



Japon-Chine : un tournant dans l'Aide publique au développement

Masayuki Masuda



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/77>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2003
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Masayuki Masuda, « Japon-Chine : un tournant dans l'Aide publique au développement », *Perspectives chinoises* [En ligne], 76 | mars - avril 2003, mis en ligne le 28 septembre 2006, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/77>

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

© Tous droits réservés

Japon-Chine : un tournant dans l'Aide publique au développement

Masayuki Masuda

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduit de l'anglais par Raphaël Jacquet

Cet article a bénéficié des critiques constructives de Peter Van Ness (Contemporary China Center, Australian National University), d'Isabelle Thireau (Centre d'Etudes sur la Chine Moderne et Contemporaine) et de Kinichi Komano, ambassadeur du Japon en Afghanistan. L'auteur remercie le député Yasuhisa Shiozaki pour lui avoir accordé un entretien.

- 1 Le programme japonais d'Aide publique au développement (APD) à destination la Chine a atteint un tournant au début du nouveau millénaire. C'est il y a plus de vingt ans, à la fin de 1978, que le Premier ministre japonais Ohira décida d'intégrer la Chine au programme japonais d'APD¹. Au terme de l'année budgétaire 1999, le Japon avait accordé à la Chine des prêts d'un montant total de 2 453,5 milliards de yens, des subventions d'un montant de 118,5 milliards, et offert une coopération technique de 116,3 milliards. L'ensemble de l'APD japonaise à la Chine, essentiellement sous la forme de prêts, a contribué à contrecarrer la concentration des infrastructures dans les régions côtières chinoises et à stabiliser l'économie. Selon le rapport intitulé « Programme japonais de coopération économique avec la Chine », publié en octobre 2001, la politique japonaise d'APD à l'égard de la Chine a été élaborée à partir du principe suivant :

« Afin de préserver et de renforcer la sécurité et la prospérité du Japon, il est essentiel de maintenir un environnement international pacifique et, surtout, il est indispensable de préserver la stabilité et la prospérité de l'Asie orientale [...]. Pour y parvenir, il est nécessaire de créer un environnement de coopération au sein duquel aucun pays de la région ne se trouve isolé. Pour le Japon, il est souhaitable qu'il existe en Chine une société plus ouverte et plus stable qui soit désireuse et à

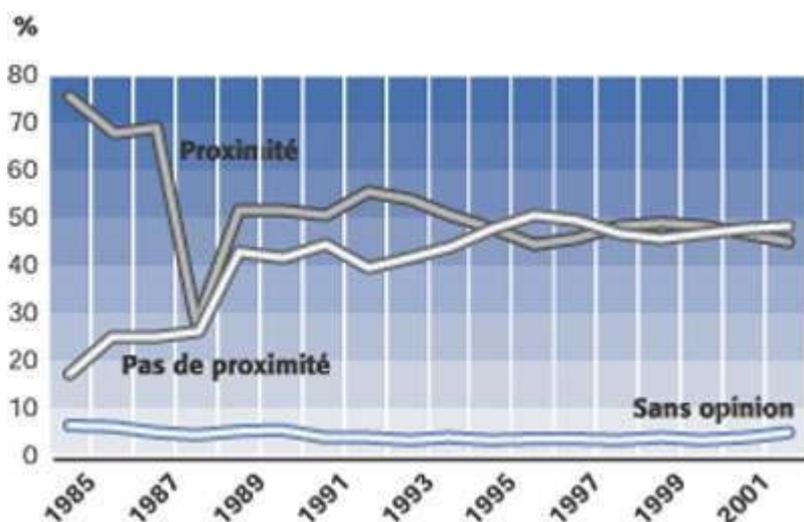
même d'honorer ses responsabilités en tant que membre de la communauté internationale.² »

- 2 En d'autres termes, le Japon dispose d'un outil que n'ont pas les autres pays occidentaux pour mener à bien sa politique d'engagement avec la Chine. L'APD a été un élément clé de la politique du Japon à l'égard de son voisin. D'une part, par le biais de l'APD, le Japon s'est efforcé de bâtir les fondations solides de l'interdépendance économique entre les deux pays, et il a investi essentiellement dans la construction des infrastructures dans l'espoir de contribuer à faire de ce pays une « puissance responsable » au sein de la communauté internationale. D'autre part, notamment depuis la fin de la guerre froide, le Japon en est venu à concevoir l'APD comme une sorte de sanction³. Il a en effet suspendu l'APD à la Chine à deux reprises : en 1989 au lendemain des événements de Tiananmen, et en 1995 après que la Chine eut décidé de poursuivre ses essais nucléaires. Dans les deux cas toutefois, cette suspension n'a été que symbolique puisqu'elle n'a eu que peu d'effets tangibles sur l'économie chinoise. Pour ces deux raisons, l'attitude du Japon qui consiste à maintenir son APD comme outil diplomatique au service de sa politique d'engagement semble justifiée.
- 3 Toutefois, dans le contexte des énormes difficultés économiques et budgétaires que connaît le Japon depuis dix ans, et au vu de la montée en puissance économique et militaire de la Chine qui apparaît aujourd'hui de plus en plus comme un concurrent, l'opinion japonaise considère l'APD avec un scepticisme croissant. De nombreux japonais éprouvent un sentiment de colère suite à l'activité des bateaux espions à proximité des eaux territoriales japonaises à partir de la fin des années 1990. Le premier à avoir été repéré en mai 1999 était un Haibing-723 qui traversait les détroits de Tsushima et Tsugaru avant d'entrer dans l'Océan pacifique. Aussi, l'un des principaux quotidiens japonais, *Yomiuri Shimbun*, a-t-il critiqué l'APD à la Chine en ces termes dans son éditorial du 14 octobre 2000 :

« Si la Chine devient une importante puissance militaire et une menace sérieuse pour le Japon grâce à la coopération économique japonaise qui lui donne finalement les moyens d'accroître chaque année ses dépenses militaires, la signification de l'APD sera vraisemblablement remise en question... Derrière les activités maritimes de la Chine se cache la stratégie de Pékin qui considère les océans comme un espace de lutte politique, économique et militaire pour défendre ses intérêts et ses ressources. Si la Chine ne modifie pas sa stratégie, ses activités dans les eaux qui entourent le Japon se poursuivront sans doute. Nous demandons que la Chine fournisse des explications sur ce point afin de dissiper nos inquiétudes.⁴ »
- 4 Le ministère des Affaires étrangères japonais a compris alors qu'il était « nécessaire d'écouter l'opinion », et décida le 11 mai 2000 de créer un Groupe consultatif sur la coopération économique entre le Japon et la Chine au XXI^e siècle (ci-après Groupe consultatif). Cette institution consultative non officielle placée sous l'autorité du directeur général du Bureau de la coopération du ministère des Affaires étrangères fut mise en place suite aux « fortes inquiétudes manifestées par l'opinion japonaise » dans le cadre du processus d'élaboration du Programme d'aide, document qui devait être conclu à la fin de mars 2001⁵. Le Parti libéral démocrate (PLD) au pouvoir commença également à réexaminer la politique du Japon vis-à-vis de la Chine en septembre 2000 dans le cadre d'un Comité restreint sur l'évaluation de la coopération économique (ci-après Comité restreint) et rédigea à la fin de l'année 2000 un document intitulé « Principes généraux et lignes directrices pour l'aide économique et de la coopération avec la Chine » (ci-après « Lignes directrices »).

