



**Études économiques
de l'OCDE**

Japon

ÉCONOMIE



OCDE 

Volume 2003/18 – Février 2004

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2004**

Japon



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Évaluation et recommandations | 9 |
| I. Évolution macroéconomique et principaux problèmes | 27 |
| La reprise économique se poursuit sur sa lancée | 29 |
| Vue générale sur l'avancement du programme de réforme | 37 |
| L'orientation de la politique macroéconomique | 39 |
| Perspectives à court et moyen terme | 42 |
| Principaux problèmes auxquels le Japon est confronté | 45 |
| II. Mettre un terme à la déflation | 55 |
| La politique monétaire dans le cadre de l'assouplissement quantitatif | 55 |
| Comment la politique monétaire peut-elle contribuer à rétablir une croissance durable du revenu nominal ? | 66 |
| Améliorer la santé du secteur bancaire | 70 |
| Évaluation | 87 |
| III. Assurer la viabilité des finances publiques | 91 |
| L'évolution récente de la politique budgétaire : la situation continue de se dégrader | 92 |
| La politique budgétaire est-elle viable à moyen terme ? | 100 |
| Comment la viabilité des finances publiques peut-elle être assurée ? | 106 |
| Évaluation | 120 |
| IV. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique | 123 |
| Introduction | 123 |
| Résultats macroéconomiques et indicateurs de la concurrence | 124 |
| Le droit de la concurrence est insuffisamment respecté | 135 |
| Politiques réglementaires au niveau sectoriel | 145 |
| Les effets macroéconomiques potentiels d'une réforme de la réglementation sont très importants | 167 |
| Évaluation générale et possibilités d'action | 171 |

| | |
|--|-----|
| V. Poursuivre les réformes structurelles pour renforcer la croissance | 175 |
| Le marché du travail | 175 |
| Réforme de la réglementation | 191 |
| Zones spéciales de réforme structurelle | 193 |
| Ouverture à la concurrence internationale | 195 |
| Le développement durable au Japon | 197 |
| Notes | 213 |
| Bibliographie | 228 |
| <i>Annexes</i> | |
| I. La courbe de Phillips au Japon : estimation de la relation entre la production et l'inflation à de faibles taux d'inflation | 234 |
| II. Évaluation des programmes de réforme structurelle du gouvernement | 238 |
| III. Chronologie économique | 245 |



Encadrés

| | |
|--|-----|
| 1. Inflation et production | 49 |
| 2. Engagement de mettre un terme à la déflation | 69 |
| 3. Évaluation des récentes réformes en matière de dépenses publiques | 111 |
| 4. Organisation et activités des associations professionnelles au Japon | 137 |
| 5. Pratiques commerciales potentiellement dommageables | 148 |
| 6. Sociétés apparentées aux sociétés publiques de construction d'autoroutes | 166 |
| 7. Effets des réformes sectorielles sur l'ensemble de l'économie | 169 |
| 8. L'intégration des aspects environnementaux du développement durable dans l'action gouvernementale | 198 |

Tableaux

| | |
|--|-----|
| 1. Balance des opérations courantes et commerce extérieur | 30 |
| 2. Perspectives à court terme | 44 |
| 3. Croissance de la production potentielle à moyen terme | 46 |
| 4. Composition des actifs bancaires | 64 |
| 5. Bilan du secteur bancaire japonais | 73 |
| 6. Fonds propres du secteur bancaire | 74 |
| 7. Les créances improductives dans le secteur bancaire | 80 |
| 8. La rentabilité des banques au Japon et aux États-Unis | 84 |
| 9. Le budget de l'exercice 2002 | 94 |
| 10. Le budget pour l'exercice 2003 | 95 |
| 11. Programmes budgétaires depuis 1992 | 97 |
| 12. Répercussions estimées de la réforme fiscale de 2003 | 98 |
| 13. Déficit et endettement des administrations publiques | 100 |
| 14. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement | 107 |
| 15. Indicateurs de résultats : revenu à la retraite | 114 |
| 16. Revenu et consommation des ménages retraités et des ménages actifs | 115 |
| 17. Taux de remplacement pour différentes bases de revenu et différentes situations familiales | 117 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 18. | Production, emploi et productivité | 125 |
| 19. | Comparaison internationale de la pénétration des importations par type d'industrie manufacturière | 131 |
| 20. | Activité de la Commission de la concurrence en matière de lutte contre les ententes | 144 |
| 21. | Principales caractéristiques structurelles du secteur de la distribution de détail, 2000 | 146 |
| 22. | Hypothèses et effets d'une réforme de la réglementation de certains secteurs dans le sens de l'ouverture à la concurrence | 170 |
| 23. | Résumé des recommandations | 172 |
| 24. | Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés | 176 |
| 25. | Les subventions à l'emploi dans le secteur privé restent sous-utilisées | 188 |
| 26. | Réforme de la réglementation | 192 |
| 27. | Zones spéciales de réforme structurelle | 194 |
| 28. | Droits de douane moyens : comparaison internationale | 196 |
| 29. | Principaux indicateurs de la pollution atmosphérique | 199 |
| 30. | Importations de produits non énergétiques en provenance de pays en développement | 203 |
| 31. | Importations japonaises de produits non énergétiques en provenance des pays en développement | 204 |
| 32. | Structure de l'aide publique au développement du Japon | 205 |
| 33. | Les droits de douane dans les grandes régions commerciales | 206 |
| 34. | Principaux exportateurs de riz : indicateurs de production et de revenu | 207 |
| 35. | Effets sociaux d'une libéralisation agricole complète par les pays développés | 208 |

Annexes

| | | |
|-------|--|-----|
| A.1. | Coefficients de l'indicateur des pressions de la demande dans les courbes classiques de Phillips | 235 |
| A.2. | Asymétrie de la relation entre l'écart de production et l'inflation | 236 |
| A.3. | Test de Wald ¹ concernant l'asymétrie et les ruptures | 237 |
| A.4. | Déréglementation | 240 |
| A.5. | Réforme du secteur financier | 241 |
| A.6. | Capital humain et marché du travail | 241 |
| A.7. | Concurrence, ouverture et entrepreneuriat | 242 |
| A.8. | Réforme de la sécurité sociale | 243 |
| A.9. | Réforme budgétaire | 244 |
| A.10. | Délégation de pouvoirs | 244 |

Graphiques

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Croissance économique et déflation | 27 |
| 2. | La croissance des exportations a été tirée par l'Asie | 29 |
| 3. | Éclatement de la bulle des prix des actifs | 31 |
| 4. | Taux d'épargne des ménages | 33 |
| 5. | Évolution de la déflation | 34 |
| 6. | Décomposition de la déflation | 35 |
| 7. | Effets exercés par l'offre sur l'inflation | 36 |
| 8. | Le programme de réforme structurelle | 39 |
| 9. | L'orientation de la politique monétaire | 41 |
| 10. | Soldes épargne-investissement par secteur | 42 |

| | |
|---|-----|
| 11. Croissance potentielle | 45 |
| 12. Le revenu par habitant du Japon diminue par rapport à ceux d'autres pays de l'OCDE | 47 |
| 13. La courbe de Phillips s'est aplatie | 51 |
| 14. Solde budgétaire et dette publique | 52 |
| 15. Encours des comptes courants auprès de la Banque du Japon | 56 |
| 16. Cours des actions | 57 |
| 17. Marge entre les obligations de sociétés et les obligations d'État | 59 |
| 18. Taux des obligations d'État | 60 |
| 19. Placements en titres étrangers et taux de change | 61 |
| 20. Divergence entre base monétaire et masse monétaire | 62 |
| 21. Rentabilité du secteur bancaire japonais | 72 |
| 22. Créances achetées par la Société de recouvrement et de liquidation | 77 |
| 23. Dépenses de fonctionnement des banques | 83 |
| 24. Marge de taux d'intérêt sur les prêts | 84 |
| 25. Évolution des dépenses et des recettes des administrations publiques | 93 |
| 26. Paiements d'intérêts | 101 |
| 27. Recettes fiscales et croissance du PIB | 104 |
| 28. Prévisions concernant les dépenses de sécurité sociale | 105 |
| 29. Les finances publiques d'après les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme | 108 |
| 30. Les progrès de la libéralisation des secteurs de services dans les pays de l'OCDE | 126 |
| 31. Taux de marges au niveau de la branche au Japon et dans d'autres pays de l'OCDE | 128 |
| 32. Comparaison internationale des prix | 129 |
| 33. Indicateurs de l'ouverture du marché | 130 |
| 34. Niveaux d'IDE dans les pays de l'OCDE | 132 |
| 35. Restrictions à l'investissement direct étranger | 134 |
| 36. Indice de la rigueur relative de la réglementation des professions dans les pays de l'OCDE | 149 |
| 37. Prix de l'énergie dans différents pays | 151 |
| 38. Redevances de télécommunications dans la zone de l'OCDE | 157 |
| 39. Pénétration de la bande large et redevances d'utilisation dans les pays de l'OCDE | 158 |
| 40. Droits de manutention portuaire dans différents pays | 163 |
| 41. Redevances aéroportuaires internationales | 164 |
| 42. Évolution de la courbe des rémunérations par âge | 185 |
| 43. Taux d'activité | 189 |

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

LE PAYS

| | | | |
|---|-------|---|-----|
| Superficie (milliers de km ²), 1995 | 377.8 | Villes principales, estimation d'octobre 2000 | |
| Terres cultivées (milliers de km ²), 1995 | 51.3 | (10 000 habitants) : | |
| Forêts (milliers de km ²), 1994 | 251.4 | Tokyo (23 arrondissements) | 813 |
| Régions à forte densité ¹ (milliers de km ²), 1995 | 12.3 | Yokohama | 343 |
| | | Osaka | 260 |
| | | Nagoya | 217 |
| | | Sapporo | 182 |
| | | Kobe | 149 |
| | | Kyoto | 147 |

LA POPULATION

| | | | |
|--|---------|--|------|
| Population totale, estimation d'octobre 2002 (milliers) | 127 435 | Population active en pourcentage de la population totale, octobre 2002 | 52.8 |
| Habitants par km ² en 2001 | 337 | Répartition de l'emploi en pourcentage, 2002 : | |
| Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité ¹ , 1995 | 64.7 | Agriculture et sylviculture | 4.2 |
| Taux d'accroissement net de la population (moyenne annuelle 1995-2000) | 0.2 | Industries | 19.3 |
| | | Services | 61.4 |
| | | Autres | 15.1 |

LA PRODUCTION

| | | | |
|---|---------|--|-------|
| Produit intérieur brut en 2002 (milliards de yen) | 499 742 | Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2002, en pourcentage | -4.7 |
| Accroissement du volume du PIB, 2002 | 0.2 | Produit intérieur net de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs, 2001 (milliards de yen) | 5 027 |
| Formation brute de capital fixe, 2002 (en pourcentage du PIB) | 24.1 | Accroissement de la production industrielle, 2002 | -1.5 |

L'ÉTAT

| | | | |
|--|------|--|------------|
| Consommation publique en 2002 (en pourcentage du PIB) | 17.9 | Chambre des représentants | Sénat |
| Recettes courantes du secteur public, 2001 (en pourcentage du PIB) | 31.3 | Composition du Parlement novembre 2002 : | |
| Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2002 | 8.6 | Parti libéral démocrate | 113 |
| | | Parti démocratique | 69 |
| | | Paix et réforme (<i>Komei</i>) | 23 |
| | | Parti communiste | 20 |
| | | Divers | 20 |
| | | Sièges à pourvoir | 11 |
| | | Total | 247 |
| | | Dernières élections : | |
| | | Novembre 2003 | Juil. 2001 |

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS

(2002, milliards de yen)

| | | Exportations | Importations |
|---|--------|--|--------------|
| Exportations de marchandises (f.o.b.) | 49 480 | | |
| Importations de marchandises (f.o.b.) | 37 746 | | |
| Services | -5 337 | Répartition en pourcentage : | |
| Revenus d'investissements | 8 266 | Pays de l'OCDE | 56.6 |
| Balance des opérations courantes | 14 140 | dont : Amérique du Nord | 20.0 |
| Exportations de biens et de services, en pourcentage du PIB | 11.2 | Extrême Orient | 38.9 |
| Importations de biens et de services, en pourcentage du PIB | 9.9 | Autres pays | 17.1 |
| | | Total | 100.0 |
| | | Matières brutes non combustibles et combustibles minéraux (SITC 2, 3, 4) | 25.4 |
| | | Articles semi-manufacturés (5, 6) | 16.7 |
| | | Machines et matériel de transport (7) | 28.8 |
| | | Autres (0, 1, 8, 9) | 29.2 |
| | | Total | 100.0 |

LA MONNAIE

| | | |
|-----------------------|--|-------|
| Unité monétaire : Yen | Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne journalière : | |
| | Année 2002 | 125.3 |
| | Octobre 2003 | 109.5 |

1. Zones dont la population excède 5 000 personnes au km².

2. On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

•

La situation économique et les politiques du Japon ont été évaluées par le Comité le 13 octobre 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 19 novembre 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall Jones, Hideyuki Ibaragi, Jens Høj, Richard Herd et Michael Wise, sous la direction de Yutaka Imai.

•

L'étude précédente du Japon a été publiée en janvier 2003.

Évaluation et recommandations

Un vaste programme, reposant à la fois sur des mesures macroéconomiques et des réformes structurelles, s'impose pour parvenir à une croissance vigoureuse et durable

La récente accélération de la croissance a fait naître l'espoir que les paramètres fondamentaux de l'économie japonaise puissent s'améliorer à la suite d'une décennie décevante, au cours de laquelle le rythme d'expansion économique ne s'est établi en moyenne qu'à 1 pour cent par an. De fait, le Japon a progressé dans le traitement de certains problèmes structurels, notamment celui de la faiblesse du secteur bancaire, et la restructuration du secteur des entreprises a avancé. Toutefois, malgré ces signes positifs, une forte incertitude subsiste quant aux perspectives économiques du Japon. Pour parvenir à une croissance vigoureuse et durable, le pays devra surmonter de graves problèmes structurels, qui limitent toujours son potentiel de croissance et pèsent sur la demande. La résolution de ces problèmes exige davantage de détermination dans la mise en œuvre d'une politique de vaste portée reposant sur des réformes structurelles destinées à améliorer l'affectation des ressources, à relancer l'activité des entreprises et à assainir le secteur bancaire. La réalisation de ce dernier objectif améliorerait l'efficacité de la politique monétaire, qui, malgré son orientation très expansionniste, n'a manifestement pas permis de mettre un terme à la déflation qui persiste depuis le milieu des années 90. La politique monétaire doit demeurer expansionniste jusqu'à ce que la reprise soit fermement établie et que la déflation ait définitivement pris fin. Les nombreuses mesures de relance budgétaire ont fait monter la dette publique à plus de 150 pour cent du produit intérieur brut (PIB), alors même que le Japon entre dans une phase de vieillissement démographique prononcé. Sur le plan budgétaire, toute la difficulté consistera pour le Japon à mener une politique d'assainissement des finances publiques s'inscrivant dans la durée.

***La reprise
japonaise s'est
consolidée
au milieu
de l'année 2003***

Il n'est pas aisé d'évaluer la force de la reprise, mais le retournement de conjoncture semble se poursuivre, et la croissance de la production dépassera probablement 2½ pour cent en 2003. Les efforts de restructuration des entreprises ont porté leurs fruits, entraînant un redressement des bénéfices qui a débouché sur un raffermissement de l'investissement des entreprises. La politique macroéconomique a également contribué à cette amélioration ; la poursuite de l'assouplissement de la politique monétaire a permis de maintenir les taux d'intérêt à long terme à un faible niveau, tandis que l'orientation de la politique budgétaire est légèrement expansionniste depuis 2002. Les exportations ont connu une croissance soutenue, grâce à la vigueur de la demande chinoise. Cela étant, le rythme de croissance a été insuffisant jusqu'ici pour réduire le taux de chômage, qui est encore proche de son niveau record de 5½ pour cent environ, tandis que perdure la tendance sous-jacente de déflation modérée. Toutefois, l'optimisme grandissant qui prévaut quant aux perspectives économiques du Japon a attiré des flux substantiels d'investissement étranger, qui ont contribué à la remontée d'un tiers du marché boursier depuis avril, renforçant du même coup les bilans des établissements financiers. Parallèlement, des progrès ont manifestement été accomplis vers la résolution des problèmes persistants du secteur bancaire, étape indispensable au rétablissement des mécanismes de transmission monétaire. L'expansion devrait se poursuivre en 2004, mais à un rythme plus modéré et sous réserve de l'évolution des taux d'intérêt, du taux de change et de la conjoncture internationale.

***La politique
d'assouplissement
quantitatif
de la Banque
du Japon...***

La Banque du Japon s'est résolument engagée sur le terrain inexploré de l'assouplissement quantitatif dans un contexte de taux d'intérêt nuls, en relevant sensiblement ses objectifs en matière de soldes des comptes courants auprès de la banque centrale. Cette stratégie a été couronnée de succès, puisqu'elle a permis de préserver la stabilité des marchés de capitaux et d'empêcher une spirale déflationniste, la faiblesse des taux d'intérêt ayant eu une influence positive sur l'activité économique. Toutefois, cette politique ne semble guère avoir eu d'effet sensible sur le crédit bancaire, qui continue à décliner, ce qui limite son impact positif sur la sphère réelle de l'économie. En outre, des obligations d'État ont été largement utilisées pour met-

tre en œuvre la politique d'assouplissement quantitatif, ce qui semble avoir perturbé la répartition des flux financiers. La volonté affichée de la banque centrale de continuer d'acquérir des obligations d'État en grandes quantités a en effet stimulé les achats du secteur privé sur ce marché. Le réajustement des cours à la hausse qui s'est ensuivi a créé un risque de moins-values latentes pour les institutions financières, une fois que la déflation aura disparu et que la pente de la courbe des taux d'intérêt se sera accentuée.

... devrait être renforcée par un élargissement de l'éventail des actifs qu'elle achète

La politique monétaire doit continuer de viser en priorité à mettre fin à la déflation, qui a un impact négatif sur les perspectives de croissance du Japon. Pour parvenir à cet objectif, la banque centrale devrait renforcer l'efficacité de sa stratégie d'assouplissement quantitatif en élargissant l'éventail des actifs qu'elle achète. La récente décision de la Banque du Japon d'acquérir des titres adossés essentiellement à des créances détenues par des petites et moyennes entreprises (PME) ou à des prêts qui leur ont été consentis est donc bienvenue, et renforcera la capacité d'investissement des petites entreprises. Les autorités devraient étudier la possibilité d'élargir encore l'éventail de ces actifs. Une telle approche renforcerait la crédibilité de l'engagement pris par la Banque du Japon de mettre fin à la déflation, puisque l'inflation se traduirait probablement par des plus-values sur ces actifs, dont les prix sont positivement corrélés avec l'inflation. En outre, cela pourrait contribuer à atténuer les répercussions de la politique d'assouplissement quantitatif sur le marché des obligations d'État. Son impact sur ce marché a aussi été limité par des interventions sur le marché des changes, qui se sont élevées à près de 13 500 milliards de yen pour les neuf premiers mois de 2003.

Parallèlement, la banque centrale devrait définir une stratégie à moyen terme pour encadrer le retour à des taux d'inflation positifs

Dans une perspective à plus long terme, la politique monétaire devrait également intégrer une stratégie de sortie cohérente, permettant de maîtriser la phase d'ajustement complexe qui aura lieu lorsque la déflation prendra fin. Cela exigera un cadre à moyen terme de gestion de la politique monétaire, s'appuyant notamment sur un objectif à long terme de taux d'inflation ou de niveau des prix qui soit suffisamment élevé pour limiter le risque d'une résurgence de la déflation. La banque centrale devrait s'engager

à poursuivre l'assouplissement des conditions monétaires après que cet objectif aura été atteint, autorisant ainsi un léger dépassement de celui-ci, jusqu'à ce que le risque de déflation devienne négligeable. Les éclaircissements récemment apportés par la Banque du Japon quant à son engagement de continuer à mener une politique d'assouplissement quantitatif sont les bienvenus.

Le renforcement de l'efficacité de la politique monétaire suppose également d'améliorer l'état de santé du secteur bancaire...

Le renforcement de l'efficacité de la politique monétaire exige également de nouvelles mesures en vue de résoudre les problèmes du secteur bancaire, qui se traduisent essentiellement par un blocage des mécanismes de transmission du crédit. Le crédit bancaire s'est contracté d'environ 2 pour cent par an ces dernières années, à la fois parce que les banques ont dû protéger leurs bilans et parce que la demande de crédit émanant du secteur des entreprises était faible. Le bas niveau des fonds propres des banques est dû en partie à des pertes sur prêts considérables résultant de l'importance de leurs créances improductives, qui se sont traduites par dix années consécutives de déficits d'exploitation. Le taux de non-remboursement des prêts demeure élevé en raison du contexte déflationniste, ce qui limite par contrecoup l'efficacité de la politique monétaire en matière de lutte contre la déflation. De plus, la dévalorisation des garanties débouche sur une augmentation de la prime de financement externe, ce qui ralentit davantage encore l'expansion du crédit. Compte tenu du lien étroit qui existe entre la faiblesse du secteur bancaire et la déflation, ces deux problèmes doivent être réglés simultanément. Il est donc essentiel que les nouvelles mesures de politique monétaire prises par la Banque du Japon s'accompagnent d'initiatives décisives visant à remettre sur pied le secteur bancaire. À cet égard, il convient de saluer les premiers progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme de redressement financier, programme ambitieux de redressement du secteur financier annoncé en octobre 2002.

... en réduisant le poids de ses créances improductives,...

Une des priorités essentielles pour rétablir la santé du secteur financier réside dans l'objectif du gouvernement de réduire de moitié l'encours de prêts improductifs des principales banques, en le ramenant à environ 4 pour cent du

montant total des crédits, d'ici mars 2005. Les banques ont progressé vers la réalisation de cet objectif, puisqu'elles avaient abaissé ce ratio à 7.2 pour cent en mars 2003, en dépit de nouvelles créances improductives. Néanmoins, la tâche ne sera pas facile dans la mesure où le taux de nouveaux prêts improductifs demeure élevé. Cette augmentation reflète à la fois une dégradation de la qualité des prêts en période de faible croissance et une autoévaluation plus stricte de leurs actifs par les banques, à la suite d'inspections spéciales effectuées régulièrement auprès des gros emprunteurs par l'Agence des services financiers. La première série d'inspections régulières a permis d'établir que les prêts improductifs atteignaient un niveau nettement supérieur à celui déclaré par les banques, ce qui laissait à penser que l'ampleur du problème était plus importante que ne le reconnaissaient les établissements financiers eux-mêmes. Un signe positif réside dans le fait que l'écart entre l'évaluation des autorités et celle des banques concernant le montant des prêts improductifs s'est réduit lors de la deuxième et de la troisième inspection régulière. La poursuite du renforcement de l'autoévaluation des actifs, ainsi que des provisions constituées, est essentielle au règlement complet du problème des créances improductives.

*... en partie
en utilisant
efficacement
les établissements
publics
pour accélérer
la restructuration
des entreprises,...*

La Société pour la revitalisation industrielle (SRI) créée récemment et la Société de recouvrement et de liquidation (SRL) devraient être utilisées efficacement pour accélérer l'apurement des créances improductives et la restructuration des entreprises. Ces deux institutions rachèteront des prêts jusqu'en mars 2005 pour épauler le secteur privé. Pour parvenir, comme elle le souhaite, à donner un nouvel élan à une centaine d'entreprises, la SRI doit offrir des conditions suffisamment attrayantes pour inciter les banques à céder leurs prêts, surtout ceux entrant dans la catégorie des créances "sous surveillance spéciale". D'un autre côté, si elle offre des prix trop élevés, il lui sera difficile de concrétiser ses espoirs de bénéfices, qui passent en tout état de cause par une restructuration réussie des entreprises à l'origine des créances douteuses. Cela vaut également pour la SRL, qui rachète des prêts de qualité médiocre, essentiellement à des petites entreprises principalement considérées comme présentant un "risque de défaillance" ou classées

dans une catégorie inférieure. En résumé, la SRI et la SRL devraient opter pour un niveau de prix adéquat lorsqu'elles rachètent des prêts et imposer des programmes de restructuration efficaces, afin que soient évités les problèmes d'aléa moral et que ces deux institutions financées par l'État puissent atteindre l'équilibre sur le plan financier, ce qui permettra d'éviter un alourdissement de la charge fiscale des contribuables.

**... en consolidant
les fonds propres
des banques...**

Malgré les efforts de la SRI et de la SRL, il ne sera pas aisé d'accélérer le rythme d'apurement des créances improductives, comme le souhaite le gouvernement, compte tenu de la faiblesse des capitaux propres des banques. Outre la question du déclin quantitatif de ces fonds propres, il est également nécessaire de traiter les problèmes soulevés par leur qualité. *Premièrement*, les banques et les compagnies d'assurance – un autre pan en difficulté du système financier – détiennent des quantités significatives de leurs capitaux propres respectifs, ce qui laisse craindre un comptage multiple des fonds propres et l'apparition de risques systémiques. *Deuxièmement*, les économies d'impôts comptabilisées d'avance – déductions fiscales futures que les banques sont autorisées à comptabiliser comme des capitaux propres – sont de qualité contestable, étant donné les pertes d'exploitation enregistrées depuis des années par les banques. Ce problème a été mis en évidence par un auditeur externe qui a refusé d'approuver une grande partie des sommes imputées à titre d'économies d'impôts comptabilisées d'avance par une grande banque en mai 2003, contraignant celle-ci à demander une injection de fonds publics. La responsabilisation accrue des vérificateurs des comptes constitue une avancée importante, qui devrait être préservée pour renforcer la confiance des marchés de capitaux. Étant donné que les économies d'impôts comptabilisées d'avance représentent environ la moitié des fonds propres de catégorie I, leur qualité doit être surveillée de près. Les questions soulevées par le plafonnement de la part de ce type d'actif dans les fonds propres des banques sont actuellement examinées par le Conseil des systèmes financiers. Les facteurs évoqués ci-dessus pourraient créer de nouveaux besoins de capitaux, qui pourraient être satisfaits soit par le secteur privé, soit par des injections de fonds

publics, soumises à des conditions strictes. Il importe de faire appliquer rigoureusement les directives interdisant aux banques d'acquérir des fonds propres auprès de clients en position de faiblesse en échange de prêts.

... et en prenant des mesures pour améliorer leur rentabilité

La faiblesse des fonds propres du secteur bancaire reflète un problème fondamental, qui réside dans une rentabilité tendancielle faible imputable à l'étroitesse des marges d'intérêt des banques, malgré les efforts de restructuration considérables que celles-ci ont déployés pour réduire leurs coûts. Il semble donc nécessaire d'améliorer la gouvernance des établissements bancaires, y compris de ceux dont l'État est l'un des principaux actionnaires. En outre, l'imposition de directives sur le niveau de crédits bancaires accordés aux PME semble aller à l'encontre de l'orientation générale de la stratégie d'assainissement du secteur bancaire japonais, dans la mesure où elles remettent en cause le principe selon lequel les directions des banques doivent assumer la responsabilité de leurs décisions en matière de prêts. Enfin, le manque de rentabilité semble indiquer qu'il existe des surcapacités dans le secteur bancaire. Il est donc essentiel de revoir à la baisse le rôle croissant des institutions financières publiques, qui ont tiré parti de leurs avantages intrinsèques pour accroître leurs parts de marché. Qui plus est, l'État devrait faire preuve de sélectivité dans les injections de fonds publics en les subordonnant strictement à la mise en œuvre de programmes de restructuration. Par ailleurs, il est nécessaire que les autorités agissent avec toute la diligence requise pour que les nouveaux dirigeants des banques restructurées soient effectivement tenus de rendre des comptes.

Bien que la faiblesse des taux d'intérêt empêche l'apparition de problèmes de financement du déficit budgétaire...

La réalisation de l'objectif consistant à réduire de moitié l'encours des prêts improductifs d'ici 2005 suppose une accélération du processus de restructuration des entreprises, ce qui aurait un effet négatif sur la production et l'emploi à court terme. Néanmoins, compte tenu de la situation précaire des finances publiques, toute augmentation discrétionnaire des dépenses de protection sociale devrait être compensée par des baisses des dépenses sur d'autres postes, et toute hausse des recettes résultant d'une progression du revenu nominal devrait être utilisée pour

réduire le déficit. De fait, le déficit des administrations publiques atteignant un niveau estimé à près de 8 pour cent du PIB en 2003, la dette publique va probablement s'élever à plus de 150 pour cent du PIB. Les répercussions de cette forte hausse de la dette ont été limitées par le niveau exceptionnellement bas des taux des obligations d'État, qui reflète l'aversion pour le risque des investisseurs et la persistance d'anticipations déflationnistes. En fait, le montant des intérêts en termes absolus est plus faible qu'il y a dix ans, malgré l'alourdissement sensible de la dette publique. Si les taux d'intérêt étaient demeurés à leur niveau du début des années 90, la charge d'intérêts de l'État excéderait de près de 5 points de PIB le montant qu'elle représente aujourd'hui. Le passage à un taux d'inflation positif, même si le taux d'intérêt réel n'augmente pas, entraînera automatiquement au fil des ans une augmentation des intérêts sur la dette publique risquant de provoquer des difficultés de financement.

***... un programme
crédible
d'assainissement
budgétaire
à moyen terme
s'impose***

La situation budgétaire actuelle n'est pas tenable, dans la mesure où le taux d'intérêt nominal est supérieur au taux de croissance nominal. De surcroît, le vieillissement démographique pousse les dépenses à la hausse, alors que dans certains domaines, tels que le secteur financier, des dépenses publiques supplémentaires pourraient être nécessaires pour consolider les perspectives de croissance. En outre, les entreprises publiques à statut spécial représentent un risque considérable en termes d'éléments de passif éventuel. Le gouvernement a pris des mesures pour limiter les dépenses, mais leur impact sur le déficit budgétaire a été largement neutralisé jusqu'ici par la conjoncture défavorable, qui continue de peser sur les recettes fiscales. Cependant, à supposer qu'il n'y ait pas de budget supplémentaire pour l'exercice 2003, le déficit budgétaire structurel diminuerait probablement de l'équivalent de ½ pour cent du PIB in 2004. Un resserrement plus prononcé de la politique budgétaire pourrait donner un coup de frein à la reprise et accentuerait la déflation, repoussant par là même la perspective d'une réduction conséquente du déficit budgétaire. Les autorités doivent donc trouver la voie étroite qui leur permettra d'éviter les initiatives susceptibles de faire replonger l'économie dans la récession tout en suscitant la

confiance quant à la viabilité des finances publiques sur le long terme. La clé de la réussite à cet égard semble résider dans l'adoption rapide de mesures concrètes pour réduire le déficit budgétaire comme prévu en 2004 et dans l'élaboration d'un programme d'assainissement crédible, exposant précisément les modifications des dépenses et des recettes nécessaires pour réduire encore le déficit budgétaire en 2005 et à moyen terme.

Ce programme devrait prévoir des mesures précises en matière de fiscalité et de dépenses...

Le gouvernement a annoncé des *Réformes et orientations révisées pour l'exercice 2002*, dans l'objectif de parvenir à un excédent budgétaire primaire d'ici le début des années 2010, tout en maintenant les dépenses des administrations publiques à 38 pour cent du PIB, ce qui correspond à leur niveau de l'exercice 2002. Un tel excédent est nécessaire pour stabiliser la dette publique au voisinage de 180 pour cent du PIB, niveau plus élevé qu'aujourd'hui. Reste que les *Orientations* ne prévoient aucune mesure précise pour parvenir à ce rééquilibrage ambitieux des finances publiques, qui représente, d'après les calculs effectués par l'OCDE, une amélioration de 8 points du solde primaire. Il serait possible d'améliorer la crédibilité des *Orientations* en établissant un lien direct avec des décisions précises concernant les dépenses et les recettes, ainsi qu'en renforçant le mécanisme d'ajustement prenant en compte les écarts par rapport aux hypothèses retenues. Il ne sera notamment pas aisé de respecter l'objectif de plafonnement des dépenses étant donné les pressions auxquelles elles sont soumises, en raison notamment du vieillissement de la population. De fait, le respect de ce plafond dans le budget de l'exercice 2003 a exigé une réduction significative des dépenses discrétionnaires, pour compenser la hausse des dépenses obligatoires prévues par les programmes de sécurité sociale. Compte tenu de ce recul des dépenses discrétionnaires, il sera plus important que jamais de renforcer l'efficacité des dépenses publiques pour consolider les perspectives de croissance.

... accompagnées d'une réforme du système de retraite

Les finances publiques seront mises à rude épreuve dans le moyen terme du fait du vieillissement de la population, car la proportion de personnes âgées continue d'augmenter plus vite que dans les autres pays de l'OCDE. Les

dépenses publiques au titre des retraites ont doublé, passant de 6 à 12 pour cent du revenu national au cours de la décennie passée, et elles atteindront 17 pour cent en 2060 en l'absence de nouvelles mesures. Les autorités ont annoncé un plan qui prévoit de plafonner le taux de cotisation et de laisser le niveau des prestations s'ajuster en fonction de l'évolution démographique et économique. Cette stratégie devrait être mise en œuvre afin d'éviter de fortes hausses des taux de cotisation, qui ont des effets négatifs sur les incitations à travailler. Le plan devrait s'accompagner de mesures permettant aux personnes qui risquent le plus de vieillir dans la pauvreté – en particulier les femmes, qui travaillent souvent à temps partiel – d'accumuler davantage de droits à pension. Il serait possible notamment d'étendre le régime du second pilier, offrant une pension calculée en fonction des gains antérieurs, aux travailleurs à temps partiel. Bien que le taux d'activité des personnes âgées au Japon soit déjà l'un des plus élevés de la zone OCDE, il faudrait envisager de réduire les contre-incitations à rester dans la vie active au-delà de 60 ans tout en bénéficiant de la pension du second pilier. Étant donné qu'une diminution des taux de remplacement forcerait les retraités à recourir davantage à l'épargne privée, les autorités devraient mieux informer les épargnants sur la viabilité financière réelle des caisses de retraite et des compagnies d'assurance. En particulier, les responsables de la réglementation devraient veiller à ce que le taux d'intérêt appliqué pour évaluer les exigibilités futures soit ajusté en fonction de l'évolution de la situation et que les gestionnaires des fonds de pension réagissent sans tarder lorsque apparaît un déficit actuariel.

