a pas été communiqué.

la Lybie se sont même déclarés opposés à une réforme du Conseil de sécurité s'ils n'obtiennent pas eux-mêmes de siège permanent¹⁸.

La recherche d'une reconnaissance internationale a toujours été prise en compte dans l'engagement africain du Japon. Cornelissen note ainsi que l'APD a « permis au gouvernement nippon de montrer le rôle et la responsabilité qui devraient être les siens sur l'échiquier international »¹⁹. Les changements intervenus ces dernières années dans la philosophie de l'aide japonaise avec l'adoption de la nouvelle charte de l'APD en 2003 devraient permettre à l'APD japonaise une implantation plus efficace en Afrique, ce qui devrait avoir un impact positif sur l'image du Japon. En effet, l'intégration du concept de « sécurité humaine » à la charte permet de répondre aux défis humanitaires du continent. Ce qui, au-delà de l'impact positif pour les populations locales, véhicule une image généreuse du Japon. Cela permet de contrebalancer les critiques sur les motivations purement commerciales du Japon. Cela permet également au Japon de prendre une posture morale à un moment où des réserves sont émises sur l'aide chinoise.

La construction du processus de la TICAD rentre également dans le cadre de cette volonté japonaise de reconnaissance internationale. Si les pays africains sont les premiers visés, le Japon a su élargir le champ des pays intégrés au processus en invitant les pays asiatiques à partager leurs expériences dans le cadre d'une coopération Sud-Sud. Cette stratégie permet au Japon de renforcer son aura à la fois sur ses partenaires africains mais aussi sur ses voisins asiatiques. La participation des partenaires asiatiques constitue en soi une démonstration de l'apport positif de son APD, de plus l'intégration à ce processus constitue pour ces pays non seulement une reconnaissance de leurs capacités mais aussi une opportunité intéressante d'établir une coopération internationale. Enfin, cette stratégie permet au Japon de montrer à ses voisins qu'il est un acteur responsable et altruiste dans la mesure où il les fait profiter de son initiative. Et, point non négligeable, elle lui permet de se démarquer d'une position chinoise qui, à travers une « volonté d'identification de la Chine à l'ensemble de l'Asie »²⁰, peut sembler sourde aux préoccupations des autres pays asiatiques. Le Forum Chine-Afrique, initié après la TICAD par la RPC, n'a pas repris cette démarche d'ouverture, ce qui permet à la TICAD de demeurer le principal cadre d'échange entre l'Afrique et l'Asie.

La rivalité avec la Chine est un facteur déterminant dans la relance de l'APD japonaise en Afrique au cours des années 2000. Cette rivalité pour la conquête du leadership en Asie a été la toile de

18 « Continent keeps Japan guessing on security council seat », Inter Press Service (Johannesburg), 4 juin 2008

19 Cornelissen Scarlett, « La politique japonaise de moyenne puissance et l'Afrique », *Afrique contemporaine*, 2004

20 NIQUET Valérie, *Chine-Japon, L'affrontement*, Perrin Asie, 2006

fond de la crise diplomatique entre les deux pays, crise qui a connu son paroxysme avec les manifestations anti-japonaises du printemps 2005 dans les grandes villes chinoises. Car au-delà des querelles historiques et des provocations réciproques, ce sont les ambitions respectives des deux nations dans la zone asiatique mais aussi sur la scène internationale qui se sont heurtées. Cette rivalité a sans aucun doute influencé la décision japonaise de reprendre l'initiative en Afrique. Il est à noter que le discours du premier ministre Koizumi annonçant le doublement du volume de l'aide japonaise intervient quelques semaines seulement après les manifestations anti-japonaises en Chine du printemps 2005. La tension croissante avec le voisin chinois a pu renforcer la détermination japonaise à ne pas céder de terrain en Afrique et relancer la politique africaine du Japon.