- 5 L'objectif de cet article est de clarifier le processus de décision politique au Japon concernant l'APD à la Chine. L'observation des relations entre le ministère des Affaires étrangères japonais et le PLD est essentielle pour comprendre la position actuelle du Japon et pour identifier les problèmes auxquels le pays sera confronté dans un avenir proche.
- 6 Les Programmes d'aide constituent l'une des réponses du gouvernement pour renforcer l'efficacité et la transparence de l'APD. Tenant compte de la situation politique, économique et sociale des pays bénéficiaires, ils définissent les projets d'aide pour une période de cinq ans, et identifient les questions qui doivent être examinées au cours de la mise en oeuvre. Le Programme d'aide à la Chine devait originellement être rédigé à la fin de mars 2001. Bien qu'il n'ait pas été annoncé à cette date, ses orientations étaient claires depuis quelque temps déjà⁶.
- 7 Le groupe d'étude sur l'aide à la Chine, mis en place en août 1997 au sein de l'Agence de coopération internationale du Japon (JICA), remit son rapport final en février 1999. Ce document indiquait que l'APD à la Chine devait contribuer à l'élimination de la pauvreté et des disparités interrégionales, ainsi qu'à la protection de l'environnement. Il concluait également que la priorité devait être donnée aux régions intérieures⁷. Le ministère des Affaires étrangères indiqua clairement dans son rapport annuel pour l'année budgétaire 1999 que le gouvernement marquerait sa préférence pour les projets concernant l'environnement, l'agriculture et les régions intérieures⁸. La mise en place d'une institution consultative était inutile dans la mesure où les orientations du Programme d'aide avaient déjà été fixées. En réponse à la montée des critiques, le ministère jugea bon de réviser son programme d'aide à la Chine.
- 8 Le livre blanc publié à la fin mars 2001 par le Japon sur sa politique d'APD reconnaissait pour la première fois l'existence de « critiques sévères concernant l'aide à la Chine »⁹. Un sondage réalisé dès 1996-1997 montrait que le pourcentage de Japonais qui n'éprouvaient pas de sentiments amicaux envers la Chine était supérieur à celui éprouvant de tels sentiments¹⁰. Une autre enquête, conduite en 2000, indiquait un pourcentage record de 31% de la population (soit 10% de plus qu'en 1997) estimant que la situation délicate dans la péninsule coréenne et dans le détroit de Formose pourrait conduire le Japon à la guerre¹¹. Alors que nombreux étaient ceux qui attendaient de la visite du président Jiang Zemin au Japon en 1998 un bémol dans ces critiques, le résultat fut tout autre. Les condamnations répétées du Japon, accusé de ne pas s'être excusé de son attitude pendant la guerre, de même que ses mises en garde contre une recrudescence du militarisme japonais, ne firent pour améliorer l'image de la Chine.

Graphique 1 : Les rapports sino-japonais vus du Japon (1985-2002)



Source: Naikakuho Ddaijinkanbou kouhoushitsu (Japanese prime minister's office), *Gaiko ni kansuru yoronchos* (A pole on the diplomacy), October 2002. Available from the homepage of Japanese prime minister's office (<http://www8.cao.go.jp/survey/h14/h14-gaikou/images/zu05.gif>).

- 9 Alors que la Chine est aujourd'hui le premier bénéficiaire d'APD, après avoir été en deuxième place derrière l'Indonésie, les critiques contre la politique japonaise de coopération avec la Chine ont redoublé dans l'opinion publique en 2000¹². La première « critique sévère » est que l'APD a permis à la Chine de renforcer son pouvoir militaire et que cela constitue potentiellement une violation des principes de la Charte de l'APD ratifiée le 30 juin 1992¹³. Tara Khono, un membre PLD à la Chambre des représentants, fit la remarque suivante devant une commission parlementaire : « Si la Chine est en train d'augmenter le nombre de ses missiles nucléaires stratégiques, le Japon doit adopter une politique diplomatique différente et revoir la politique d'APD. »¹⁴
- 10 Une deuxième cause de mécontentement de l'opinion publique japonaise est le manque de reconnaissance témoignée par la Chine. L'ambassadeur Tanino fit d'ailleurs remarquer que les « mots durs » furent prononcés à la diète et dans la presse à l'endroit de Pékin lors de la signature, le 27 mars 2000, d'un protocole d'aide. Tanino demandait que la « Chine fasse savoir aux Japonais que l'aide perçue depuis vingt ans [avait] été utile au développement économique de la Chine. »¹⁵ Yan Wenchang, le vice-ministre des Affaires étrangères chinois, répondit ainsi à la requête de Tanino : « Nous apprécions le rôle joué par les prêts japonais [...] dans la construction de notre économie ». En dépit des paroles de Yan, certains membres du Comité spécial sur la coopération économique étrangère du PLD qui se réunit le 29 mars ne cachèrent pas leur insatisfaction quant aux termes utilisés par la partie chinoise. Shinzo Abe déclara ainsi : « La Chine considère l'APD comme une sorte de compensation. » Le manque d'appréciation des Chinois suscita un fort mécontentement dans le comité¹⁶.
- 11 La troisième critique visait le fait que la Chine renforce aujourd'hui son aide à des pays tiers, comme le soulignait le *Sankei Shinbum* du 14 mai 2000 dans un article titré « L'aide stratégique de la Chine en hausse constante ». Le même journal revenait sur cette question à la une de son édition du 17 juillet 2000, expliquant son scepticisme au sujet de l'APD étant donné que l'« aide stratégique » qu'accordait la Chine se montait à six milliards de yens par an¹⁷. Tant la Chambre des représentants que le PLD, invoquant également cette

aide stratégique, insistèrent sur la révision de l'APD. Lors d'une session plénière de la Chambre haute le 26 septembre 2000, Yoshitada Konoike, membre du PLD et de la Chambre haute, déclara : « La Chine accorde une aide de six milliards de yens à 15 pays en développement. Il nous faut donc reconsidérer ce que doit être notre APD »¹⁸.