***L'assainissement
des finances
publiques exigera
une augmentation
des recettes
fiscales***

Compte tenu de l'objectif de gel des dépenses publiques en pourcentage du PIB, le rééquilibrage du budget exigera une augmentation significative des recettes publiques, qui, à moins de 32 pour cent du PIB, sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE. Le budget de l'exercice 2003 prévoit des réductions d'impôts destinées à stimuler la croissance suivies de mesures d'élargissement de la base d'imposition, si bien que ces modifications auront globalement un effet neutre sur les recettes à moyen terme. Il faudra aller beaucoup plus loin sur le terrain des réformes fiscales pour parvenir aux objectifs arrêtés en matière

d'assainissement budgétaire. Le principe de base devrait être de simplifier les régimes de déductions et autres allègements fiscaux, tout en élargissant la base d'imposition, pour limiter les distorsions induites par un alourdissement de la pression fiscale qui réduirait le taux de croissance potentiel du Japon, alors que celui-ci, à 1¼ pour cent, est déjà un des plus faibles de la zone OCDE. Étant donné l'échelle de l'assainissement des finances publiques, à un moment donné une hausse du taux des taxes sur la consommation sera nécessaire.

En dépit d'un certain progrès de la réforme de la réglementation...

S'il est vrai que le faible taux de croissance potentielle s'explique en partie par une réduction de la main-d'œuvre, il est imputable principalement à la décélération des gains de productivité. Afin de contrer cette évolution, les autorités japonaises ont souligné l'importance de la réforme structurelle destinées à améliorer la productivité, qu'elles ont fait avancer dans certains domaines. En particulier, les réglementations relatives au zonage urbain ont été réformées afin d'encourager une meilleure utilisation des terrains, tandis que les conditions à respecter pour créer de nouvelles entreprises ont été assouplies afin d'encourager l'entrepreneuriat. Des mesures visant à faire jouer la concurrence dans les industries de réseau ont été mises en œuvre et des ressources supplémentaires ont été allouées à la Commission de la concurrence. Afin de favoriser la concurrence internationale, le Japon a conclu son premier accord de libre-échange, avec Singapour, à la fin de 2002.

... l'amélioration du potentiel de croissance du Japon nécessitera un renforcement de la concurrence...

La réforme doit cependant s'accélérer si l'on veut accroître le potentiel de croissance du Japon. Il est indispensable d'intensifier la concurrence, qui paraît faible au Japon si l'on se base sur un certain nombre d'indicateurs tels que le niveau des prix dans certains secteurs protégés, plus élevé que dans les autres pays. Une concurrence accrue aiderait à faire baisser ces prix et favoriserait l'innovation, ce qui améliorerait le bien-être des consommateurs et l'affectation des ressources. Il est donc tout à fait possible de mettre en œuvre des mesures pro-concurrentielles pour revigorer les perspectives de croissance du Japon, notamment en renforçant le rôle de la Commission de la concurrence. À cette fin, il faudrait :

- Accroître l'indépendance de la Commission en choisissant ses membres parmi un éventail plus large de membres de la collectivité et pas seulement parmi les fonctionnaires.
- Évaluer ses ressources afin de s'assurer qu'elles lui permettent de jouer le rôle grandissant qui lui est confié.
- Ouvrir des perspectives de carrière au sein de la Commission afin de l'aider à mieux utiliser ses ressources en attirant un personnel de meilleure qualité.
- Alourdir les sanctions en cas de violation de la loi afin de les rendre plus dissuasives.

Des sanctions plus sévères – comme des surtaxes et des pénalités – rehausseraient aussi l'efficacité du programme de clémence actuellement à l'étude. La mise en place de ce programme, ainsi que d'un programme d'alerte contre les ententes anticoncurrentielles généralisées qui sont souvent le fait des associations professionnelles, devrait être accélérée.

**... une
amélioration
du cadre
réglementaire
concernant
les industries
de réseau...**

La faiblesse de la concurrence tient aussi au fait que le cadre réglementaire concernant les industries de réseau en est encore au stade embryonnaire par comparaison avec ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE. Il n'existe pas actuellement d'autorités de régulation sectorielles indépendantes pour assurer une réglementation active ex ante, condition nécessaire à l'ouverture à la concurrence des marchés dominés par de puissants opérateurs historiques. La capture de la réglementation paraît généralisée, et il serait possible d'y remédier en mettant en place un régulateur unique pour les industries de réseau concernées. L'industrie de réseau la plus libéralisée est le *secteur des télécommunications*, où le développement rapide des liaisons à haut débit renforce la pression concurrentielle. Cependant, malgré des baisses sensibles, les prix demeurent élevés dans certains cas et le problème majeur des tarifs d'interconnexion n'est pas encore résolu. La libéralisation des secteurs de l'*électricité* et du *gaz naturel* s'est heurtée à des structures de marché caractérisées par des monopoles locaux. Le plus important, pour faire jouer la concurrence,

est donc d'établir l'interconnexion physique et de mettre en place des tarifs et conditions d'accès non discriminatoires, et de dégrouper verticalement les activités. Sur le *marché des services postaux*, il faudrait mettre fin à l'obligation de service universel imposée aux nouveaux entrants si l'on veut que la concurrence se développe dans le segment des lettres ordinaires.

... et un assouplissement des réglementations dans le secteur du transport...

Il est indispensable d'assouplir les réglementations excessivement prescriptives et de renforcer la concurrence pour réduire les coûts des moyens de production intermédiaires tels que le *transport*, qui sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Les coûts sont accrus par une réglementation stricte des tarifs d'accès aux installations – qui servent souvent à financer indirectement la construction d'infrastructures supplémentaires. L'infrastructure existante pourrait être mieux exploitée si on laissait les prix influencer sur la demande, par exemple en mettant en place un mécanisme d'attribution de créneaux obéissant aux lois du marché dans le secteur aéroportuaire. Par ailleurs, des services connexes comme la manutention du fret et la maintenance sont souvent assurés dans des conditions non concurrentielles. Dans certains cas, les prix semblent être coordonnés par des interrelations complexes entre entreprises qui peuvent empêcher l'entrée de nouveaux concurrents, d'où l'utilité d'une autorité de la concurrence qui serait dotée de réels pouvoirs d'intervention. Comme dans les autres segments du secteur des transports, les tarifs devraient être réduits grâce à la privatisation des installations et à la mise en place d'un système de tarification régi par le marché. De surcroît, la réglementation a tendance à étouffer les pressions concurrentielles, et il y aurait lieu de supprimer la notification préalable obligatoire pour les changements de prix.

... et le commerce de détail

Le secteur du commerce de détail se caractérise par un assez grand nombre de petites boutiques offrant des produits de haute qualité à des prix élevés. Cependant, comme les prix sont poussés vers le haut par des ententes entre les distributeurs, il faudrait mettre en œuvre une politique rigoureuse en matière de concurrence. Les réglementations qui restreignent l'établissement de magasins à

grande surface et limitent ainsi l'accès des consommateurs aux produits à bas prix devraient être assouplis.

La création de zones spéciales de réforme structurelle...

Une réforme de la réglementation s'impose également pour lever les obstacles à l'établissement de nouvelles entreprises et atteindre les objectifs sociaux à moindre coût. Même si des progrès ont été accomplis dans bien des domaines, il faudra, pour s'attaquer à la difficile question des réglementations en matière de protection sociale, créer un organisme plus puissant pour succéder au Conseil de la réforme de la réglementation, dont le mandat arrive à expiration en mars 2004. Compte tenu de la virulente opposition à laquelle se heurte le Conseil, composé d'experts du secteur privé, de la part de certains ministères, l'organisme qui le remplacera devra avoir un statut juridique plus officiel. La création de zones spéciales de réforme structurelle est un autre moyen de lutter contre les intérêts en place en faisant appel à la créativité et aux compétences des collectivités locales et du secteur privé pour aplanir les obstacles à la croissance. Il faudra cependant empêcher les ministères de bloquer les propositions qui permettraient de créer de nouvelles possibilités pour les entreprises. Par ailleurs, la réussite des zones spéciales dépendra de leur efficacité en tant que zones pilotes pour tester les réformes avant de les étendre à l'ensemble du territoire. On améliorerait aussi le cadre réglementaire de la protection de l'environnement en recourant davantage à des incitations économiques telles qu'un allègement des taxes sur le gazole à très faible teneur en soufre afin de réduire la pollution atmosphérique.

... et l'intensification des échanges et de l'investissement devraient aussi renforcer la concurrence...

Une autre priorité est d'intensifier la concurrence internationale en attirant davantage d'investissements directs étrangers et en développant les échanges. Le gouvernement va s'employer à doubler le montant cumulé de l'investissement direct étranger au Japon en cinq ans, principalement grâce à une réduction des obstacles et à des mesures actives telles que la diffusion d'informations utiles. Cependant, le succès de son action dépendra sans doute en définitive d'une attitude plus positive des collectivités locales à l'égard des investisseurs étrangers et d'une amélioration du potentiel de croissance du Japon, qui permettra d'attirer les entreprises étrangères. Une certaine souplesse

sera probablement nécessaire en ce qui concerne quelques produits sensibles, mais il ne faudrait pas que des pressions excessives en faveur du maintien de niveaux élevés de protection dans l'agriculture empêchent le Japon de prendre part à des accords de libre-échange, qui lui permettraient de tirer profit du dynamisme économique de l'Asie. Non seulement une amélioration de l'accès aux marchés agricoles accroîtrait le bien-être des consommateurs japonais, mais elle aiderait aussi en général les pays en développement à exporter davantage vers le Japon. Au sein de ce secteur, une ouverture plus large du marché du riz, qui est déjà partiellement ouvert aux importations, pourrait permettre d'améliorer la situation des populations rurales de certains pays en développement asiatiques, même si ce sont probablement des pays à revenus plus élevés qui en tireront principalement avantage. Tout aspect de multifonctionnalité dans l'agriculture, tel que la protection de l'environnement, doit être intégré dans des politiques bien ciblées qui minimisent les distorsions aux échanges. Dans le secteur manufacturier, l'expansion des échanges et des relations d'investissement avec les pays en développement serait facilitée par l'application de droits de douane moins élevés aux textiles et à l'habillement. Des échanges accrus, conjugués à une aide étrangère efficace, aideraient les pays pauvres à accélérer leur croissance. Alors que, dans les années 90, le Japon était le plus important donneur d'aide en chiffres absolus, le programme d'aide a été réduit ces dernières années. Une plus grande transparence de la prise de décisions et un sens plus développé de la responsabilité pourraient aider le public à accepter un budget d'aide plus élevé.

... qui exige une plus grande flexibilité du marché du travail pour faire face aux changements qui en résulteront pour les travailleurs

Une plus grande flexibilité du marché du travail est indispensable pour faire face à une concurrence accrue et à une accélération des restructurations dans le secteur financier et dans les entreprises. Les autorités n'ont qu'une influence limitée sur les pratiques du secteur privé, comme le système de rémunération fondé sur l'ancienneté, qui semble être un facteur de rigidité. Néanmoins, le gouvernement pourrait donner le ton en encourageant la mise en place d'un système de rémunération fondé sur les résultats dans les entreprises publiques. Des mesures visant à

encourager le développement d'un marché du travail externe plus actif et plus étoffé grâce à un nouvel assouplissement des restrictions concernant les contrats de travail à durée déterminée, le travail temporaire et les organismes de placement privés, auraient aussi un effet bénéfique. De plus, le niveau élevé de protection assuré aux travailleurs réguliers devrait être réduit. Mettre l'accent sur la formation permettant d'acquérir des qualifications transférables d'une entreprise à l'autre paraît présenter plus d'avantages que des subventions en faveur de l'emploi, qui se soldent habituellement par de lourdes pertes sèches. Un marché du travail externe plus étendu pourrait faciliter l'adoption d'un système de rémunération fondé sur les résultats, ce qui devrait aider à rehausser la productivité des travailleurs. Un moindre recours à la rémunération à l'ancienneté contribuerait aussi à encourager l'emploi des travailleurs âgés au-delà de 60 ans. Enfin, une politique de la famille permettrait à davantage de femmes appartenant à des classes d'âge de forte activité de se mettre sur le marché du travail.

Résumé

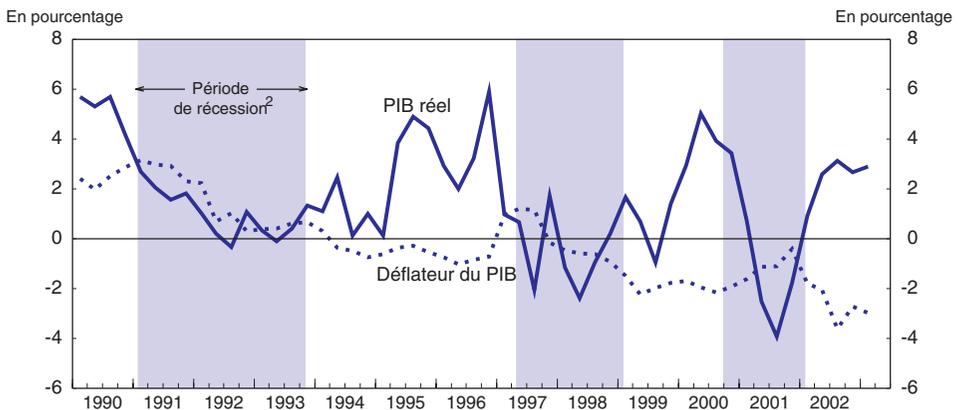
La reprise économique actuelle ne réduit en rien l'urgente nécessité de continuer à mettre en œuvre des réformes de fond, afin de jeter les bases d'une croissance vigoureuse et durable, suffisamment forte pour inverser la baisse tendancielle du niveau de vie japonais par rapport à celui des autres pays de l'OCDE, et pour rétablir la stabilité des prix après pratiquement huit années de déflation. Compte tenu des répercussions négatives de la baisse des prix, la Banque du Japon devrait renforcer sa politique d'assouplissement quantitatif en élargissant encore l'éventail des actifs qu'elle achète. En outre, l'efficacité de la politique monétaire est indissolublement liée au règlement des problèmes du secteur bancaire et du secteur des entreprises. Les autorités devraient poursuivre avec détermination leur objectif de réduction substantielle des créances improductives et de revitalisation du secteur des entreprises, tout en veillant à ce que les banques soient capitalisées de manière adéquate, en utilisant si nécessaire des fonds publics. Par ailleurs, il importe de revoir à la baisse le rôle des établissements financiers publics. Étant donné les répercussions probablement négatives qu'aurait sur l'activité une accélération du processus de restructuration des

banques et des entreprises, et la nécessité de veiller à ce que la reprise ne soit pas interrompue prématurément, il faudrait éviter de durcir excessivement la politique budgétaire, et toute hausse des recettes résultant d'une embellie économique devrait être utilisée pour réduire le déficit. La réussite de l'assainissement budgétaire modéré prévu pour 2004 est un facteur pour renforcer la confiance dans la viabilité à long terme des finances publiques, qui suppose aussi un programme crédible d'assainissement budgétaire pour 2005 et les années à venir, comprenant notamment des mesures destinées à limiter les dépenses et à accroître les recettes fiscales. En outre, il est essentiel d'empêcher que le poids des dépenses n'augmente en pourcentage du PIB, ce qui passe par une réforme des retraites et du système de santé, compte tenu du vieillissement rapide de la population. Étant donné les contraintes qui pèsent sur la politique macroéconomique, la réussite de toute entreprise de redressement de l'économie exigera un vaste programme de réformes structurelles, axé sur le renforcement de la concurrence en vue d'améliorer le bien-être des consommateurs et l'affectation des ressources. Pour ce faire, les autorités devraient améliorer la politique de la concurrence en renforçant les prérogatives et l'efficacité de la Commission de la concurrence, et en mettant en place un cadre de nature à favoriser la concurrence dans les industries de réseau qui ont été libéralisées, telles que les télécommunications et l'énergie. Une plus grande ouverture aux échanges internationaux, une augmentation des entrées d'investissements directs et la suppression de dispositions réglementaires dépassées – qui s'est accélérée grâce aux zones spéciales de réforme structurelle récemment créées – pourraient également contribuer de manière importante à stimuler la concurrence. En résumé, un vaste programme de mesures macroéconomiques mûrement pesées et des réformes structurelles ambitieuses, visant à renforcer le potentiel de croissance du Japon, est nécessaire.

I. Évolution macroéconomique et principaux problèmes

La reprise économique qui s'est amorcée au début de 2002 a faibli dans le courant de l'année mais a retrouvé un second souffle au printemps 2003. Avec six trimestres consécutifs de croissance positive, elle a déjà été aussi longue que la phase précédente d'expansion, qui avait débuté à la fin de 1999 (graphique 1). Néanmoins, le rythme de croissance – proche de 3 pour cent en taux annualisé depuis le début de 2002 – n'a pas été suffisant pour faire sensiblement reculer le taux de chômage par rapport à son point haut de 5½ pour cent, tandis que la déflation, mesurée par l'indice implicite du PIB, se poursuivait à un rythme annuel de l'ordre de 3 pour cent pendant le premier semestre de 2003. En conséquence, le PIB nominal est désormais en retrait d'environ 4 pour cent sur son sommet de

Graphique 1. **Croissance économique et déflation**
Variations trimestrielles¹, moyenne mobile sur 3 trimestres



1. Taux annuel désaisonnalisé.

2. Pour identifier les récessions, on se fonde sur des analyses détaillées de divers indicateurs. Le « creux » de la récession de 2001 n'a pas encore été identifié.

Source : Cabinet du Premier ministre.

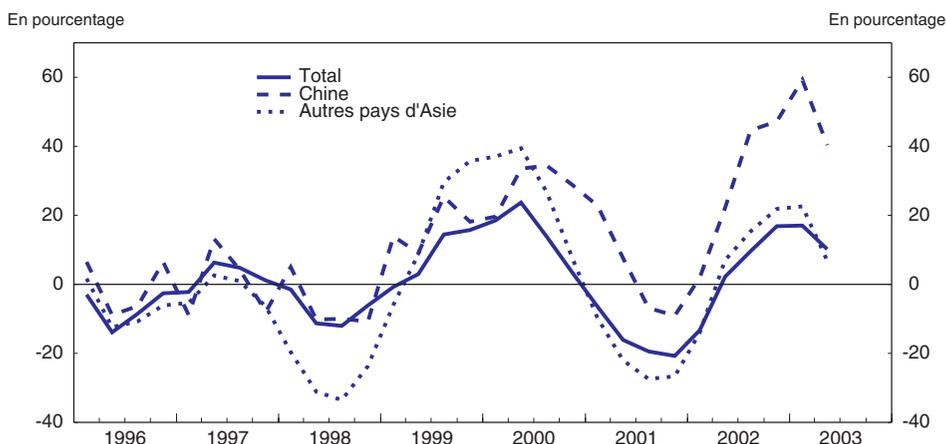
1997. La principale question est de savoir si cette reprise se révélera plus durable, mettant ainsi un terme à la succession de périodes d'expansion modérée et de profonde récession qui s'est traduite par une croissance annuelle moyenne de 1 pour cent seulement au cours de la dernière décennie. La médiocre performance du Japon, malgré les politiques macroéconomiques expansionnistes mises en œuvre, est imputable à l'éclatement de la bulle du prix des actifs, à l'incapacité à régler de manière satisfaisante les problèmes du secteur bancaire, à la faiblesse de la concurrence, et aux réglementations obsolètes qui entravent le dynamisme des entreprises dans bon nombre de secteurs.

Malgré une baisse des salaires nominaux et une élévation du taux de chômage, les dépenses de consommation ont été l'un des principaux facteurs de stabilisation au cours des dernières années, alors même que le contexte extérieur était instable et que des restructurations étaient en cours dans le secteur des entreprises. De fait, la consommation privée rapportée au PIB est montée à plus de 57 pour cent contre 55 pour cent en moyenne pendant les années 90. Néanmoins, le secteur des ménages, dont le patrimoine suit une tendance décroissante, n'a qu'une capacité limitée à soutenir une forte reprise économique. Il semble en outre que les politiques macroéconomiques n'aient que peu de chances de promouvoir la croissance et d'assurer la stabilité des prix, ce qui place les autorités japonaises devant un sérieux dilemme. La politique budgétaire expansionniste mise en œuvre au cours des 10 dernières années a étayé l'activité mais n'a pas réussi à lancer une reprise économique durable et a porté le ratio aide publique/PIB à des niveaux exceptionnellement élevés. Il n'est donc guère possible de faire plus largement appel à des instruments budgétaires étant donné le risque qu'un gonflement ininterrompu de la dette publique sape la confiance, poussant de ce fait à la hausse les taux d'intérêt à long terme. Parallèlement, la Banque du Japon a ramené les taux d'intérêt à court terme à zéro et adopté une stratégie d'assouplissement quantitatif. Ceci a permis de préserver la stabilité des marchés financiers et d'éviter une spirale déflationniste, mais n'a pas réussi jusqu'à présent à interrompre la déflation ou déclencher une reprise soutenue. L'une des raisons pour lesquelles l'assouplissement quantitatif n'a pas eu d'impact véritable sur les grands agrégats monétaires pas plus que sur l'économie réelle est la contraction persistante du crédit bancaire : l'incidence de la politique monétaire est en partie bloquée par les problèmes du secteur bancaire, et il serait donc nécessaire de centrer les efforts sur la restructuration de ce secteur. De plus, la faiblesse de la concurrence dans bon nombre de secteurs, les problèmes des industries de réseau et les réglementations freinent la productivité et la croissance. Il est en conséquence essentiel de prendre de nouvelles mesures pour intensifier la concurrence et accélérer la réforme de la réglementation. Il faut en résumé mettre en œuvre un vaste programme associant des mesures macroéconomiques adéquates et des réformes structurelles pour faire face aux difficiles problèmes auxquels le Japon est confronté.

La reprise économique se poursuit sur sa lancée

La reprise économique amorcée au début de 2002 a été en partie tirée par les exportations qui ont progressé à un taux annuel de 12 pour cent pendant les 18 mois s'achevant au milieu de 2003. La demande extérieure a été principalement le fait des autres économies asiatiques, qui ont assuré le tiers de l'augmentation des exportations japonaises au cours de cette période, la Chine jouant un rôle déterminant à cet égard (graphique 2). Le fait est que la Chine (Hong-Kong compris) est devenue le deuxième marché du Japon après les États-Unis, absorbant 18 pour cent des exportations japonaises au milieu de 2003. Cette reprise tirée par les exportations est intervenue malgré une baisse des ventes de produits liés aux technologies de l'information et des communications, dans la mesure où les exportations d'automobiles et d'équipements connexes – qui représentent un quart des exportations japonaises – connaissaient une croissance à deux chiffres. Néanmoins, les exportations ont souffert de l'appréciation du yen pendant l'année 2002 et des inquiétudes géopolitiques qui, en 2003, ont freiné les échanges mondiaux. En conséquence, la croissance des exportations a connu une nette décélération au premier semestre de 2003. Malgré cela, le solde extérieur a contribué de manière largement positive à la reprise, la croissance des importations s'étant fortement ralentie, son taux passant de 10.6 pour cent au second semestre de 2002 à 1.1 pour cent au premier semestre de 2003. L'une des principales raisons en a été la diminution des voyages à l'étranger en raison du syndrome respiratoire aigu sévère. En résumé, l'excédent du compte des opéra-

Graphique 2. **La croissance des exportations a été tirée par l'Asie**
Pourcentage de variation en glissement annuel, dollars EU



Source : OCDE.

Tableau I. Balance des opérations courantes et commerce extérieur

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 ¹ | Taux annuels désaisonnalisés | | | |
|--|-------|------|-------|------|-------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| | | | | | | 2002 | | 2003 ¹ | |
| | | | | | | 1 ^{er} semestre | 2 ^e semestre | 1 ^{er} semestre | 2 ^e semestre |
| Milliers de milliards de yen | | | | | | | | | |
| A. Balance des paiements | | | | | | | | | |
| Commerce extérieur | 14.0 | 12.6 | 8.5 | 11.7 | 7.1 ² | 11.7 | 11.6 | 6.7 ² | 7.6 ² |
| Exportations | 45.8 | 49.5 | 46.6 | 49.5 | 58.0 ² | 48.4 | 50.5 | 57.3 ² | 58.8 ² |
| Importations | 31.8 | 37.0 | 38.1 | 37.7 | 50.9 ² | 36.7 | 38.9 | 50.6 ² | 51.2 ² |
| Services | -6.2 | -5.1 | -5.3 | -5.3 | - | -4.9 | -5.6 | - | - |
| Revenus d'investissements | 6.6 | 6.5 | 8.4 | 8.3 | 8.2 | 8.7 | 8.0 | 7.9 | 8.6 |
| Transferts | -1.4 | -1.1 | -1.0 | -0.6 | -1.0 | -0.3 | -1.0 | -0.9 | -1.1 |
| Balance des opérations courantes | 13.1 | 12.9 | 10.7 | 14.1 | 14.5 | 15.1 | 12.9 | 13.8 | 15.2 |
| En pourcentage du PIB | 2.6 | 2.5 | 2.1 | 2.8 | 2.9 | 3.0 | 2.6 | 2.8 | 3.1 |
| Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente | | | | | | | | | |
| B. Échanges de marchandises (statistiques douanières) | | | | | | | | | |
| Volume | | | | | | | | | |
| Exportations | 2.1 | 9.4 | -10.2 | 8.3 | | 3.4 | 13.5 | -0.2 | |
| États-Unis | 4.3 | 3.0 | -14.9 | 2.8 | | -2.0 | 7.8 | -10.6 | |
| EU | -1.4 | 3.9 | -16.8 | -5.8 | | -11.7 | 0.8 | -12.8 | |
| Asie | 9.7 | 17.1 | -9.6 | 18.0 | | 10.6 | 25.4 | 2.0 | |
| Importations | 9.6 | 11.0 | -1.4 | 1.6 | | -3.3 | 6.6 | 13.4 | |
| Valeur unitaire | | | | | | | | | |
| Exportations | -8.1 | -0.7 | 5.5 | -1.8 | | -2.1 | -1.5 | 1.9 | |
| Importations | -12.2 | 4.6 | 5.1 | -2.0 | | -3.2 | -0.7 | -1.5 | |

1. Second semestre : estimations de l'OCDE.

2. En 2003, les exportations et importations comprennent les biens et les services.

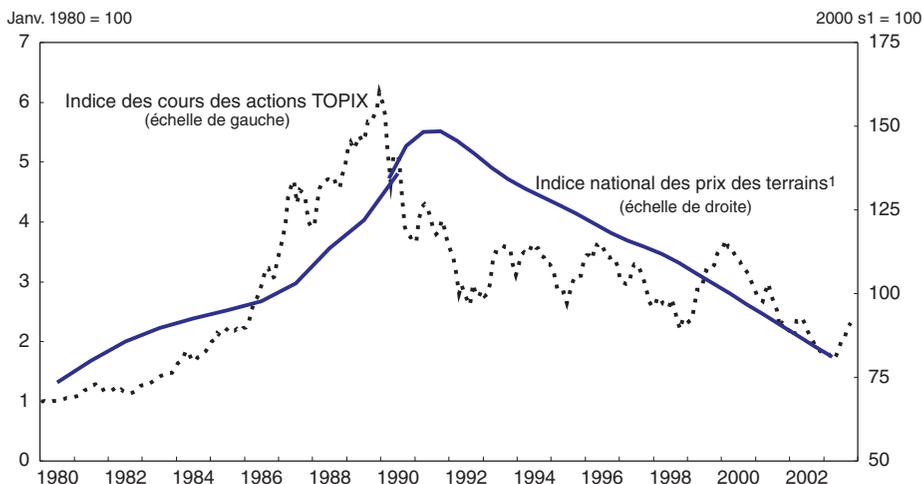
Source : Banque du Japon, *Balance of Payments Monthly* ; Japan Tariff Association, *Summary Report of Trade of Japan* et OCDE.

tions courantes a légèrement augmenté pour atteindre 3 pour cent du PIB au premier semestre de 2003 (tableaux 1).

Demande du secteur privé

Le raffermissement de la croissance, conjugué aux efforts de restructuration des entreprises, a dopé la rentabilité de ces dernières. De fait, les profits courants ont augmenté d'un quart pendant l'exercice 2002 pour atteindre 2.6 pour cent du chiffre d'affaires du secteur manufacturier, comme pendant la dernière phase d'expansion conjoncturelle en 2000. Néanmoins, le taux de rentabilité reste faible comparativement aux niveaux du passé de même que par rapport aux

Graphique 3. Éclatement de la bulle des prix des actifs



1. L'indice est annuel jusqu'en 1989 inclus, et semestriel ensuite.

Source : Datastream et Japan Real Estate Institute.

autres pays¹. De plus, l'amélioration a été marquée par une forte disparité des résultats entre les entreprises saines et celles qui étaient en difficulté financière – contrepartie du problème des créances douteuses du secteur bancaire². Néanmoins, l'amélioration de la rentabilité et le redressement des exportations ont contribué à faire progresser l'investissement des entreprises pendant cinq trimestres consécutifs jusqu'au milieu de 2003.

L'augmentation de l'investissement des entreprises rapportée au PIB s'est stabilisée aux alentours de 16 pour cent, contre 19 pour cent au début des années 90. L'un des principaux facteurs expliquant le repli à long terme du ratio d'investissement a été la forte baisse des prix des actions (graphique 3) qui a réduit l'actif net des entreprises et a gonflé par là même leurs coûts de financement. La baisse des cours des actions s'est accompagnée d'une forte chute des prix des terrains, ce qui a probablement eu aussi des effets négatifs sur l'investissement des entreprises. Bien que la baisse des prix des terrains affaiblisse le coût des créations d'entreprise et des constructions résidentielles, elle réduit aussi la valeur des garanties, ce qui tend à alourdir le coût du financement extérieur et décourage donc le crédit bancaire. Les prix des terrains ont continué de chuter tout au long des six premiers mois de 2003, la baisse s'accroissant pour les terrains résidentiels comme pour les terrains commerciaux dans les régions adjacentes aux trois grandes zones métropolitaines. En revanche, les prix des actions qui avaient baissé de plus d'un quart pendant l'année se terminant en mars 2003 se

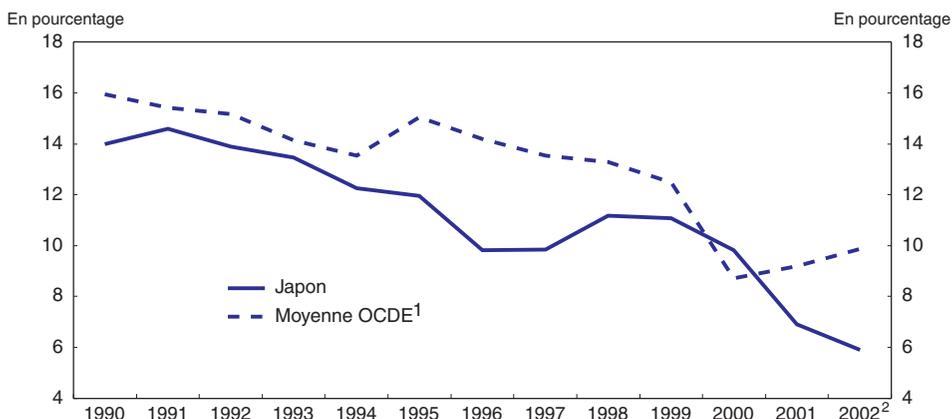
sont vigoureusement redressés à partir du deuxième trimestre de 2003. La chute des prix des actifs a découragé l'investissement des entreprises en laissant mal augurer des perspectives futures de croissance et en réduisant la valeur de marché du stock de capital des entreprises par rapport au coût d'acquisition de nouveaux équipements³. Malgré le recul à long terme de l'investissement des entreprises, sa part dans le PIB reste supérieure à la moyenne de l'OCDE. L'augmentation du stock de capital qui en est résulté alors même que la croissance était atone a fortement accru le coefficient mesuré de capital tout au long de la dernière décennie⁴, ce qui permet de mieux comprendre le faible taux de rendement du capital. L'accélération de la restructuration des entreprises grâce à la sortie des établissements non viables stimulerait la mise au rebut de biens d'équipement, ce qui améliorerait les chances de voir la croissance de l'investissement des entreprises demeurer positive.

L'amélioration de la rentabilité des entreprises a également entraîné une stabilisation des conditions du marché du travail, lesquelles s'étaient dégradées en 2001 et 2002 du fait de la faiblesse de la demande et de la restructuration des entreprises. En 2002, l'emploi a reculé de plus de 1 pour cent tandis que la rémunération des salariés chutait de plus de 2 pour cent en termes nominaux, en raison d'une forte baisse des primes versées conjuguée à un fléchissement des salaires réguliers⁵. Le lien traditionnellement positif entre les bénéfices et les primes versées semble avoir été rompu, au moins temporairement, par la restructuration du secteur des entreprises. Par la suite, les rémunérations se sont stabilisées en termes nominaux au premier semestre de 2003, grâce aux heures supplémentaires et aux primes, tandis que l'emploi marquait un palier. Les prix mesurés par le déflateur de la consommation privée baissant au rythme de 1½ pour cent par an, la stabilité des revenus du travail en termes nominaux s'est traduite par une amélioration suffisamment importante des revenus réels pour soutenir une progression de 1 pour cent de la consommation privée⁶. Néanmoins, ces tendances impliquent que la baisse persistante du taux d'épargne, qui a soutenu la consommation privée et l'économie japonaise, s'est inversée lorsque le revenu du travail a cessé de diminuer au premier semestre de 2003 (graphique 4).