Par ailleurs, cette période de tension avec la Chine a non seulement renforcé la motivation japonaise mais a également offert au Japon les moyens du renforcement de son aide à l'Afrique en remettant en cause l'aide accordée à la Chine. En effet, c'est en novembre 2004 qu'a été émise pour la première fois par le gouvernement japonais l'hypothèse de la suppression de l'aide à la Chine. La RPC qui est le deuxième pays à avoir le plus bénéficié de l'aide japonaise après l'Indonésie ne devrait plus faire partie des pays bénéficiaires de l'aide japonaise à partir de 2009. Cette fin de l'aide japonaise n'est pas anormale au vu de la croissance et du développement chinois ces dernières années mais il est évident que les critères économiques et sociaux n'ont pas été les plus déterminants dans cette décision. La crainte inspirée par la hausse des dépenses militaires chinoises ainsi que l'impression que l'aide japonaise n'a pas été appréciée à sa juste valeur par la population chinoise ont sans doute guidé cette évolution. La détérioration des relations entre les deux pays a accéléré le processus de suppression de l'aide. Et cette suppression progressive a permis la réallocation de l'aide vers d'autres pays. Les dépenses d'APD jusqu'ici allouées à la RPC pourront donc être redistribuées en Afrique. Cette évolution est d'autant plus aisée que désormais la RPC fait partie des pays donateurs à l'Afrique. Il lui serait donc difficile de contester la nécessité de l'aide au continent.

Ambitions japonaises et développement du continent

Les changements récents intervenus dans la politique d'APD japonaise avec notamment la prise en compte de l'intérêt national peuvent apparaître comme un retour en arrière. En effet, la politique d'APD japonaise a souvent été critiquée par le passé pour son approche mercantile. La proportion de prêts dans l'aide bilatérale et surtout le fort taux de prêts liés à la fourniture de biens et services japonais ont contribué à forger une image de l'aide comme d'un

instrument du commerce extérieur. Cette image correspond à l'approche originelle de l'APD japonaise développée dans le Livre blanc sur la coopération économique de 1958 qui prévoit que l'APD est destinée à développer de nouveaux marchés et à sécuriser l'approvisionnement en matières premières. Il est évident que l'APD a été utilisée dans le cadre d'une stratégie commerciale agressive en Asie et on peut penser qu'une stratégie analogue sera développée en Afrique.

Toutefois, l'APD japonaise a considérablement évolué depuis ses débuts et résumer son engagement en Afrique par la seule volonté de tirer profit des opportunités économiques offertes par le continent serait une erreur. Il existe une réelle volonté japonaise de venir en aide au continent et de contribuer à son développement. Il suffit de comparer l'effort consenti dans l'APD à l'Afrique à la part de celle-ci dans le commerce japonais. Alors qu'elle n'a représenté que 2,3% des importations et 1,5% des exportations en 2006, l'Afrique a reçu 34,2% de l'APD bilatérale japonaise. Et même en prenant comme référence le rythme de 10% annuel consenti avant la relance de l'APD à l'Afrique, la différence demeure importante. Cela illustre la prise en compte d'autres facteurs que les intérêts économiques immédiats, tels que les besoins humanitaires. L'influence de l'opinion publique japonaise plus sensible aux engagements humanitaires qu'à la défense de l'intérêt national n'est sans doute pas étrangère à cette évolution²¹.

Cependant, même si à l'avenir, l'intérêt national japonais prévalait dans les décisions japonaises en terme d'APD, l'intérêt pour l'Afrique ne peut être nié. Alors que l'Afrique souffre encore d'un déficit important en terme d'infrastructures et de ressources humaines dans le domaine de la santé et de l'éducation, on ne peut que se réjouir des annonces du premier ministre Fukuda à la TICAD IV (telle que la promesse de former 100000 personnels médicaux en cinq ans). De même, le soutien financier à la construction d'infrastructures de transport annoncé par le Japon aura certainement des répercussions positives sur le développement économique du continent.