- 12 Plusieurs raisons expliquent le fait que les critiques de l'opinion japonaise. Elle estimait que cette politique contrevenait au principe selon lequel l'APD doit être conditionnée par l'examen des dépenses militaires, de développement et de production d'armes de destruction massive et les exportations d'armes des pays récipiendaires. Une commission spéciale du PLD sur la coopération économique se tint le 29 mars 2000 au matin. Les Affaires étrangères y firent part de la proposition de l'ambassadeur Tanino selon laquelle la Chine devait reconnaître la contribution de l'aide japonaise au développement économique de la Chine. Certains membres du PLD saluèrent cette proposition, mais d'autres attirèrent l'attention sur plusieurs évolutions alarmantes, notamment la modernisation de l'armée et la croissance rapide des dépenses militaires. Le ministère ne tarda pas à se plier aux demandes du parti. L'ambassadeur Tanino fit part de la requête du PLD à la Chine à l'occasion de la signature d'un protocole d'aide à l'amélioration d'un réseau d'information sur l'environnement :

« Lors d'une commission du PLD qui s'est tenue ce matin, il a été souligné que la croissance des dépenses militaires de la Chine annoncée publiquement lors de l'Assemblée populaire nationale excède largement le taux de croissance économique. La commission a débattu sérieusement de cette question en rapport avec la Charte de l'APD »¹⁹.

- 13 Le ministre des Affaires étrangères japonais, Yonei Kono, fit lui aussi part de son inquiétude face à l'augmentation du budget de défense lors de sa rencontre avec son homologue chinois Tang Jiaxuan le 10 mai 2000 à Tokyo :

« Il y a au Japon des critiques sévères concernant l'APD à la Chine à cause de la forte croissance économique de ce pays et de l'augmentation de ses dépenses militaires. Le Japon a l'intention de réfléchir à ce que doit être l'APD à la Chine »²⁰.

- 14 Plusieurs commissions du PLD demandèrent au ministère des Affaires étrangères d'informer la Chine, avant le début des pourparlers entre les deux parties, de son intention de réviser son APD. Certains membres du parti dénoncèrent l'attitude de la Chine qui consistait à accumuler de l'épargne grâce à l'APD fournie par le Japon pour accroître ses dépenses militaires²¹.

- 15 Le ministère des Affaires étrangères japonais concentra son attention sur les questions militaires chinoises non seulement parce qu'il s'agissait là potentiellement d'une violation d'un principe de la Charte de l'APD, mais aussi parce que le ministère ne pouvait corroborer ses autres accusations. Par exemple, sur la question de l'aide financière apportée par la Chine à des pays tiers, Yutaka Iimura, le directeur général du Bureau de la coopération économique du ministère des Affaires étrangères, n'avait pas de position arrêtée lorsque le gouvernement japonais décida de revoir sa politique. Il fit la déclaration suivante lors de la deuxième réunion du Groupe consultatif en août 2000 :

« Nous ne sommes pas certains des détails de l'aide chinoise aux pays étrangers. [...] Nous nous demandons si le Japon se trouve dans une position qui lui permet de critiquer [la Chine] puisque il accorde lui aussi une aide à des pays en développement alors qu'il a contracté un prêt auprès de la Banque mondiale. Récemment, la Malaisie et Singapour ont eux aussi commencé à accorder des aides [après avoir reçu l'APD du Japon.] »²²

- 16 Les critiques se firent donc entendre à la fois dans l'opinion publique et dans les milieux politiques japonais. Elles étaient le reflet du mécontentement des Japonais face à la rapide modernisation militaire de la Chine. Toutefois, le ministère des Affaires étrangères se trouvait dans l'incapacité d'apaiser ces inquiétudes.
- 17 Un autre facteur contribuant au réexamen de l'APD a été l'activité accrue des bateaux espions chinois au voisinage du Japon. L'on suppose en effet que le Haibing-723 qui a traversé les détroits de Tsushima et Tsugaru avait pour mission de recueillir des informations militaires. Un autre navire, le Dongdia-232, a mené des opérations au large du promontoire d'Irakko et de la péninsule de Kii en juillet 2000²³. Tokyo manifesta son inquiétude par la voie diplomatique. En juin 2000, à Pékin, lors d'une session des consultations bilatérales régulières sur les questions de sécurité, le Japon souleva cette question en indiquant qu'un nombre croissant de bateaux d'exploration chinois avaient été identifiés dans les eaux territoriales et dans les zones économiques japonaises, et qu'il avait des doutes quant aux intentions de la Chine²⁴. Il fit également remarquer que ces bateaux espions n'avaient pas obtenu d'autorisation du Japon, et il insista sur le fait que « [les navires chinois ne pouvaient mener des opérations d'exploration] sans l'accord préalable du Japon »²⁵. A une autre occasion, lors d'une rencontre avec son homologue chinois à Bangkok en juillet 2000, le ministre des Affaires étrangères japonais Youhei Kono souligna que les activités des bateaux chinois n'étaient pas passées inaperçues²⁶. Toutefois, les récriminations du Japon furent rejetées par la Chine qui se contenta de déclarer qu'il n'y avait « pas de problème ». La Chine n'accéda pas non plus à la demande du Japon qui l'obligeait à demander une autorisation avant de procéder à des explorations en mer.
- 18 Deux semaines après la première réunion du Groupe consultatif, le gouvernement japonais décida d'accorder à la Chine des « prêts spéciaux à intérêts réduits » d'une valeur totale de 17,2 milliards de yens, et ce pour deux projets. Le ministère des Affaires étrangères japonais fit savoir que l'octroi de « prêts spéciaux » à la Chine n'était pas en contradiction avec la nécessaire révision de l'APD ; en effet, d'une part ces financements appartenaient à une catégorie particulière de prêts destinés aux pays asiatiques touchés par la crise financière appartenaient à une catégorie particulière, et d'autre part les projets en question concernaient la protection de l'environnement et le développement des régions intérieures²⁷. Par ailleurs, les pays bénéficiaires de ces prêts spéciaux doivent impérativement contribuer à hauteur de la moitié du montant du prêt accordé par le Japon. Le Keidanren (Fédération japonaise des organisations économiques) contacta par téléphone Yasuhisa Shiozaki, le président de la commission spécialisée du PLD pour lui dire : « Il est nécessaire d'accorder ce prêt spécial à la Chine car il en va de l'intérêt national du Japon. »²⁸. De nombreux autres membres du PLD étaient aussi de cet avis.
- 19 Le ministère des Affaires étrangères japonais justifia son projet lors d'une commission spéciale du PLD sur la coopération économique qui se tint le 2 août 2000²⁹. Plusieurs de ses membres critiquèrent toutefois le gouvernement japonais au vu des activités chinoises dans les eaux territoriales japonaises³⁰. Yutaka Iimura, le directeur général du Bureau de la coopération économique insista sur l'importance de l'APD, la qualifiant de « pivot de la coopération nippo-chinoise » le 3 août 2000. Finalement, le PLD ne donna pas son aval pour l'octroi de ce prêt spécial. Keizo Takemi, un membre de la Chambre haute, souligna qu'une série de documents relatifs aux activités des bateaux chinois devait conduire le Japon à mettre fin à sa coopération économique avec la Chine.