Chômage et déflation

Le taux de chômage, qui constitue généralement un indicateur retardé de la conjoncture, est resté stable (en termes désaisonnalisés), se maintenant autour du niveau exceptionnellement élevé de 5½ pour cent. La raison en est qu'alors que l'emploi se stabilisait, le taux d'activité a cessé de baisser. Compte tenu cependant du nombre grandissant de travailleurs découragés, la situation paraît moins favorable. De fait, si le taux d'activité s'était maintenu à son niveau de 2000, le taux de chômage au premier semestre de 2003 aurait été supérieur de près de 2½ points de pourcentage⁷. Une évolution positive sur le marché du travail a été

Graphique 4. **Taux d'épargne des ménages**
En pourcentage du revenu disponible des ménages



1. Moyenne simple des 29 pays pour lesquels on dispose de données.

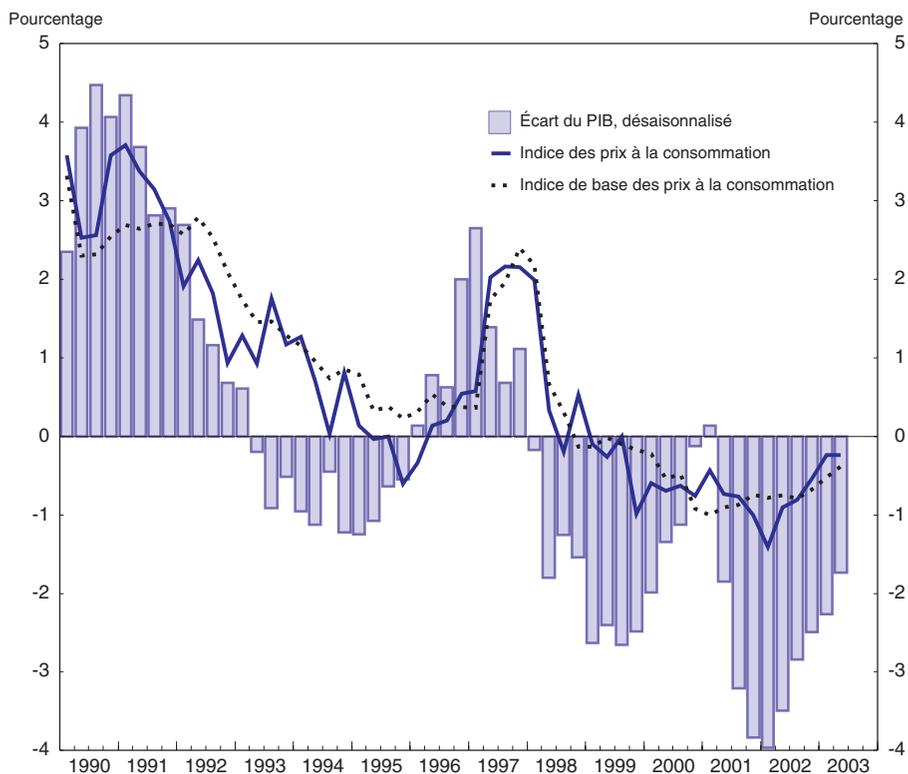
2. Projection de l'OCDE.

Source : OCDE.

l'élévation du rapport entre les offres et les demandes d'emploi, qui est passée de 0.5 à 0.6 au cours de l'année 2002. Néanmoins, le taux de chômage n'a pas reculé, ce qui donne à penser que l'inadéquation entre l'offre et la demande s'est aggravée sur le marché du travail.

Malgré le redressement conjoncturel, la déflation a persisté. Bien que l'indice des prix à la consommation n'ait reculé que de ¼ pour cent (en glissement annuel) pendant le premier semestre 2003, la raison en est l'augmentation des prix du pétrole et des produits alimentaires frais (graphique 5). L'indice sous-jacent, qui exclue ces deux composantes, a accusé une chute deux fois plus importante pendant la même période. De plus, un relèvement du coût des soins médicaux à la charge des patients en avril a également eu un fort impact sur l'indice des prix à la consommation⁸. Si l'on exclut ces coûts de l'indicateur tendanciel, le taux d'inflation sous-jacent a été de 0.6 pour cent (en glissement annuel) au deuxième trimestre – soit un niveau proche de son taux moyen depuis 2000⁹. Le déflateur de la consommation privée a lui aussi fait apparaître une baisse régulière du niveau des prix, mais à un rythme plus rapide, de l'ordre de 1½ pour cent, jusqu'au milieu de 2003. L'indicateur le plus général, c'est-à-dire le déflateur du PIB, a baissé à un rythme plus soutenu, de l'ordre de 3 pour cent, en raison de la forte réduction des prix des biens d'investissement¹⁰.

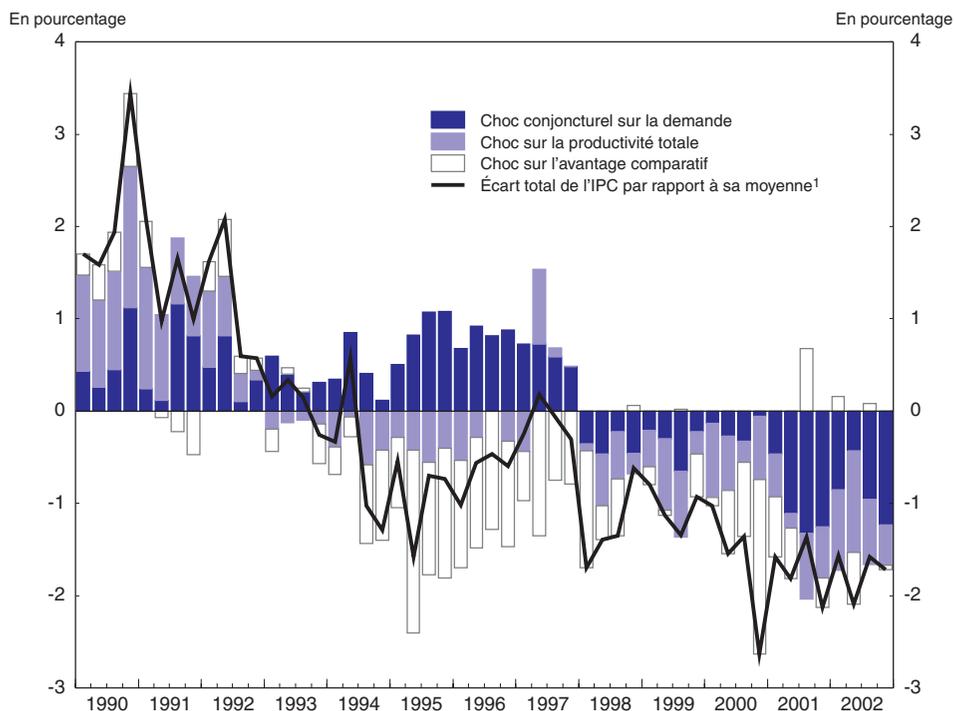
Graphique 5. **Évolution de la déflation**
 Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Banque du Japon et OCDE.

Il est difficile d'identifier précisément les causes de la déflation, qui résulte d'un certain nombre de facteurs interdépendants agissant du côté de l'offre comme du côté de la demande. À court terme, l'évolution des prix serait déterminée par les pressions de la demande (mesurées par l'écart de production), par les chocs intervenant du côté de l'offre et par les anticipations. Selon une analyse récente, la conjonction d'une croissance stationnaire et d'une baisse des prix a résulté des chocs intervenus à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande depuis 1998 (graphique 6). Du côté de la demande, la faiblesse des pressions de la demande s'explique par la baisse persistante des prix des actifs et par un certain nombre d'événements extérieurs négatifs, tels que la crise asiatique de 1997. On estime que les facteurs intervenant du côté de la demande

Graphique 6. **Décomposition de la déflation**
 Pourcentage de variation en glissement trimestriel, taux annuels



1. Écart de l'indice des prix à la consommation par rapport à sa moyenne de 1.09 pour cent sur la période 1985-2002. La somme des barres de chaque trimestre est ainsi inférieure de 1.09 point au taux effectif d'inflation.
 Source : Kamada et Hirakata (2002), mise à jour par les auteurs.

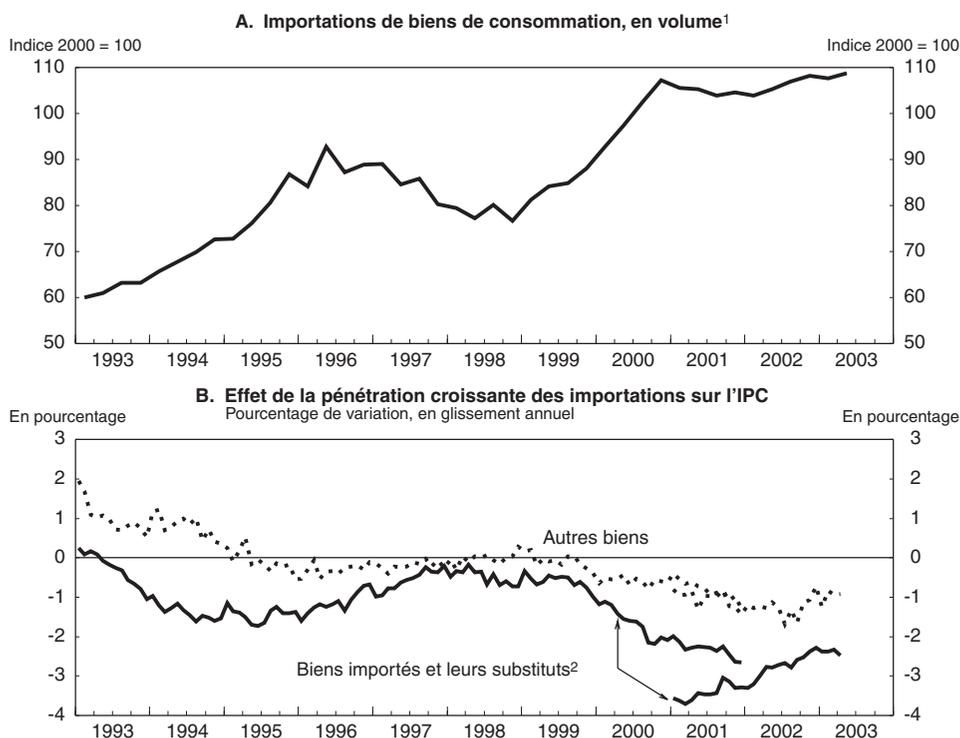
entrent pour environ un tiers dans les variations de l'indice des prix à la consommation depuis 1998, et les facteurs agissant du côté de l'offre joueraient donc un rôle important (Kamada et Kirakata, 2002). Ceci serait compatible avec le fait que l'économie japonaise a vu sa production légèrement augmenter alors que les prix baissaient.

Du côté de l'offre, deux facteurs semblent avoir joué un rôle particulièrement important.

- Les importations de biens de consommation se sont accrues de près de 40 pour cent en volume depuis 1998, grâce à l'ouverture grandissante de l'économie japonaise et à son intégration à l'économie mondiale (graphique 7). Les prix de ces importations et de leurs substituts locaux ont baissé plus rapidement que ceux des autres produits (partie B).

- La déréglementation a entraîné une baisse des prix d'un certain nombre de biens et de services. Par exemple, les prix des services téléphoniques fixes, du riz, de l'essence et de l'électricité ont fortement chuté depuis 1995 (partie C).
- Si la baisse des prix a tenu dans un premier temps aux biens importés et aux produits déréglementés, la déflation est devenue une constante générale avec le temps. Le pourcentage des produits dont les prix ont baissé est passé de 40 pour cent en 1998 à 60 pour cent en 2002 (partie D). De plus, la baisse a été cette année là supérieure à 2 pour cent pour plus d'un quart des produits. Bien que la déflation ait des conséquences négatives pour la croissance (voir plus loin), le recul progressif des prix au rythme observé au cours des dix dernières années n'est

Graphique 7. Effets exercés par l'offre sur l'inflation



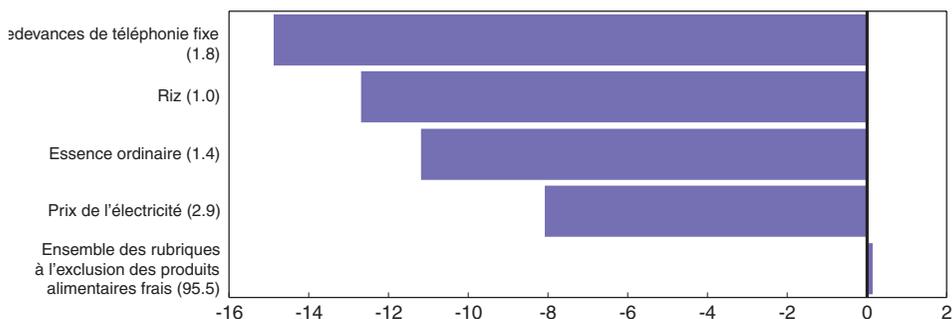
1. Données désaisonnalisées. Le chiffre du deuxième trimestre 2003 est fondé sur les données d'avril.

2. Exclut le pétrole, les produits agricoles et les produits aquatiques. Les données pour 1993 à 2001 sont fondées sur les pondérations 1995 de l'IPC, et celles à partir de 2001 sont fondées sur les pondérations 2000.

Source : Banque du Japon.

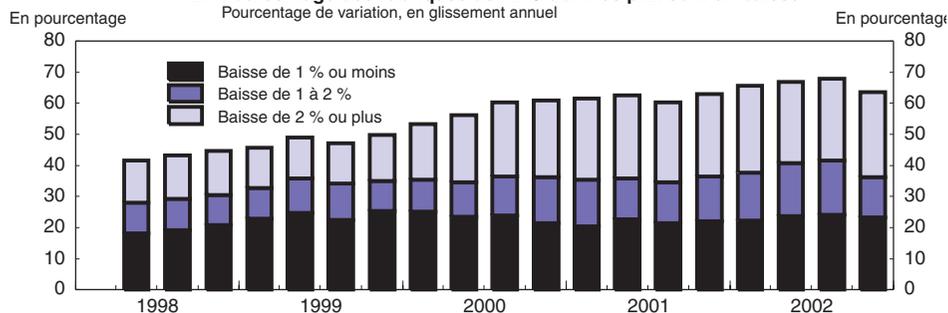
Graphique 7. Effets exercés par l'offre sur l'inflation (suite)

C. Effets de la déréglementation sur l'IPC

Variations cumulées de 1995 à 2002 en %¹

D. Pourcentage des rubriques de l'IPC dont les prix sont en baisse

Pourcentage de variation, en glissement annuel



1. Sur la base des pondérations 2000 de l'IPC, qui sont indiquées entre parenthèses.

Source : Banque du Japon

pas la cause profonde mais plutôt un symptôme de la faiblesse de la demande ainsi que des facteurs qui influent sur l'offre et que l'on a analysés plus haut.

Vue générale sur l'avancement du programme de réforme

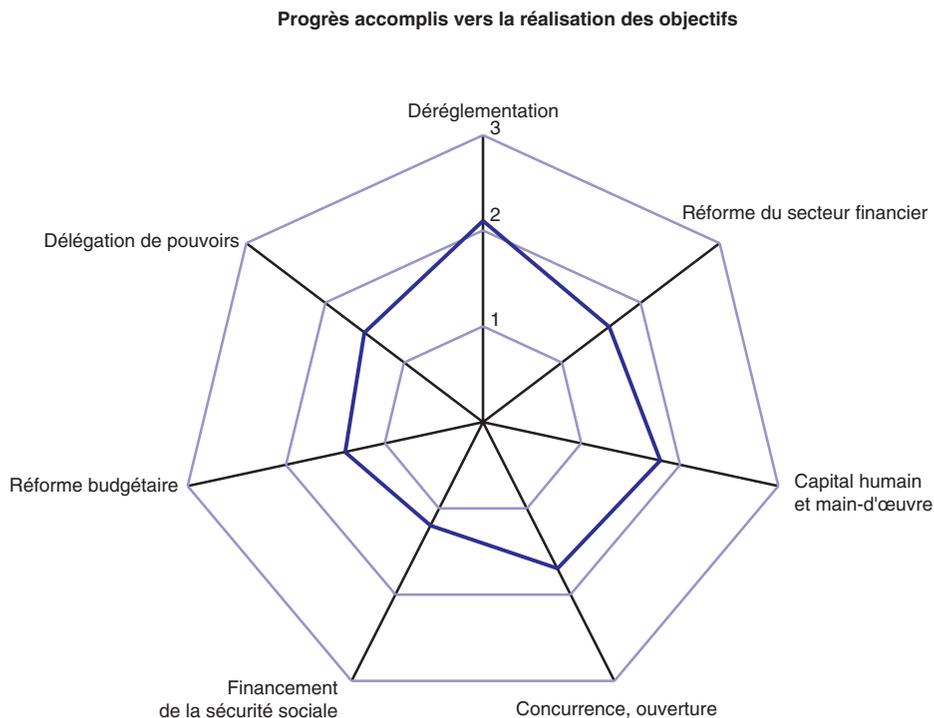
Le gouvernement Koizumi, entré en fonctions en avril 2001, a lancé un vaste programme de réformes afin de redynamiser l'économie (voir l'Étude 2002). Depuis l'élaboration de ce programme en juin 2001, le gouvernement s'est active-

ment employé à procéder à une réforme structurelle, l'objectif fondamental étant de promouvoir la croissance économique par un transfert de responsabilités du gouvernement aux agents privés et de l'administration centrale aux collectivités locales. En conséquence, le programme de réforme devrait réduire la taille du secteur public et en accroître l'efficacité tout en améliorant l'affectation des ressources. Les principaux axes de la réforme sont les suivants :

- Déréglementation.
- Réforme du secteur financier.
- Amélioration du capital humain et renforcement de la flexibilité du marché du travail.
- Intensification de la concurrence, encouragement de l'ouverture des marchés et de l'esprit d'entreprise.
- Réforme de la sécurité sociale.
- Amélioration du processus budgétaire et de la gestion publique (y compris par la privatisation).
- Délégation de pouvoirs de l'administration centrale aux collectivités locales.

Au cours des deux dernières années, les progrès réalisés dans ces différents domaines ont été inégaux (graphique 8)¹¹, en raison dans une certaine mesure des pressions politiques qui ont contraint le gouvernement à aménager ses projets dans certains domaines. Bien que cela ait donné l'impression générale que le processus de réforme marquait le pas, des progrès significatifs ont été réalisés sur certains plans, notamment la déréglementation et la réforme du marché du travail. Les résultats sont mitigés en ce qui concerne le secteur financier, et le programme d'octobre 2002 prévoit des mesures importantes dans plusieurs domaines, notamment le provisionnement et la liquidation des créances douteuses. Plusieurs problèmes importants, tels que le traitement des actifs fiscaux différés des banques, ne sont cependant toujours pas réglés. Bien que des améliorations aient été enregistrées en ce qui concerne le système de soins de santé, la réforme des pensions face au rapide vieillissement de la population est encore à l'étude. Certaines modifications importantes ont été apportées au processus budgétaire, mais les progrès de la réforme du secteur public, notamment la privatisation des sociétés publiques à statut spécial et l'introduction de la concurrence dans les industries de réseau, ont été décevants, en raison d'une forte résistance politique dans ce domaine. En résumé, la plupart des mesures de réforme n'ont été en général mises en œuvre que partiellement et de manière inefficace, contrairement aux objectifs initiaux, plus ambitieux. D'où la nécessité d'un engagement politique plus résolu à atteindre les objectifs prévus des mesures de réforme.

Graphique 8. **Le programme de réforme structurelle**
Progrès accomplis vers la réalisation des objectifs



Source : Voir annexe I tableau II pour plus de détails.

L'orientation de la politique macroéconomique

La politique d'assouplissement monétaire quantitatif adoptée en mars 2001 a été résolument mise en œuvre par la Banque du Japon. L'objectif fixé pour les soldes courants détenus à la banque centrale a été progressivement porté de 5 000 milliards de yen au départ à 27 à 32 000 milliards de yen en octobre 2003, l'opération étant financée par des achats de bons du Trésor par la Banque centrale pour un montant de l'ordre de 1 200 milliards de yen par mois. La Banque a promis de poursuivre cette politique, qui a sensiblement élargi la masse monétaire, jusqu'à ce que l'indice des prix à la consommation (à l'exclusion des produits alimentaires frais) affiche une croissance régulièrement nulle ou

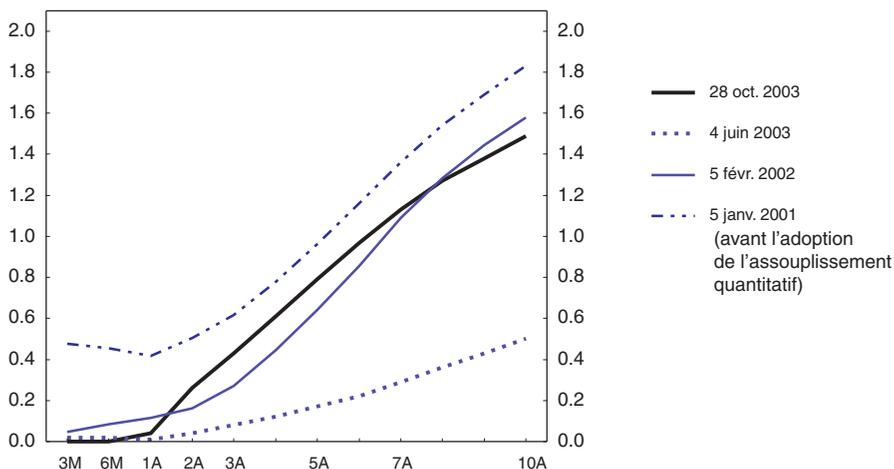
positive. L'assouplissement quantitatif a permis de ramener le rendement des obligations d'État à dix ans de 135 points de base avant l'adoption de la nouvelle stratégie à moins de 50 points de base au printemps 2003 avant qu'il ne se stabilise aux alentours de 150 points de base en septembre (graphique 9). Dans l'intervalle, le taux à court terme a été maintenu à un niveau proche de zéro, tout en demeurant stable aux alentours de 1½ pour cent en termes réels, si on le mesure par le déflateur de la consommation privée (partie B). De plus, le taux de change effectif réel s'est stabilisé après s'être fortement déprécié en 2001. En conséquence, les conditions monétaires d'ensemble sont restées largement inchangées.

L'orientation de la politique budgétaire a été légèrement expansionniste, le déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles se creusant pour passer de 5½ pour cent du PIB en 2001 à 6¼ pour cent en 2002 et sans doute 7 pour cent en 2003. Cette aggravation est intervenue malgré une légère compression des dépenses des administrations publiques en termes nominaux au cours de cette période, même si les dépenses de sécurité sociale ont augmenté. Néanmoins, les recettes ont baissé encore plus fortement. En conséquence, le déficit budgétaire des administrations publiques, qui était de 6 pour cent en 2001, devrait selon les estimations atteindre 7½ pour cent en 2003. En revanche, l'orientation de la politique budgétaire devrait être légèrement restrictive en 2004, le déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles se réduisant de ½ pour cent de PIB, à supposer qu'il n'y ait pas de budget supplémentaire au cours de l'exercice 2003 et que le gouvernement parvienne, conformément à son objectif, à limiter les dépenses au cours de l'exercice 2004 à leur niveau de l'exercice actuel en termes nominaux. De plus, l'élargissement prévu de l'assiette d'imposition en 2004 pourrait gonfler les recettes.

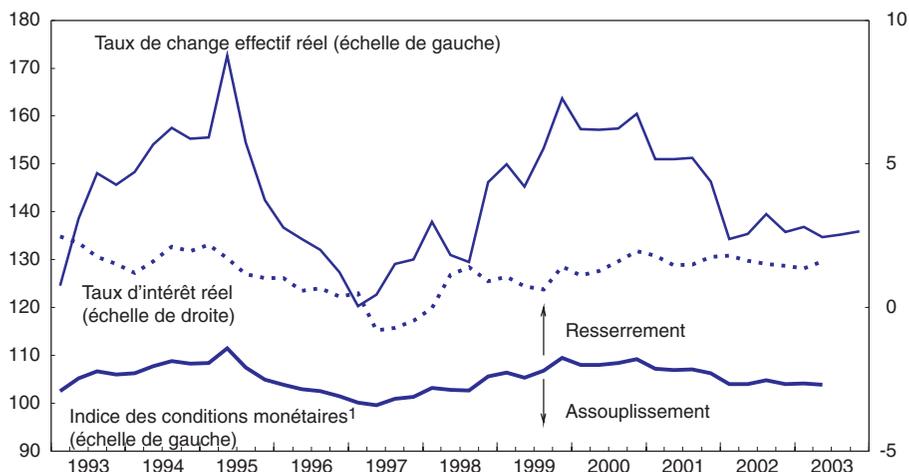
Le financement des importants déficits publics a été assuré par une augmentation de l'épargne nette du secteur privé, essentiellement grâce à une réduction de l'investissement des entreprises (graphique 10). Pendant la première moitié des années 90 en revanche, le budget public était proche de l'équilibre, avec un déficit annuel moyen inférieur à 1 pour cent du PIB. Dans le secteur privé, l'important déficit des entreprises non financières a été couvert par l'épargne des ménages, de l'ordre de 6 pour cent du PIB. L'épargne totale du secteur privé étant supérieure au léger déficit public, les comptes courants du Japon pendant la première moitié des années 90 dégageaient un excédent moyen de 2.4 pour cent du PIB. L'excédent extérieur s'est maintenu à peu près au même niveau pendant la seconde moitié de la décennie malgré des modifications spectaculaires de la composition de l'épargne. *Premièrement*, on l'a vu, le déficit budgétaire de l'État s'est très nettement creusé, atteignant en moyenne près de 7 pour cent du PIB entre 1996 et 2001, ce qui a représenté une dégradation équivalant à 6 pour cent du PIB. *Deuxièmement*, cette évolution a été à peu près neutralisée par la baisse des emprunts nets du secteur des entreprises non financières qui sont tombés à zéro du fait de la réduction des investissements¹².

Graphique 9. L'orientation de la politique monétaire

A. La courbe des rendements



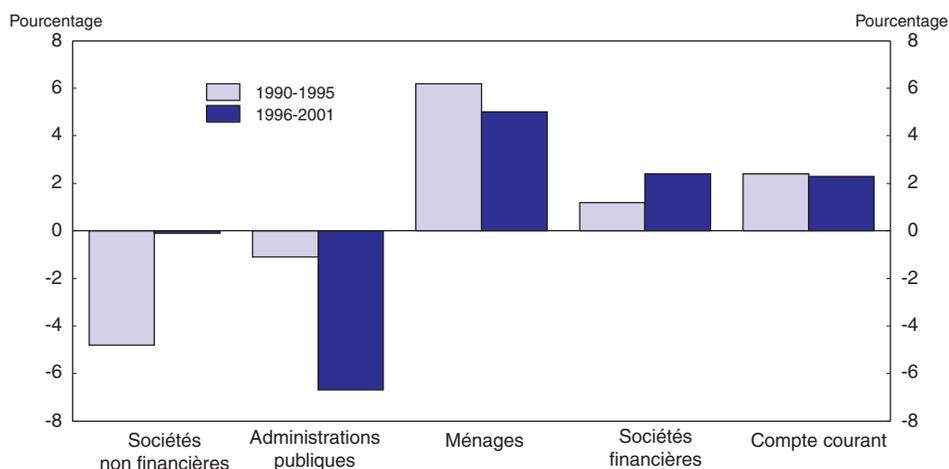
B. Indice des conditions monétaires



1. L'indice des conditions monétaires est défini comme la variation en niveau du taux des dépôts à 3 mois corrigée du pourcentage de variation sur 4 trimestres du déflateur de la consommation (ajusté pour tenir compte des relèvements d'impôts de 1989 et 1997), et majorée d'un quart de la variation en pourcentage du taux de change effectif réel du yen (définition dans l'optique des coûts unitaires de main-d'œuvre), par rapport aux 29 pays de l'OCDE et à 12 partenaires commerciaux non membres de l'OCDE. Le coefficient de pondération (un quart) a été établi à partir des propriétés du modèle de simulations Interlink.

Source : Datastream, Banque du Japon et OCDE.

Graphique 10. **Soldes épargne-investissement par secteur**
En pourcentage du PIB



1. Le compte courant est égal à la somme des quatre autres catégories, après prise en compte des erreurs statistiques.

Source : Comptes nationaux, Institut de recherche économique et Cabinet du Premier ministre.

Perspectives à court et moyen terme

Avec une augmentation de 2.8 pour cent de la production au premier semestre de 2003 (taux annuel désaisonnalisé), l'économie a connu six trimestres consécutifs de croissance. Cette accélération s'est accompagnée d'un recul exceptionnellement important – de plus de 7 pour cent en rythme annuel au premier semestre de 2003 – de l'indice implicite des prix des investissements des entreprises. Si la baisse de cet indice était surestimée, elle amplifierait les taux de croissance de l'investissement des entreprises et du PIB¹³. La question essentielle est de savoir si ce redressement sera plus durable que celui de 1999-2000, où seulement six trimestres de croissance positive avaient précédé la récession de 2001. Un facteur positif est le redressement attendu de l'économie mondiale, de nature à accélérer la reprise de la croissance des exportations japonaises qui s'est amorcée au milieu de 2003. De nouvelles augmentations des bénéfices devraient stimuler l'investissement des entreprises, tandis que le redressement d'un tiers du marché des actions depuis le point bas de mars 2003 réduit le risque d'instabilité dans le secteur bancaire. En outre, ce redressement pourrait se traduire par un effet de patrimoine positif pour les ménages et atténuer la crainte d'une nouvelle contraction de l'emploi. L'effet de patrimoine, joint à de nouvelles augmentations du

revenu disponible réel, devrait soutenir la consommation privée. En définitive, la croissance de la production devrait atteindre environ 2¾ pour cent en 2003, taux sans précédent depuis 2000, et la reprise devrait se poursuivre en 2004 (tableau 2).

Cependant, la faiblesse du secteur non manufacturier, dans l'économie duale du Japon, pourrait limiter l'amélioration du marché du travail et freiner la croissance aux alentours de 1¾ pour cent en 2004 et 2005. En outre, l'expansion de l'investissement pourrait se ralentir au second semestre de 2004, compte tenu de la baisse tendancielle du taux d'investissement, tandis que les efforts de réduction du déficit budgétaire impliquent un recul des investissements publics. Néanmoins, la diminution persistante de l'écart de production pourrait contribuer à ramener la déflation, mesurée par l'indice implicite des prix du PIB, aux alentours de ½ pour cent au second semestre de 2005. Plusieurs risques pourraient néanmoins limiter la rapidité et la durabilité de l'expansion. Une forte appréciation du yen pourrait freiner la croissance tout en accentuant les pressions déflationnistes. Les perspectives de l'économie japonaise seront aussi étroitement fonction de la vigueur de la reprise des échanges mondiaux. Enfin, une augmentation de la dette publique pourrait accroître les primes de risque incorporées aux taux d'intérêt et soulever d'autres difficultés.

À moyen terme, les perspectives de croissance du Japon paraissent médiocres, le taux de croissance potentielle ayant fléchi pour s'établir actuellement aux alentours de 1 pour cent contre 4 pour cent pendant la seconde moitié des années 80 (graphique 11). Ce ralentissement tient essentiellement au retournement de la contribution de l'emploi qui est devenue négative à partir de 1991. La réduction du nombre d'heures ouvrées et la baisse de l'emploi depuis 1998 ont en effet entraîné une élévation du taux de chômage malgré une contraction de la population d'âge actif. Un second facteur, plus important, a été la décélération de la croissance de la productivité du travail qui, après avoir culminé à près de 4 pour cent, n'était plus que d'environ 1½ pour cent ces dernières années.

Dans une perspective plus lointaine, il est peu probable que l'on assiste à un net redressement de la consommation de travail susceptible d'accélérer le taux de la croissance potentielle à moyen terme. De fait, on prévoit que la population d'âge actif continuera de se réduire, au rythme de 0.4 pour cent par an (tableau 3). Ce mouvement pourrait être largement compensé par une augmentation tendancielle ininterrompue du taux d'activité, quand bien même le taux japonais est déjà supérieur de 3 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE. Il est néanmoins probable que la durée du travail, qui reste supérieure de 10 pour cent à la moyenne de l'OCDE¹⁴, diminuera encore. L'effet net sera une contribution négative de -0.3 point de pourcentage à la croissance de la production au cours de la période 2003-2008. Si la productivité du travail continue de progresser à son rythme actuel, de l'ordre de 1½ pour cent par an, la croissance potentielle du Japon resterait la plus faible de la zone de l'OCDE, à 1.2 pour cent, au cours des cinq prochaines années.

Tableau 2. Perspectives à court terme¹

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---|-------|-------|-------|-------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| | | | | | 1 ^{er} semestre | 2 ^e semestre | 1 ^{er} semestre | 2 ^e semestre | 1 ^{er} semestre | 2 ^e semestre |
| Demande et production (volumes) | | | | | | | | | | |
| Consommation | | | | | | | | | | |
| Privée | 1.3 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 0.4 | 1.3 | 1.2 | 1.1 | 1.0 |
| Publique | 2.3 | 1.6 | 2.0 | 1.8 | 0.7 | 3.4 | 1.6 | 1.5 | 1.9 | 2.0 |
| Investissement fixe brut | -4.7 | 4.4 | 0.2 | 0.0 | 5.6 | 5.0 | -1.1 | -1.1 | 0.3 | 0.6 |
| Secteur public ² | -4.9 | -7.0 | -8.3 | -3.5 | -10.3 | 4.0 | -13.4 | -8.4 | -1.7 | -1.0 |
| Investissement privé résidentiel | -4.8 | -1.9 | -1.4 | -2.0 | -3.1 | 0.4 | -0.8 | -2.0 | -2.0 | -2.0 |
| Investissement privé non résidentiel | -4.7 | 10.3 | 3.5 | 1.5 | 14.0 | 6.2 | 3.3 | 1.8 | 1.4 | 1.5 |
| Formation de stocks ³ | -0.4 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | -0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Demande intérieure totale | -0.5 | 2.3 | 1.1 | 1.0 | 2.2 | 1.8 | 1.0 | 0.9 | 1.1 | 1.2 |
| Exportations de biens et de services | 8.1 | 7.5 | 9.5 | 9.8 | 6.3 | 6.0 | 10.9 | 10.1 | 9.8 | 9.7 |
| Importations de biens et de services | 2.0 | 4.5 | 5.2 | 5.1 | 1.1 | 5.7 | 5.0 | 5.0 | 5.2 | 5.2 |
| Solde extérieur ³ | 0.7 | 0.5 | 0.7 | 0.8 | 0.6 | 0.2 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 |
| PIB | 0.2 | 2.7 | 1.8 | 1.8 | 2.8 | 2.0 | 1.8 | 1.6 | 1.8 | 1.9 |
| Inflation et utilisation des capacités | | | | | | | | | | |
| Indice implicite des prix du PIB | -1.7 | -2.5 | -1.3 | -0.8 | -3.0 | -0.8 | -1.6 | -1.1 | -0.7 | -0.5 |
| Indice implicite des prix de la demande intérieure totale | -1.6 | -2.2 | -1.3 | -0.7 | -2.7 | -1.0 | -1.4 | -0.9 | -0.6 | -0.5 |
| Indice implicite des prix de la consommation privée | -1.5 | -1.4 | -0.6 | -0.4 | -1.5 | -1.1 | -0.5 | -0.4 | -0.4 | -0.3 |
| Taux de chômage | 5.4 | 5.3 | 5.2 | 5.0 | 5.4 | 5.3 | 5.3 | 5.2 | 5.1 | 5.0 |
| Écart de production | -3.2 | -1.9 | -1.5 | -1.0 | -2.0 | -1.8 | -1.6 | -1.4 | -1.1 | -0.9 |
| <i>Pour mémoire :</i> | | | | | | | | | | |
| Capacité de financement de l'État (% du PIB) | -7.1 | -7.4 | -6.8 | -6.9 | | | | | | |
| Dettes brute | 147.3 | 154.6 | 161.2 | 167.2 | | | | | | |
| Dettes nette | 71.8 | 79.1 | 85.7 | 91.7 | | | | | | |
| Taux d'intérêt à court terme | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | | | | | | |
| Taux d'intérêt à long terme | 1.3 | 1.1 | 1.7 | 1.8 | | | | | | |
| Balance courante (% du PIB) | 2.8 | 2.9 | 3.6 | 4.3 | | | | | | |

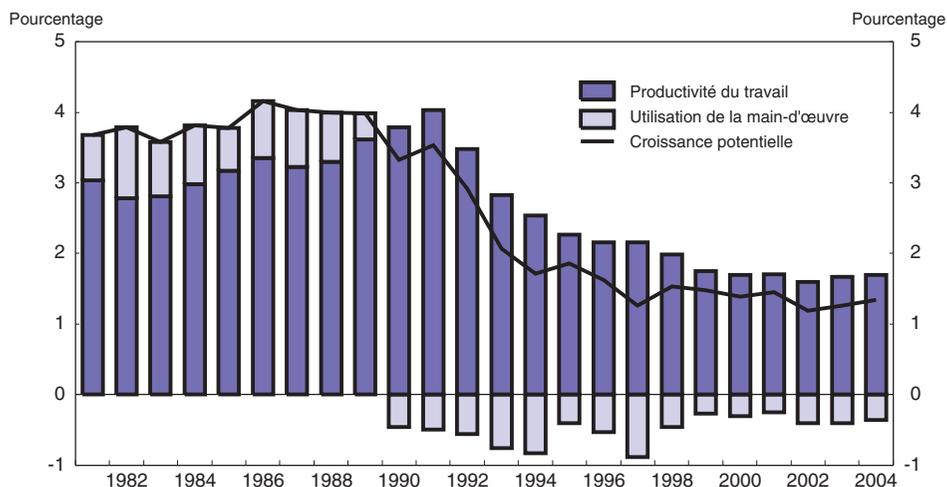
1. Sur la base d'un taux de change de 111.2 yen pour un dollar.