Ces projets d'infrastructures illustrent une nouvelle caractéristique de la politique d'APD japonaise, c'est-à-dire la promotion des partenariats entre le secteur public et les entreprises privées. L'APD japonaise doit désormais épauler les entreprises privées japonaises en leur assurant un environnement favorable, c'est-à-dire en finançant les infrastructures nécessaires au bon déroulement de leurs activités. Cette approche est destinée à faciliter l'implantation des entreprises japonaises et s'inscrit dans la lignée de la philosophie japonaise du développement pour laquelle la croissance économique alimentée par le secteur privé est le principal

21 D'après l'Examen du Japon par les pairs, Comité d'aide au développement, OCDE, 2003

moteur du développement. Le soutien de l'IDE par l'APD ne doit pas être uniquement perçu comme l'illustration d'une approche purement mercantile mais aussi comme la mise en pratique d'une stratégie de développement du pays bénéficiaire dans laquelle les deux partenaires tirent des bénéfices. La volonté d'augmenter l'IDE japonais en Afrique est d'ailleurs partagée par les différents partenaires africains. En effet, si l'on observe le schéma de développement de l'Asie, on constate que les IDE ont joué un rôle très important dans la dynamique de croissance économique. Les partenaires africains en sont parfaitement conscients et réclament une augmentation des IDE sur leur sol. Beaucoup de dirigeants africains ont exprimé leur souhait de voir les entreprises japonaises investir dans leurs pays. L'importance des IDE pour le développement a d'ailleurs été reconnue lors de la conférence de l'ONU sur le financement du développement de Monterrey en 2002. Il a en effet été établi à cette occasion que la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement nécessiterait un accroissement des IDE.

Le tandem APD-IDE doit cependant être appréhendé avec prudence, il existe en effet un certain risque à privilégier les projets rentables, à même de rapporter des bénéfices au donateur. Les réformes de la politique d'APD japonaise et notamment la refonte de la charte en 2003 qui a intégré l'intérêt national –sans toutefois en faire mention officiellement- aux objectifs de l'APD ont pu soulever certaines craintes. L'OCDE a souligné dans son rapport de 2004²² le danger d'une instrumentalisation de l'aide et avait rappelé au Japon la définition de l'APD énoncée par le CAD, définition stipulant que l'objectif premier de l'aide doit être le développement du pays receveur et à laquelle le Japon a adhéré. Le rappel de la définition de l'APD n'est pas inutile au moment où l'on observe une certaine dérive parmi l'ensemble des grands donateurs, les propos du secrétaire d'Etat français à la coopération, Alain Joyandet, illustrent cet état de fait : « ne pas avoir peur de dire aux Africains qu'on veut les aider, mais qu'on veut aussi que cela nous rapporte »²³. Cette formule illustre la tendance générale à considérer l'APD comme un investissement qui doit rapporter des bénéfices. Cette approche risque d'accentuer les écarts de développement au sein du continent. Les pays ne disposant ni de ressources naturelles ni d'un marché national suffisamment prometteur risquent d'être les laissés pour compte de l'APD. Le danger est grand de voir l'APD et les IDE se concentrer dans quelques pays privilégiés. Si une telle situation se développait, on peut penser qu'elle constituerait une menace pour la stabilité régionale, les inégalités pouvant très vite générer des réactions violentes.

22 D'après l'Examen du Japon par les pairs, Comité d'aide au développement, OCDE, 2003

23 « On veut aider les Africains, mais il faut que cela nous rapporte », Libération, 24 juin 2008

Il est donc essentiel pour que l'approche d'APD japonaise en Afrique ait un impact positif en terme de développement d'éviter l'écueil de la recherche de la rentabilité à tout prix et que l'APD conserve une certaine indépendance face aux intérêts privés. Une trop grande proximité entre APD et IDE n'est pas souhaitable sur le long terme non seulement pour les partenaires africains mais aussi pour l'intérêt général du Japon. Car, au-delà des déséquilibres régionaux pouvant être générés par cette approche, se pose la question de l'impact des IDE dans le développement interne des sociétés africaines.