- 20 Le 8 août, plusieurs commissions du PLD estimèrent que les navires chinois « consitit [ai]ent une menace à la souveraineté japonaise ». Le PLD demanda au ministère des Affaires étrangères de réexaminer l'APD de même que l'octroi du prêt spécial³¹. Les commissions du PLD du 9 août condamnèrent de vive voix le projet gouvernemental. Même si certains membres du parti estimaient que le gouvernement ne devait pas chager d'avis, le PLD ne pouvait pas autoriser ce prêt. Le président Shiozaki proposa que le ministre des Affaires étrangères Kono fasse part au gouvernement chinois des critiques de certains membres du PLD lors de sa visite en Chine à la fin du mois d'août, et que le PLD organise une nouvelle consultation après cette visite³². Le PLD passa en revue toutes les questions relatives au prêt spécial à la Chine lors de la commission sur les affaires étrangères du 24 août. Celle-ci conclut que les activités des navires chinois étaient une question « liée à la sécurité nationale » et décida de reporter son accord³³. Par ailleurs, le PLD remit au ministre Kono une lettre dans laquelle il exposait les inquiétudes des Japonais quant aux activités maritimes chinoises dans les eaux territoriales japonaises.
- 21 En réponse aux critiques du PLD, le ministère des Affaires étrangères déclara : « Nous n'avons jamais entamé aucune procédure visant à accorder un prêt spécial [à la Chine] pendant la visite du ministre ». Toutefois, selon Hidenao Nakagawa, le secrétaire général du gouvernement, celui-ci n'avait pas l'intention de remettre en question l'octroi du prêt³⁴. Le ministre des Affaires étrangères Kono ne souhaitait pas non plus revenir en arrière. « Je ne négligerai pas les problèmes actuels, mais il ne faut pas réagir avec excès. Nous devons nous asseoir ensemble et discuter »³⁵, déclara-t-il. Face aux turbulences dans son parti, Kono fit part de son inquiétude à son homologue chinois pendant sa visite à Pékin à la fin du mois d'août. Pendant les négociations, Kono insista pour que la Chine fasse preuve d'une plus grande transparence dans son aide aux pays tiers et en matière de sécurité. Sur la question des navires espions chinois, les deux ministres se mirent d'accord pour que les deux parties mettent en place un système de préavis.
- 22 Certains membres du PLD tentèrent d'apaiser les critiques. Le 7 septembre, peu après la visite du ministre des Affaires étrangères à Pékin, le PLD tint plusieurs commissions sur les affaires étrangères. Muneo Suzuki, membre de la Chambre des représentants, se prononça en faveur de l'octroi de prêts à la Chine étant donné qu'une « personne compétente en Chine [avait] accepté de mettre en place “un système de préavis” [et que] le Japon [avait] déjà promis de concéder des prêts spéciaux ». ³⁶. D'autres membres du parti se prononcèrent en faveur du maintien de l'APD, invoquant le souhait manifesté par la Chine d'organiser le commémoration du 20e anniversaire de la coopération économique sino-japonaise en octobre 2000³⁷.
- 23 Finalement, le PLD n'approuva que les deux premiers projets de prêts spéciaux sans en autoriser d'autres. La réunion du 7 septembre aboutit à un consensus sur l'adoption d'une politique à long terme vis-à-vis de la Chine, y compris en matière de coopération économique³⁸. Le PLD organisa alors la première réunion du comité restreint d'évaluation de la coopération avec l'étranger pour discuter de cette révision. Keizo Takemi, le président de la commission, mit l'accent sur la nécessité de revoir la coopération avec l'étranger : « Engager une discussion point par point de ce que devrait être notre coopération avec la Chine contribue à approfondir notre compréhension générale de la nature de la relation entre le Japon et la Chine. »³⁹
- 24 A partir d'octobre 2000 que le ministère des Affaires étrangères japonais entreprit activement d'apaiser les critiques contre l'APD. Cette attitude était nécessaire pour deux raisons : la volonté de Pékin d'organiser la commémoration du 20e anniversaire de la

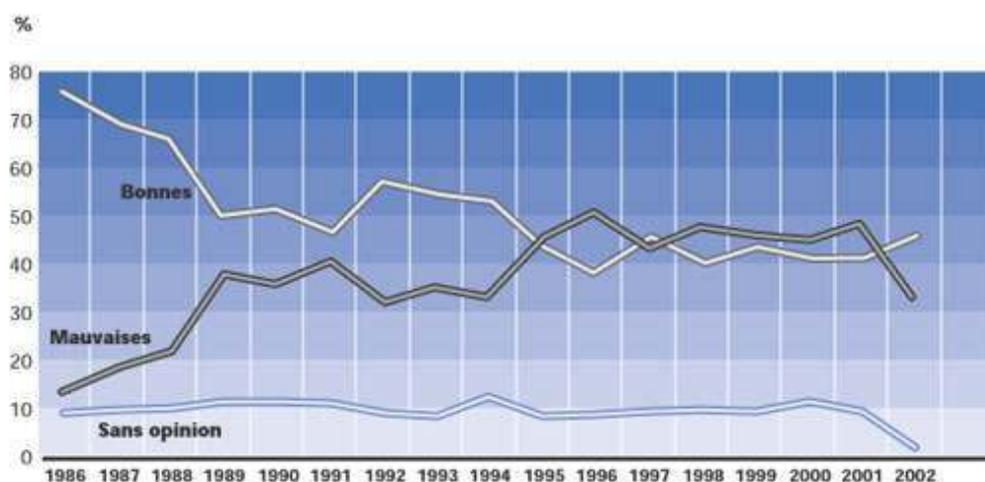
coopération économique nippo-chinoise et la visite à Tokyo du Premier ministre chinois Zhu Rongji le même mois. La commémoration eut lieu à Pékin le 8 octobre 2000. Lors de la cérémonie, la conseillère d'Etat Wu Yi déclara : « Au nom du gouvernement chinois, je souhaite exprimer ma reconnaissance au gouvernement japonais pour l'aide qu'il a apportée à la construction de l'économie chinoise ». De son côté, dans un entretien avec le secrétaire général du PLD, M. Nonaka, Zhu fit référence au rôle joué par le Japon dans la modernisation de l'économie chinoise. Zhu déclara également que la Chine ferait en sorte que l'APD offerte à la Chine soit mieux connue et exprima sa gratitude au Premier ministre japonais Mori lors de sa visite au Japon.