2. Entreprises publiques comprises.

3. Contribution à la croissance du PIB.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* de l'OCDE n° 74 (novembre 2003).

Graphique 11. Croissance potentielle



Source : OCDE.

Principaux problèmes auxquels le Japon est confronté

Le Japon se trouve en présence d'un certain nombre de problèmes graves et interdépendants, notamment la faiblesse des perspectives de croissance, une déflation bien installée et une dette publique de plus en plus importante. Les résultats décevants de ce pays au cours de la dernière décennie ont suscité des inquiétudes quant à son aptitude à remédier à ces problèmes. De fait, la production par habitant du Japon, mesurée en termes de parité de pouvoir d'achat, est passée de 83 pour cent du niveau relevé aux États-Unis au milieu des années 90 à moins de 75 pour cent actuellement (graphique 12). Le Japon qui était l'un des pays les plus riches de la zone de l'OCDE se situe donc désormais autour de la moyenne. En extrapolant cette tendance, le revenu par habitant du Japon se situerait d'ici 2030 à la moitié du revenu moyen des États-Unis – c'est-à-dire au même niveau que ceux du Portugal et de la Grèce aujourd'hui en termes relatifs. Pour inverser la baisse relative du niveau de vie du Japon, des mesures devront être prises pour mettre un terme à la déflation (chapitre II), assurer la tenabilité des finances publiques (chapitre III.) et améliorer les perspectives de croissance au moyen de réformes visant à renforcer la concurrence (chapitre IV) et de mesures structurelles supplémentaires (chapitre V.).

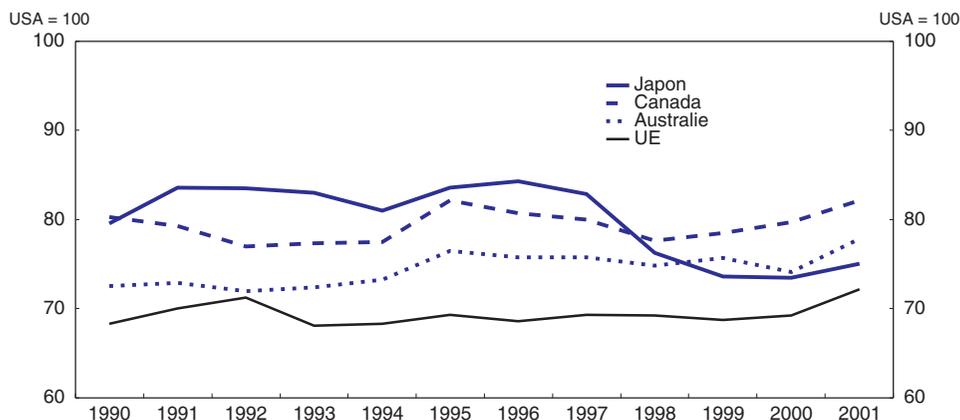
Tableau 3. **Croissance de la production potentielle à moyen terme**
Moyenne annuelle, points de pourcentage

| | Croissance du PIB potentiel = | | Croissance potentielle de la productivité du travail (production par heure ouvrée) | | + Croissance potentielle de l'utilisation de travail (nombre d'heures ouvrées) | | Contributions à la croissance de l'utilisation de main-d'œuvre | | | | | | | |
|-----------------------|-------------------------------|------------|--|------------|--|-------------|--|-------------|----------------------------|------------|--------------------|------------|--------------------------------------|-------------|
| | | | | | | | Population d'âge actif | | Taux d'activité tendanciel | | Variation du NAIRU | | Nombre d'heures ouvrées par personne | |
| | 1996-2002 | 2003-08 | 1996-2002 | 2003-08 | 1996-2002 | 2003-08 | 1996-2002 | 2003-08 | 1996-2002 | 2003-08 | 1996-2002 | 2003-08 | 1996-2002 | 2003-08 |
| Japon | 1.2 | 1.2 | 2.0 | 1.5 | -0.7 | -0.3 | -0.1 | -0.4 | 0.4 | 0.3 | -0.2 | 0.0 | -0.8 | -0.2 |
| Australie | 3.7 | 3.7 | 2.0 | 2.4 | 1.6 | 1.3 | 1.4 | 1.2 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 0.1 | -0.1 | 0.0 |
| Autriche ¹ | 2.3 | 2.0 | 1.9 | 1.9 | 0.4 | 0.1 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | .. | .. |
| Belgique | 2.1 | 2.1 | 1.8 | 1.8 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.4 | 0.6 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | -0.6 | -0.3 |
| Canada | 3.3 | 3.1 | 1.5 | 1.8 | 1.8 | 1.3 | 1.2 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.0 |
| Danemark | 2.4 | 2.1 | 2.0 | 2.0 | 0.4 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | -0.1 | 0.0 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Finlande | 2.9 | 2.3 | 2.5 | 2.4 | 0.3 | -0.1 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | -0.4 | -0.4 |
| France | 2.1 | 2.0 | 2.0 | 1.7 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | -0.7 | -0.2 |
| Allemagne | 1.5 | 1.5 | 1.8 | 1.6 | -0.3 | -0.1 | 0.0 | -0.2 | 0.4 | 0.3 | -0.1 | 0.1 | -0.5 | -0.3 |
| Grèce | 3.0 | 3.5 | 2.3 | 3.0 | 0.7 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | 0.5 | 0.2 | -0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Islande | 2.9 | 2.9 | 1.7 | 1.8 | 1.2 | 1.1 | 1.3 | 1.0 | 0.0 | 0.0 | -0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Irlande | 7.5 | 4.8 | 4.7 | 3.5 | 2.6 | 1.3 | 1.8 | 1.1 | 0.8 | 0.3 | 1.0 | 0.1 | -1.0 | -0.3 |
| Italie | 1.8 | 1.8 | 1.6 | 1.5 | 0.2 | 0.3 | -0.1 | -0.1 | 0.3 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | -0.2 | -0.1 |
| Pays-Bas | 3.1 | 1.8 | 1.8 | 1.7 | 1.3 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.9 | 0.3 | 0.4 | 0.0 | -0.4 | -0.6 |
| Nouvelle-Zélande | 3.0 | 3.2 | 1.4 | 1.9 | 1.6 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 0.0 | -0.1 | 0.0 |
| Norvège | 2.8 | 2.0 | 2.3 | 1.6 | 0.5 | 0.4 | 0.7 | 0.5 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | -0.5 | -0.1 |
| Espagne | 2.9 | 2.8 | 1.1 | 1.0 | 1.8 | 1.8 | 0.6 | 0.3 | 1.0 | 1.1 | 0.2 | 0.4 | 0.0 | 0.0 |
| Suède | 2.4 | 2.3 | 2.1 | 1.9 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | -0.3 | -0.2 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.0 |
| Suisse | 1.3 | 1.2 | 1.0 | 0.8 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | -0.2 | 0.0 |
| Royaume-Uni | 2.5 | 2.4 | 2.1 | 2.0 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | -0.2 | -0.1 |
| États-Unis | 3.4 | 3.1 | 1.9 | 2.1 | 1.4 | 1.0 | 1.3 | 1.1 | 0.1 | -0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Zone euro | 2.1 | 2.0 | 1.8 | 1.6 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.5 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | -0.3 | -0.1 |
| Total OCDE | 2.6 | 2.4 | 1.9 | 1.8 | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.5 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | -0.4 | -0.2 |

1. Par travailleur et non par heure.

Source : OCDE.

Graphique 12. Le revenu par habitant du Japon diminue par rapport à ceux d'autres pays de l'OCDE



Note : À parités de pouvoir d'achat.

Source : OCDE.

Mettre un terme à la déflation

Les problèmes à résoudre pour assurer la stabilité des prix sont compliqués par l'existence d'anticipations déflationnistes bien ancrées. Le niveau des prix s'inscrivant en baisse depuis le milieu des années 90, les ménages et les entreprises prévoient que les prix continueront de baisser, comme en témoignent les rendements obligataires à long terme, qui restent faibles malgré une amélioration au cours des derniers mois. Le fléchissement général des prix – 10 pour cent pour le déflateur du PIB depuis 1994 et 4 pour cent pour l'indice des prix à la consommation depuis 1998 – est relativement modéré comparativement à l'expérience des années 30, où les prix avaient chuté d'environ un quart sur quatre ans tant au Japon qu'aux États-Unis. Néanmoins, la baisse des prix concerne désormais l'ensemble de l'économie, ce qui influence probablement, on l'a vu, les décisions de dépenses des entreprises.

La déflation ayant pour effet d'inhiber la croissance, on ne peut plus guère compter sur des chocs positifs au niveau de la demande, tels que des mesures budgétaires expansionnistes, pour assurer une croissance durable qui mettrait à son tour un terme à la déflation. L'impact négatif de la déflation sur les perspectives de croissance s'exerce par le biais de plusieurs mécanismes. *Premièrement*, la déflation tend à ralentir l'ajustement des salaires réels, dans la mesure où il a été difficile de réduire les salaires nominaux (encadré 1). Bien que le Japon soit l'un des rares pays où les salaires nominaux aient baissé – de 1.5 pour cent

par an en moyenne depuis 1998 –, les salaires réels (corrégés par le déflateur du PIB) ont continué de s'accroître de près de $\frac{3}{4}$ pour cent par an. L'augmentation des salaires réels a tendu à encourager les entreprises à réduire le nombre de leurs salariés pour limiter leurs coûts de main-d'œuvre. *Deuxièmement*, en alourdissant le poids des engagements, la déflation entraîne des retards et des défaillances de paiements, ce qui affecte les institutions financières. *Troisièmement*, la déflation transfère du revenu des débiteurs aux créanciers, dont la propension marginale à dépenser est généralement plus faible, ce qui tend à réduire la demande globale.

Plus important peut-être encore, le niveau actuel de déflation entrave la croissance en maintenant les taux d'intérêt réels à un niveau plus élevé qu'il ne devrait l'être à ce stade du cycle conjoncturel, ce qui réduit les effets que l'on peut attendre de la politique monétaire. Un taux d'intérêt réel négatif, réaction classique des autorités monétaires en cas de récession, n'est pas possible en période de déflation¹⁵ parce que les taux d'intérêt nominaux, dans des circonstances normales, ne peuvent tomber en dessous de zéro. Bien que le taux d'intérêt à court terme soit resté proche de zéro, il a placé le Japon au troisième rang des pays du G-7 en 2002 en s'établissant à 1.5 pour cent en termes réels, alors même que le taux de croissance du Japon était l'un des plus faibles, à 0.3 pour cent en termes réels. Étant donné l'effet limité des taux d'intérêt, la banque centrale a essentiellement procédé à des injections de liquidité par le biais de sa politique d'assouplissement quantitatif, ce qui s'est traduit par une augmentation de 50 pour cent de la monnaie centrale au cours des deux dernières années. Néanmoins, cette stratégie n'a pas réussi à doper sensiblement l'investissement dans des actifs plus risqués, en partie du fait du rendement plus attrayant des obligations du Trésor exemptes de risques.

L'incidence de la politique d'assouplissement quantitatif sur la déflation et sur l'économie réelle a été également limitée par la raréfaction du crédit. Malgré la forte augmentation de la monnaie centrale et la faiblesse des taux d'intérêt à long terme (graphique 9), les prêts bancaires continuent de diminuer à un rythme supérieur à 2 pour cent. La contraction du crédit tient à l'atonie de la demande du secteur des entreprises et à la faiblesse des banques. Étant donné l'ampleur des créances douteuses, qui sape leur assise financière, les banques sont contraintes de réduire leurs actifs à risque pour préserver leur viabilité. De fait, les fortes pertes encourues sur les prêts se sont traduites par dix années consécutives de pertes nettes d'exploitation pour les banques. Bien que celles-ci aient réussi dans une certaine mesure à éliminer leurs créances irrécouvrables, l'encours de créances douteuses représenterait, selon les autorités, 7.4 pour cent des créances totales et pourrait être nettement plus élevé selon certaines estimations du secteur privé. La déflation gonflant l'offre de nouvelles créances douteuses, le cercle vicieux se trouve ainsi fermé. En raison du contexte déflationniste, les entreprises sont moins à même de rembourser leurs emprunts, pendant

Encadré 1. Inflation et production

Le Japon est aux prises avec une déflation persistante depuis 1995, exception faite de 1997 où le taux de la TVA a été relevé. Dans un tel contexte, la pente de la courbe de Phillips – qui illustre la relation entre l'écart de production et l'inflation – semble s'être aplatie (graphique 13). On considère que la non-linéarité de la courbe de Phillips dans un contexte de désinflation ou de faible taux d'inflation reflète une rigidité des prix et des salaires. On estime souvent que la rigidité nominale devient plus importante lorsque l'inflation est plus faible, dans la mesure où les ajustements de prix et de salaires deviennent moins fréquents. Dans cette optique, la pente de la courbe de Phillips s'inclinerait de manière ininterrompue à mesure que baisse le taux d'inflation, dans la mesure où la fréquence et l'ampleur des ajustements de prix diminuent.

Akerlof *et al.* (1996) fournissent une explication de la rigidité des salaires nominaux, qui tiendrait, selon eux, à la difficulté de faire baisser les salaires nominaux lorsque l'inflation est faible. Les entreprises et les salariés acceptent très rarement des baisses des salaires nominaux sauf menace de faillite, les dirigeants considérant qu'une telle mesure pourrait sensiblement affecter le moral des travailleurs. En conséquence, le nombre d'entreprises qui réduisent leurs salaires nominaux n'augmente pas nécessairement proportionnellement à l'ampleur de la désinflation ou de la déflation, ce qui conduit à une rigidité nominale. La pente de la courbe de Phillips ferait alors apparaître une rupture à un taux d'inflation proche de zéro.

Si l'on en juge d'après les estimations du Secrétariat, il semble bien que la courbe de Phillips se modifie lorsque le taux d'inflation tombe en dessous de ½ pour cent (en glissement trimestriel non annualisé). En dessous de ce taux, l'effet des pressions de la demande est beaucoup plus faible et n'est jamais statistiquement significatif (voir annexe I). En conséquence, la pente de la courbe de Phillips tend à s'aplatir à mesure que baisse le taux d'inflation. De fait, lorsque celui-ci est tombé en dessous du seuil de ½ pour cent au début des années 90, il semble qu'il y ait eu une rupture dans la relation entre l'écart de production et l'inflation. En revanche, une telle rupture ne paraît guère s'être produite lorsque le taux d'inflation, mesuré par l'indice des prix à la consommation, est devenu négatif en 1998. Il apparaît aussi que la pente de la courbe de Phillips tend à s'aplatir lorsque l'inflation est plus stable. En particulier, on constate une rupture de la relation pendant les années 80, lorsque la moyenne et la variance de l'inflation ont sensiblement diminué. Ceci donne à penser qu'un ajustement moins fréquent des prix et des salaires pourrait avoir une certaine incidence sur le processus inflationniste. En résumé, aussi bien la faible inflation que la modification du taux d'inflation au Japon sont liées à des rigidités nominales. Ces résultats qui se dégagent des estimations du Secrétariat confirment des études antérieures, notamment celles de Nishizaki et de Watanabe (2000).

Encadré 1. Inflation et production (suite)

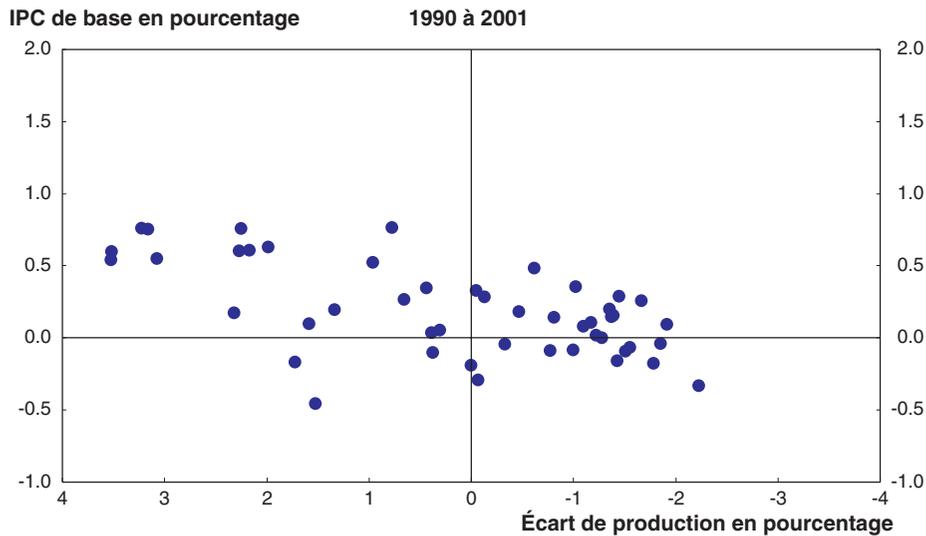
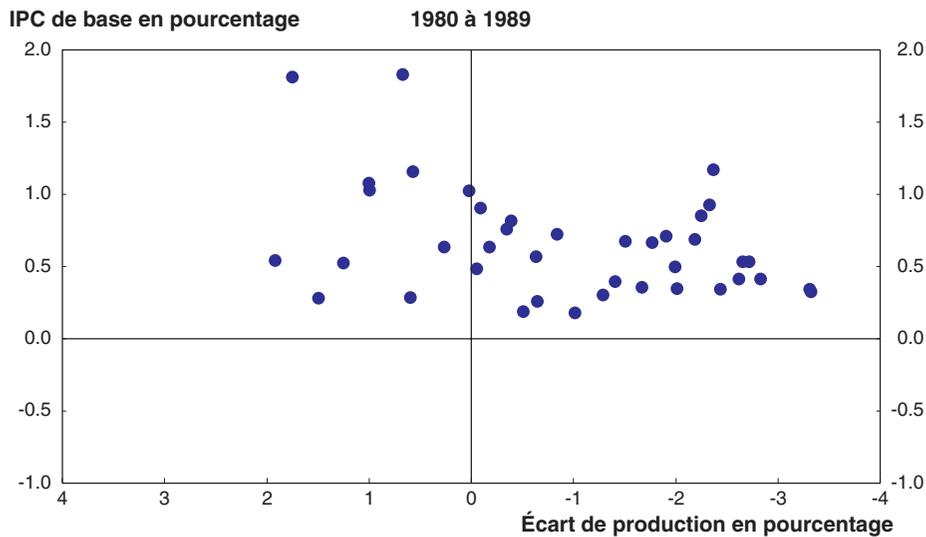
Bien que l'on estime que les salaires japonais sont relativement flexibles comparativement à ceux d'autres pays de l'OCDE, certaines données d'observation suggèrent une certaine rigidité nominale des salaires au Japon. La rémunération par salarié a certes baissé en moyenne de 1.5 pour cent par an au cours des cinq dernières années en termes nominaux, mais elle a augmenté en termes réels. De fait, la rémunération réelle corrigée du déflateur du PIB s'est accrue de 0.7 pour cent au cours de cette même période, bien qu'elle ait été plus ou moins constante si on la corrige de la hausse tendancielle des prix à la consommation. De plus, l'augmentation de la part du travail pendant les années 90 – de 52 à 54½ pour cent – suggère également l'existence d'une rigidité nominale*. Étant donné la réputation de flexibilité des salaires de l'économie japonaise, une telle modification de la détermination des salaires dans des conditions de faible inflation n'est pas négligeable.

* Selon Hattori et Maeda (2000), l'essentiel de l'augmentation du salaire par salarié pendant les années 90 peut s'expliquer par l'élévation du niveau d'instruction et le vieillissement des travailleurs dans le cadre du système de salaire fondé sur l'ancienneté.

que leur dette augmente en valeur réelle. En conséquence, la déflation et les problèmes du secteur bancaire sont indissociablement liés.

S'il s'est révélé difficile d'interrompre la déflation pour les raisons exposées plus haut, sa disparition fera naître une nouvelle série de problèmes. Le retour à la normale sera compliqué par le fait que l'assouplissement quantitatif a privilégié l'achat d'obligations de l'État japonais, attirant de nombreux acheteurs privés sur ce marché. Même avant la fin de la déflation, on pourrait assister rapidement à une forte hausse des taux d'intérêt et à une correction des prix des obligations. Étant donné que la Banque du Japon détient 60 000 milliards de yen d'obligations d'État (12 pour cent du PIB) et les banques commerciales 169 000 milliards de yen (34 pour cent du PIB), un fort redressement des rendements obligataires entraînerait d'énormes pertes latentes de capital. Le retour à la normale posera également des problèmes sur le plan budgétaire, la faiblesse exceptionnelle des taux d'intérêt ayant limité l'ampleur des paiements d'intérêts sur l'importante dette publique. La nette hausse des taux d'intérêt pourrait sensiblement creuser le déficit budgétaire de l'État qui se situe actuellement aux alentours de 8 pour cent du PIB, faisant naître le risque de tensions sur le plan du financement (graphique 14). De plus, étant donné l'ampleur de la dette publique, la possibilité de recourir à des mesures budgétaires pour soutenir l'activité et mettre un terme à la déflation est limitée.

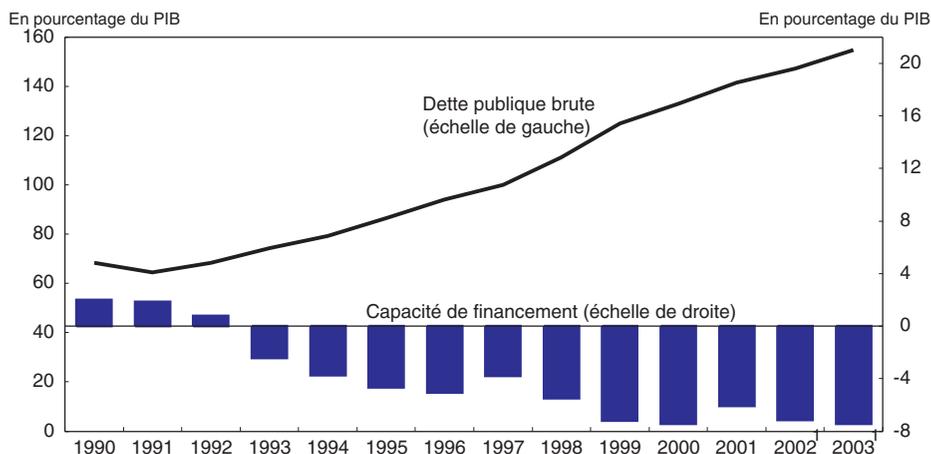
Graphique 13. La courbe de Phillips s'est aplatie



Source : OCDE.

Graphique 14. Solde budgétaire et dette publique

En pourcentage du PIB



1. Estimations de l'OCDE pour 2002 et 2003.

Source : OCDE.

Assurer la viabilité des finances publiques

Un excédent budgétaire primaire de l'ordre de 1¼ pour cent de PIB serait nécessaire pour stabiliser la dette publique à 180 pour cent du PIB, soit 30 points de plus que son niveau actuel, à supposer une croissance nominale de 1 pour cent et un taux d'intérêt de 2 pour cent. Le budget primaire se soldant actuellement par un déficit égal à 6 pour cent du PIB, un retournement de près de 8 points de pourcentage est nécessaire pour interrompre l'emballement de la dette publique. Si, en raison de son niveau et de sa progression, la dette publique est sérieusement préoccupante, il n'est guère possible de réduire le déficit budgétaire dans le contexte économique actuel, particulièrement fragile, dans la mesure où cela pourrait porter un sérieux coup aux perspectives de croissance. Sur le plan fiscal, le produit des impôts sur le revenu des ménages et des entreprises a sensiblement baissé en termes absolus au cours des dix dernières années, sous l'effet conjugué des réductions d'impôt et de la lenteur de la croissance économique. En conséquence, la part des recettes fiscales et non fiscales dans le PIB a été inférieure à 30 pour cent en 2001, plaçant ainsi le Japon à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE. Une augmentation des recettes sera certainement nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques, mais des mesures dans ce sens à l'heure actuelle pourraient compromettre la fragile expansion économique.

Les pressions qui s'exercent au niveau des dépenses rendent également plus difficile la réduction du déficit budgétaire des administrations publiques. La

principale d'entre elles est sans doute le rapide vieillissement de la population. Dans le cadre du système actuel de sécurité sociale, les dépenses au titre des programmes de pensions, de soins médicaux et de protection sociale devraient augmenter d'un tiers au cours des sept prochaines années. Les engagements conditionnels des sociétés publiques pourraient elles aussi accroître les dépenses publiques. La dette de ces sociétés, dont certaines doivent être réformées, est supérieure au PIB total. Le secteur financier est un autre domaine où il pourrait être nécessaire d'engager des dépenses. Dans la mesure où tous les dépôts bancaires étaient intégralement garantis jusqu'en avril 2002, 18 000 milliards de yen (3.6 pour cent de PIB) de fonds publics ont servi à couvrir le coût de la défaillance de 16 banques commerciales et 152 coopératives de crédit entre 1996 et mars 2003. De plus, la récente injection de 2 000 milliards de yen dans une banque en difficulté et le nouveau cadre régissant ces injections pourraient entraîner un accroissement des dépenses à ce titre, qui pourrait, espère-t-on, contribuer à rétablir les flux normaux de crédit. Étant donné ces pressions significatives au niveau des dépenses, de fortes réductions des dépenses discrétionnaires, notamment des investissements publics, seront nécessaires pour maintenir les dépenses publiques à un niveau constant en pourcentage du PIB. L'importance des dépenses discrétionnaires dans beaucoup de régions donne à penser que l'impact économique de ces réductions pourrait être non négligeable.

Renforcer la concurrence pour dynamiser la croissance

Une intensification de la concurrence gonflerait sensiblement la production – d'environ 6 pour cent selon les estimations du Secrétariat –, mais il faudra pour cela surmonter de nombreux obstacles, principalement les pouvoirs insuffisants de la Commission de la concurrence, qui a été créée en 1947 mais qui n'a joué qu'un rôle limité, les ministères techniques souhaitant notamment soutenir le développement de secteurs particuliers. Pour renforcer la Commission de la concurrence, des mesures devront être prises pour accroître à la fois ses ressources et son indépendance, notamment en veillant à ce qu'elle ne fasse plus appel à des fonctionnaires retraités d'autres ministères et en ouvrant des possibilités de carrière au sein de la Commission. La faiblesse des sanctions imposées aux contrevenants à la Loi antimonopole réduit l'effet dissuasif de ce texte et limite la possibilité de mettre en œuvre un programme effectif de clémence pour encourager les donneurs d'alerte. Le rôle prééminent et le nombre élevé des associations professionnelles au Japon, qui visent à faciliter les échanges d'information et la création de relations personnelles entre leurs membres, constituent un autre obstacle qu'il conviendra de surmonter pour empêcher la collusion et renforcer la concurrence. Celle-ci serait également encouragée si la Commission de la concurrence se préoccupait moins des « prix abusivement bas », avec les conséquences à en tirer du point de vue de l'autorégulation sectorielle.

Le renforcement de la concurrence exigera également que l'on règle les difficiles problèmes que connaissent les industries de réseau, où le processus de

déréglementation n'en est encore qu'à ses tout débuts comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE. Il manque notamment des régulateurs sectoriels indépendants chargés d'assurer une réglementation volontariste *ex ante*. L'intégration verticale de certains secteurs, tels que l'électricité et le gaz naturel, a freiné la concurrence. Il n'existe pas en conséquence de cadres pour les interconnexions physiques, et les conditions d'accès de même que les redevances restent discriminatoires, à quoi s'ajoute la difficulté d'assurer un dégroupage vertical des activités. Dans d'autres secteurs, comme les transports, la concurrence est limitée par une stricte réglementation des tarifs pour l'utilisation des infrastructures et les services connexes. Au total, l'intensification de la concurrence exigera la mise en œuvre de nombreuses réformes pour renforcer la Commission de la concurrence et modifier la structure des industries de réseau.

Autres réformes structurelles pour accélérer la croissance potentielle

Les progrès de la réforme de la réglementation – autre élément important pour renforcer la concurrence – ont été décevants à de nombreux égards. Le Conseil pour la réforme de la réglementation – composé d'experts du secteur privé – n'a pu surmonter l'opposition de différents ministères à ses recommandations, bien qu'il dépende du Cabinet du Premier ministre. Par voie de conséquence, les propositions concernant l'ouverture de secteurs essentiels, notamment l'agriculture, les soins de santé et l'éducation, à des sociétés par actions n'ont pas été acceptées. Les obstacles à l'entrée restent de ce fait importants dans bon nombre de secteurs. Plus grave peut-être encore est le coût des défaillances d'entreprises, qui tend à décourager la création d'activités nouvelles, liées à l'accélération de la productivité. De plus, aucune institution n'est habilitée à examiner les nouvelles réglementations. Le Japon est en outre relativement fermé aux échanges internationaux et aux entrées d'investissement direct, qui sont des sources importantes de pressions concurrentielles. Ceci résulte dans une certaine mesure du fait que le Japon ne participe pas à des accords commerciaux régionaux, essentiellement parce qu'il préfère continuer de protéger fortement son agriculture. L'échec des nombreuses mesures prises pour encourager les entrées d'investissement direct semble refléter les craintes suscitées par le contexte dans lequel opèrent les entreprises et par les faibles perspectives de croissance. La mobilité accrue des travailleurs, qui devrait accompagner la restructuration du secteur des entreprises, est freinée par le sous-développement des marchés du travail extérieurs aux entreprises. Enfin, la diminution de la population d'âge actif et la montée du chômage des jeunes adultes posent de sérieux problèmes auxquels les autorités doivent s'attaquer pour soutenir le potentiel de croissance de l'économie japonaise.

II. Mettre un terme à la déflation

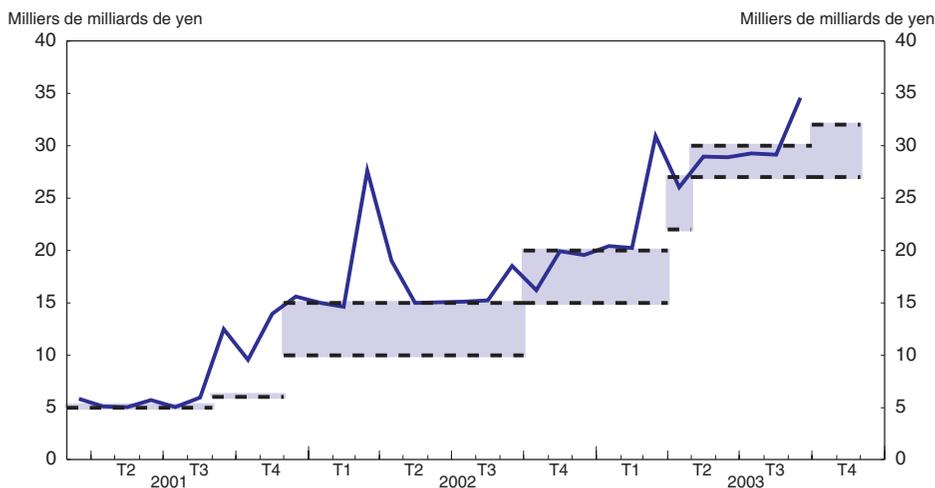
Comme les taux d'intérêt nominaux ne peuvent pas être inférieurs à zéro, la Banque du Japon a décidé de mener une politique d'assouplissement quantitatif consistant à accroître sensiblement la base monétaire. En outre, elle a étoffé cette politique en élargissant la gamme d'actifs achetés et en consentant directement des crédits aux petites et moyennes entreprises. Simultanément, des interventions sur le marché des changes ont permis de limiter l'appréciation du yen, ce qui a eu pour effet de faciliter le redressement des exportations. Ces mesures de politique monétaire ont permis de préserver la stabilité des marchés financiers et de soutenir la reprise économique qui s'est amorcée. Néanmoins, la banque centrale n'est pas parvenue à atteindre l'objectif d'une croissance soutenue du revenu nominal, car la déflation, mesurée par l'indice implicite des prix du PIB, reste persistante, avec un taux annuel 3 pour cent au premier semestre de 2003. De surcroît, la politique actuelle a de sérieux effets indirects négatifs en raison desquels il sera plus difficile de sortir de la situation actuelle. Étant donné les effets néfastes de la déflation sur les perspectives économiques et le risque d'une spirale déflationniste, il est indispensable de retrouver un taux d'inflation positif dans les plus brefs délais. Le présent chapitre commence par décrire les évolutions récemment intervenues sur le plan de la politique monétaire et les raisons pour lesquelles les autorités ne sont pas parvenues jusqu'ici à obtenir tous les résultats qu'elles souhaitaient. Il analyse ensuite un certain nombre de réformes qui contribueront à mettre un terme à la déflation. Il faudra notamment apporter une solution aux problèmes du secteur bancaire, qui ont fait obstacle au bon fonctionnement du mécanisme de transmission de la politique monétaire par le canal du crédit. Enfin, le chapitre étudie les facteurs responsables de la fragilité du secteur bancaire et propose des mesures destinées à rétablir la viabilité financière de celui-ci, avant de présenter des conclusions générales.

