

# Politique publique

Offrir des services publics de haute qualité adaptés aux besoins des individus



L'OMD couvert est représenté en couleur.

**Pour parvenir à un développement stable et durable dans les pays en développement, les pays doivent mobiliser, affecter et gérer les ressources nationales de manière efficace et conformément aux aspirations de la population. À cette fin, la « gouvernance », ou l'ensemble des dispositifs de gestion des affaires de l'État, comprenant non seulement le gouvernement, mais aussi la société civile et le secteur privé, est fondamentale. Pour renforcer la gouvernance des pays en développement, la JICA les aide à développer leurs systèmes juridique et judiciaire, qui constituent la structure de base de la société, à accroître l'efficacité et la transparence de leur administration, à améliorer les capacités administratives locales et à renforcer leurs systèmes budgétaire et financier. Ce soutien en matière de politique publique vise à promouvoir une croissance durable et à instaurer une société juste et démocratique.**

De nombreux pays en développement souffrent d'une faiblesse institutionnelle et structurelle, notamment au niveau des systèmes juridique et judiciaire, des organes administratifs et de la gestion budgétaire. Ils manquent par ailleurs de personnel pour faire fonctionner correctement leur administration. Or, une infrastructure sociale inadéquate peut entraver le développement d'un pays et nuire sensiblement à l'efficacité de l'aide au développement.

Il est indispensable de reconnaître l'importance d'une bonne gouvernance et d'une bonne capacité d'appropriation des pays en développement pour soutenir efficacement les politiques publiques et renforcer les mécanismes et institutions de base des pays. La JICA met l'accent sur le développement des capacités comme un moyen d'appuyer les processus intrinsèques de développement au niveau des individus, des organisations et de la société.

## ■ Systèmes juridiques et judiciaires

### Aide à l'établissement de systèmes juridiques et judiciaires

#### ■ Situation générale

Pour une bonne gouvernance, il est essentiel d'établir la « primauté du droit », autrement dit d'assurer la légitimité des règles établies, d'élaborer des systèmes de règlement des différends impartiaux et de garantir l'accès à ces mêmes systèmes.

Dans les sociétés qui ne disposent pas de règles appropriées ou d'une procédure équitable et transparente de résolution des conflits, les gens peuvent recourir à la violence ou à des pots-de-vin. Cela peut conduire à des violations des droits des groupes défavorisés, notamment les pauvres et les femmes, ou même entraîner des troubles sociaux. Les méthodes de résolution des problèmes peuvent par ailleurs être abusives et aléatoires, et ainsi grever le coût des échanges commerciaux et entraver l'activité économique.

En renforçant la transparence des opérations administratives et l'obligation de redevabilité de l'administration ainsi qu'en clarifiant les normes de résolution des différends, le développement des capacités des secteurs juridique et judiciaire permet de prévenir la corruption. Cela étant, ce processus est lent à mettre en place, car il ne suffit pas d'instaurer des règles et de créer des institutions, il faut aussi que le

public accorde sa confiance aux systèmes juridique et judiciaire.

#### ■ Actions de la JICA

Déjà à l'époque de la restauration de Meiji, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque le Japon a introduit les systèmes juridiques modernes empruntés à d'autres États, il les a modifiés pour les adapter aux facteurs culturels et sociétaux du système existant. L'expérience japonaise contient d'importants enseignements à même de faciliter les processus de promotion de « primauté du droit » dans lesquels nombre de pays en développement s'engagent actuellement. Cela comprend l'élaboration, la promulgation et la refonte des lois et systèmes conformément à la situation et à l'évolution spécifiques au développement de la nation, opérations qui ont permis de mettre les systèmes juridiques aux normes internationales et d'accéder à la stabilité sociale et la croissance économique.

La JICA aide les pays en développement à renforcer leurs systèmes juridique et judiciaire. L'objectif est d'améliorer la gouvernance et de garantir la stabilité sociale et un développement durable, en particulier dans les pays effectuant la transition vers une économie de marché ou en phase de reconstruction. La JICA concentre son action sur les priorités suivantes : 1) l'élaboration de lois et de réglementations ; 2) mise en place d'organisations pour les faire respecter et appliquer ; 3) facilitation de l'accès aux systèmes juridique et judiciaire ; et 4) formation de ressources humaines qualifiées.