- 25 Lors de la commission sur les affaires étrangères du 11 octobre 2000, Muneo Suzuki, le vice-président d'une commission spéciale sur la coopération internationale fit un rapport sur la visite en Chine de secrétaires généraux du PLD. Il insista sur l'importance de l'APD en faisant référence aux remarques de Zhu⁴⁰. Toujours lors de cette réunion conjointe, le ministère des Affaires étrangères japonais fit part de la visite prévue au Japon de Zhu. Il expliqua que l'objectif de cette visite était de souder le partenariat d'amitié et de coopération entre les deux pays et de régler quelques problèmes délicats tels que celui des bateaux espions. Le ministère des Affaires étrangères précisa que la visite de Zhu devait être interprétée comme un témoignage de l'amitié nippo-chinoise fondée sur le système de préavis⁴¹.
- 26 Devant l'apaisement des critiques, le ministère des Affaires étrangères japonais et le PLD entamèrent des discussions. La 4^e réunion du Groupe consultatif eut lieu à la fin du mois d'octobre. L'une des préoccupations de l'opinion concernant les recommandations du Groupe consultatif était de savoir si le montant de l'APD pouvait être réduit. Lors de la 5^e réunion du Groupe, Iimura resta particulièrement vague sur ce sujet : « Le PLD discute de la coopération économique du Japon » et « je pense qu'il est difficile de conclure ces recommandations sans aborder la question du montant »⁴². A la réunion suivante, il déclara que l'un des points centraux de ces recommandations était le montant de l'APD. Le 18 octobre 2000, le *Tokyo Shimbun* annonça dans son édition du matin que le gouvernement avait pris la décision de réduire de 10 à 20 % l'APD à la Chine. Iimura rétorqua que toute décision visant à réduire l'APD relevait du gouvernement japonais. « Le gouvernement vise aujourd'hui à développer le Programme d'aide à la Chine. Nous nous accorderons sur un moyen d'évaluer les montants au cours de la réalisation »⁴³. Iimura préféra ne pas rendre publiques les recommandations relatives à la réduction de l'APD parce que le ministère considérait cette aide comme un « pivot de la coopération nippo-chinoise ». Par ailleurs, le Japon était soucieux des réactions de la Chine s'il justifiait publiquement cette réduction en invoquant les simples questions militaires et diplomatiques⁴⁴.
- 27 Pourtant, le 9 novembre 2000, Sizuka Kamei, président du Conseil de recherches sur les questions politiques, proposa soudain de réduire le budget de l'APD dans son ensemble d'environ 30%. Aussi les commissions du PLD sur les affaires étrangères du 14 novembre placèrent-elles les « remarques de Kanei » au centre de l'ordre du jour. Lors de cette rencontre, le vice-président Tanistsu expliqua que l'on devait tenir compte de l'opinion publique, de la situation économique et budgétaire, ainsi que de l'intérêt national⁴⁵. Alors que plusieurs participants critiquèrent ces remarques en faisant valoir qu'elles étaient inattendues et qu'elles n'avaient pas été soumises à une consultation préalable, la majorité était en faveur d'une révision et d'une réduction de l'ODA. Katsuto Asano, vice-ministre des Affaires étrangères mit l'accent sur l'importance de l'APD en tant qu'« outil

diplomatique », et déclara : « Le Japon est une puissance commerciale. La promotion de la paix dans le monde et du libre-échange contribue à l'intérêt national. Les objectifs de l'APD sont justes. »

- 28 A la fin du mois de novembre, le Groupe consultatif acheva un premier projet de recommandations. Le Groupe et le ministère se penchèrent sur la manière de déterminer le montant de l'APD devant être offert à la Chine et identifièrent six domaines importants dans la coopération économique avec la Chine. Le niveau de l'APD serait fonction de la « formule d'addition des projets ». Les montants précédemment accordés ne seraient pas pris en compte, et il faudra « examiner et mettre en place chaque projet individuel [...] en prenant en considération la difficile situation économique et budgétaire à laquelle le Japon est aujourd'hui confronté. »⁴⁶
- 29 En se penchant sur le premier projet de recommandations et sur la « formule d'accumulation de projets », l'édition du soir du *Nikkei Shimbun* du 29 novembre et l'édition du matin du *Asahi Shimbun* et du *Sankei Shimbun* du 30 novembre annoncèrent que le gouvernement allait réduire le montant de l'APD à la Chine⁴⁷. Lors d'une table ronde avec la presse le 30 novembre, Yutaka Iimura indiqua que le ministère des Affaires étrangères envisageait d'adopter la « formule d'addition des projets ». Il expliqua que, dans ce cadre, le montant de l'APD à la Chine pouvait être augmenté ou réduit⁴⁸.

Graphique 2 : De bonnes relations sino-japonaises ?



Source: Naikakuho Ddaijinkanbou kouhoushitsu (Japanese prime minister's office), *Gaiko ni kansuru yoronchos* (A pole on the diplomacy), October 2002. Available from the homepage of Japanese prime minister's office (<http://www8.cao.go.jp/survey/h14/h14-gaikou/images/zu06.gif>).