Fort de son expérience en Asie, le Japon conçoit l'IDE comme un instrument indispensable au développement des pays partenaires. Cette approche du développement est aujourd'hui largement partagée. Dans un rapport de 2005²⁴, la CNUCED reconnaît l'importance de l'IDE pour le développement et note que dans le cadre de la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement, l'IDE « peut jouer un rôle constructif [...] en favorisant le transfert de capitaux, de compétences et de connaissances spécialisées ». Toutefois le rapport souligne également que jusqu'à présent les investissements étrangers en Afrique n'ont pas généré le développement espéré. Les investissements se sont concentrés dans le secteur primaire et particulièrement dans celui des industries minières et malheureusement le développement de ce secteur n'a pas entraîné de développement des autres secteurs économiques, créant ainsi de véritables « enclaves ». Le développement des secteurs minier et agricole soutenu par les investissements étrangers n'a en général pas pu servir de moteur à la diversification économique nécessaire à l'établissement d'une croissance durable. Par ailleurs, le rapport souligne que « les industries extractives entraînent des coûts tels que la détérioration de l'environnement ainsi que des problèmes sociaux dans les collectivités locales », il convient donc de ne pas sous-estimer l'impact négatif que peuvent aussi avoir l'implantation de telles industries sur les sociétés locales.

Le partenariat qui se dessine entre l'APD et les entreprises privées japonaises est l'illustration de cette prise de conscience de la nécessité de remédier aux déséquilibres créés par l'implantation industrielle dans un environnement fragile. Mais si nul ne remet en cause la nécessité de l'aide apportée aux populations locales environnantes des implantations industrielles, on peut s'interroger sur cette utilisation de l'APD qui s'apparente à une prise en charge d'actions de responsabilité sociale des entreprises (CSR) par les fonds publics japonais. On peut se demander si l'APD japonaise, déjà limitée en terme de ressources, ne risque-t-elle pas de disperser ses moyens dans ce type d'activités. Selon la CNUCED, les « conditions macroéconomiques et structurelles » des pays d'accueil influencent

24Le développement économique en Afrique : repenser le rôle de l'investissement étranger direct, CNUCED, 2005

la contribution de l'IDE au développement. Dans le cadre de son objectif premier de soutien au développement des pays bénéficiaires de son aide, le Japon gagnerait peut-être à recentrer son action sur l'amélioration de ces conditions afin que les ressources générées par les investissements de ses entreprises contribuent le plus efficacement possible au développement de ses partenaires.

Pour inscrire ses investissements dans une dynamique de croissance à long terme de ses partenaires africains, le Japon se doit d'établir un partenariat plus ambitieux que ceux établis avec ses partenaires asiatiques notamment en raison de la faiblesse des institutions étatiques de certains pays africains. Dans ce contexte, les capacités d'expertise japonaises pourraient jouer un rôle majeur, la nouvelle agence de coopération (New JICA) et son approche globale des enjeux de développement pourrait répondre à ces besoins spécifiques. De plus, le soutien et les conseils du Japon aux partenaires africains devraient être d'autant mieux acceptés que celui-ci jouit d'une image positive en Afrique. Il bénéficie notamment d'une marge de manœuvre plus importante que les pays occidentaux dont le passé colonial continue de peser sur les relations avec le continent. En mettant en place des partenariats ambitieux avec les pays africains, le Japon pourrait jouer un rôle de catalyseur du développement de ces pays et en tirerait lui-même des bénéfices tant économiques que politiques.

Conclusion

Ces dernières années, l'Afrique est devenue un enjeu majeur dans la stratégie globale du Japon. Ses ressources naturelles et ses marchés potentiels suscitent la convoitise de la puissance industrielle et commerciale japonaise. Sur le plan politique, elle ne peut être ignorée par un Japon en quête de leadership et de reconnaissance internationale.

L'instrument principal du Japon pour renforcer les liens avec les pays africains est son APD. Celle-ci a beaucoup évolué ces dernières années et se caractérise désormais par une approche du développement axée sur la croissance économique mais épaulée en quelque sorte par la notion de sécurité humaine qui regroupe la dimension humaine du développement. Cette approche semble correspondre à une adaptation de la stratégie de développement japonaise au contexte africain. Dans un contexte de faiblesse d'un certain nombre d'institutions étatiques et de crises humanitaires récurrentes, le Japon ne peut se contenter de transposer l'approche économique-centrée qui a prévalu en Asie.