La politique monétaire dans le cadre de l'assouplissement quantitatif

Au cours de l'année passée, la Banque du Japon s'est efforcée de rendre les conditions monétaires encore plus favorables dans le cadre de sa politique d'assouplissement « quantitatif », qui avait été annoncée initialement en mars 2001 et a évolué depuis. Les taux d'intérêt à court terme étant voisins de

zéro, la banque centrale conduit sa politique monétaire en fixant un objectif quantitatif pour les comptes courants détenus auprès de la banque centrale. Cet objectif avait été fixé initialement à 5 000 milliards de yen en mars 2001, avant d'être porté en octobre 2003 à 27-32 000 milliards de yen – environ 6 pour cent du PIB et plus de cinq fois le niveau des réserves obligatoires (graphique 15). L'approche quantitative s'est soldée par une augmentation cumulée de 50 pour cent de la base monétaire au cours des deux dernières années. Pour atteindre l'objectif concernant l'encours des comptes courants des banques commerciales, la Banque du Japon achète pour 1 200 milliards de yen d'obligations d'État par mois, ce qui implique qu'un tiers environ du déficit des administrations publiques est en fait financé par la banque centrale. La Banque du Japon s'est engagée publiquement à poursuivre sa politique d'assouplissement quantitatif jusqu'à ce que l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) hors produits alimentaires frais, affiche durablement un taux nul ou positif. La politique monétaire vise également à éviter une pénurie accidentelle de liquidités sur les marchés monétaires à court terme, comme celle qui avait provoqué la chute d'un certain nombre de grands établissements financiers en 1998. Tout en fournissant un volume important de liquidités, la banque centrale a mis sur pied une facilité de crédit d'appoint de type Lombard, par le biais de laquelle elle peut consentir des prêts au taux d'escompte officiel (0.10 pour cent actuellement) à la demande des établissements financiers.

Graphique 15. Encours des comptes courants auprès de la Banque du Japon



Note : Les lignes en pointillé illustrent l'objectif de la Banque du Japon.

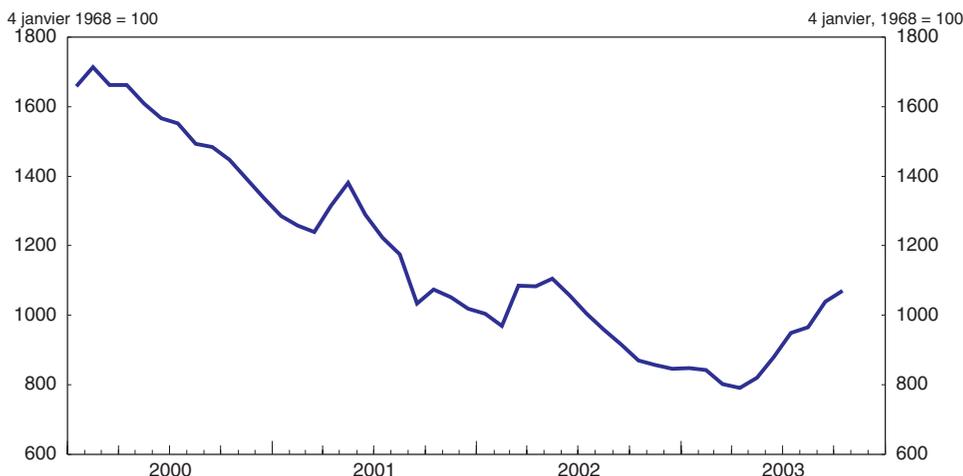
Source : Datastream.

Mesures récentes d'assouplissement des conditions monétaires

La Banque du Japon a maintenu le même objectif du début de 2002 jusqu'en octobre, comptant sur une poursuite de la reprise conjoncturelle. En revanche, elle a adopté une attitude plus volontariste depuis l'automne 2002, afin de réduire le risque d'instabilité financière résultant de la faiblesse du secteur bancaire. Le marché boursier ayant commencé à se dégrader en juillet 2002 (graphique 16), les autorités ont craint que la baisse des cours des actions ne se répercute sur les bilans des banques, dont les avoirs en actions sont supérieurs à leurs fonds propres de catégorie I. Afin de réduire les risques liés à la détention d'un volumineux portefeuille d'actions, la banque centrale a annoncé en septembre 2002 qu'elle allait racheter une partie de ces actions aux banques¹⁶. En outre, l'objectif fixé pour l'encours des comptes courants auprès de la banque centrale a été relevé de 5 000 milliards de yen, passant ainsi de 15 à 20 000 milliards à la fin d'octobre, date à laquelle le gouvernement a présenté un plan visant à accélérer la liquidation des créances improductives (voir plus loin). Parallèlement, les achats directs d'obligations d'État par la banque centrale ont été accrûs de 200 milliards de yen, atteignant ainsi 1 200 milliards de yen par mois.

Les inquiétudes persistantes suscitées par la faiblesse du secteur financier et le vif ralentissement de l'activité économique à la fin de 2002, de même que les incertitudes associées à la guerre d'Irak, ont incité la Banque du Japon à

Graphique 16. **Cours des actions**
Indice TOPIX



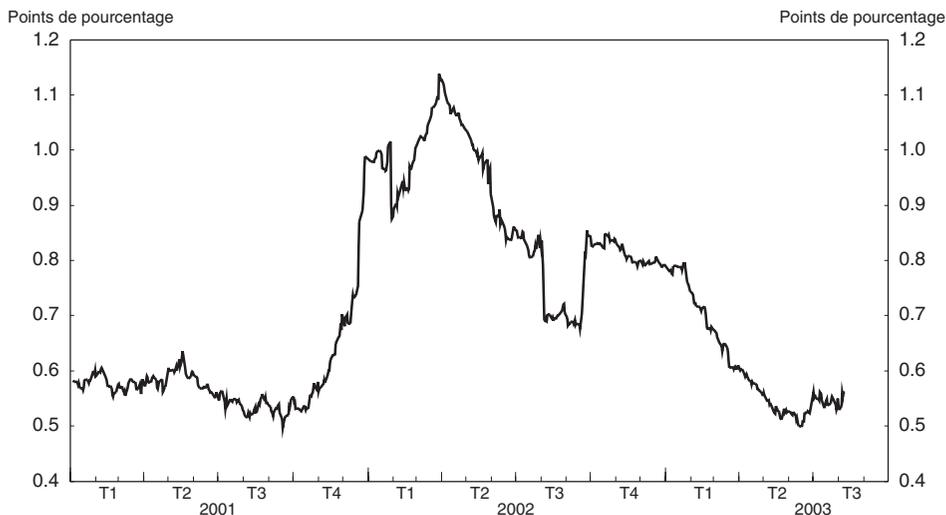
Source : Datastream.

prendre de nouvelles mesures au début de 2003. En avril, la banque centrale, dirigée par un nouveau gouverneur, a annoncé qu'elle envisagerait d'acheter aux banques des titres adossés à des actifs et des papiers commerciaux adossés à des actifs, lesdits actifs étant principalement constitués par des créances détenues par des petites et moyennes entreprises ou à des prêts qui leur ont été consentis. Les détails de ce programme ont été annoncés en juin et les opérations ont commencé à la fin de juillet, le volume maximum des achats étant fixé à 1 000 milliards de yen¹⁷. Cette politique vise à faciliter le financement des entreprises tout en contribuant à la diversification des instruments utilisés pour respecter les objectifs quantitatifs concernant les comptes courants. Il s'agit là d'une nouvelle initiative en territoire inconnu, étant donné que ces opérations comportent des risques de crédit qui pourraient se solder par des pertes pour la banque centrale¹⁸. La Banque du Japon a aussi permis aux comptes courants des banques de dépasser la limite supérieure de la fourchette retenue comme objectif (20 000 milliards de yen à l'époque) vers la fin de l'exercice 2002 afin d'apaiser les craintes suscitées par la faiblesse du secteur financier. Ce surplus de liquidités a été maintenu même après le début du nouvel exercice budgétaire, en avril 2003, encore qu'il ait été dû en partie à des facteurs exceptionnels¹⁹. Au lieu d'éponger l'excès de liquidités, la Banque du Japon a porté la fourchette à 22-27 000 milliards de yen à la fin d'avril. Cette mesure contraste vivement avec l'action qui avait été menée en mai 2002, lorsque la banque centrale avait absorbé la totalité des liquidités dépassant la fourchette qu'elle avait fixée.

Les craintes concernant la fragilité du système financier se sont concrétisées en mai 2003 lorsque le ratio de fonds propres de Resona Bank a chuté aux alentours de 2 pour cent. La Banque du Japon a réagi immédiatement en annonçant qu'elle consentirait des prêts à Resona si cela se révélait nécessaire et a porté la fourchette de l'encours des comptes courants à 27-30 000 milliards de yen lors de la réunion suivante de politique monétaire²⁰. L'efficacité de l'injection préventive de liquidités par la banque centrale sur les marchés est en partie démontrée par la stabilité des marchés d'obligations de sociétés. Les marges entre les obligations publiques et les obligations de sociétés se sont sensiblement réduites depuis la fin de 2002 en dépit des inquiétudes croissantes concernant l'instabilité financière (graphique 17). Le fait que les autorités monétaires soient parvenues à contenir le risque systémique lié aux problèmes de Resona, de même que le redressement des cours des actions en général, ont apaisé les craintes concernant les difficultés du secteur bancaire, ce qui a incité la Banque du Japon à persévérer dans la même voie.

En dépit de la stabilité relative des marchés financiers, les transactions sur le marché monétaire interbancaire à court terme se sont taries, car les banques ne sont guère incitées à réaliser des opérations lorsque les coûts de transactions sont supérieurs aux taux d'intérêt. De ce fait, les banques ont parfois eu des difficultés à lever des fonds sur les marchés, ce qui les a poussées à conserver

Graphique 17. Marge entre les obligations de sociétés et les obligations d'État

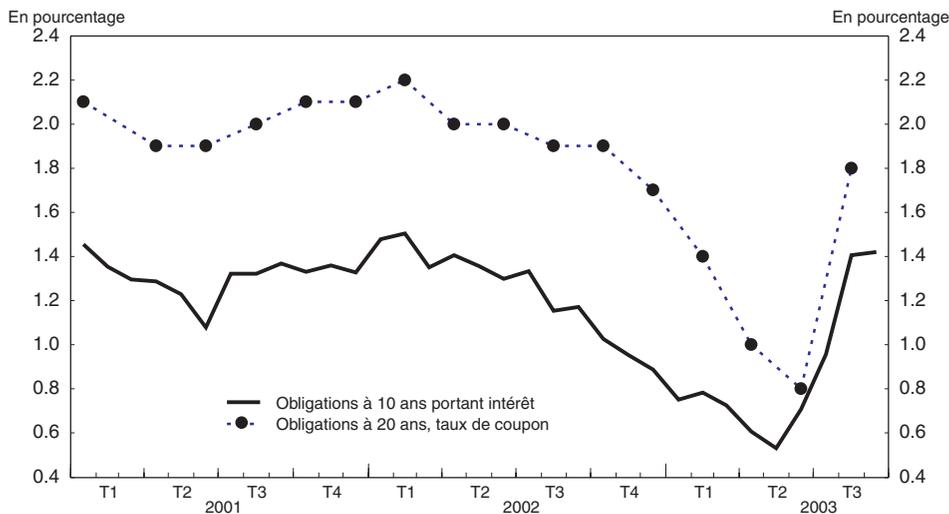


Source : Banque du Japon.

davantage de réserves de précaution. À son tour, cette situation a conduit la banque centrale à procéder à de nouvelles injections de liquidités²¹. Les transactions sur des capitaux à court terme entre agents privés ont généralement lieu dans le cadre des comptes courants auprès de la Banque du Japon, restant ainsi en marge du marché de l'argent au jour le jour (Banque du Japon, 2003a).

Outre qu'il a limité les risques systémiques, l'assouplissement quantitatif a permis d'abaisser les taux d'intérêt à long terme. La courbe des rendements s'est progressivement aplatie jusqu'au milieu de 2003 (graphique 9), reflétant l'engagement pris par la Banque du Japon de poursuivre la même politique tant que la déflation subsistera. Le rendement des obligations d'État à dix ans s'était maintenu dans la fourchette de 1¼ à 1½ pour cent entre mars 2001 et le milieu de 2002, soit à environ 50 centièmes de point de moins que son niveau moyen de la période précédente (graphique 18). À partir d'août 2002, les taux à long terme ont encore baissé, les anticipations déflationnistes s'étant accentuées avec le ralentissement de la reprise économique. Le rendement des obligations d'État à dix ans est tombé à moins de 0,8 pour cent, point bas historique, en février 2003 et est descendu à moins de 0,5 pour cent en juin. Bien qu'il se soit maintenant stabilisé aux alentours de 1½ pour cent, il est encore très inférieur au niveau observé avant que la Banque du Japon ne s'engage à mener une politique d'assouplissement quantitative. Étant donné que l'augmentation des taux d'intérêt à long terme depuis le milieu de l'année 2003 a eu lieu parallèlement au redressement

Graphique 18. Taux des obligations d'État

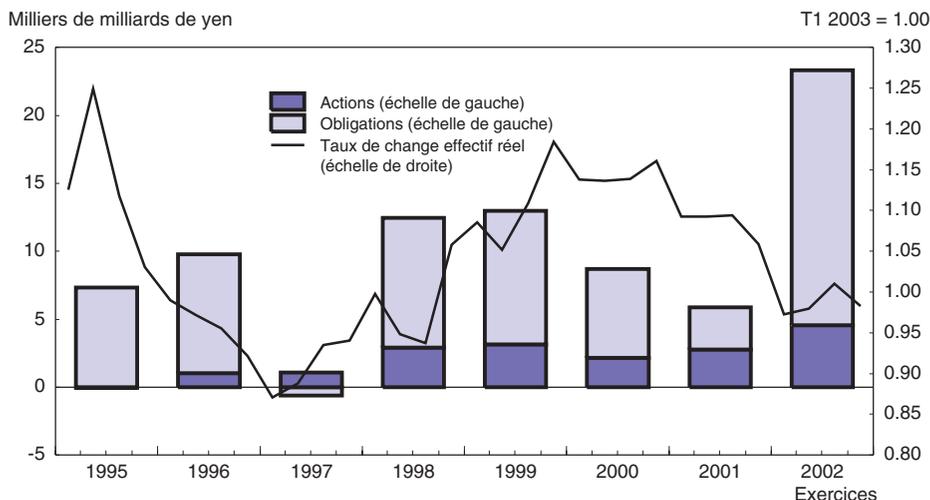


Source : Banque du Japon.

des cours des actions, elle est largement considérée comme une correction des précédentes anticipations, excessivement pessimistes, concernant l'évolution de l'économie.

En dépit de l'impossibilité de faire passer le taux directeur à un niveau inférieur à zéro, la politique d'assouplissement quantitatif a eu un certain effet de relance sur l'économie, par le biais d'un rééquilibrage des portefeuilles²². Certains indices donnent à penser que ce mécanisme a commencé à porter ses fruits dans une certaine mesure, encore que son impact ait été limité²³. C'est ainsi que des compagnies d'assurance vie ont réorienté leurs placements vers des obligations d'État à plus long terme, 20 ans par exemple, ce qui a entraîné une forte baisse de leur rendement. L'excédent de liquidités sur le marché intérieur semble se répercuter sur les marchés financiers étrangers. De fait, les placements nets en titres étrangers (actions et obligations) ont fortement augmenté, passant de 5 900 milliards durant l'exercice 2001 au chiffre record de 23 000 milliards de yen durant l'exercice 2002²⁴. En outre, une augmentation du volume de liquidités détenu par les ménages pourrait stimuler la consommation privée par un effet de rééquilibrage et par un effet d'encaisse réelle (effet Pigou). Une analyse économétrique révèle que l'augmentation de la valeur réelle des liquidités a stimulé la consommation privée ces dernières années, mais son impact estimé est très faible²⁵. Cependant, la contribution de l'effet de rééquilibrage au redressement récent des cours des actions est moins évidente étant donné que, comme la

Graphique 19. Placements en titres étrangers et taux de change



Source : Ministère des Finances.

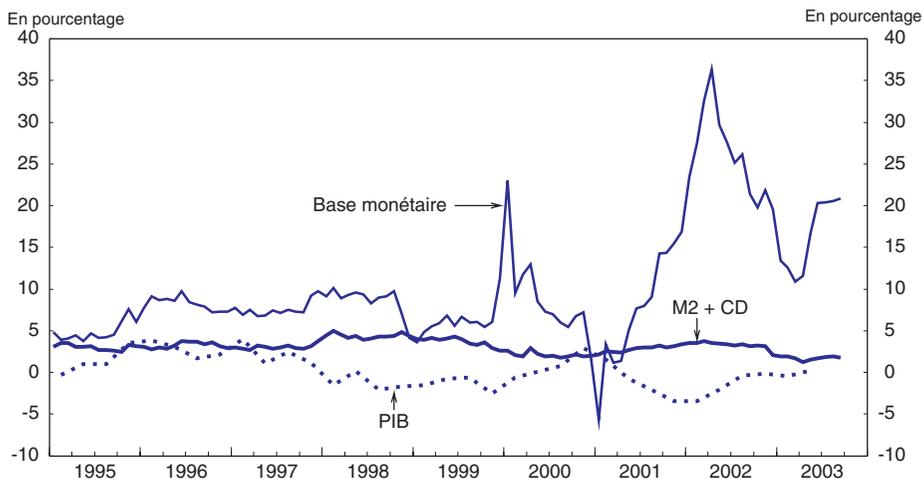
baisse des cours des obligations, elle reflète sans doute plus une modification des anticipations des investisseurs en termes de reprise économique.

Pourquoi l'assouplissement quantitatif a-t-il un effet si limité ?

Bien que, comme on l'a vu, la politique d'assouplissement quantitatif ait eu des effets positifs, son impact sur l'économie semble avoir été très limité, mais pas totalement négligeable, au cours des deux dernières années. En dépit de la forte augmentation de la base monétaire, l'indice implicite des prix du PIB a continué de diminuer en 2003 à un rythme de 3 pour cent par an. De fait, la relation entre la base monétaire et la masse monétaire au sens large (multiplicateur de monnaie) et la relation entre la monnaie et le PIB nominal (k de Marshall) semblent s'être sensiblement modifiées depuis la fin des années 90 (graphique 20).

L'une des principales raisons pour lesquelles la politique d'assouplissement quantitatif a eu un impact aussi limité est que l'effet de rééquilibrage des portefeuilles, évoqué plus haut, a été peu important. Les modifications du multiplicateur de monnaie et du k de Marshall indiquent que des taux d'intérêt extrêmement bas ont accéléré les transferts de fonds vers des actifs liquides, étant donné que le coût d'opportunité de la détention de liquidités (c'est-à-dire de l'abandon de placements à risques) est pratiquement nul. En d'autres termes, étant donné que les actifs financiers à court terme ont actuellement un rendement voisin de zéro, ils sont considérés comme étant pratiquement interchangeable-

Graphique 20. Divergence entre base monétaire et masse monétaire
 Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Banque du Japon.

bles avec la monnaie. Il est également probable que la préférence pour la détention d'un volume plus important de liquidités reflète certaines craintes quant à la fragilité du système financier, ayant pour effet d'accroître les réserves de précaution et, par conséquent, de limiter le rééquilibrage des portefeuilles²⁶. Entre le milieu des années 90 et la fin de 2002, la part de la monnaie et des dépôts dans l'actif total des ménages est passée de 50 à 56 pour cent, tandis qu'elle a augmenté de 22 à 26,5 pour cent dans le cas des sociétés non financières.

La faiblesse de l'effet de rééquilibrage malgré la forte augmentation des liquidités injectées par la Banque du Japon est aussi une conséquence de la diminution de la capacité des agents privés à prendre des risques. Celle-ci reflète la détérioration de leurs bilans sous l'effet de la baisse des prix des actifs et de l'augmentation de la valeur réelle de leurs passifs du fait de la déflation. Bien que les ménages détiennent pour 1 400 000 milliards de yen d'actifs financiers, ils ont acquis une extrême aversion à l'égard des risques en raison des pertes qu'ils ont subies. En raison de l'énorme volume des créances douteuses, les banques réduisent leurs actifs pour protéger leurs bilans (voir plus loin). En outre, elles sont tenues par la loi de ramener leurs placements en actions à un niveau égal à celui de leurs fonds propres de catégorie I d'ici à 2006. Par conséquent, bien que la Banque du Japon ait sensiblement accru ses injections de liquidités, le secteur privé préfère détenir une plus grande quan-

tité d'actifs présentant peu de risques, comme des obligations d'État, ainsi que davantage de liquidités et de dépôts (tableau 4). Pour résumer, l'aversion des banques et des autres agents privés à l'égard des risques est un autre facteur qui limite le rééquilibrage des portefeuilles et nuit donc à l'efficacité de l'assouplissement quantitatif.

L'inefficacité apparente de la politique monétaire tient aussi à l'effondrement du mécanisme de transmission que constitue le crédit, paralysé par des facteurs tenant à la fois à la demande et à l'offre. En plus de la contrainte que la faiblesse des fonds propres des banques fait peser sur leur capacité de prêt, la baisse des prix des actifs a réduit la valeur des garanties. Cette situation entraîne à son tour une augmentation de la prime sur les financements extérieurs, en raison du coût plus élevé de l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs, ce qui décourage les banques de consentir des prêts. Simultanément, la demande de crédit bancaire est faible car les entreprises solides disposent de flux de trésorerie importants grâce aux efforts de restructuration qu'elles ont consentis dans le passé. En revanche, les entreprises des secteurs de l'immobilier et de la construction, bénéficiaires de la plus grande partie des crédits bancaires et fortement endettées, ne peuvent plus emprunter. En outre, la déflation dissuade les entreprises d'emprunter. Comme les chiffres d'affaires diminuent en termes nominaux, la valeur réelle de la dette s'accroît, même si les paiements d'intérêts sont faibles. La rigidité à la baisse des salaires nominaux comprime les marges de profits, ce qui a pour effet de réduire l'actif net des entreprises et donc d'accroître les coûts de financement externe.

Étant donné que le crédit bancaire est limité non seulement au niveau de l'offre, mais aussi par des facteurs tenant à la demande, on peut se demander si le rétablissement de la santé du système bancaire pourrait avoir un impact suffisamment puissant pour mettre un terme à la déflation. D'après certains observateurs, les problèmes du secteur bancaire sont dus principalement à l'octroi d'un volume de prêts excessif dans le passé plutôt qu'à une contraction du crédit, si bien qu'un assainissement du système bancaire ne conduira pas à une expansion du crédit (Meltzer, 2001). En outre, les conditions de crédit et sa croissance sont généralement considérées comme des facteurs endogènes qui amplifient l'impact des modifications de la politique monétaire plutôt qu'ils n'engendrent des effets autonomes positifs (Bernanke, 1995). Ainsi, le crédit pourrait ne pas augmenter en l'absence d'une modification de la politique macroéconomique ou d'un fort accroissement de la demande, même si le secteur bancaire retrouvait sa santé. Il n'en demeure pas moins qu'une fois que l'économie retrouve un sentier de croissance durable, le mécanisme de transmission représenté par le crédit doit jouer un rôle important en soutenant la reprise, étant donné le rôle relativement restreint que jouent les marchés d'actions au Japon. Par conséquent, le redressement du crédit est incontestablement une condition nécessaire à une croissance durable, même si elle n'est pas forcément suffisante (voir plus loin).

Tableau 4. **Composition des actifs bancaires**
Milliers de milliards de yen

| Exercice | Caisse et dépôts | | | | Prêts | | Obligations publiques | | Actions | | Actifs totaux |
|----------|------------------|----------|---|----------|--------|----------|-----------------------|----------|---------|----------|---------------|
| | Valeur | Part (%) | Comptes courants détenus par la Banque du Japon | | Valeur | Part (%) | Valeur | Part (%) | Valeur | Part (%) | Valeur |
| | | | Valeur | Part (%) | | | | | | | |
| 1990 | 139.0 | 12.5 | 5.3 | 0.5 | 692.2 | 62.3 | 70.6 | 6.4 | 68.4 | 6.2 | 1 111.3 |
| 1995 | 146.9 | 13.1 | 3.4 | 0.3 | 727.3 | 64.7 | 80.2 | 7.1 | 62.2 | 5.5 | 1 124.8 |
| 1998 | 132.7 | 11.5 | 5.8 | 0.5 | 728.8 | 63.4 | 87.1 | 7.6 | 55.1 | 4.8 | 1 149.6 |
| 1999 | 145.6 | 12.8 | 14.5 | 1.3 | 692.7 | 60.7 | 124.3 | 10.9 | 65.5 | 5.7 | 1 140.5 |
| 2000 | 149.9 | 12.5 | 5.1 | 0.4 | 698.7 | 58.3 | 157.3 | 13.1 | 49.9 | 4.2 | 1 197.6 |
| 2001 | 159.3 | 13.7 | 27.0 | 2.3 | 680.6 | 58.5 | 140.4 | 12.1 | 44.5 | 3.8 | 1 163.9 |
| 2002 | 160.9 | 13.8 | 29.2 | 2.5 | 652.1 | 56.0 | 169.4 | 14.5 | 29.6 | 2.5 | 1 165.2 |

Source : Banque du Japon, *Flow of Funds*.

Enfin, l'impact du processus actuel d'assouplissement quantitatif sur le yen est relativement ambigu, étant donné que le taux de change subit l'influence de nombreux facteurs. Les taux d'intérêt nominaux ne pouvant être inférieurs à zéro, le taux d'intérêt réel reste nettement positif du fait de la déflation. La parité des taux d'intérêt ne favorise donc pas nécessairement une dépréciation. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, les transferts de fonds vers les marchés financiers étrangers n'ont pas affaibli le yen. Après que la Banque du Japon a adopté sa politique d'assouplissement quantitatif, en mars 2001, le yen a perdu 6 pour cent, passant de 125 yen pour un dollar à 133 yen en février 2002. Cependant, ce recul a été largement compensé par une appréciation de 12 pour cent, à 119 yen pour un dollar, jusqu'en août 2002. Après s'être stabilisé autour de ce niveau pendant un an, le yen s'est à nouveau apprécié à quelque 110 yen pour un dollar à la fin de septembre 2003. La Banque du Japon est activement intervenue pour le compte du ministère des Finances au deuxième trimestre de 2002 et pendant les trois premiers trimestres de 2003, lorsque le marché des changes a été le théâtre de mouvements spéculatifs. Le volume des interventions a atteint 4 000 milliards de yen (0.8 pour cent du PIB) en 2002 et près de 13 500 milliards (2.7 pour cent du PIB) sur les neuf premiers mois de 2003.

En conclusion, l'analyse présentée ci-dessus montre que la politique d'assouplissement quantitatif consistant à accroître la base monétaire n'a eu qu'un impact positif limité sur l'économie, et ce pour un certain nombre de raisons :

- L'effet de rééquilibrage des portefeuilles a été très limité en raison du faible coût d'opportunité de la détention d'actifs liquides, de la fragilité du secteur financier qui a favorisé la détention d'encaisses de précaution et de l'aversion des ménages et des établissements financiers à l'égard des risques.
- Le mécanisme de transmission par le crédit n'a pas fonctionné.
- L'assouplissement quantitatif n'a pas eu d'effet sensible sur le taux de change.

Cela étant, la stratégie monétaire actuelle consistant à accroître les achats d'obligations d'État à long terme de manière à atteindre l'objectif quantitatif attire le secteur privé sur ce marché. Il se pourrait donc que les établissements financiers subissent des moins-values importantes sur leurs portefeuilles d'obligations une fois passée la période de déflation, si bien que la stratégie de sortie sera d'autant plus compliquée. La Banque du Japon s'efforce actuellement de rétablir le mécanisme de transmission par le crédit en achetant des actions aux banques et en facilitant le financement des PME grâce au développement de marchés de titres et de papiers commerciaux adossés à des actifs. Cependant, il reste à savoir si cette stratégie, accompagnée de mesures destinées à accélérer la résolution du

problème des créances improductives, pourra ramener le revenu nominal sur un sentier de croissance durable dans un proche avenir.

Comment la politique monétaire peut-elle contribuer à rétablir une croissance durable du revenu nominal ?

Étant donné que les taux d'intérêt ne peuvent pas être inférieurs à zéro et que les difficultés du secteur bancaire limitent l'efficacité de la politique monétaire, les autorités monétaires ont déclaré à plusieurs reprises qu'elles avaient déjà épuisé tous les moyens d'action dont elles disposaient. Il a toutefois été proposé qu'elle ait recours à un certain nombre d'autres instruments, à savoir : des mesures destinées à accroître directement ou indirectement les prix des actifs afin de compléter le rééquilibrage des portefeuilles par le secteur privé, modifier le régime de change afin de stimuler l'économie et influencer sur les anticipations d'inflation afin de faire baisser les taux d'intérêt réels.

Ainsi qu'on l'a vu dans de précédentes *Études économiques*, pour renforcer la stratégie actuelle d'assouplissement quantitatif, la Banque du Japon peut notamment acheter une plus large gamme d'actifs. Elle pourrait ainsi encourager un transfert de fonds privés vers des actifs à risques, ce qui stimulerait à son tour l'économie. Une augmentation des prix des actifs pourrait aussi atténuer une des principales contraintes qui pèsent sur les mécanismes de transmission par le crédit en faisant baisser les coûts de financement externes grâce à une revalorisation des garanties. De fait, la banque centrale s'est déjà engagée dans cette direction en achetant des actions détenues par des banques privées. Bien que son principal objet soit de réduire le volume excessif d'actions que les banques ont en portefeuille pour des raisons prudentielles, cette opération contribue en fait à éviter une baisse des cours des actions au cas où les banques les céderaient sur le marché. La décision récente de la Banque du Japon d'acheter des titres et des papiers commerciaux adossés à des actifs pourrait aussi faciliter un rééquilibrage des portefeuilles des petites entreprises en accroissant leur capacité d'investissement ou les encourageant à acquérir d'autres actifs. Il serait utile que la banque centrale achète des actifs titrisés tels que des parts de fonds de placement cotés en bourse, qui sont reliés à un indice des cours des actions, ou des parts de fonds immobiliers, car cela pourrait influencer sur les prix des actifs réels tout en limitant les distorsions des prix relatifs des actifs particuliers sous-jacents. Étant donné que les actifs titrisés peuvent plus facilement se substituer à des actifs liquides que les actifs réels sous-jacents, le développement de ces produits financiers, dont les marchés sont actuellement étroits, pourrait encourager une réaffectation des fonds détenus par les ménages et les établissements financiers. Par conséquent, les achats auxquels la Banque du Japon devrait procéder pour obtenir un effet nettement positif ne seraient pas nécessairement importants. L'un des avantages de cette option par comparaison avec la stratégie actuelle est qu'elle pour-

rait faciliter dans une certaine mesure la sortie de la déflation, puisque les prix de ces actifs réels vont sans doute augmenter lorsque les anticipations d'inflation s'intensifieront. La situation serait donc très différente de celle qu'entraîne la stratégie actuelle, consistant à acheter principalement des obligations d'État, lesquelles vont sans doute voir leurs cours diminuer lorsque la déflation aura disparu. La banque centrale détient actuellement 60 000 milliards de yen (12 pour cent du PIB) d'obligations d'État à long terme, tandis que les banques privées en détiennent pour 80 000 milliards de yen²⁷. Étant donné néanmoins la taille limitée des marchés des actifs titrisés, l'achat de ce seul type d'actifs ne pourrait compenser l'impact d'une éventuelle baisse des cours des obligations accompagnée d'un renforcement des anticipations inflationnistes.

On a souvent dit que l'un des moyens les plus faciles de sortir de la déflation serait de laisser le taux de change se déprécier (McCallum, 2001 et Svensson, 2000). Une baisse du yen atténuerait la déflation en stimulant l'activité et en faisant augmenter les prix à l'importation, mais il reste à savoir comment obtenir la dépréciation souhaitée et comment maintenir le taux de change à un niveau approprié. Une possibilité serait de procéder à des interventions massives sur les marchés des changes. De telles interventions peuvent être financées par l'émission de monnaie et n'entraînent donc pas nécessairement de ponction sur les réserves de change. Il a également été suggéré de déprécier la monnaie en fixant un objectif en termes de niveau de prix, afin d'engendrer des anticipations de dépréciation monétaire, puis de maintenir le taux de change au niveau auquel il tomberait ainsi. Cependant, une telle stratégie pourrait engendrer des réactions négatives de la part d'autres pays, l'empêchant de porter ses fruits. Pour résumer, une dépréciation du yen nécessiterait probablement une approche multilatérale. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, l'intervention active des autorités en 2002 et pendant les neuf premiers mois de 2003 a visé à lutter contre les mouvements spéculatifs sur le marché des changes. Cette approche permet donc effectivement de stabiliser le taux de change lorsqu'il est soumis à des pressions à la hausse.