- 30 En réponse aux remarques de Kamei, une réunion du PLD tenue le 7 décembre discuta du budget de l'APD pour l'année budgétaire 2001, et parvint à un consensus sur la coopération économique entre le Japon et la Chine. Cette réunion fut présidée par Muneo Suzuki, devenu vice-président du Comité spécial sur la coopération économique internationale après que le président Seishiro Eto eut été promu au poste de vice-ministre des affaires étrangères⁴⁹. On s'attendait à de vives critiques. Dans l'ensemble, les participants s'accordèrent sur l'importance de la coopération économique avec la Chine en dépit de « quelques problèmes »⁵⁰. Les dirigeants des partis au pouvoir s'accordèrent pour réduire le budget de l'APD⁵¹. Le PLD exigea que les prêts soient réduits de plus de 3%⁵². Le Comité restreint entérina un plan pour les Lignes directrices dans la première semaine de décembre 2000, et le président Keizo Takemi fit part de ce plan aux

commissions du PLD le 15 décembre. La réunion conjointe accepta le projet dans son ensemble même si deux passages sur la coopération du Japon avec la Chine sur l'agriculture et les forêts furent amendés⁵³.

31 Dans l'introduction aux Lignes directrices, il est précisé que « l'APD est une aide qui comprend une partie de la coopération du Japon [avec la Chine] ». Le parti avait en effet examiné non seulement l'APD mais aussi une série d'autres programmes de coopération⁵⁴. Le rapport insistait également sur le fait que « l'aide et la coopération » fournies à la Chine grâce à ces fonds avaient atteint leur objectif premier qui était de « développer la relation économique [sino-japonaise] en se concentrant sur le secteur privé ». Le rapport mettait en lumière la nécessité d'une « révision constante » de l'APD à cause de l'opposition de l'opinion publique, d'ailleurs à l'origine de ce processus de révision. Une telle révision devrait prendre en compte les questions de sécurité. Ainsi, le PLD présentait clairement l'APD comme faisant partie intégrante de la politique étrangère et du sécurité du Japon⁵⁵.

32 Le Groupe consultatif tint sa dernière réunion le 15 décembre. A cette occasion, le président Isamu Miyazaki, conseiller spécial à l'Institut de recherches Daiwa (et ancien ministre d'Etat pour l'Agence de planification économique) présenta ses recommandations pour les cinq années à venir au ministre Kono⁵⁶. Bien que le Groupe ait procédé à l'examen de l'APD depuis ses débuts en 1979, le thème de cette communication était uniquement « l'APD à la Chine au XXI^e siècle ». Les recommandations établissent clairement que « même si le Japon continue à octroyer une APD à la Chine, des efforts doivent être entrepris pour assurer la coordination avec d'autres types de fonds publics et avec le capital privé pour accomplir les objectifs de la coopération entre le Japon et la Chine avec une plus grande efficacité. Le texte établit que l'octroi de l'aide à la fin des années 1970 était motivé par l'idée que « le soutien à la politique d'ouverture et de réforme promouvrait la stabilité et la prospérité non seulement du Japon, mais de l'Asie et du monde entier ». Il insiste également sur la nécessité d'« encourager une participation accrue de la Chine à la communauté internationale et de l'aider ainsi [grâce à l'APD] à progresser vers une société ouverte ». Il n'est toutefois pas fait référence au degré de réalisation des objectifs fixés comme critère pour l'octroi de l'aide. Ces recommandations mettent bien en lumière la nécessité de faire un usage pratique de l'APD. Sur la question de l'aide chinoise à des pays tiers, sur laquelle le ministère des Affaires étrangères japonais n'avait pas de position arrêtée, les recommandations ont avant tout pour objectif la promotion de la coopération multilatérale en Asie orientale.

« Le Japon et la Chine se sont entendus sur la mise en place d'un nouveau partenariat qui leur permettra de dépasser le niveau des relations de « bon voisinage et de l'amitié », et ces deux pays coopéreront pour résoudre plusieurs problèmes auxquels l'Asie orientale et la communauté internationale dans son ensemble seront confrontées. En renforçant ce partenariat, il est extrêmement important d'aboutir à des résultats concrets par le biais de l'APD. Par exemple, le Japon promeut ce qu'il appelle une coopération sud-sud, à travers laquelle il collabore avec des pays tels que Singapour, la Malaisie et la Thaïlande pour venir en aide à d'autres pays en développement. De la même manière, le Japon devrait coopérer avec la Chine pour venir en aide à des pays tiers en Afrique et ailleurs, par exemple en tirant profit des accomplissements réalisés par le Japon dans les centres de développement de ressources humaines tels que l'Hôpital de l'amitié nippo-chinoise. »

33 LA CHINE n'a pas réagi négativement aux débats menés au Japon sur la révision de l'APD. Le Premier ministre Zhu Rongji a à plusieurs reprises exprimé sa reconnaissance à son

homologue japonais Yoshiro Mori, et la conseillère d'Etat Wu Yi a également exprimé sa gratitude pour le soutien apporté par le Japon à l'édification de l'économie chinoise. En dépit de l'attitude positive de Pékin à l'égard de l'APD, la révision de la politique d'APD était inévitable. Elle pouvait toutefois conduire à des divergences entre le PLD et le ministère des Affaires étrangères.

- 34 Le ministère des Affaires étrangères japonais s'efforce par tous les moyens de maintenir l'APD à la Chine comme un outil diplomatique de sa politique d'engagement, en expliquant que la Chine est toujours un pays en voie de développement où les priorités sont la réduction de la pauvreté ou la protection de l'environnement. Le ministère ne nie pas que la Chine est une « puissance émergente », mais il considère que la Chine restera dans un avenir prévisible un pays en voie de développement qui a besoin de l'aide économique du Japon. Le ministère n'a précisé ni au PLD ni à l'opinion publique sur quels critères il se base pour qualifier la Chine de pays en développement.
- 35 Selon le Programme de coopération économique avec la Chine pour l'année 2001, « la Chine a enregistré un taux de croissance moyen de son PNB réel de 9,6% par an entre 1979 et 1999, et s'est hissée au 7e rang mondial en termes de PNB ». On peut interpréter ce constat comme la reconnaissance que le l'APD japonaise a grandement contribué à la croissance chinoise. Face à « l'émergence de la Chine », les relations nippo-japonaises ne peuvent plus être simplement qualifiées de relations entre « un pays donneur » et un « pays bénéficiaire ». C'est pourquoi le PLD a demandé au ministère des Affaires étrangères de modifier le titre du nouveau projet d'APD ; de programme d'« aide », il est devenu programme de « coopération économique ». Autrement dit, le parti ne considère pas la Chine comme un pays en voie de développement nécessitant l'aide du Japon. Le ministère des Affaires étrangères japonais a donc revu les conditions d'octroi de l'APD à la Chine en tant que pays en voie de développement, tandis que le PLD a entamé une révision de toute la politique japonaise à l'égard de la Chine, désormais envisagée comme une puissance émergente.
- 36 On peut difficilement nier qu'il est important de bâtir une relation stable avec la Chine fondée sur la coopération. Le PLD s'est interrogé sur l'avenir de la Chine et sur les divers scénarios susceptibles de servir les intérêts nationaux japonais. Sur cette base, il s'est efforcé de développer une nouvelle politique chinoise fondée sur la coopération économique. Le ministère des Affaires étrangères japonais se doit donc de revoir non seulement l'APD mais aussi l'ensemble de sa politique étrangère vis-à-vis de son voisin dans un avenir proche. Le cadre fondamental des relations nippo-chinoises a déjà évolué puisque la relation « de bon voisinage et d'amitié » a laissé place à un nouveau « partenariat d'amitié et de coopération » pour la paix et le développement en Asie⁵⁷. Les autres pays asiatiques espèrent également que les deux pays contribueront à la paix dans la région et au développement à l'heure de la mondialisation. Mais au Japon comme en Chine, le soutien de l'opinion publique en faveur d'un nouveau partenariat semble fragile.