Pour la JICA, il est important que les lois et les systèmes nouvellement créés soient en harmonie avec les systèmes existants, la culture et les normes socio-économiques. Le stade de développement du pays et les évolutions du paysage social doivent également être pris en compte. Dans son approche, la JICA met l'accent sur le dialogue et respecte l'appropriation des pays en développement tout en soutenant le processus d'élaboration de règles et de renforcement du système judiciaire. L'objectif est d'apporter un soutien qui soit ancré au cœur même de la société.

La JICA a démarré ses activités de coopération technique dans le secteur juridique et judiciaire en 1996, avec le lancement d'un projet au Vietnam. Depuis, la coopération de JICA dans ce secteur s'est étendue aux pays en développement en transition vers une économie de marché ou en situation de post-conflit.

La coopération de la JICA dans ce domaine comprend l'élaboration de lois civiles de base (Vietnam, Laos, Ouzbékistan, Cambodge, Népal,

Chine, Timor-Est), de lois économiques, notamment sur la concurrence (Vietnam, Chine, Indonésie), et le développement de mécanismes de résolution de différends au civil (Mongolie, Indonésie).

L'établissement de la « primauté du droit » est un processus qui demande beaucoup de temps. C'est pourquoi la JICA respecte la volonté d'appropriation de tous les pays en développement durant ce processus et appuie leurs efforts d'auto-assistance. Ainsi, ces pays, même s'ils ont bénéficié d'une assistance, pourront à l'avenir assumer de manière autonome le développement de leurs systèmes juridique et judiciaire.

### Aide à l'établissement de systèmes démocratiques

Au lieu d'imposer simplement des réformes, l'objectif principal de la JICA est de contribuer à l'établissement de systèmes politiques dignes de confiance et de faire largement participer le public à leur élaboration. Les

actions menées à cet égard comprennent le renforcement des comités de gestion des élections afin de garantir des élections justes, ainsi que le renforcement des corps législatifs et l'amélioration des capacités des médias à large diffusion, en tant qu'observateurs des autorités publiques. Avec l'émergence du Printemps arabe, en 2011, la JICA a soutenu les pays lors de changement de gouvernement et d'élections, en renforçant les capacités des médias afin que les populations reçoivent des informations neutres et équitables sur les élections [voir l'étude de cas, page 45]. Par ailleurs, au Soudan du Sud, qui a obtenu son indépendance en juillet 2011, la JICA a apporté une aide pour l'amélioration des compétences des journalistes.

#### Étude de cas

#### Cambodge Projet de développement juridique et judiciaire (phase 3)

### Promulgation du nouveau code civil quatre ans après son adoption

Suite à l'annulation de toutes les lois du régime de Pol Pot en place dans les années 1970, et de l'expiration de l'ancien code civil, le Cambodge n'avait plus aucune structure pour les lois ordinaires régissant les activités sociales. Il n'y avait aucune loi ni réglementation pour légiférer sur des actes importants comme les héritages ou les contrats. La JICA a commencé à fournir une aide pour le développement juridique et judiciaire en 1999, notamment en contribuant à l'élaboration et à la promulgation du code civil et du code de la procédure civile, et à l'élaboration des lois et règlements associés.

Pour l'élaboration des lois, l'équipe de rédaction cambodgienne s'est largement entretenue avec les membres du groupe de travail et des experts du Japon. Chaque article a été préparé en se référant à l'ancien code civil du Cambodge et aux lois et coutumes actuelles,

ainsi qu'au code civil japonais et aux codes civils d'autres pays comme la France et l'Allemagne. La création d'une nouvelle terminologie juridique a également été nécessaire dans la mesure où certains concepts et lois n'existaient pas dans la langue khmer.

Le nouveau code de la procédure civile est entré en vigueur en 2007, un an après son adoption.

Par ailleurs, le code civil, qui contient 1 305 articles, a été adopté en 2007. Cependant, ce code devant être cohérent par rapport aux nombreuses lois et règlements s'y afférant et être associé à la création de systèmes, entre autres actions, une loi spécifique d'application du code civil a été formulée pour fixer la date de promulgation. Durant cette période, la JICA a déployé une aide pour l'élaboration de la loi d'application du code civil, les enregistrements et pour les autres lois et règlements associés.

Le code civil est entré en vigueur le 21 décembre 2011, quatre ans après son adoption.

La JICA entend poursuivre son aide au Cambodge pour garantir la bonne utilisation des nouveaux code civil et code de la procédure civile afin que les citoyens cambodgiens puissent mener des vies stables, notamment par une aide pour former et familiariser le personnel du ministère de la Justice, les professions juridiques, les formateurs universitaires et autres personnes, aux nouvelles lois.