Une autre option largement envisagée consiste, pour la Banque du Japon, à s'engager sur un objectif d'inflation spécifique. Cependant, il est difficile de s'engager de façon crédible sur un objectif d'inflation spécifique étant donné que l'imprévisibilité du mécanisme de transmission et l'inefficacité des moyens d'action empêchent de dire avec la moindre certitude à quel moment l'objectif pourra être atteint (voir l'*Étude* de 2002). Ainsi qu'on l'a noté plus haut, les contraintes pesant sur le mécanisme de transmission limitent pour l'instant l'impact de la politique monétaire. À mesure que ces obstacles seront surmontés, la Banque du Japon devra mettre en place un cadre clair pour la gestion monétaire, de manière à éviter d'aller au-delà ou en deçà du taux d'inflation optimal. Cela est d'autant plus important que les marchés commencent à s'inquiéter de la levée éventuelle des mesures d'assouplissement quantitatif, compte tenu de la reprise qui s'est amorcée. Un risque serait que le volume important des réserves actuel-

les, largement supérieur aux besoins, engendre de l'hyperinflation. D'un autre côté, une politique excessivement restrictive éliminerait rapidement des pressions inflationnistes, replongeant l'économie dans la déflation. Étant donné l'existence d'une marge considérable de ressources inutilisées, ce dernier risque est sans doute le plus important à l'heure actuelle.

Par conséquent, le cadre monétaire doit avant tout viser à réduire le risque de retour à la déflation et permettre de légers dépassements temporaires du niveau d'inflation, tant que ce risque subsiste. Une option consisterait à s'engager à poursuivre la politique d'assouplissement monétaire pendant une période plus longue qu'il ne serait normalement nécessaire. Il serait possible par exemple de fixer le taux d'intérêt à un niveau inférieur à celui que suggère la règle de Taylor ou de s'engager à mener une politique de taux d'intérêt zéro²⁸. Un tel engagement pourrait freiner la hausse des taux d'intérêt à long terme et stimuler davantage l'économie une fois que les anticipations d'inflation deviendraient positives. À cet égard, la Banque du Japon a récemment précisé son engagement à poursuivre la politique d'assouplissement quantitatif en indiquant deux conditions qui devraient être réunies pour qu'elle modifie sa stratégie²⁹. Elle laisse par ailleurs penser qu'elle pourrait poursuivre la politique d'assouplissement quantitatif dans certaines même si ces deux conditions étaient réunies. Pour renforcer encore la crédibilité de la politique monétaire, la fixation d'un objectif en matière de niveau de prix serait également utile (Woodford et Eggertsson, 2003). Étant donné que cette approche permet une hausse ou un dérapage temporaire de l'inflation pendant la période de transition – afin de permettre au niveau de prix de rattraper l'objectif après une période de déflation – elle renforcerait l'engagement en matière d'inflation. La fixation d'objectifs de niveau de prix renforce automatiquement la crédibilité des politiques inflationnistes lorsque des chocs négatifs se produisent, puisqu'un écart plus important entre l'objectif d'inflation et le niveau effectif de l'inflation exige une politique plus délibérément inflationniste. L'objectif d'inflation ou de niveau de prix en longue période devra aussi être suffisamment élevé³⁰. Selon une étude, une économie dont l'objectif d'inflation est zéro risque plus de retomber dans la déflation à la suite d'un choc négatif qu'une économie visant un taux d'inflation plus élevé³¹. Les erreurs de mesure dont souffre souvent l'indice des prix à la consommation et la nécessité de laisser la possibilité de taux d'intérêt réel négatif rendent également souhaitable la fixation d'un objectif de taux d'inflation positif. En outre, compte tenu du risque de rigidité en termes nominaux à des taux d'inflation très faibles, le fait de viser un taux d'inflation proche de zéro pourrait limiter l'ampleur des ajustements de salaires et de prix en cas de choc au niveau de la demande, ce qui risquerait d'amplifier les fluctuations du chômage et de la production (voir encadré 1)³².

L'achat d'un plus large éventail d'actifs, dont des actifs réels et des actifs étrangers, améliorerait aussi la crédibilité de l'engagement de la Banque du Japon de mettre un terme à la déflation (encadré 2). Le simple engagement d'atteindre

Encadré 2. Engagement de mettre un terme à la déflation

Un certain nombre d'études récentes examinent le rôle des anticipations dans le passage à une inflation positive. Leurs auteurs considèrent en général que, bien que les taux d'intérêt ne puissent pas être inférieurs à zéro, la Banque du Japon a stimulé l'économie en engendrant des anticipations d'inflation positive et donc en abaissant le taux d'intérêt réel. Il est indispensable, pour mener une telle politique, que les autorités s'engagent de façon crédible sur certains objectifs ou certaines règles visant une inflation positive. D'après l'une des premières études consacrées à cette question (Krugman, 1998), une augmentation de la masse monétaire n'a pas d'effet en présence d'une trappe à liquidités, tant que le secteur privé s'attend à ce que cette augmentation soit par la suite inversée. D'où la nécessité d'un objectif d'inflation afin de modifier les anticipations des agents privés. Cependant, des études ultérieures font valoir que la promesse d'un objectif d'inflation est inefficace si elle ne s'accompagne pas d'autres mesures rendant cet engagement contraignant. Bien que la banque centrale soit incitée, dans la mesure où les taux d'intérêt ne peuvent pas être inférieurs à zéro, à s'engager sur un objectif d'inflation, lorsque les pressions déflationnistes se dissipent, l'inflation optimale *ex post* peut se révéler inférieure au niveau précédemment retenu. Dans ce cas, la banque centrale sera incitée à revenir sur son engagement. Si les agents privés sont rationnels, l'objectif d'inflation est manifestement inefficace lorsque les autorités ont la possibilité de revenir a posteriori sur leur engagement et ont intérêt à le faire (Eggertsson, 2003). Un moyen de les en empêcher consiste à rendre l'engagement contraignant au moyen d'autres mesures qui pénaliseraient les autorités en cas de renoncement. Par exemple, une réduction d'impôt financée par des obligations publiques ou par l'achat d'actifs réels par les autorités pourrait rendre le renoncement moins intéressant, puisqu'une poursuite de la déflation accroîtrait la valeur réelle de la dette publique ou se solderait par des moins-values sur les actifs réels. Cela étant, de telles mesures nécessitent un accord entre la banque centrale et les autorités budgétaires, ce qui peut se révéler difficile dans la pratique, étant donné la relative indépendance de la Banque du Japon à l'heure actuelle.

un certain taux d'inflation ou niveau de prix risquerait de ne pas être crédible, car la banque centrale pourrait être poussée à revenir sur son engagement préalable une fois que les pressions déflationnistes disparaîtraient. À ce stade, le taux d'inflation optimal *ex post* pourrait être inférieur au taux précédemment retenu comme cible. Cependant, l'achat d'actifs réels inciterait sans doute fortement la Banque du Japon à atteindre le taux d'inflation retenu comme objectif, puisqu'elle risquerait de subir des moins-values importantes si elle ne le faisait pas. Bien que l'on fasse souvent valoir que l'achat d'actifs à risque par la Banque du Japon augmenterait inévitablement le coût budgétaire potentiel des moins-values qu'elle subirait, le fait qu'elle serait incitée à réduire au minimum les coûts budgétaires

renforcerait son engagement vis-à-vis de l'objectif d'inflation. De la même manière, l'achat d'actifs étrangers par la banque centrale pourrait avoir un effet contraignant équivalent puisque des pressions à la baisse sur le yen, s'accompagnant éventuellement d'une augmentation des anticipations d'inflation, engendrerait des plus-values sur les actifs extérieurs.

Améliorer la santé du secteur bancaire

Le dysfonctionnement du mécanisme de transmission par le crédit est l'un des principaux facteurs qui ont limité l'impact de la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon. Comme on l'a noté plus haut, des facteurs tenant aussi bien à la demande qu'à l'offre expliquent pourquoi cette politique n'a pas permis d'inverser la baisse du crédit bancaire qui s'était amorcée au milieu des années 90. Il est clair que les facteurs touchant la demande et l'offre sont étroitement liés et que des liens de cause à effet existent dans les deux sens. La stagnation économique réduit la demande de nouveaux prêts, de même que la capacité des entreprises à rembourser leurs emprunts. Il en résulte des taux d'impayés qui nuisent à la santé financière des banques. Simultanément, la capacité de prêt des banques est limitée par la nécessité de protéger la bonne santé de leurs bilans, ce qui oblige les banques à réduire leur portefeuille d'actifs à risque, et donc ne permet pas à la politique monétaire d'exercer pleinement ses effets. Cette dernière relation est mise en évidence par le fait que les banques qui détenaient initialement la plus forte proportion de créances improductives et qui avaient les coefficients de réserve les plus faibles au titre des pertes sur prêts sont celles dont les prêts ont accusé la plus forte baisse entre 2000 et 2002 (Dell'Ariccia, 2003). Il n'y a pas de contraction du crédit au niveau global – en fait, le secteur des entreprises non financières est en situation de créancier net –, mais les flux monétaires vers les placements sans risques limitent le volume des crédits susceptibles d'être consentis à de nouveaux emprunteurs potentiels, notamment les petites entreprises. Si le crédit bancaire total a diminué de 12 pour cent depuis 1995, le crédit aux petites et moyennes entreprises a accusé un recul deux fois plus important.

Abstraction faite de la baisse du niveau global des prêts, les problèmes du secteur bancaire ont pesé sur la croissance en favorisant les entreprises les plus faibles dans la répartition des crédits. Cette situation résulte du mécanisme suivant. Les ressources propres des banques s'étant dégradées, celles-ci ont nettement intérêt à consentir des prêts à leurs clients importants, mais néanmoins fragiles, afin d'éviter d'enregistrer de nouvelles pertes sur prêts et de maintenir leur niveau de fonds propres. Cela aboutit à une politique de renouvellement constant des prêts, par laquelle les banques prêtent aux entreprises en difficulté afin d'éviter ou de retarder leur faillite. Il semblerait que, dans certains cas, les grandes entreprises aient beaucoup plus de chances d'obtenir de nouveaux cré-

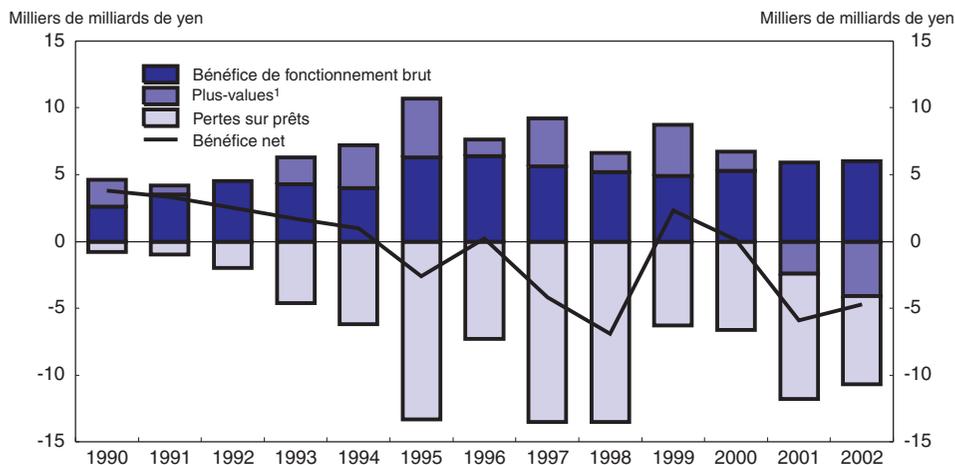
dits si elles sont dans une mauvaise situation financière (Peek et Rosengren, 2003)³³. En outre, ces entreprises continuent d'enregistrer de mauvais résultats après avoir reçu des prêts supplémentaires. De ce fait, la tendance à consentir des crédits aux entreprises qui sont relativement moins productives affaiblit les perspectives de croissance et ralentit les restructurations d'entreprises. Les réductions de prix opérées par ces entreprises en difficulté, mais protégées, tendent aussi à accroître les pressions déflationnistes tout en ayant des effets défavorables sur les entreprises viables. Par ailleurs, la fourniture de capitaux aux entreprises en difficulté nuit aux perspectives à long terme des banques en ralentissant le développement d'une clientèle plus dynamique. Cela a posé un sérieux problème dans le passé, et bien que l'évaluation plus stricte à laquelle est désormais soumise la qualité des actifs ait contribué à améliorer la situation, des efforts doivent encore être faits. En résumé, si les mauvaises performances macroéconomiques sont une des causes fondamentales de la faiblesse du secteur financier, les problèmes de ce secteur sont parmi les facteurs qui nuisent aux perspectives de croissance. Une reprise de l'activité de crédit des banques, qui demeurent les principaux acteurs du système financier japonais, est indispensable à une expansion économique robuste et durable.

Le problème des créances improductives a pesé sur la santé financière du secteur bancaire

Le secteur bancaire n'a pas dégagé une seule fois un bénéfice net d'exploitation depuis l'exercice 1992. Au cours des années 90, cependant, les banques sont parvenues à compenser les deux tiers environ de leurs pertes d'exploitation cumulées par des plus-values sur la vente d'actions et de terrains achetés avant la formation de la bulle. Les plus-values ont permis aux banques d'éviter des pertes nettes pendant la quasi-totalité des exercices au cours des années 90, à l'exception de trois d'entre eux (graphique 21), mais cela n'a pas empêché la faillite de plusieurs banques, dont trois grandes. Cependant, les possibilités de plus-values étaient largement épuisées à la fin des années 90. Les plus-values ayant laissé la place à des moins-values durant les exercices 2001 et 2002, le secteur bancaire est devenu de plus en plus vulnérable. De fait, les pertes nettes se sont élevées à près de 10 000 milliards de yen (2 pour cent du PIB) au cours des deux dernières années. Ces pertes se sont produites en dépit de la politique d'assouplissement quantitatif de la Banque du Japon, visant à soutenir la rentabilité des banques en leur fournissant des liquidités abondantes à des taux d'intérêt proches de zéro.

Les pertes d'exploitation régulièrement enregistrées sont essentiellement dues au problème des créances improductives, qui a fait subir des pertes de 87 000 milliards de yen (17 pour cent du PIB de 2002) aux banques depuis 1993 (tableau 5). Bien que le résultat brut d'exploitation ait marqué une légère aug-

Graphique 21. Rentabilité du secteur bancaire japonais



1. Sur les titres et les biens immobiliers.

Source : Fukao (2003).

mentation tendancielle depuis l'exercice financier 1999, il reste inférieur aux pertes sur prêts. Ces pertes reflètent à la fois la conjoncture défavorable et l'application plus stricte des normes de crédit, qui ont tendance à accroître le volume des provisionnements requis. Le renforcement de l'autoévaluation des actifs a notamment résulté des inspections spéciales de l'ASF concernant la classification des gros emprunteurs en 2002 et 2003.

La deuxième série d'enquêtes spéciales a porté sur 167 emprunteurs, dont 142 qui avaient déjà fait l'objet de la première série d'enquêtes en 2001 (voir l'Étude de 2002), pour des prêts d'un montant total de 14 400 milliards de yen consentis par les 11 grandes banques. Elle a ainsi couvert la plupart des grandes entreprises dont les actions ou la notation avaient fortement chuté. À la suite de l'adoption pour ces enquêtes spéciales de la méthode de l'actualisation des flux de trésorerie, les banques ont été obligées d'accroître leurs provisions de 500 milliards de yen, tout en passant par profits et pertes 800 milliards de yen de créances improductives. Un total de 2 400 milliards de yen – 17 pour cent des prêts visés par l'enquête – ont été déclassés, proportion relativement faible par comparaison avec la première série d'enquêtes, où plus de la moitié des prêts avaient subi le même sort. Cela signifie que l'évaluation des créances par les banques se rapproche progressivement de celle de l'ASF, conclusion que confirment les inspections régulières de l'ASF³⁴. Plus de 90 pour cent des prêts déclassés avaient été consentis à des entreprises appartenant aux secteurs du commerce de

Tableau 5. **Bilan du secteur bancaire japonais**¹
Milliers de milliards de yen

| Exercice financier | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Marge de prêts (A) | 7.1 | 8.9 | 9.8 | 9.2 | 9.7 | 10.8 | 10.7 | 10.0 | 9.6 | 9.7 | 9.4 | 9.8 | 9.7 |
| Autres recettes (B) ² | 2.6 | 2.2 | 2.5 | 2.8 | 2.1 | 3.3 | 3.7 | 3.6 | 3.1 | 2.5 | 3.0 | 3.1 | 3.2 |
| Dépenses de fonctionnement (C) | 7.1 | 7.5 | 7.7 | 7.7 | 7.8 | 7.8 | 8.0 | 8.0 | 7.5 | 7.3 | 7.1 | 7.0 | 6.8 |
| Salaires et traitements | 3.7 | 3.9 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 3.6 | 3.5 | 3.4 | 3.2 | 3.0 |
| Bénéfice brut de fonctionnement (D) = (A) + (B) – (C) | 2.6 | 3.5 | 4.5 | 4.3 | 4.0 | 6.3 | 6.4 | 5.6 | 5.2 | 4.9 | 5.3 | 5.9 | 6.0 |
| Perte sur prêts (E) | 0.8 | 1.0 | 2.0 | 4.6 | 6.2 | 13.3 | 7.3 | 13.5 | 13.5 | 6.3 | 6.6 | 9.4 | 6.6 |
| Bénéfice net de fonctionnement (F) = (D) – (E) | 1.8 | 2.5 | 2.5 | -0.4 | -2.2 | -7.0 | -1.0 | -7.9 | -8.3 | -1.4 | -1.3 | -3.5 | -0.6 |
| Plus-values réalisées (G) ³ | 2.0 | 0.7 | 0.0 | 2.0 | 3.2 | 4.4 | 1.2 | 3.6 | 1.4 | 3.8 | 1.4 | -2.4 | -4.1 |
| Bénéfice net (F) + (G) | 3.8 | 3.3 | 2.5 | 1.7 | 1.0 | -2.6 | 0.2 | -4.2 | -6.9 | 2.3 | 0.1 | -5.9 | -4.7 |
| Actifs | 927.6 | 914.4 | 859.5 | 849.8 | 845.0 | 848.2 | 856.0 | 848.0 | 759.7 | 737.2 | 804.3 | 772.0 | 751.4 |
| Encours des prêts | 522.0 | 537.0 | 542.0 | 539.0 | 539.0 | 554.0 | 563.0 | 536.0 | 492.0 | 476.0 | 474.0 | 465.0 | 440.4 |

1. Ensemble des banques commerciales.

2. Les autres recettes (B) couvrent tous les autres bénéfices tels que les bénéfices réalisés sur les transactions et les commissions, mais excluent les plus-values réalisées sur les titres et les biens immobiliers.

3. Les plus-values réalisées couvrent les gains réalisés sur les titres et les biens immobiliers.

Source : Fukao (2003) et Banque du Japon, *Monthly Report*, août 2003.

gros et de détail, de la construction, de l'immobilier et des services financiers, banques exceptées.

Les importantes pertes sur prêts et la baisse des cours des actions ont réduit les fonds propres des banques opérant à l'échelle internationale de plus de 11 pour cent entre mars 2001 et mars 2002 (tableau 6). De ce fait, celles-ci ont été forcées de réduire leur activité de prêt pour accélérer la cession des créances improductives et protéger leurs bilans. En dépit d'une diminution de 8 pour cent des actifs pondérés en fonction des risques durant l'exercice 2001, le ratio de fonds propres est passé de 11.0 à 10.6 pour cent. Étant donné que les portefeuilles d'actions dépassent d'un quart environ les fonds propres de catégorie I, les fluctuations du marché boursier risquent de faire passer les fonds propres de certaines banques sous la barre des 8 pour cent. Outre la diminution du volume des fonds propres, la qualité de ceux-ci est aussi en cause. *Premièrement*, le secteur de l'assurance vie (autre segment du secteur financier en difficulté) et le secteur bancaire se fournissent mutuellement un volume important de capitaux, d'où un comptage multiple des fonds propres. *Deuxièmement*, les éléments d'actif représentés par des économies d'impôts constatées d'avance, introduits en 1998, ont pratiquement doublé, au point d'atteindre près de 40 pour cent des fonds pro-

Tableau 6. **Fonds propres du secteur bancaire**¹
Milliers de milliards de yen

| | Mars 2001 | Sept. 2001 | Mars 2002 | Pourcentage de variation sur l'année se terminant en mars 2002 |
|---|-----------|------------|-----------|--|
| Catégorie I (A) | 21.8 | 19.9 | 18.3 | -16.1 |
| Catégorie II (B) | 16.1 | 15.3 | 15.3 | -5.0 |
| Total des fonds propres (A + B = C) | 37.9 | 35.2 | 33.6 | -11.3 |
| Actifs pondérés en fonction des risques (D) | 343.5 | 329.2 | 316.6 | -7.8 |
| Prêts | 304.5 | 298.3 | 289.1 | -5.1 |
| Titres | 31.6 | 25.4 | 24.6 | -19.6 |
| Ratio de fonds propres (C/D) | 11.0 | 10.7 | 10.6 | |
| Composants des fonds propres | | | | |
| Fonds publics (F) | 4.6 | 4.6 | 4.6 | 0.0 |
| En pourcentage des fonds propres de catégorie I (F/A) | 21.1 | 23.1 | 25.1 | |
| Économies d'impôts futures (G) | 4.7 | 6.6 | 7.2 | 53.2 |
| En pourcentage des fonds propres de catégorie I (G/A) | 21.6 | 33.2 | 39.3 | |
| Fonds propres corrigés (C - F - G = H) | 28.7 | 24.1 | 21.9 | -23.7 |
| Ratio de fonds propres corrigés (H/D) | 8.3 | 7.3 | 6.9 | |

1. Ce tableau présente les fonds propres des banques opérant à l'échelle internationale - 20 au total - qui sont assujetties au ratio de 8 % de fonds propres. Les banques intérieures ne sont tenues qu'à un ratio de 4 %.

Source : Banque du Japon.

pres de catégorie I des banques au cours de l'exercice 2001³⁵. Or, les banques ne peuvent bénéficier de déductions fiscales pour pertes sur prêts que lorsque celles-ci sont officiellement reconnues, c'est-à-dire ôtées du bilan. Par conséquent, une forte proportion de provisions au titre de créances improductives n'est pas reconnue par les autorités fiscales. Comme ces provisions pourraient donner lieu à une réduction de la charge fiscale future lorsque les emprunteurs auront fait défaut, elles sont en partie comptabilisées dans les fonds propres sous la forme d'économies d'impôts constatées d'avance. Cependant, pour que cet élément d'actif ait la moindre valeur, il faut que les banques dégagent des revenus imposables³⁶. La longue série de pertes enregistrées par les banques et les perspectives limitées de bénéfices donnent à penser que la valeur effective des économies d'impôts constatées d'avance sera sans doute assez faible. Si elles n'étaient pas prises en compte, cependant, les banques seraient sérieusement sous-capitalisées. D'après l'ASF, le ratio de fonds propres des grandes banques déduction faite des économies d'impôts constatées d'avance se serait établi à 5.5 pour cent en septembre 2002, soit à peu près la moitié du niveau indiqué et beaucoup moins que le seuil de 8 pour cent.

Le risque que présente l'utilisation des économies d'impôts constatées d'avance a été illustré à l'occasion de l'injection de fonds publics pour recapitaliser le groupe bancaire Resona, en mai 2003. Un auditeur indépendant avait remarqué que les économies d'impôts constatées d'avance, qui représentaient 77 pour cent de la totalité des fonds propres de la banque, étaient nettement surestimées. L'intervention de l'auditeur n'avait pas été motivée par une modification des règles concernant les économies d'impôts constatées d'avance, mais par les mesures prises dans le cadre du programme d'octobre 2002 (voir plus loin) pour renforcer le rôle des auditeurs. Ceux-ci doivent désormais vérifier non seulement l'évaluation des prêts et leur provisionnement, mais aussi évaluer la viabilité des banques (audit de la continuité d'exploitation). Par ailleurs, le calcul des fonds propres, qui s'appuyait auparavant sur des autoévaluations réalisées par les banques, doit également faire l'objet d'un examen de la part d'auditeurs externes. L'Institut japonais des experts comptables a demandé à ses membres d'adopter des règles d'évaluation plus strictes pour les économies d'impôts constatées d'avance des grandes banques, soulignant la nécessité de vérifier les estimations des flux futurs de revenus imposables.

Le ratio de fonds propres de la banque Resona s'est trouvé ramené à moins de 4 pour cent après déduction des économies d'impôts constatées d'avance, si bien qu'elle a été obligée de demander un apport de 2 000 milliards de yen de fonds publics. Celui-ci a fait passer le ratio à plus de 12 pour cent, l'État devenant ainsi le premier actionnaire de la banque³⁷. Par conséquent, c'est à lui qu'il appartient de redresser la banque Resona afin de récupérer les fonds publics injectés et d'éviter de faire peser de nouvelles charges sur les contribuables. Environ 140 cadres dirigeants de la banque, dont son Président, ont été for-

cés de démissionner. Le plan de redressement de la banque consiste à la fois à réduire les effectifs et le nombre de succursales de 40 pour cent, et à abaisser de 30 pour cent la rémunération des salariés restants. En outre, Resona a adopté une structure de gouvernance fondée sur le modèle américain dans laquelle trois comités distincts, composés principalement de personnes étrangères à l'entreprise, sont chargés des nominations, des rémunérations et de l'audit. La décision d'appliquer strictement les règles en vigueur est une évolution positive de nature à encourager d'autres banques qui surestiment leurs économies d'impôts futures à lever davantage de capitaux. En outre, l'indépendance dont l'auditeur a fait preuve, qui contraste vivement avec les relations traditionnellement étroites unissant les auditeurs aux banques, devrait contribuer à accroître la confiance dans la volonté des autorités de s'attaquer aux problèmes fondamentaux.

La stratégie adoptée par le gouvernement pour améliorer la santé du secteur bancaire

En octobre 2002, le gouvernement a annoncé le Programme de redressement financier destiné à remédier aux problèmes du secteur bancaire en :

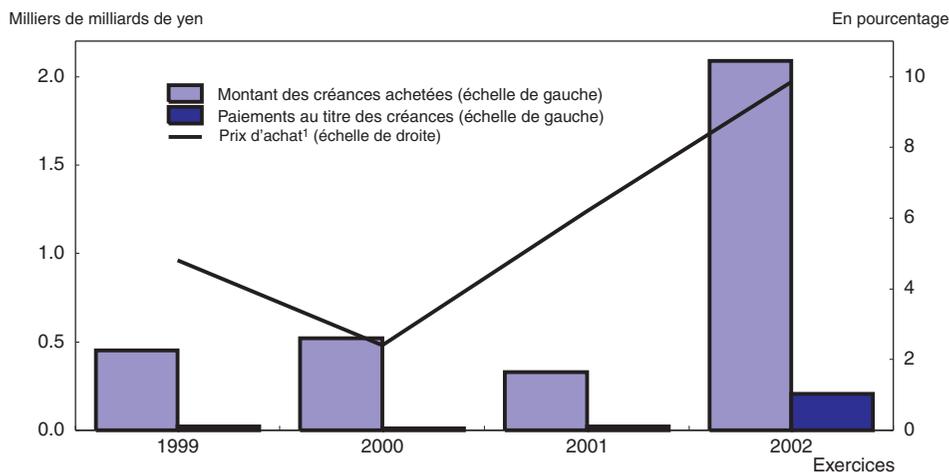
- *Renforçant l'évaluation des actifs et le provisionnement des prêts* : Outre les inspections spéciales mentionnées plus haut, l'ASF a donné pour instruction aux grandes banques d'utiliser la méthode d'actualisation des flux financiers³⁸ dans le calcul des réserves nécessaires pour couvrir les pertes potentielles sur les prêts aux gros emprunteurs « sous surveillance spéciale » et présentant un « risque de défaillance »³⁹. À la suite de la deuxième inspection spéciale, on estime que les banques ont constitué 500 milliards de yen de provisions supplémentaires au titre des pertes sur prêts, si bien que la couverture de prêts sous surveillance spéciale est passée de 22 pour cent en septembre 2002 à 35 pour cent en avril 2003. Des mesures ont également été prises pour améliorer la qualité des inspections sur place⁴⁰ et la classification des prêts aux PME.
- *Accélérant la liquidation des créances improductives* : l'ASF a donné pour instruction aux banques, en avril 2002, de se défaire de 50 pour cent des créances classées comme douteuses ou dans une catégorie inférieure dans un délai d'un an et 80 pour cent dans un délai de deux ans. En outre, elle s'est fixé pour objectif de réduire de moitié la proportion de créances improductives détenues par les grandes banques d'ici à mars 2005 par rapport à son niveau de mars 2002, qui était de 8.4 pour cent de l'encours total des créances. En revanche, aucun objectif chiffré n'a encore été retenu pour les banques régionales, qui détiennent un tiers des créances improductives du secteur bancaire.

La Société de recouvrement et de liquidation (SRL)⁴¹ et la Société pour la revitalisation industrielle (SRI) contribuent à promouvoir les restructurations d'entreprises et à accélérer la liquidation des créances improductives en rache-

tant ces créances aux banques jusqu'en mars 2005. Toutefois, ces deux institutions, financées sur des fonds publics, visent différentes catégories de créances et d'entreprises. La SRL ne rachète, aux termes de la loi, que les créances sur des entreprises présentant un « risque de défaillance » ou classées dans une catégorie inférieure, et vise les petites entreprises. La participation de la SRL aux adjudications de créances improductives a permis d'étoffer le marché, et elle a remporté près d'un quart des enchères. Depuis 2002, le montant des créances achetées a plus que quadruplé, pour atteindre 2 000 milliards de yen, tandis que le prix d'achat moyen a doublé, passant de 5 à 10 pour cent de la valeur comptable initiale des créances (graphique 22). La SRL applique une série de critères pour déterminer quelles entreprises peuvent être réhabilitées. Entre novembre 2001 et mars 2003, elle a accepté 110 entreprises, dont 27 faisaient l'objet d'un redressement judiciaire et 83 étaient couvertes par des accords privés. L'objectif de la SRL est de céder ses actifs dans un délai de trois ans après leur acquisition.

La SRI, en revanche, achète des actifs de meilleure qualité – essentiellement les créances sur des entreprises « sous surveillance spéciale ». L'objectif est de promouvoir la restructuration des entreprises viables en achetant leurs créances, principalement celles auprès de banques secondaires, la banque principale et la SRI restant les gros créanciers. Ainsi, les grandes banques devraient être mieux à même d'aider leurs clients en difficulté, en évitant les conflits qui nais-

Graphique 22. **Créances achetées par la Société de recouvrement et de liquidation**



1. Égal aux paiements au titre des créances divisés par le montant total des créances achetées.

Source : Société de recouvrement et de liquidation.

sent généralement entre créanciers dans le cadre d'accords fondés sur les « conditions de Londres »⁴². Dès sa création, en avril 2003, la SRI a commencé à identifier un certain nombre d'entreprises potentielles. Les trois premières, dont une compagnie d'autocars de Kyushu assurant 600 liaisons, ont été annoncées en août. Ces compagnies ont été choisies en partie en raison de leur rôle important dans l'économie locale. La procédure est lancée lorsqu'une banque principale soumet un cas à la SRI, qui procède alors à une enquête préliminaire et analyse le plan de restructuration de l'entreprise. La participation d'un organisme professionnel, comme la SRI, qui a recruté des spécialistes notamment auprès de banques d'affaires, vise à améliorer le processus de restructuration. La SRI joue un rôle de médiateur entre la banque principale, les banques secondaires et la compagnie afin de déterminer le montant des dettes à annuler et des échanges de dettes contre des actions. Cependant, en l'absence d'accord, l'entreprise devra normalement passer devant les tribunaux avec ses créanciers. Au total, la SRI espère racheter des prêts consentis à une centaine d'entreprises, pour un montant total de 10 000 milliards de yen sur une période de deux ans, puis les revendre au cours des trois années suivantes. Toute perte sera couverte par des recettes fiscales, mais la SRI espère dégager des bénéfices de plus de 50 milliards de yen au cours de son mandat de cinq ans.

Problèmes auxquels se heurte la stratégie du gouvernement pour le secteur bancaire

Les banques ont progressé dans la voie de la réduction de l'encours de leurs créances improductives, qui est passé de 40 000 milliards de yen en septembre 2002 à 35 000 milliards en mars 2003 (tableau 7). Au cours de la première moitié de l'exercice 2002, les banques ont retiré de leurs bilans plus de 7 000 milliards de yen de prêts. Cependant, cette mesure a été en partie compensée par une évaluation plus rigoureuse de la qualité des prêts et par une détérioration de la conjoncture pour les emprunteurs, entraînant près de 6 000 milliards de yen de nouvelles créances improductives, d'après l'ASF. Cela montre combien il est difficile de faire baisser le montant des créances douteuses dans une économie confrontée à une croissance lente et à la déflation. Néanmoins, les créances improductives des grandes banques sont tombées à 7.2 pour cent du crédit total en mars 2003, malgré la contraction persistante des prêts, ce qui témoigne de progrès notables dans la voie de l'objectif fixé pour 2005. Cependant, en l'absence d'une reprise économique durable, les nouvelles créances improductives resteront nombreuses. En outre, même si la croissance s'accélère, des facteurs structurels pourraient faire obstacle à une diminution rapide du rythme d'apparition des nouvelles créances improductives. Dans certaines branches, les entreprises ont accumulé des dettes considérables, ce qui les rend vulnérables à une défaillance. Par ailleurs, avec la forte dévalorisation des garanties immobilières, les banques sont moins protégées contre les pertes sur prêts en cas de défaillance d'une entreprise (Oyama et Tanaka, 2003). Si, parallèlement à une augmentation éven-

tuelle des créances improductives, le crédit total se contractait encore, les grandes banques auraient du mal à respecter l'objectif de 4 pour cent d'ici à mars 2005⁴³. Cela met en évidence deux problèmes fondamentaux auxquels sont confrontées les banques. Premièrement, leurs fonds propres ne sont pas suffisants. Deuxièmement, les pertes sur prêts tendent à réduire leurs fonds propres en raison de leur faible rentabilité.

Accroître les fonds propres

Les quatre grands groupes bancaires du Japon ont annoncé leur intention d'accroître leurs fonds propres en émettant des actions préférentielles ou ordinaires. Un seul de ces groupes est suffisamment solide pour émettre des actions ordinaires, tandis que deux autres envisagent de placer des actions préférentielles auprès d'établissements financiers étrangers. Le quatrième a l'intention de demander à plus de 1 000 entreprises clientes et investisseurs institutionnels d'acheter des actions préférentielles. Étant donné la faiblesse du secteur des entreprises, la pratique consistant à demander à des clients de fournir des fonds propres est préoccupante puisque, au bout du compte, ce sont les banques qui vont prêter des fonds pour financer l'achat de leurs propres actions⁴⁴. L'ASF a publié des directives demandant aux banques d'éviter d'user de leur influence en tant que créanciers pour forcer des entreprises clientes à acheter leurs actions. Plus précisément, ces directives interdisent toute augmentation de capital par le biais de prêts directs ou indirects à des clients qui ne seraient pas capables de rembourser ces prêts. Il est également interdit aux banques de vendre des actions à des entreprises tout en leur consentant des réductions de taux d'intérêt ou des remises de dettes. Cependant, ces directives ne semblent pas être bien appliquées. Étant donné que la question relève de la loi antimonopole, qui est appliquée par la Commission de la concurrence, l'ASF estime que la responsabilité en incombe à cette dernière.