Cette vision du développement a été développée depuis les années 1990 et a été au cœur du processus de la TICAD depuis 1993. Ce processus a permis la diffusion de cette vision et force est de constater que les partenaires africains ont adhéré majoritairement à la vision japonaise du développement. Ils partagent désormais l'approche japonaise et misent sur une croissance économique du continent soutenue par les IDE et l'intégration du continent dans le marché mondial, tout en reconnaissant la nécessité de l'aide pour accompagner la transition vers un développement durable. La convergence idéologique entre le Japon et ses partenaires africains est incontestablement un succès de la diplomatie japonaise dans la mesure où celle-ci a permis au Japon de fixer lui-même les règles de sa coopération.

Le partenariat conçu par le Japon et dont ses partenaires africains se sont emparés permet donc au Japon d'espérer des retombées économiques favorables. L'approche globale mêlant APD et IDE semble en mesure de se développer alors que les pays africains appellent à une augmentation des investissements japonais. Ainsi le président sud-africain Thabo Mbeki déclarait lors de la dernière édition de la TICAD : « we believe that Africa's future growth lies in trade not aid ». Ces réactions ne peuvent que satisfaire la volonté japonaise d'implantation économique sur le continent. Accompagné par l'APD nationale et bénéficiant d'un soutien politique

local, les entreprises japonaises sont en bonne place pour renforcer leurs positions. Toutefois, malgré les incitations gouvernementales à l'investissement en Afrique, il est probable que la percée des entreprises japonaises sur le continent demeure modeste. En effet, même si des facilités matérielles sont proposées, il est très difficile de changer les mentalités, pour la majorité des entrepreneurs japonais, l'Afrique demeure encore une contrée lointaine et dangereuse, aussi le principal obstacle au renforcement de la présence économique japonaise en Afrique risque d'être la frilosité des entreprises japonaises.

Sur le plan politique, les ambitions japonaises ont de fortes chances d'être déçues, notamment en ce qui concerne le soutien à la réforme de l'ONU et à l'obtention d'un siège permanent au Conseil de Sécurité. Il est clair aujourd'hui après la dernière édition de la TICAD que la position des pays africains est très prudente sur ce sujet. Hormis les propres ambitions onusiennes de certains Etats africains qui constituent des obstacles évidents aux revendications japonaises, on peut se demander si sa proximité avec les Etats-Unis sur la scène internationale ne constitue pas un handicap pour le Japon. Le souvenir du soutien japonais à la guerre en Irak est encore présent. Aussi, la position chinoise à l'ONU qui a fait du respect du principe de souveraineté nationale son cheval de bataille est sans doute plus attractive pour les dirigeants africains. Malgré cet échec probable à obtenir un vaste soutien à sa candidature à un siège permanent, le Japon peut tout de même espérer des retombées positives de sa politique d'APD en Afrique. Il est d'ailleurs probable que les résultats en terme d'image soient plus positifs en Afrique qu'en Asie où le poids de l'histoire se fait toujours sentir.

Evidemment, les retombées positives pour le Japon seront d'autant plus importantes que le développement du continent sera engagé durablement. La réforme de son système d'APD, déjà considéré comme l'un des meilleurs au monde²⁵, vers plus d'efficacité laisse envisager des résultats positifs pour le développement de l'Afrique. Combiné à l'augmentation de son volume annoncé ces dernières années, on peut envisager un impact sensible de l'APD japonaise dans la dynamique de développement du continent. L'accroissement de l'aide japonaise intervenant à un moment particulièrement propice, c'est-à-dire dans un contexte d'intérêt mondial pour l'Afrique qui se traduit par une augmentation des investissements, on peut espérer l'installation d'une croissance durable en Afrique à même de permettre au continent de s'extraire de la pauvreté.

25 Manning Richard, « Better results for Japan International Aid », Gaiko Forum, 2007