Cérémonie de promulgation du nouveau code civil

## ■ Soutien en faveur de la sécurité publique

Dans le domaine de la sécurité publique, la JICA soutient les efforts des pays pour établir des forces de police au service de la population, en offrant notamment une aide pour la formation et l'amélioration des techniques d'enquête scientifique. Cette aide comprend le soutien aux activités de police civile en Indonésie et l'amélioration de la capacité



Les instructeurs japonais partagent leurs connaissances avec des journalistes au Centre national de radiodiffusion de Tunisie, au cours d'un séminaire sur les médias.



Atelier au cours du séminaire sur le code de la procédure civile au Laos dans le cadre du projet de développement des ressources humaines dans le secteur juridique.



Session de formation au Vietnam sur la loi sur les recours contre l'État (Photo : Mika Tanimoto)

## Gouvernance publique

### ■ Situation générale dans l'administration publique

Pour la JICA, l'administration publique doit gérer les ressources de la société, offrir des services et élaborer des règles et des cadres pour les activités du secteur privé. L'administration publique doit remplir trois missions : 1) garantir les droits sociaux et le droit d'exister comme citoyens, 2) améliorer la justice sociale et niveler les disparités, et 3) promouvoir la stabilité et la croissance économique. La fourniture de services publics efficaces est un problème qui nécessite des mesures couvrant tous les domaines.

De nombreux pays en développement ont des difficultés à offrir certains services administratifs à leurs populations à cause du nombre limité d'agents administratifs, d'une structure des recettes fiscales déficiente et d'une mauvaise affectation des ressources sur des services publics clés. Il existe en outre un manque de transparence des procédures de planification et d'appel d'offres pour les projets de travaux publics, une participation insuffisante du public et du secteur privé et un manque de surveillance de la part des médias, qui peuvent dans certains cas conduire à des fraudes, de la corruption et des versements de pots-de-vin.

Pour relever ces défis dans les pays en développement, il faut 1) améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration, 2) garantir une affectation optimale des ressources humaines et financières en augmentant et en renforçant leurs capacités, et 3) favoriser la transparence en encourageant la participation du public et du secteur privé. Il faut donc promouvoir une réforme administrative visant à améliorer les institutions et les systèmes administratifs ; renforcer les capacités des organismes administratifs ; activer la décentralisation

afin de formuler des plans de développement proches des citoyens, qui sont les bénéficiaires des services publics, et de fournir des services publics efficaces.

### ■ Actions de la JICA dans l'administration publique

La JICA fournit, dans de nombreux domaines, une aide pour renforcer l'administration publique de pays en développement. Cette aide permet de renforcer les capacités des fonctionnaires pour l'élaboration et la gestion (suivi, évaluation) des projets de développement visant à consolider les bases de l'administration. La JICA soutient en outre les actions de décentralisation et de renforcement des capacités des agents des administrations locales, afin que ces dernières puissent fournir des services qui répondent aux besoins des résidents locaux. Ailleurs, elle soutient l'organisation de statistiques, recensement de la population et enquêtes socio-économiques, éléments indispensables à l'élaboration de plans de développement nationaux.

Dans une optique de renforcement de l'efficacité et de la qualité des fonctions administratives, la JICA apporte une aide en prenant en considération : la fourniture de services publics de meilleure qualité aux populations et organisations locales ; le déploiement de l'aide dans une perspective de moyen et long terme tout en renforçant l'appropriation du pays partenaire ; l'amélioration des capacités nécessaires au fonctionnement des institutions ; et les recommandations en vue d'intensifier les efforts des ministères, agences et organisations concernés à tous les niveaux. Par ailleurs, dans le cadre des mesures de soutien aux gouvernements locaux, l'Agence entend rendre les administrations publiques plus transparentes en encourageant la participation de la population locale.

#### Étude de cas

#### Cambodge Projet d'amélioration des statistiques officielles au Cambodge (phase 3)

### Aide pour le premier recensement national au Cambodge

**Alors que la guerre civile et d'autres problèmes ont longtemps empêché l'établissement d'un cadre pour la collecte des statistiques au Cambodge, en mars 2011, le pays a procédé à son premier recensement économique. La JICA a offert une coopération technique et un don pour aider le Cambodge à recueillir des statistiques fiables.**

Un recensement économique est une enquête nationale visant à rassembler des informations sur les entreprises et les établissements d'un pays. Au cours de ces enquêtes, des informations sur la localisation, le personnel, les ventes, les biens et d'autres aspects concernant les entreprises au

Cambodge ont été collectées.