Le volume de capitaux dont les banques ont besoin est sans doute plus important que ne l'indiquent les statistiques officielles, puisque les experts du secteur privé continuent de penser que le niveau des créances improductives est beaucoup plus élevé que celui qui apparaît au tableau 7. Ce point de vue s'appuie sur un certain nombre d'arguments. Premièrement, les enquêtes spéciales de l'ASF, qui n'ont porté que sur 3 pour cent de l'ensemble des prêts, ont révélé qu'une proportion non négligeable des prêts classés comme « normaux » ou « sous surveillance » correspondait en fait à des créances improductives. Le fait que le pourcentage de prêts déclassés ait diminué entre la première et la deuxième enquête donne à penser que la qualité des prêts a été évaluée de façon plus rigoureuse. Cependant, il y aura sans doute une période de rattrapage, le temps que les banques examinent la totalité de leurs portefeuilles de prêts, ce qui accroîtra sensiblement le volume total de créances improductives. Deuxièmement, le classement des prêts sur la base du service de la dette ne donne pas une

Tableau 7. Les créances improductives dans le secteur bancaire

Milliers de milliards de yen

| | Mars 2002 | | | Septembre 2002 | | | Mars 2003 | | | Variation en pourcentage ¹ | | |
|--|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|------------------------|---|
| | Douteuses et irrécupérables | Attention particulière | Total des créances improductives | Douteuses et irrécupérables | Attention particulière | Total des créances improductives | Douteuses et irrécupérables | Attention particulière | Total des créances improductives | Douteuses et irrécupérables | Attention particulière | Total des créances improductives ² |
| Grandes banques³ | 16.5 | 11.8 | 28.3 | 12.3 | 11.6 | 23.9 | 8.7 | 11.5 | 20.2 | -47.3 | -2.5 | -28.6 |
| % des créances | 5.0 | 3.6 | 8.4 | 4.2 | 3.9 | 8.1 | 3.1 | 4.1 | 7.2 | | | |
| Banques régionales | 10.2 | 4.6 | 14.8 | 10.2 | 4.8 | 15.0 | 9.8 | 4.9 | 14.7 | -3.9 | 6.5 | -0.7 |
| % des créances | 5.5 | 2.5 | 8.0 | 5.6 | 2.6 | 8.3 | 5.2 | 2.6 | 7.8 | | | |
| Autres⁴ | n.d. | n.d. | n.d. | 0.8 | 0.4 | 1.2 | 0.3 | 0.2 | 0.5 | n.d. | n.d. | n.d. |
| % des créances | | | | 10.2 | 4.4 | 14.6 | 3.2 | 2.6 | 5.8 | | | |
| Total de l'ensemble des banques | 26.7 | 16.5 | 43.2 | 23.3 | 16.8 | 40.1 | 18.8 | 16.6 | 35.3 | -29.6 | 0.6 | -18.3 |
| % des créances | 5.2 | 3.2 | 8.4 | 4.8 | 3.5 | 8.3 | 3.9 | 3.5 | 7.4 | | | |

1. De mars 2002 à mars 2003.

2. Les créances improductives se divisent en trois groupes : nécessitent une attention particulière ; risque de défaillance ; et défaillance/défaillance de fait. Ces deux dernières catégories sont regroupées dans le tableau.

3. Sauf pour mars 2002, les Shinsei Bank et Aozora Bank sont exclues, de sorte qu'il ne reste que 11 banques dans ce groupe.

4. Autres grandes banques, coopératives de crédit à long terme et banques d'investissement.

Source : D'après les données de l'Agence pour les services financiers.

image exacte de la situation en période de taux d'intérêt extrêmement bas. Même les entreprises en difficulté peuvent satisfaire à cette condition dans la situation actuelle, en particulier dans la mesure où les banques consentent des taux d'intérêt encore plus bas aux entreprises en difficulté. Si les taux d'intérêt étaient plus proches de leur niveau historique, les prêts aux entreprises en difficulté seraient rapidement déclassés. L'utilisation de critères prospectifs tenant compte des perspectives économiques des entreprises et de leur capacité à honorer leurs obligations en matière de paiement d'intérêts ferait sans doute apparaître un volume beaucoup plus important de créances improductives. Troisièmement, un certain nombre d'entreprises ont bénéficié de remise de dettes, si bien que les prêts sont classés de façon trop généreuse. En résumé, un certain nombre d'analystes estiment que les pertes sur prêts non couvertes atteindraient de 20 à 30 000 milliards de yen au total (4 à 6 pour cent du PIB)⁴⁵, soit un niveau proche du total indiqué en mars 2003. Néanmoins, la situation s'améliore avec la mise en œuvre du Plan Takenaka, qui vise notamment une évaluation plus précise des actifs.

L'ampleur du problème des créances improductives et le fait que les fonds propres sont inférieurs aux montants indiqués dans les états financiers, si l'on déduit les économies d'impôts constatées d'avance, témoignent de la difficulté de la situation dans laquelle se trouvent les banques. Ces problèmes incitent fortement les banques à reconduire leurs prêts aux entreprises en difficulté, au lieu de reconnaître leurs pertes. Il semble inévitable d'accélérer la liquidation des créances improductives en utilisant davantage des fonds publics pour recapitaliser le secteur bancaire. D'après les estimations faites par certains experts en 2002, le coût dépassera 20 000 milliards de yen pour les seules grandes banques (Kashyap, 2002). Dans les conditions actuelles, des injections de fonds publics ne sont autorisées que lorsqu'il y a un risque de crise systémique dans le secteur financier. Le Conseil des systèmes financiers, qui joue un rôle consultatif auprès du Premier ministre, a publié un rapport concernant l'utilisation des fonds publics au profit des établissements financiers en juillet 2003. À la suite de ce rapport, l'ASF a créé un groupe chargé d'examiner la possibilité de mettre en place un nouveau système sur la base du rapport⁴⁶.

Les autorités s'efforcent également de renforcer les bilans des banques en réduisant leurs portefeuilles. Les actions doivent être ramenées à 100 pour cent des fonds propres de la catégorie I. L'objectif est de diminuer l'impact des fluctuations des marchés boursiers sur les fonds propres des banques et d'atténuer le risque de sous-capitalisation. En septembre 2002, les avoirs des grandes banques dépassaient de 24 pour cent les fonds propres de la catégorie I. Pour atteindre l'objectif fixé, il faudra accélérer la tendance décroissante amorcée en 1998. Depuis lors, la part des banques dans les avoirs totaux de portefeuille du Japon a diminué de moitié, passant de 15 à 7½ pour cent au cours de l'exercice 2002.

Le problème de l'amélioration de la rentabilité

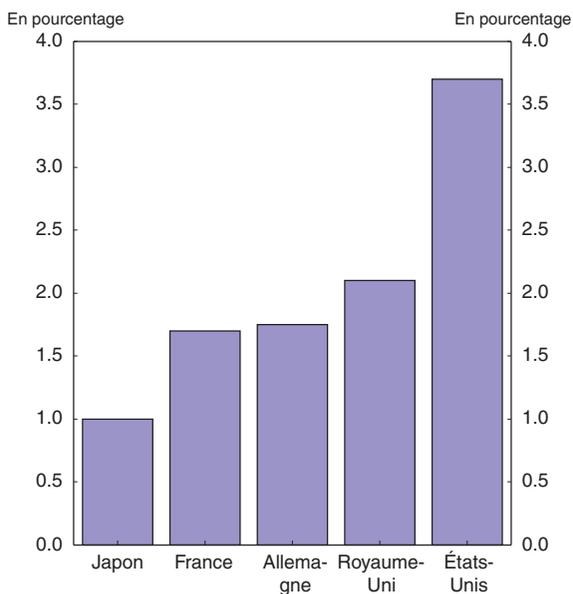
Pour remédier efficacement au niveau élevé des créances improductives et au faible niveau des fonds propres, qui se posent en termes de stocks, il faut s'attaquer au problème de l'insuffisance de la rentabilité, qui se pose en termes de flux. Du fait d'une rentabilité insuffisante, les banques ont des difficultés à couvrir le risque de défaut croissant sur leurs prêts, depuis l'éclatement de la bulle. Pour l'exercice 2002, les chiffres préliminaires font état de bénéfices bruts d'exploitation de 6 000 milliards de yen, insuffisants pour couvrir les 6 600 milliards de yen de pertes sur prêts, sans parler des moins-values (tableau 5). Il est donc indispensable d'accroître la rentabilité du secteur bancaire afin de lui permettre de supporter les pertes sur prêts. L'insuffisance de la rentabilité n'est pas due à des coûts de fonctionnement élevés. De fait, ces coûts sont relativement faibles au Japon, puisqu'ils se situaient en moyenne à 1 pour cent seulement de l'actif pendant la deuxième moitié des années 90, contre plus de 3.5 pour cent aux États-Unis (graphique 23). En outre, le secteur bancaire a fait l'objet d'importantes mesures de rationalisation au cours de la dernière décennie. Les effectifs de salariés dans les grandes banques ont diminué de 37 pour cent, tandis que le nombre de succursales a été réduit de 27 pour cent (partie B). En outre, les banques doivent investir massivement dans les technologies de l'information – domaine qui avait été négligé pendant les années 90 – afin de rester compétitives (Fukao, 2002). Les banques essaient de dégager des bénéfices supplémentaires en accroissant leurs revenus sous forme de commissions, par exemple pour l'utilisation des GAB le samedi.

Le manque de rentabilité est dû fondamentalement à la faiblesse des marges d'intérêt sur les prêts. De fait, les revenus nets sous forme d'intérêts en proportion des actifs sont environ trois fois plus élevés aux États-Unis qu'au Japon (tableau 8). Les marges d'intérêt sur les prêts au Japon sont insuffisantes pour couvrir les dépenses et les coûts effectifs de crédit, si bien que l'activité de prêt n'est pas rentable (graphique 24). La faiblesse des marges d'intérêt incite à penser qu'il subsiste une surcapacité dans le secteur bancaire, en dépit des mesures de rationalisation qui ont été prises. Compte tenu de la nécessité de réduire les capacités, une certaine sélectivité serait souhaitable dans la distribution des fonds publics aux banques. L'accroissement des marges et l'amélioration de la rentabilité dépendent aussi de façon cruciale de l'élimination de la déflation. Les banques ont du mal à accroître leurs marges sur leurs prêts étant donné que les taux de rémunération des dépôts ne peuvent pas être inférieurs à zéro et qu'elles ne peuvent pas accroître leurs taux de crédit compte tenu de la faiblesse de l'économie.

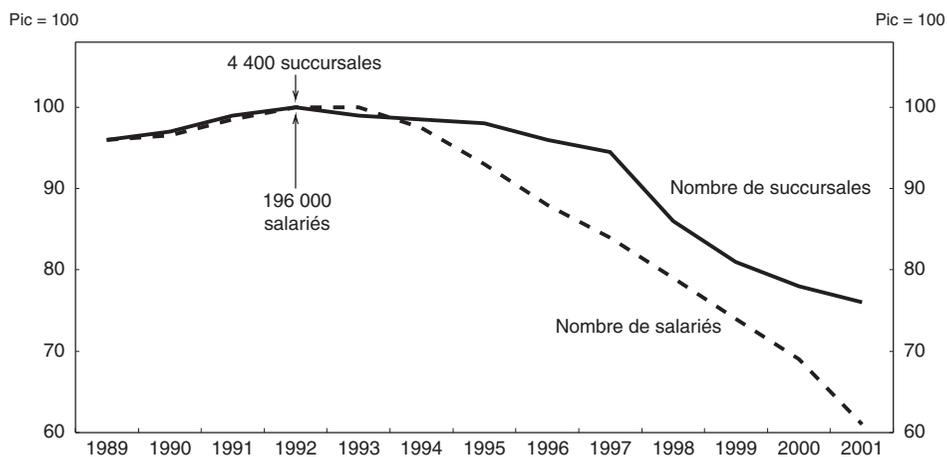
La faiblesse des marges de taux d'intérêt reflète aussi le rôle important des établissements financiers publics, qui livrent une rude concurrence aux autres banques grâce aux subventions qu'ils reçoivent des contribuables. Bénéficiant de

Graphique 23. Dépenses de fonctionnement des banques

A. Dépenses de fonctionnement en pourcentage des actifs¹



B. Nombre de salariés et de succursales des grandes banques



1. Moyenne pour 1995-99 en %.

Source : OCDE pour la partie A, et Banque du Japon pour la partie B.

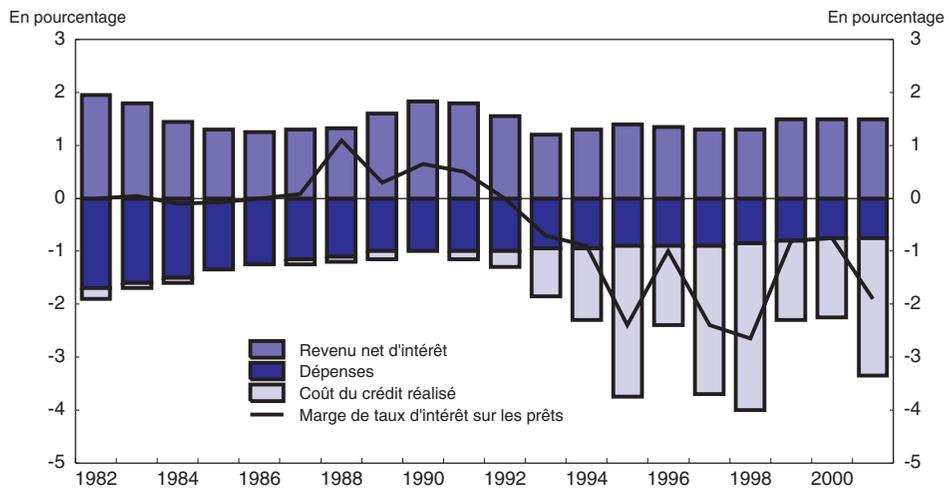
Tableau 8. **La rentabilité des banques au Japon et aux États-Unis**
Pourcentage

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 |
|--|------|-------|------|-------|
| Rendement des actifs | | | | |
| Japon | 0.41 | -0.31 | 0.01 | -0.76 |
| États-Unis ¹ | 0.68 | 1.74 | 1.75 | 1.69 |
| Revenu net d'intérêt en pourcentage des actifs | | | | |
| Japon | 0.76 | 1.27 | 1.17 | 1.27 |
| États-Unis | 3.40 | 3.57 | 3.33 | 3.26 |
| Revenu net d'intérêt en pourcentage du revenu total | | | | |
| Japon | 7.32 | 76.6 | 75.8 | 76.0 |
| États-Unis | 67.7 | 65.2 | 57.3 | 57.8 |

1. Avant impôt.

Source : Fukao (2003) et Kashyup (2002).

Graphique 24. **Marge de taux d'intérêt sur les prêts**



Source : Banque du Japon.

subventions directes de l'État et d'apports de capitaux qui ne leur coûtent rien, les établissements publics disposent d'un avantage de 60 centièmes de point par rapport aux établissements financiers privés (Fukao, 2003). En termes d'actifs, la part des banques parmi les établissements de dépôts est passée de 83 pour cent en 1989 à 77 pour cent en 2000, tandis que celle du système d'épargne postale a

doublé, passant de 11 à 20 pour cent. La part des dépôts détenue par les banques est tombée de 84 à 77 pour cent au cours de la même période. Bien que le gouvernement Koizumi se soit fixé comme priorité de réduire le rôle des établissements financiers publics, la situation n'a guère progressé, en partie à cause du souci de maintenir le crédit aux PME. La situation sera exacerbée si la municipalité de Tokyo met en œuvre son projet de création d'une banque, dotée d'un capital d'environ 200 milliards de yen, pour consentir des prêts aux PME. Avec des prêts qui devraient atteindre environ 5 000 milliard de yen, elle constituerait un concurrent très sérieux pour les banques. En outre, cette initiative pourrait inciter d'autres administrations locales à créer des banques du même type. Le souci d'assurer le crédit aux petites entreprises a aussi incité l'ASF à inscrire dans les plans de restructuration des banques des dispositions les obligeant à consentir des prêts aux PME⁴⁷. Cependant, les banques hésitent à consentir des crédits aux petites entreprises parce que les prix ne justifient pas le risque supplémentaire. Imposer de telles contraintes au crédit bancaire semble aller à l'encontre de l'axe général de la stratégie de redressement du secteur bancaire en engageant moins la responsabilité des dirigeants des banques lorsqu'ils décident de l'attribution de prêts.

Le manque de rentabilité des banques reflète en partie la mauvaise qualité de leur gestion. Étant donné que de nombreuses banques ont été recapitalisées au moyen de fonds publics, le gouvernement a un rôle essentiel à jouer dans l'amélioration de la gouvernance des banques en tant qu'actionnaire et autorité de supervision. De fait, les fonds publics injectés pour recapitaliser les banques au cours des cinq dernières années se sont élevés à 4 500 000 milliards de yen, soit environ un quart du capital total des banques opérant sur le marché international. Globalement, le gouvernement a injecté des fonds publics dans plus de 30 banques tout en les obligeant à présenter des plans de restructuration⁴⁸. En octobre 2002, l'ASF a également annoncé son intention de pénaliser les banques qui ont reçu des fonds publics si elles n'atteignent pas les objectifs fixés dans leurs plans de restructuration, et d'en faire assumer la responsabilité à leurs dirigeants. L'ASF a le pouvoir d'imposer aux banques qui n'atteignent pas leurs objectifs l'obligation d'améliorer leur gestion⁴⁹. Une action plus déterminée consisterait à transformer les actions préférentielles détenues par l'État en actions ordinaires assorties de droits de vote. D'après les directives de l'ASF publiées en avril 2003, les conditions dans lesquelles les autorités peuvent prendre une telle mesure sont les suivantes : non-versement de dividendes sur les actions préférentielles pendant deux années consécutives, forte diminution des bénéfices, sous-capitalisation et incapacité d'améliorer les performances après la mise en œuvre de mesures correctives. Le rôle renforcé des auditeurs devrait aussi améliorer la gouvernance des banques, puisque ceux-ci ont pour tâche de donner leur avis sur le point de savoir si un établissement peut être considéré comme une « entreprise viable ».

Problèmes du secteur de l'assurance vie

La santé du secteur bancaire est liée à celle des compagnies d'assurance vie, deuxième pan le plus important du secteur financier, avec des actifs s'élevant à environ 30 pour cent du PIB. Les deux secteurs se fournissent mutuellement un volume important de capitaux. De fait, les assureurs sont parmi les principaux actionnaires des banques, détenant plus de 10 000 milliards de yen sous forme d'actions et de prêts participatifs dans les banques en 2001. Les banques, quant à elles, détiennent un volume important de prêts subordonnés et de bons de participation émis par les compagnies d'assurance. Du fait de ce comptage multiple des fonds propres, la faiblesse du secteur de l'assurance vie, déjà importante en soi, se répercute sur le secteur bancaire⁵⁰. Ce comptage multiple nuit à la qualité des fonds propres, faisant ainsi augmenter le risque systémique. Si une grande compagnie d'assurance vie fait faillite, les banques qui lui fournissent des fonds perdront de l'argent, si bien que les cours de leurs actions diminueront. Cette diminution aura à son tour pour effet de réduire les actifs des compagnies d'assurance qui détiennent des actions desdites banques (Fukao, 2003).

Le secteur de l'assurance vie a aussi connu de sérieux problèmes, ainsi qu'en témoigne la défaillance de sept des 20 principales compagnies depuis 1997, tandis que sept autres compagnies ont conclu des alliances avec des investisseurs étrangers. Les ratios de solvabilité ont fortement diminué dans la plupart des compagnies durant l'exercice 2002 et un certain nombre d'entre elles ont annulé le versement de dividendes à leurs actionnaires. Les problèmes auxquels les compagnies d'assurance vie sont confrontées sont comparables à ceux des banques à de nombreux égards : créances improductives, exposition importante aux marchés d'actions et concurrence de la part des établissements financiers publics. En effet, le système d'assurance postale détient 40 pour cent des actifs du secteur de l'assurance vie. En outre, les recettes tirées des primes ont été réduites par des annulations de contrats et par une baisse du nombre de nouveaux contrats signés par les ménages, qui sont préoccupés par la fragilité financière du secteur. Cependant, le principal problème tient au fait que dans le passé, lorsque les taux d'intérêt étaient plus élevés, les compagnies d'assurance vie avaient promis aux assurés des rendements qui se sont ensuite révélés irréalistes en raison de la baisse des taux d'intérêt et de la faiblesse des marchés d'actions. En 2002, la différence entre les engagements pris par les compagnies d'assurance vie et les rendements courants (report négatif) avait atteint 1 250 milliards de yen. Afin de régler ce problème et de protéger les détenteurs de polices, la Diète a adopté en juillet 2003 une loi autorisant les compagnies d'assurance à réduire les rendements garantis sur les polices en vigueur, même si elles ne sont pas au bord de la faillite. Cependant, ces réductions doivent être approuvées par les autorités et les assurés. Les banques qui ont fourni des capitaux aux compagnies d'assurance vie devront aussi supporter une partie de la charge financière. Cependant,

les compagnies d'assurance vie hésiteront peut-être à abaisser les rendements offerts, craignant que cela ne déclenche une série d'annulations de contrats. De fait, de précédentes tentatives dans ce sens avaient suscité une réaction assez violente de la part des assurés.

Évaluation

Pour les autorités monétaires, la première priorité est de mettre un terme à la déflation. La politique actuelle d'assouplissement quantitatif devrait être encore intensifiée à plusieurs égards. Il faudrait d'abord élargir la gamme des actifs achetés par la Banque du Japon. Cela permettrait de renforcer l'impact de l'assouplissement quantitatif et d'atténuer les problèmes qui se poseront au moment où l'inflation redeviendra positive. Dans une optique à moyen terme, il importe de mettre en place un cadre solide pour la gestion de la politique monétaire afin d'éviter de dépasser le taux d'inflation optimal ou de rester en deçà de celui-ci. Étant donné la marge importante de capacités inutilisées, il faudrait aussi que les autorités s'engagent à réduire le risque de retour à la déflation en étant prêtes à continuer d'assouplir les conditions monétaires pendant une période plus longue que ne serait autrement nécessaire et en permettant des écarts temporaires par rapport au niveau d'inflation souhaité jusqu'à ce que ce risque diminue. La récente déclaration de la Banque du Japon indiquant sa détermination à poursuivre la stratégie d'assouplissement quantitatif vient donc à point nommé. Le niveau de l'objectif d'inflation ou de prix à moyen terme doit être suffisamment élevé pour limiter le risque de retour dans la déflation. L'achat d'une gamme plus large d'actifs permettrait de rendre plus crédible l'engagement de la Banque du Japon de mettre un terme à la déflation, étant donné que l'inflation se traduirait probablement par des plus-values sur ces actifs.

Pour mettre un terme à la déflation, il faudra par ailleurs résoudre les problèmes du secteur bancaire qui ont entravé le bon fonctionnement du mécanisme de transmission de la politique monétaire. Si certains observateurs ont fait valoir qu'une restructuration rapide du secteur financier aurait pour effet d'aggraver la situation économique et d'accroître le risque de spirale déflationniste, il est aujourd'hui manifeste, après une décennie de stagnation, qu'une action décisive est nécessaire. Non seulement les problèmes ne se sont pas résolus avec le temps, mais nombre d'entre eux se sont aggravés. Les autorités ont reconnu l'urgence de la situation dans leurs plans de restructuration du secteur financier d'octobre 2002. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ce plan sont encourageants et devront être intensifiés.

En particulier, la faiblesse des fonds propres contraint les banques à réduire leurs portefeuilles de prêts afin d'éviter une dégradation de leurs bilans. S'il est important que les banques lèvent davantage de capitaux sur les marchés, les autorités ne devraient pas permettre à leur action dans ce domaine d'influer

sur leur politique de crédit, tout en les mettant en garde contre le comptage multiple des fonds propres. En outre, la réglementation en matière de fonds propres devrait imposer des normes adéquates. En particulier, une évaluation plus stricte des économies d'impôts constatées d'avance et un abaissement de leur plafond devraient être appliqués à toutes les banques, de sorte que les fonds propres déclarés reflètent précisément la santé économique de celles-ci. Le fait qu'un audit récent ait révélé que les économies d'impôts constatées d'avance étaient excessivement élevées dans une grande banque donne à penser qu'il s'agit d'un problème important de réglementation financière. Cette découverte a contraint la banque concernée, Resona, à demander des fonds publics, si bien que l'État en est devenu l'actionnaire principal et a donc l'occasion de faire de Resona un modèle en matière de réforme. Cependant, la décision d'imposer un quota pour les prêts aux PME, qui représentent déjà les trois quarts des prêts consentis par Resona, est peu probable d'un point de vue économique. En outre, il est indispensable de dire clairement que ce sera là la dernière injection de fonds publics destinée à recapitaliser cette banque.

Étant donné l'ampleur du problème du secteur bancaire, il importe de mettre en place un cadre clair pour l'utilisation des fonds publics destinés à recapitaliser les banques avant qu'elles ne se retrouvent dans une situation critique. S'agissant des banques en difficulté, l'injection de fonds publics peut se justifier par de l'intérêt qu'il y a à préserver les informations sur les emprunteurs et à maintenir les flux de crédit à court terme. Cependant, étant donné que les capacités actuelles sont excédentaires, une réduction de la taille du secteur bancaire renforcerait la rentabilité des banques les plus dynamiques. Ainsi, l'aide de l'État devrait être sélective, en particulier dans le contexte de la situation budgétaire difficile. En outre, un nouveau cadre régissant les injections de fonds publics dans le secteur bancaire devrait tenir compte des signaux du marché pour ce qui est du choix des banques vers lesquelles orienter les aides. Par exemple, les banques qui ne peuvent pas attirer de capitaux privés ne devraient pas être considérées comme prioritaires. Par ailleurs, les aides devraient être subordonnées à une réforme effective de la gestion des risques et à une réduction des créances improductives, conformément aux objectifs fixés en 2002.

La priorité devrait être donnée au respect des objectifs de réduction du volume des créances improductives, sur la base d'une stricte classification des prêts. Il est indispensable d'utiliser davantage des critères prospectifs pour la classification des prêts et leur provisionnement tant que les taux d'intérêt seront très bas, et il faudrait en même temps améliorer la supervision. La SRL et la SRI devraient également accélérer la cession de créances improductives et la restructuration des entreprises. Il est important que ces organismes financés sur fonds publics imposent une discipline de marché dans le rachat de créances et les efforts de restructuration afin d'éviter des problèmes d'aléa moral, et parviennent à l'équilibre financier de manière à éviter d'alourdir la charge supportée par les

contribuables. Le rôle de la SRI est compliqué par le fait qu'elle n'a pas les mêmes priorités que les banques en ce qui concerne le choix des entreprises. La SRI préfère racheter des créances d'entreprises suffisamment solides pour se redresser et ayant un poids économique important, tandis que les banques préféreraient vendre les créances d'entreprises en difficulté qu'elles ont dans leur portefeuille. Il faudra que les opérations soient rapidement couronnées de succès pour inciter les banques à faire confiance à la SRI, qui espère pouvoir s'occuper d'une centaine d'entreprises. Une accélération de la liquidation des créances improductives et des restructurations d'entreprises aurait une incidence négative à court terme sur l'emploi et la production. Cependant, la fermeture d'entreprises non viables, qui mènent souvent des stratégies de réduction des prix, atténuerait les pressions déflationnistes.

Enfin, il est indispensable d'améliorer la rentabilité du secteur bancaire face aux problèmes des créances improductives et de la sous-capitalisation. Il serait utile, à cet égard, de réduire les capacités grâce à l'élimination des établissements les plus faibles. Surtout, il faudrait sans doute réduire le rôle croissant des établissements financiers publics, qui entravent la concurrence des banques privées. De même, l'accroissement de la rentabilité dépendra dans une très large mesure d'une amélioration du gouvernement d'entreprise dans le secteur bancaire.

III. Assurer la viabilité des finances publiques

La situation budgétaire a continué de se dégrader, le déficit des administrations publiques atteignant un niveau estimé à 7¾ pour cent du PIB en 2003, et la dette publique s'envolant à 150 pour cent du PIB. L'ampleur du déficit budgétaire reflète pour l'essentiel le manque de vigueur de l'économie, qui rend jusqu'à présent inopérants les efforts d'assainissement des autorités. Le gouvernement tente de réduire le déficit en maintenant les dépenses à un niveau constant en pourcentage du PIB, mais l'assiette fiscale étant entamée par la déflation, les moins-values de recettes ont empêché à ce jour tout redressement. Les réformes budgétaires engagées ces dernières années constituent des initiatives positives, qui ont amélioré la ventilation des dépenses, renforçant du même coup l'efficacité des dépenses publiques.

Compte tenu de l'ampleur du déficit et de l'augmentation substantielle de la dette publique, la viabilité de la politique budgétaire constitue un sérieux motif de préoccupation. Néanmoins, le financement de la dette publique est très stable, ainsi qu'en témoigne le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt à long terme au Japon. En fait, l'extrême aversion des investisseurs pour le risque et la persistance d'anticipations déflationnistes ont fait monter les cours des obligations à un niveau record en juin 2003. Ceci réduit la charge des intérêts acquittés par l'État, facilitant ainsi le refinancement de la dette publique. Néanmoins, les craintes concernant la viabilité des finances publiques demeurent vives dans le secteur des ménages, dans la mesure où des facteurs démographiques défavorables devraient accroître les pressions qui s'exercent sur les dépenses. Le gouvernement a adopté des *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme*, qui visent dégager un excédent budgétaire primaire au début des années 2010.

Le principal défi que doivent relever les autorités est donc de garantir la viabilité des finances publiques dans le climat économique incertain qui règne actuellement. Cela exige des mesures énergiques pour vaincre la déflation et engager l'économie sur un sentier de croissance plus normal. Dans le même temps, un programme crédible d'assainissement budgétaire à moyen terme, comportant des projets concrets, doit être élaboré. Pour satisfaire ces exigences difficiles, et contradictoires à certains égards, il sera nécessaire de définir avec soin une stratégie conciliant les objectifs à court et à moyen terme. La première

partie de ce chapitre rend compte de l'évolution récente de la politique budgétaire et en évalue l'orientation actuelle. La deuxième partie examine la question de la viabilité de la politique budgétaire et les moyens de l'assurer en longue période. La dernière partie offre une évaluation d'ensemble de la politique budgétaire, tant à court qu'à long terme.

L'évolution récente de la politique budgétaire : la situation continue de se dégrader

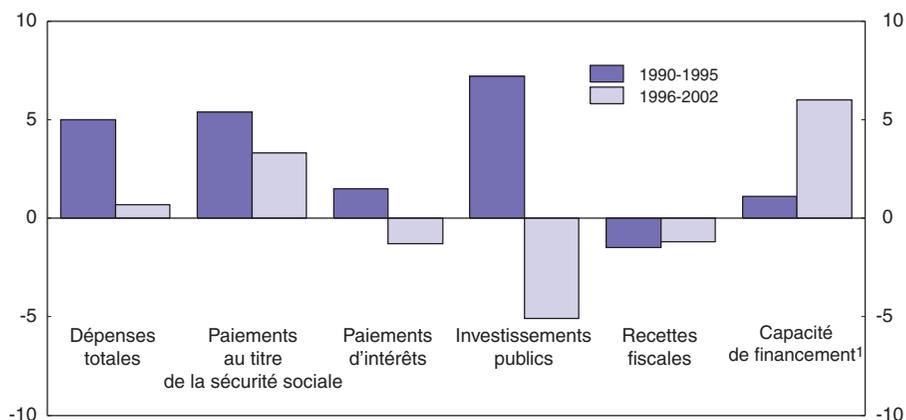
La dégradation de la situation budgétaire au cours des dix dernières années reflète les fortes pressions exercées en faveur d'une augmentation des dépenses liées à la sécurité sociale et le recul continu des recettes fiscales (graphique 25). Ce dernier phénomène tient à la fois aux importantes réductions d'impôts des années 90 et à l'atonie de l'économie. La déflation, en particulier, a amputé le revenu nominal des ménages et des entreprises, réduisant du même coup les rentrées fiscales. L'alourdissement des dépenses résulte essentiellement du vieillissement rapide de la population, malgré une série de réformes des régimes de sécurité sociale. La charge d'intérêts assumée par l'État diminue en revanche depuis 1996, malgré l'envolée de la dette publique, principalement grâce à la baisse des taux d'intérêt. Par ailleurs, la forte augmentation des investissements publics au cours de la première moitié des années 90 s'est en grande partie inversée pendant la seconde moitié de la décennie. La baisse des investissements publics a contribué à la stabilisation, ces dernières années, des dépenses publiques totales en termes nominaux. Étant donné néanmoins la faiblesse persistante des recettes fiscales, cela n'a pas été suffisant pour réduire le déficit budgétaire.

L'action budgétaire de l'exercice 2002 s'est finalement révélée expansionniste

Initialement, le budget de l'administration centrale pour l'exercice 2002 prévoyait de limiter le recours aux emprunts publics à 30 000 milliards de yen, soit le montant des émissions de l'exercice 2001. La réalisation de cet objectif – qui excluait toute rallonge budgétaire – devait déboucher sur un resserrement de la politique budgétaire par rapport à l'exercice 2001, qui avait été marqué par deux budgets supplémentaires¹. Néanmoins, un ralentissement sensible du rythme de la reprise économique au cours de l'année 2002 et un brusque recul des cours des actions ont conduit le gouvernement à annoncer un train de réformes économiques et structurelles en octobre 2002. Il s'agissait de mesures destinées à élargir le filet de sécurité sociale, à accélérer l'apurement des prêts improductifs, à empêcher une crise du crédit, à engager de nouvelles réformes en matière de réglementation, et à accorder des réductions d'impôts concentrées en début de période. Certaines des mesures prévues exigeant de nouveaux crédits budgétaires, le gouvernement a annoncé en décembre un budget supplémentaire

Graphique 25. Évolution des dépenses et des recettes des administrations publiques

Pourcentage annuel moyen de variation en termes nominaux



1. En pourcentage du PIB.

Source : Cabinet du Premier ministre, Comptes nationaux et estimations de l'OCDE.

qui a été adopté en janvier 2003. Ce budget prévoyait 4 200 milliards de yen de dépenses supplémentaires, destinées en partie au filet de sécurité sociale et aux investissements publics, qui étaient compensées partiellement par 1 700 milliards de yen d'économies budgétaires (tableau 9). L'augmentation nette des dépenses de 2 500 milliards de yen s'est accompagnée d'une moins-value fiscale de même montant, ce qui a porté le coût de financement du budget supplémentaire à 5 000 milliards de yen (soit 1 pour cent du PIB). Au lieu de recourir à des artifices comptables, comme l'année précédente, le gouvernement a permis le dépassement du plafond de 30 000 milliards de yen relatif aux émissions d'emprunts publics, améliorant ainsi la transparence du processus budgétaire. Au bout du compte, l'action budgétaire de l'exercice 2002 s'est révélée légèrement expansionniste.