NOTES

1. « Ohira souridaijin no chugokuhomon ni kansuru kyodo shimbun happyo » (Communiqué de presse conjoint diffusé à l'occasion de la visite du Premier ministre Ohira en Chine), (7 décembre 1978), in Gaimusho (Ministère des Affaires étrangères japonais) ed., *Waga gaikou no kinkyō* (Livre bleu sur la politique étrangère du Japon), vol. 24, 1980, p. 422-424.
2. Ministère des Affaires étrangères japonais, *Economic Co-operation Programme for China* (octobre 2001). Disponible sur le site web du ministère (http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/China-2.html).
3. Voir par exemple Peter Van Ness, « Understanding Japan's ODA as International Sanctions: The Case of Sino-Japanese Relations », in Tatsuro Matsumae et Lincoln C. Chen éd., *In Pursuit of Common Values in Asia: Japan's ODA Charter Re-evaluated*, Tokyo, Tokai University Press, 1997, pp. 195-213.
4. *Yomiuri Shimbun* (éditorial), 14 octobre 2000.
5. « Kessaisho: nijuisseiki nimuketa taichu keizai kyoryoku no arikata ni kansuru kondankai no secchi ni tsuite » (« Un texte sancion : la mise en place du groupe consultatif sur la coopération économique entre le Japon et la Chine au XXI^e siècle), 11 mai 2000.
6. Le Programme d'aide à la Chine fut élaboré et annoncé le 22 octobre 2001 par le ministère des Affaires étrangères. Toutefois le titre du programme fut changé en « Plan de coopération économique avec la Chine.
7. *Chugoku kunibetsu enjo kenkyukai hokokusho (Dai ni ji)* (Rapport final du deuxième groupe d'études sur l'aide à la Chine), Tokyo, Okurasho Insatsukyoku, février 1999, pp. 31-62
8. Gaimusho (ministère des Affaires étrangères japonais), *Waga kuni no seifu kaihatsu enjo no jissaijyoku: senkyuhyakukyūkyū nendo ni kansuru hokoku* (Rapport annuel sur l'Aide officielle au développement: année budgétaire 1999), Tokyo, Okurasho Insatsukyoku, octobre 2000), p. 36.
9. Gaimusho keizaikyoryokukyoku (Bureau de la coopération économique du ministère des Affaires étrangères japonais) ed., *Wagakuni no seifukaihastuenjo* (L'aide officielle au développement du Japon), 1^{er} volume, Tokyo Kokusai suishin kyōkai, 2001, p. 70.
10. Sourifu Naikakusoridaijin kanbo kohoshitsu (Bureau du Premier ministre du Japon), *Gaiko ni kansuru seronchosa* (Sondage sur la diplomatie), octobre 1997, pp. 49-50.
11. *Yomiuri Shimbun* (éditorial), 22 mai 2000.
12. Voir Sourifu Naikakusouridaijin kanbo kohoshitsu ed., *ibid.*, pp. 69-70 ; Yoshihisa Komori, « Machigaidarake no taichu enjo » (L'aide du Japon à la Chine, un certain nombre d'erreurs concernant), *Chuoh Kouron*, vol. 115, n°4, mai 2000, pp. 94-109
13. Les quatre points suivants sont énoncés comme des principes gouvernant la mise en place de l'APD : 1) La préservation de l'environnement et le développement doivent être entrepris ensemble. 2) Toute utilisation de l'APD à des fins militaires pour l'aggravation des conflits internationaux est à proscrire. 3) Une attention toute particulière doit être portée à l'évolution des dépenses militaires des pays bénéficiaires, de leur conception et production d'armes de destructions massives et de missiles, et de leurs exportations d'armes; et 4) Une attention toute particulière doit être portée aux efforts visant à

promouvoir la démocratisation et l'introduction d'une économie orientée vers le marché, de même qu'à la situation dans le domaine des droits de l'homme et libertés dans les pays bénéficiaires (Décision gouvernementale, 30 juin 1992).