La JICA a fourni une coopération technique et un don pour ce projet, en envoyant des experts japonais animer plusieurs sessions de formation à l'intention du personnel d'orientation au niveau provincial et du personnel chargé du recensement, et en utilisant les fonds de contrepartie pour recruter environ 4 000 recenseurs. Par conséquent, le Cambodge a pu produire des statistiques extrêmement fiables qui montrent clairement et pour la première fois l'état actuel des entreprises dans tout le pays.

Les ministères et agences du gouvernement cambodgien ont manifesté un grand intérêt pour ce recensement économique. Le ministère du Commerce espère que ce recensement contribuera à résoudre les difficultés liées à la collecte des données sur l'enregistrement des marques

déposées. La Banque nationale du Cambodge a souligné l'importance de ce recensement pour déterminer le revenu national et le PIB.

Les résultats du recensement pour l'exercice 2011 devraient être utilisés de diverses manières par le gouvernement national et les collectivités locales pour l'élaboration de politiques et la planification, ainsi que par des universités et instituts dans le cadre de leurs recherches, et enfin par les entreprises pour la formulation de stratégies et la réalisation d'études de marché.

#### L'avis du représentant officiel du pays partenaire

#### Chhay Than, Ministre de la Planification

Le recensement économique permet une planification basée sur des données, ce qui contribuera fortement au développement socioéconomique. Je crois que ce recensement sera très précieux pour de nombreuses personnes.



Un recenseur se rend dans une entreprise pour collecter des informations.

L'aide de la JICA prend aussi en considération l'amélioration des systèmes de budgétisation des gouvernements qui sont essentiels pour assurer la bonne allocation des ressources du secteur public afin de fournir des services publics efficaces et garantir la viabilité des plans de développement.

### ■ Situation générale dans le secteur fiscal et financier

Pour parvenir à un développement durable, il est essentiel de disposer de systèmes budgétaire et financier solides. Leur effondrement peut avoir des conséquences terribles sur les biens et les moyens d'existence de la population ainsi que sur les activités économiques du secteur privé. La défaillance de ces systèmes entraîne en effet un mauvais fonctionnement des services de l'État et des intermédiaires financiers, ainsi que l'inflation. De plus, l'aide se révèle être plus efficace si les pays en développement disposent de systèmes fiscaux et financiers solides, gages de stabilité économique. Or, dans nombre d'entre eux, les bases de l'économie sont fragiles et la gestion de l'économie est instable.

Nombre de pays de l'ANASE ont souffert de la perte de biens et d'emplois durant la crise financière asiatique de 1997, qui s'est traduite par d'énormes pertes économiques. L'une des causes de cette crise tient assurément à la vulnérabilité des systèmes financiers de ces pays. La nouvelle crise économique et financière mondiale de 2008 a permis de confirmer combien il était nécessaire de renforcer le système financier.

Il est nécessaire d'utiliser de manière efficace et rationnelle les ressources financières limitées dans la gestion des finances publiques, notamment par une administration correcte des recettes et des dépenses, une allocation des fonds vers les domaines prioritaires pour le développement qui s'appuie sur un budget, et par une mise en œuvre efficace des plans qui disposent de dotations budgétaires. Cependant, ces initiatives n'ont pas été correctement appliquées dans de nombreux pays en développement.

Le soutien de la JICA dans ce secteur vise avant tout à renforcer la structure des pays en développement pour le traitement des questions fiscales et financières.

### ■ Actions de la JICA dans le secteur fiscal et financier

Pour mettre en œuvre les politiques requises et fournir les services publics dans les pays en développement, il est important d'étendre l'assiette de l'impôt et d'augmenter les recettes fiscales. Dans ce

cadre, la JICA s'attache à renforcer les compétences administratives des agences nationales de recouvrement des impôts et des droits de douane. Concrètement, la JICA contribue à développer les capacités à élaborer des politiques du gouvernement central et des administrations, notamment du ministère des Finances. La JICA participe également au renforcement des compétences des agences d'administration des contributions, afin que la collecte des impôts s'effectue dans le respect des lois et que les recettes soient gérées et exploitées de manière appropriée. La JICA participe au renforcement des fonctions de contrôle interne du secteur public et des capacités des institutions supérieures de contrôle et des autres organismes d'inspection afin qu'ils puissent effectuer les contrôles nécessaires et déterminer si les finances sont correctement gérées.