14. *Kanpou (gougai): dai hyakuyonjunana kai kokkai shugiin gaimu iinkai kiroku* (Gazette [volume supplémentaire] : les minutes de la Commission parlementaire sur les affaires étrangères, 147^e diète, n° 2, 22 mars 2000, pp. 3-4.
15. « Denshin dai senyonhyakurokujuichi: taichu enshakkan » (Télégramme officiel n° 1461: Prêt en yens à la Chine), 27 mars 2000, and « FAX koshin F dai sanzenroppyakuhachijuroku gou: taichu ensyakkan » (FAX (F- n° 3686) : Prêt en yens à la Chine), 14 mai 2001. L'auteur prétend que le ministère des Affaires étrangères japonais a rendu publics ce télégramme et ce fax le 8 mai 2001. Le ministère a décidé de le rendre public le 1er juin 2001 (référence : 2001-01029).
16. *Sankei Shimbun*, 30 mars 2000.
17. *Sankei Shimbun*, 14 mai 2000; *Sankei Shimbun*, 17 juillet 2000.
18. *Kanpou (gougai): dai hyakugoju kai kokkai sangiin honkaigi kaigiroku* (Gazette [volume supplémentaire]: Minutes de la session plénière de la Chambre haute, 150^e diète), n°2, 26 septembre 2000, p. 10.
19. « Denshin dai sengohyakuju go: taichu musho shikin kyoryoku » (Télégramme n° 1510: subventions à la Chine), 29 mars 2000. L'auteur prétend que le ministère des Affaires étrangères a rendu public ce télégramme le 8 mai 2001. Le ministère a décidé de le rendre public le 1er juin 2001 (référence : 2001-01028). Voir également *Sankei Shimbun*, 30 mars 2000.
20. *Yomiuri Shimbun*, 11 mai 2000.
21. *Asahi Shimbun*, 12 mai 2000; *Mainichi Shimbun*, 13 mai 2000.
22. « Nijuich seiki ni muketa taichu keizai kyoryoku no arikata ni kansuru kondankai: dai ni kai kaigo, kiroku » (Groupe consultatif sur la coopération économique du Japon avec la Chine: les minutes de la deuxième réunion). L'auteur prétend que le ministère des Affaires étrangères a rendu publiques ces minutes le 2 avril 2001. Le ministère a décidé de les rendre publiques le 2 mai 2001 (référence : 2001-01001).
23. Boei kenkyusyo (Institut national d'études sur la défense) éd., *Higashi aziya senryaku gaikan, 2001* (Revue de la Sécurité en Asie orientale 2001), Tokyo, Boeicho Boei Kenkyusho, 2001, pp. 153-155.
24. *Yomiuri Shimbun*, 20 juin 2000.
25. *Sankei Shimbun*, 20 juin 2000.
26. *Yomiuri Shimbun* (édition du soir), 29 juillet 2000.
27. *Nikkei Shimbun*, 3 août 2000.
28. Entretien avec Yasuhisa Shiozaki, membre du PLD et de la Chambre des représentants, Tokyo, 10 mai 2000.
29. *Tokyo Shimbun*(édition du soir), 9 août 2000.
30. *Nikkei Shimbun*, 3 août 2001.
31. *Sankei Shimbun*, 9 août 2000; *Asahi Shimbun*, 9 août 2000
32. *Nikkei Shimbun* (édition du soir), 9 août 2000; *Tokyo Shimbun* (édition du soir), 9 août 2000.
33. *Jiyu Minshu* (Bulletin du PLD), n° 1970, 5 septembre 2000.
34. *Asahi Shimbun* (édition du soir), 24 août 2000.
35. *Tokyo Shimbun*(édition du soir), 9 août 2000.
36. *Asahi Shimbun*, 8 septembre 2000.
37. Entretien avec Yasuhisa Shiozaki, 10 mai 2000.

38. *Jiyu Minshu*, n°1972, 19 septembre 2000.
39. *Jiyu Minshu*, n°1973, 26 septembre 2000).
40. *Jiyu Minshu*, n°1977, 24 octobre 2000.
41. *Jiyu Minshu*, n°1978, 31 octobre 2000.
42. « Nijuich seiki ni muketa taichu keizai kyoryoku no arikata ni kansuru kondankai: dai go kai kaigo, kiroku » (Groupe consultatif sur la coopération économique entre le Japon et la Chine au XXI^e siècle: minutes de la cinquième réunion). L'auteur prétend que ces minutes ont été rendues publiques par le ministère des Affaires étrangères japonais le 2 avril 2001 (référence : 2001-01001).
43. « Nijuichi seiki ni muketa taichu keizai kyoryoku no arikata ni kansuru kondankai: dai roku kai kaigo, kiroku » (Groupe consultatif sur la coopération économique entre le Japon et la Chine au XXI^e siècle : minutes de la sixième réunion). L'auteur prétend que ces minutes ont été rendues publiques par le ministère des Affaires étrangères japonais le 2 avril 2001 (référence : 2001-01001).
44. Id.
45. *Jiyu Minshu*, n°1982 (28 novembre 2000).
46. « Nijuichi seiki ni muketa taichu keizai kyoryoku no arikata ni kansuru kondankai teigen » (La recommandation du Groupe consultatif sur la coopération économique entre le Japon et la Chine au XXI^e siècle, décembre 2000. Disponible sur le site web du ministère (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1_13_4.html).
47. *Nikkei Shimbun* (édition du soir), 29 novembre 2000; *Asahi Shimbun*, 30 novembre 2000; *Sankei Shimbun*, 30 novembre 2000. Le 30 novembre 2000, le *Yomiuri Shimbun* écrivait: « La recommandation ne fera pas référence à la réduction » [?] en rapport avec la *Formule d'accumulation de projets*. »
48. Entretien avec un journaliste du *Nikkei Shimbun*, Tokyo, 8 mai 2001.
49. *Mainichi Shimbun*, 8 décembre 2000.
50. *Jiyu Minshu*, n°1985, 19 décembre 2000.
51. *Mainichi Shimbun*, 9 décembre 2000; *Sankei Shimbun*, 9 décembre 2000.
52. *Yomiuri Shimbun*, 13 décembre 2000.
53. « Juni gatsu jugo nich: Chugoku ni taisuru keizai enjo oyobi kyoryoku no sokatsu to shishin torimatome to happyo » (La conclusion et l'annonce des principes généraux et lignes directrices sur l'aide à la Chine et la coopération économiques avec la Chine). Disponible sur le site du député Keizo Takemi (http://www.takemi.net/cont/news/cont_main.html); *Asahi Shimbun*, 16 décembre 2000.
54. un prêt de l'ancienne Banque import/export du Japon (JEXIM) ; les fonds publics japonais fournis par la New Energy and Industrial Technology Development Organization (NEDO) pour subventionner la protection de l'environnement en Chine.
55. Taigai keizai kyoryoku tokubetsu iinkai keizai kyoryoku hyoka shoiinkai (Comité restreint sur l'évaluation de la coopération économique faisant partie du Comité spécial sur la coopération économique avec l'étranger), « Chugoku ni taisuru keizai enjo oyobi kyoryoku no sokatsu to shishin » (Lignes directrices), 15 décembre 2000. Disponible sur le site web du Parti libéral démocrate (<http://www.jimin.or.jp/jimin/saishin00/pdf/seisaku-033.pdf>).
56. « Nijuichi seiki ni muketa taichu keizai kyoryoku no arikata ni kansuru kondankai teigen no happyo ni tsuite » (Sur la publication des recommandations du Groupe consultatif sur la coopération économique entre le Japon et la Chine au XXI^e siècle), décembre 2000. Disponible sur le site web du ministère des Affaires étrangères japonais (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1_13_1.html).

57. « Déclaration conjointe nippo-chinoise sur la construction d'un partenariat d'amitié et de coopération pour la paix et le développement », 26 novembre 1998 », Disponible sur le site web du ministère des Affaires étrangères japonais (<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/visit98/joint.html>).