Pour renforcer les systèmes financiers, la JICA fournit des conseils en matière de supervision financière, de renforcement des fonctions d'intermédiation financière et de modernisation des systèmes financiers des PME. La stabilisation et la gestion efficaces de ces systèmes assurent les bases nécessaires à l'établissement d'une politique économique stable. Dans ce contexte, la JICA aide les banques centrales et les banques de développement à renforcer leurs compétences.

Pour le développement d'une infrastructure de gestion macroéconomique, la JICA participe à l'élaboration de lois économiques, notamment de lois sur la concurrence, à la création de modèles macroéconomiques et à la modernisation des statistiques économiques, notamment les tableaux d'échanges interindustriels.

D'autres donateurs ont une solide expérience du soutien au budget général\* dans le secteur fiscal et financier, de ce fait, il est important de coordonner les actions avec eux et de promouvoir une collaboration en matière d'aide financière et d'assistance technique. Améliorer l'image de l'aide japonaise malgré des ressources limitées, tel est le défi à relever par la JICA dans le secteur fiscal et financier.

\* Soutien au budget général : Méthode d'aide consistant à injecter directement des fonds sur le compte général d'un bénéficiaire sur la base d'une stratégie convenue entre ce pays et des pays ou institutions donateurs, en vue de stimuler le développement national.



Projet de soutien à la gouvernance locale et à la décentralisation (phase 3) au Bhoutan, le directeur de district et le personnel d'une province voisine observent un projet pilote.



Règlement sur le commerce international préparé dans le cadre du projet sur le renforcement des capacités des administrations liées au commerce en Indonésie



Séminaire sur une loi anti-monopole en Chine

## Étude de cas

## Philippines Études analytiques des systèmes d'imposition préférentielle

## Utilisation de systèmes d'imposition préférentielle et propositions d'améliorations

Les Philippines ont appliqué un certain nombre de mesures d'imposition préférentielle telles que des exemptions, des déductions et des remboursements d'impôts dans des domaines relevant des services publics tels que l'éducation, la santé et l'environnement. Cependant, le gouvernement n'a pas été en mesure d'appréhender comment ces systèmes étaient utilisés, quelle était la proportion de recettes fiscales perdues et si les mesures contribuaient à la réalisation des objectifs politiques fixés. Ainsi, la JICA a mené une étude pour évaluer l'utilisation de ces systèmes et elle a proposé des réformes et élaboré des plans d'action afin d'améliorer leur efficacité et leur efficience.

Cette étude a révélé qu'environ 40 % des systèmes d'imposition préférentielle n'étaient pas utilisés. De plus, elle a montré qu'il était impossible d'estimer le montant des recettes fiscales perdues faute d'un manque de contrôle sur place. (Une estimation utilisant des données statistiques

différentes a montré que les exemptions d'impôt sur les sociétés pour les organismes à but non lucratif (OBNL) et les coopératives, auxquelles s'ajoutent les exemptions de TVA pour les seniors, représentaient la plus grande perte de recettes fiscales.) En outre, la faiblesse des fonctions de contrôle et de supervision permettait des abus ou des utilisations inappropriées des systèmes d'imposition préférentielle, révélant ainsi comment ces systèmes ne parvenaient pas à créer les conditions propres à la réalisation des objectifs politiques fixés.

La JICA a utilisé ces résultats pour faire un certain nombre de propositions d'améliorations telles que l'établissement de lignes directrices pour les contrôles, les enquêtes fiscales, le partage d'informations parmi les départements et agences concernés, la publication de données sur les dépenses fiscales et la confirmation de l'éligibilité aux systèmes. L'introduction de clauses de caducité\* a également été recommandée.

Un rapport compilant les propositions a été présenté lors d'un séminaire auquel ont participé des responsables gouvernementaux, des législateurs, des représentants d'OBNL et d'autres acteurs du domaine. La JICA espère que ces recommandations seront appliquées et qu'elles auront des effets positifs.

\* Clause d'annulation automatique d'un système d'imposition préférentielle au bout d'une certaine période.

## L'avis du représentant officiel du pays partenaire

Gil Beltran, ministre adjoint,  
ministère des Finances

Je crois que les résultats de cette étude contribueront à l'amélioration de nos systèmes d'imposition préférentielle, en particulier pour leur gestion et le contrôle de leur



utilisation, ainsi que pour assurer la transparence des procédures. De plus, je pense que certaines suggestions peuvent conduire à une amélioration du cadre même de ces systèmes.



Le rapport final de l'étude