Le budget 2003 a plafonné les dépenses et amélioré leur ventilation

Le gouvernement a décidé de plafonner les dépenses dans le cadre du budget 2003 plutôt que de fixer le montant maximal d'emprunts publics pouvant être émis. Plus précisément, l'objectif était de maintenir les dépenses totales de l'administration centrale, ainsi que ses dépenses générales (dépenses totales moins versements d'intérêts, remboursement des emprunts publics et transferts aux collectivités locales), au même niveau en termes nominaux qu'au cours de l'exercice 2002. Cette approche est plus adaptée que le plafond d'émission d'emprunts publics, car elle offre une plus grande marge de manœuvre aux autori-

Tableau 9. **Le budget de l'exercice 2002**
Milliers de milliards de yen, compte général de l'administration centrale

| | Dépenses | Recettes | Emprunts |
|--|-----------------------------|------------------------|-------------------|
| Budget initial | 81.2 | 51.2 | 30.0 |
| Budget supplémentaire (décembre 2002) | Total, net 2.5 | Recettes fiscales -2.5 | 5.0 |
| | Dépenses supplémentaires : | | |
| | Filet de sécurité 1.5 | | |
| | Emploi 0.5 | | |
| | PME 0.5 | | |
| | Autres 0.5 | | |
| | Investissements publics 1.5 | | |
| | Dépenses obligatoires 1.2 | | |
| | Réduction de dépenses : | | |
| | Dépenses obligatoires -1.2 | | |
| | Transferts locaux -0.5 | | |
| Budget total pour l'exercice 2002 | 83.7 | 48.7 | 35.0 |
| (Référence) Budget de l'exercice 2001 y compris les budgets supplémentaires | 86.4 | 53.7 ¹ | 32.5 ² |

1. Les recettes totales se sont élevées au total à 49 600 milliards de yen.

2. Dont 2 500 milliards de yen d'emprunts auprès d'un compte spécial.

Source : Ministère des Finances.

tés budgétaires dans les périodes de récession, marquées par une diminution des recettes fiscales. Il n'en reste pas moins qu'il ne sera pas aisé de respecter cet objectif de plafonnement des dépenses, le vieillissement démographique continuant à peser lourdement sur les dépenses de sécurité sociale. De fait, les dépenses obligatoires – notamment en matière de sécurité sociale –, qui représentent 6 pour cent du PIB et environ 70 pour cent des dépenses générales, ont augmenté de 1.2 pour cent dans le budget initial de 2003 par rapport au budget initial de l'année précédente (tableau 10). Cette hausse est intervenue malgré des mesures d'assainissement politiquement difficiles à prendre, telles qu'une réduction des prestations de retraite et une augmentation de la part des dépenses de santé à la charge des patients². Le respect du plafond fixé en matière de dépenses impliquait donc des baisses conséquentes au niveau d'autres postes : les investissements publics et les dépenses discrétionnaires totales ont été réduites de 3.7 pour cent et 1.8 pour cent respectivement dans le budget initial.

Si le ministère des Finances est contraint d'amputer les dépenses discrétionnaires totales pour respecter les objectifs arrêtés en matière de dépenses, le budget 2003 a introduit un mécanisme destiné à faciliter le redéploiement des dépenses discrétionnaires vers des domaines prioritaires. Le ministère peut

Tableau 10. **Le budget pour l'exercice 2003**
Milliers de milliards de yen, compte général de l'administration centrale

| | (A) Exercice 2002 budget initial | (B) Exercice 2002 budget final | (C) Exercice 2003 budget initial | Pourcentage de variation C/A | Pourcentage de variation C/B |
|--|--|--|--|------------------------------------|------------------------------------|
| Dépenses totales | 81.2 | 83.7 | 81.8 ¹ | 0.7 | -2.3 |
| Service de la dette | 16.7 | 16.7 | 16.8 | 0.8 | 0.8 |
| Transferts aux collectivités locales | 17.0 | 16.5 | 17.4 | 2.3 | 5.5 |
| Dépenses d'intérêt général ² dont : | 47.5 | 50.5 | 47.6 | 0.1 | -5.7 |
| Investissements publics ³ | 9.3 | n.d. | 8.9 | -3.7 | n.d. |
| (non compris les services d'intérêt public) | (8.4) | (10.0) | (8.1) | -3.9 | -19.0 |
| Dépenses obligatoires | 32.8 | n.d. | 33.2 | 1.2 | n.d. |
| Dépenses discrétionnaires | 5.5 | n.d. | 5.5 ⁴ | -1.8 | n.d. |
| Recettes totales | 51.2 | 48.7 | 45.3 | -11.5 | -7.0 |
| Impôts | 46.8 | 44.3 | 41.8 | -10.7 | -5.6 |
| Recettes non fiscales | 4.4 | 4.4 | 3.6 | -19.4 | -18.1 |
| Emprunts (obligations publiques) | 30.0 | 35.0 | 36.4 | 21.5 | 4.0 |

1. Tient compte du déplacement de certains postes qui figuraient jusque-là à d'autres comptes de l'administration centrale, du fait de modifications institutionnelles. Si l'on exclut ces facteurs ponctuels, les dépenses totales dans le budget initial pour l'exercice 2003 sont légèrement inférieures à celles pour l'exercice 2002.
2. Egale le total des dépenses diminué du service de la dette et des transferts aux collectivités locales.
3. Le chiffre des investissements publics couvre les installations et services pour l'enseignement, la science et la technologie, la protection sociale et l'aide aux pays en développement.
4. La baisse du revenu discrétionnaire est corrigée pour tenir compte du déplacement de certains postes budgétaires qui relevaient précédemment d'autres catégories.

Source : Ministère des Finances.

approuver des demandes d'augmentations de dépenses des autres ministères pouvant aller jusqu'à 20 pour cent, ce qui offre davantage de latitude pour concentrer les ressources sur les projets les plus rentables. En conséquence, des domaines prioritaires tels que la science et la technologie ou la gestion des déchets se sont vu attribuer davantage de fonds. S'agissant des investissements publics, les crédits ont également été redéployés vers des projets plus rentables, concernant notamment les transports urbains, au détriment des infrastructures des zones rurales.

En définitive, le gouvernement a assez bien résisté aux pressions exercées sur les dépenses au stade du budget initial. En fait, une fois prises en compte certaines modifications institutionnelles au sein de l'administration centrale, les dépenses totales du budget initial de 2003 étaient légèrement inférieures à celles de l'année précédente³. Néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement que le budget final sera satisfaisant, car la fin de l'exercice budgétaire est toujours marquée par de fortes pressions politiques en faveur d'un budget

supplémentaire. Le recours fréquent à ces lois de finances rectificatives est dû à la procédure d'établissement du budget, dans le cadre de laquelle le gouvernement fixe des orientations pour le budget initial en se fondant sur la ventilation des dépenses dans le budget initial de l'exercice précédent, et non sur les dépenses finales effectives, incluant les éventuels budgets supplémentaires. De ce fait, le budget initial tend à être sensiblement inférieur au budget effectif de l'exercice précédent, si bien que des pressions sont ensuite exercées en vue de combler cet écart. Tel est le cas pour l'exercice budgétaire 2003 (tableau 10). Bien que les dépenses totales du budget initial aient progressé de 0.7 pour cent par rapport au budget initial de 2002, elles s'inscrivent en recul de 2.3 pour cent par rapport au budget final de ce même exercice. L'écart est particulièrement conséquent pour les investissements publics, ce qui explique pourquoi les ministères et les responsables politiques réclament des budgets supplémentaires chaque année. Cet écart récurrent semble cependant se réduire dans une certaine mesure, puisque l'ampleur des derniers budgets supplémentaires a diminué (tableau 11).

Bien que le budget 2003 limite la progression des dépenses, son orientation est globalement expansionniste dans la mesure où il comprend 1 800 milliards de yen de réductions d'impôts concentrées en début de période (soit 0.4 pour cent du PIB). Les modifications fiscales prévues, qui s'inscrivent dans le cadre d'une large refonte prévue de la fiscalité, devraient stimuler la croissance en renforçant les incitations à investir et en favorisant une réorientation de l'épargne vers des actifs réels ou la consommation. Les réductions d'impôts prévues dans le budget 2003 incluent (tableau 12) :

- La création de crédits d'impôts pour les investissements réalisés dans la recherche-développement (R-D) ainsi que dans les équipements d'information et de communication ;
- la simplification et la réduction des droits de succession ainsi que de l'impôt sur les donations, pour favoriser les transferts de ressources entre parents et enfants et stimuler les investissements en logements ;
- un réaménagement et une réduction des impôts sur les dividendes et les plus-values ;
- une baisse des impôts sur les transactions immobilières.

Néanmoins, pour ne pas aggraver encore la situation budgétaire, certaines de ces réductions sont uniquement temporaires. En outre, elles doivent être suivies d'un élargissement des assiettes de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au cours de l'exercice budgétaire 2004⁴. Par conséquent, ces réformes devraient globalement avoir un effet neutre sur les recettes à moyen terme (tableau 12).

Tableau 11. Programmes budgétaires depuis 1992

Milliards de yen, sur la base du coût des projets

| | Montant total | Investissements en infrastructures sociales | | | | Réductions d'impôts | Autres | |
|------------------------------|--------------------|---|-------------------------------|--------------------------|---|---------------------|--------|--------------------|
| | | Travaux publics | | Bâtiments et équipements | Travaux publics des collectivités locales | | | Somme de 2-5 |
| | | Travaux publics généraux | Secours en cas de catastrophe | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | | | |
| 28 août 1992 | 10 700 | 3 400 | 500 | 550 | 1 800 | 6 250 | 0 | 4 450 |
| 13 avril 1993 | 13 200 | 3 640 | 530 | 1 150 | 2 300 | 7 620 | 150 | 5 430 |
| 16 septembre 1993 | 6 200 | 1 000 | 450 | 0 | 500 | 1 950 | 0 | 4 200 |
| 8 février 1994 | 15 300 | 3 590 | 0 | 610 | 300 | 4 500 | 5 850 | 4 900 |
| 14 avril 1995 | 4 600 ¹ | 205 ² | 718 ² | 154 ² | 0 | 1 077 ² | 0 | 3 543 ² |
| 20 septembre 1995 | 12 800 | 3 930 | 700 | 910 | 1 000 | 6 540 | 0 | 6 270 |
| 24 avril 1998 | 16 700 | 4 500 | 200 | 1 500 | 1 500 | 7 700 | 4 600 | 4 350 |
| 16 novembre 1998 | 23 900 | 5 700 | 600 | 1 800 | 0 | 8 100 | 6 000 | 9 800 |
| 11 novembre 1999 | 18 000 | 4 486 | 700 | 1 614 | 0 | 6 800 | 0 | 11 200 |
| 19 octobre 2000 | 11 000 | 2 500 ³ | 500 | n.d. | 0 | 5 200 | 0 | 5 800 |
| 16 novembre 2001 | 1 000 | 0 | 300 | 100 | 0 | 400 | 0 | 600 |
| 1 ^{er} février 2002 | 2 600 | 0 | 0 | 100 | 2 500 | 2 600 | 0 | 0 |
| 30 janvier 2003 | 3 600 ⁴ | 1 500 | 200 | n.d. | 1 100 | 2 800 | 0 | 800 ⁴ |
| Montant cumulé | 139 600 | 34 451 | 5 398 | 8 488 | 11 000 | 61 537 | 16 600 | 59 543 |

1. Estimation de l'OCDE.

2. Chiffres du budget ; il ne s'agit pas du coût des projets.

3. Uniquement pour les projets financés par le budget supplémentaire.

4. Augmentation nette (déduction faite des économies budgétaires).

Source : Cabinet du Premier ministre, ministère des Finances et OCDE

Tableau 12. **Répercussions estimées de la réforme fiscale de 2003**
Milliards de yen, administration centrale

| | Exercice 2003 | Exercices suivants | Note |
|---|------------------|-----------------------|--|
| Réductions d'impôt | | | |
| 1. Impôt sur les sociétés | -1 304 | -1 417 | Le crédit d'impôt pour investissement sera supprimé en mars 2006 |
| R-D | -547 | -588 | |
| Incitations à l'investissement | -527 | - 445 | |
| PME | -230 | -384 | |
| 2. Droits sur les successions et les donations | -103 | -165 | Les mesures spéciales concernant l'acquisition de biens seront supprimées en mars 2005 |
| 3. Imposition des transactions financières et des actions | -96 | -125 | Les taux des impôts sur les revenus du patrimoine seront relevés à l'exercice 2008 |
| 4. Impôts fonciers | -210 | -210 | Cette réduction sera supprimée à l'exercice 2005 |
| Total of 1-4 | -1 713 | -1 917 | |
| Relèvements prévus d'impôt | | | |
| 5. Impôt sur le revenu (personnes physiques) | - | +479 | Cette mesure entrera en vigueur à l'exercice 2004 |
| 6. Taxe sur la consommation | - | +504 | Cette mesure entrera en vigueur à l'exercice 2004 |
| 7. Taxes sur les alcools et le tabac | +163 | +187 | |
| 8. Autres | +6 | +7 | |
| Total de 5-8 | +169 | +1 177 | |
| Autre | +6 | +26 | |
| Total, répercussion nette¹ | -1538 | -714 | |

1. Lorsque certaines des réductions d'impôt auront été supprimées, la réforme fiscale devrait avoir un effet neutre sur les recettes à moyen terme.

Source : Ministère des Finances.

À l'époque de la préparation de ces mesures fiscales, les autorités avaient fait valoir qu'une relance par la voie budgétaire était nécessaire au cours de l'exercice 2003 pour soutenir une reprise économique encore fragile et venir à bout d'une déflation persistante, compte tenu en particulier de taux directeurs nuls qui limitaient l'efficacité de la politique monétaire. Étant donné cependant la tendance au ralentissement de la croissance potentielle parallèlement à la dégradation des conditions budgétaires, c'est une réforme d'ensemble de la fiscalité qui s'impose afin de créer des incitations appropriées et d'élargir l'assiette d'imposition. Les mesures fiscales de l'exercice 2003 associent donc une certaine relance budgétaire à des changements fiscaux plus fondamentaux. Ces derniers, parmi lesquels un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de la TVA ainsi que des modifications de la fiscalité du revenu du capital, vont dans la bonne direction, mais il n'en demeure pas moins nécessaire de revoir plus en profondeur l'ensemble du système fiscal.

Le budget 2004 vise à stabiliser le niveau des dépenses en termes nominaux

En août 2003, le gouvernement a adopté des lignes directrices pour le budget 2004. Comme pour l'exercice 2003, le principal objectif est de limiter à la fois les dépenses totales et les dépenses générales de l'administration centrale au niveau de l'année précédente en termes nominaux. À cette fin, les dépenses discrétionnaires (exception faite du domaine prioritaire que constituent la science et la technologie) devront être réduites de 2 pour cent. Une des conditions essentielles de la réalisation de cet objectif réside dans une baisse de 3 pour cent des investissements publics. La stabilisation des dépenses au niveau de l'année précédente implique également de limiter l'augmentation des dépenses obligatoires à 880 milliards de yen (ce qui représente une hausse de 2½ pour cent par rapport au budget 2003), soit 220 milliards de yen de moins qu'en l'absence de changement d'orientation. De nouvelles mesures s'imposent donc à cet effet, en particulier en matière de sécurité sociale. Bien que le ministère des Finances envisage de nouvelles réductions des prestations de retraite en termes nominaux compte tenu des gains de pouvoirs d'achat résultant de la déflation passée, la décision sur ce point a été repoussée à la fin de l'année, où doit s'achever l'élaboration du programme budgétaire 2004. En ce qui concerne la réforme du processus budgétaire, le gouvernement se propose d'adopter de nouvelles mesures en vue d'améliorer la gestion publique, notamment la définition d'objectifs précis et l'établissement d'un cadre budgétaire pluriannuel pour certains projets pilotes. Il a également été décidé de modifier certains des transferts aux collectivités locales (de l'ordre de 4 milliards de yen) d'ici 2006, ce qui pourrait entraîner quelques réductions, et de basculer certains prélèvements fiscaux au niveau local.

L'orientation de la politique budgétaire

L'estimation faite par le Secrétariat du besoin de financement des administrations publiques, corrigé des influences conjoncturelles, indique que l'orientation de la politique budgétaire est expansionniste pour l'exercice 2003, et qu'elle deviendra légèrement restrictive sur l'exercice 2004 (tableau 13). Cette estimation se fonde sur les hypothèses suivantes :

- aucun budget supplémentaire ne sera adopté pendant l'exercice 2003 ;
- au cours de l'exercice suivant, les dépenses totales de l'administration centrale demeureront au niveau du budget initial de 2003 en termes nominaux. L'élargissement de l'assiette fiscale se fera progressivement, comme cela a été annoncé.

La faiblesse des recettes fiscales au cours de l'année civile 2002 s'est traduite par un creusement du déficit corrigé des influences conjoncturelles représentant 0.8 pour cent du PIB, qui est cependant imputable pour moitié à la baisse des paiements d'impôts différés sur les comptes d'épargne postaux arrivés à

Tableau 13. **Déficit et endettement des administrations publiques**¹
Pourcentage du PIB

| Année civile | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Capacité de financement | -7.4 | -6.1 | -7.1 | -7.4 | -6.8 | -6.9 |
| Solde primaire net | -6.0 | -4.7 | -5.6 | -5.7 | -5.0 | -5.1 |
| Capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles | -7.1 | -5.5 | -6.3 | -6.9 | -6.5 | -6.6 |
| Solde primaire corrigé des influences conjoncturelles | -5.7 | -4.1 | -4.8 | -5.3 | -4.7 | -4.8 |
| Dette brute | 133.1 | 141.5 | 147.3 | 154.6 | 161.2 | 167.2 |

1. Les économies d'impôt futures sur les comptes d'épargne postaux ont réduit la capacité de financement en 2000, 2001 et 2002 de 0.5, 0.6 et 0.2 point de pourcentage respectivement.

Source : OCDE.

échéance. Au cours de l'année civile 2003, les modifications du système d'imposition évoquées plus haut et le budget supplémentaire de janvier 2003 devraient se traduire par une augmentation du déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0.6 pour cent de PIB, même dans l'hypothèse où aucun budget supplémentaire ne serait adopté. L'orientation de la politique budgétaire devrait être légèrement restrictive pour l'exercice 2004, avec une diminution de 0.4 pour cent du déficit corrigé des variations conjoncturelles, compte tenu des augmentations d'impôts prévues et de l'absence présumée de budget supplémentaire pour l'exercice 2003.

Comme indiqué plus haut, la pratique consistant à fixer le budget initial en fonction de celui de l'exercice précédent débouche généralement sur de fortes pressions en faveur d'un budget supplémentaire vers la fin de chaque exercice. L'adoption d'une rallonge budgétaire au cours de l'exercice 2003 aurait sans doute des répercussions sur l'orientation de la politique budgétaire pendant l'année civile 2004. Néanmoins, le risque d'un ralentissement économique semblant diminuer, il est probable que les pressions exercées en faveur d'un nouvel assouplissement de la politique budgétaire vont s'atténuer.

La politique budgétaire est-elle viable à moyen terme ?

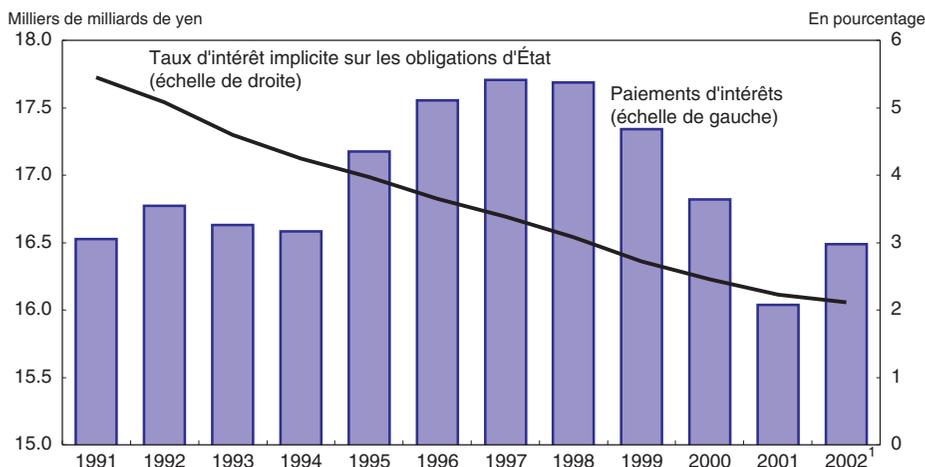
Malgré la persistance de déficits budgétaires conséquents et l'alourdissement de la dette publique, les taux d'intérêt à long terme sont tombés à des niveaux extrêmement bas, comme indiqué dans le chapitre II. De fait, la référence que constitue le rendement des obligations d'État à dix ans est passée sous la barre de 0.5 pour cent début juin 2003, retrouvant son plus bas niveau antérieur enregistré en 1998, avant de rebondir aux alentours de 1.5 pour cent en septembre. Cela semble indiquer que les marchés n'exigent pas une prime de risque plus élevée en dépit de la dégradation du solde budgétaire. La persistance de la

déflation malgré l'importance des déficits publics, en lieu et place d'une hyperinflation, laisse également à penser que la crédibilité du gouvernement demeure intacte. Rien ne permet cependant d'affirmer que ces indicateurs attestent en fait la viabilité de la politique budgétaire.

L'ampleur des déficits budgétaires et le niveau élevé de la dette reposent sur un certain nombre de facteurs spécifiques

La faiblesse des taux d'intérêt a limité la charge des intérêts de la dette publique. Exprimée en termes nominaux, cette charge a été effectivement moins lourde en 2001 (16 000 milliards de yen, soit 3.2 pour cent du PIB) qu'en 1991, bien que la dette publique ait plus que doublé pendant la même période, passant de 300 000 milliards de yen à plus de 700 000 milliards de yen (graphique 26). Le taux d'intérêt moyen sur la dette publique (c'est-à-dire le montant total des versements d'intérêts divisé par celui de la dette publique) est passé de 5.5 pour cent en 1991 à 2.2 pour cent en 2001. Si le taux d'intérêt moyen et la composition de la dette publique étaient demeurés les mêmes qu'en 1991, 23 000 milliards de yen (4.6 pour cent du PIB) de versements d'intérêts supplémentaires auraient été nécessaires pour 2001.

Graphique 26. Paiements d'intérêts



1. Estimation de l'OCDE.

Source : Cabinet du Premier ministre, Comptes nationaux et estimations de l'OCDE.

Grâce à l'excédent d'épargne intérieure, il est possible de financer les déficits budgétaires sans créer de remous sur les marchés de capitaux. Comme on l'a vu au chapitre I, l'augmentation du besoin de financement des administrations publiques a été totalement compensée par la forte baisse des emprunts nets du secteur des sociétés non financières, si bien que l'économie nationale dans son ensemble se trouve en situation d'épargne nette (graphique 10). À première vue, l'évolution du couple épargne-investissement peut laisser à penser que le secteur public a évincé le secteur privé sur le plan de l'investissement. Toutefois, le recul des taux d'intérêt à long terme, aussi bien en termes réels qu'en termes nominaux, indique que la relation de cause à effet est probablement inverse : un recul de l'investissement du secteur privé s'est accompagné d'un ralentissement économique, ce qui s'est traduit par une hausse du déficit public en raison de la baisse des recettes fiscales.

De plus, les problèmes actuels du secteur financier facilitent le financement de la dette publique. Étant donné la fragilité de leur assise financière, les institutions financières hésitent à investir dans des actifs à risques ou à accroître leurs prêts, et préfèrent acquérir des obligations d'État⁵. En conséquence, au cours des cinq dernières années, les banques privées ont renforcé leur portefeuille d'obligations d'État d'un montant de 40 000 milliards de yen (8 pour cent du PIB), tout en réduisant leurs prêts de 50 000 milliards de yen. En outre, compte tenu de la fragilité des institutions financières privées, la part des actifs des ménages détenus par les institutions financières publiques ne cesse d'augmenter, ce qui facilite le financement de la dette de l'État. Les ménages possèdent environ 240 000 milliards de yen (48 pour cent du PIB) déposés sur des comptes d'épargne postaux. Cela permet au système d'épargne postale et au Trust Fund Bureau (TFB) de détenir un quart de l'encours total d'obligations d'État. En outre, dans le cadre de la politique actuelle d'assouplissement quantitatif (voir le Chapitre II), la Banque du Japon acquiert environ 14 000 milliards de yen d'obligations d'État par an. De ce fait, un tiers du besoin de financement des administrations publiques est pratiquement couvert par la banque centrale, qui détient aujourd'hui 15 pour cent de l'ensemble des obligations d'État en circulation.

La situation budgétaire actuelle n'est pas tenable

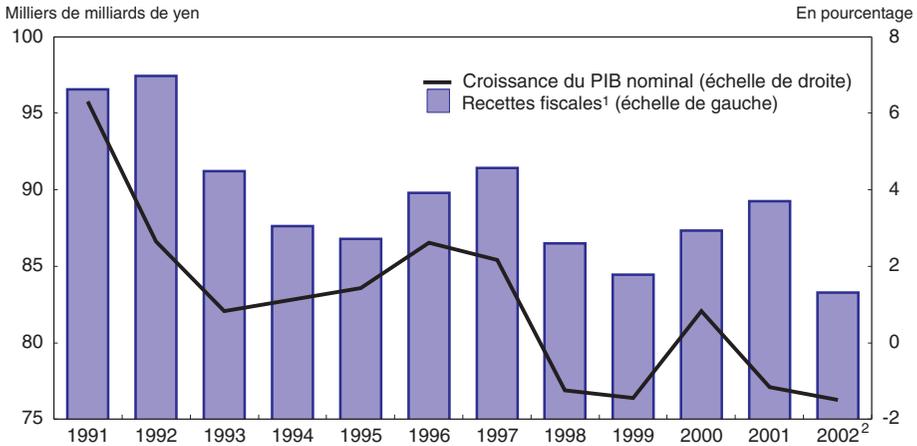
Les éléments susmentionnés laissent à penser que la stabilité actuelle des finances publiques ne repose pas sur la solidité des paramètres fondamentaux de l'économie japonaise. Elle en reflète la fragilité, qui transparaît dans la faiblesse de la demande privée et dans la réticence des ménages et des entreprises à prendre des risques. Du même coup, le faible niveau actuel des taux d'intérêt à long terme et la stabilité des finances publiques ne garantissent pas la viabilité budgétaire, dans la mesure où la situation économique particulière qui prévaut

aujourd'hui n'est elle-même pas tenable. Des difficultés de financement du déficit budgétaire pourraient apparaître lorsque le Japon connaîtra une expansion vigoureuse et que l'investissement des entreprises augmentera. De plus, les réformes nécessaires tendant à être repoussées dans le contexte actuel de faiblesse des taux d'intérêt, ce problème de viabilité budgétaire pourrait devenir encore plus grave.

De fait, l'alourdissement rapide de la dette publique suscite de vives préoccupations. Étant donné que le déficit primaire représente près de 6 pour cent du PIB et que le taux d'intérêt nominal est supérieur au taux de croissance du PIB nominal, la dynamique de la dette contribue à pousser à la hausse très rapidement le ratio dette publique/PIB. Un calcul simple indique que le niveau d'excédent primaire requis pour stabiliser ce ratio à 180 pour cent serait de 1¼ pour cent du PIB, en misant sur une croissance nominale de 1 pour cent et sur un taux d'intérêt de 2 pour cent⁶. Cela signifie qu'un effort d'assainissement budgétaire représentant près de 8 pour cent du PIB est nécessaire simplement pour enrayer l'effet boule de neige de l'endettement public. Or, un assainissement d'une telle ampleur est difficile à réaliser dans le contexte actuel, où l'économie semble vulnérable aux conséquences négatives que pourraient avoir des coupes claires dans les dépenses ou des augmentations d'impôts. L'expérience de 1997 incite à la prudence en ce qui concerne l'adoption de mesures radicales destinées à assainir les finances publiques.

La poursuite de la déflation et la baisse du revenu nominal rendent difficile toute réduction du déficit des administrations publiques par le biais d'une augmentation des recettes fiscales. Après avoir culminé au début des années 90, le produit total des impôts a chuté de 7 000 milliards de yen de 1991 à 2001, passant de 20.5 pour cent à 17.5 pour cent du PIB (graphique 27). Les recettes tirées de l'imposition des revenus des ménages et des bénéfices des sociétés ont notamment diminué de 16 000 milliards de yen au cours de la même période. Bien qu'une bonne part de ce recul – environ 10 000 milliards de yen – puisse s'expliquer par des réductions d'impôts⁷, le manque de dynamisme de l'économie et la déflation ont également eu des conséquences significatives sur les rentrées fiscales. Compte tenu de la générosité du système de déductions fiscales, un quart des bénéficiaires de revenus ne paient aucun impôt sur le revenu, et près de 80 pour cent des contribuables assujettis à cet impôt sont dans la tranche d'imposition la plus basse, celle de 10 pour cent. En outre, la proportion d'entreprises qui acquittent l'impôt sur les bénéfices des sociétés est tombée de plus de 50 pour cent au début des années 90 à 30 pour cent aujourd'hui. Le rôle relatif limité de la fiscalité indirecte amplifie l'impact des baisses de revenu nominal sur les rentrées d'impôts. De ce fait, la part du PIB que représentent les recettes fiscales et non fiscales est passée d'un niveau record de 34 pour cent au début des années 90 à moins de 32 pour cent en 2001, soit l'un des plus faibles pourcentages de la zone de l'OCDE⁸.

Graphique 27. Recettes fiscales et croissance du PIB



1. Non compris les cotisations de sécurité sociale.

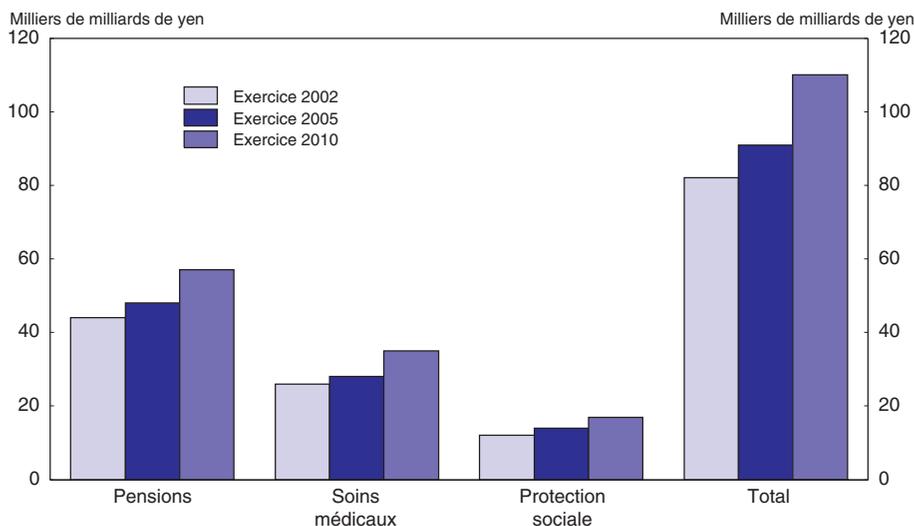
2. Estimation de l'OCDE pour les recettes fiscales.

Source : Cabinet du Premier ministre, Comptes nationaux et estimations de l'OCDE.

Le vieillissement démographique suscite également de vives préoccupations quant à la viabilité des finances publiques. La part de la population âgée de plus de 65 ans devrait passer de 18,5 pour cent à 22,5 pour cent en 2010, puis à 35 pour cent en 2050. Un vieillissement démographique aussi rapide exerce de fortes pressions sur les dépenses. Selon les estimations du gouvernement, les dépenses de sécurité sociale, incluant les retraites, les soins médicaux et les autres programmes de protection sociale, devraient se hisser de 82 000 milliards de yen (16 pour cent du PIB) à 110 000 milliards de yen au cours de l'exercice budgétaire 2010, dans l'hypothèse où les orientations retenues par les pouvoirs publics demeureraient inchangées (graphique 28)⁹. De surcroît, dans le cadre du système actuel de sécurité sociale, la charge nette imposée aux générations nées après 1980 pourrait représenter 42 millions de yen par habitant pour les services publics, soit un montant trois fois plus élevé que celui assumé par la génération née entre 1970 et 1979¹⁰. Il semble donc bien qu'une réforme de fond du système de sécurité sociale soit nécessaire (voir le chapitre V).

Les préoccupations relatives à la viabilité des finances publiques sont exacerbées par l'incertitude qui prévaut quant aux éléments de passif éventuel. La réforme programmée des entreprises publiques à statut spécial pourrait alourdir le passif des administrations publiques. De fait, en 1998, l'administration centrale a repris quelque 27 000 milliards de yen (5 pour cent

Graphique 28. Prévisions concernant les dépenses de sécurité sociale



Source : Ministère des Finances.

du PIB) de dettes de la Société des chemins de fer japonais et des Comptes spéciaux des forêts nationales. Le récent programme de réforme des entreprises publiques de construction autoroutière est susceptible d'imposer le financement par l'administration centrale et les collectivités locales des dettes de la *Honshu-Shikoku Bridge Authority*. En outre, selon des informations rendues publiques, 129 entreprises publiques, essentiellement financées par l'État, affichaient un endettement brut de quelque 532 000 milliards de yen (106 pour cent du PIB) pour l'exercice 2001, et reçoivent 8 000 milliards de yen de subventions et autres crédits par an pour financer leurs activités. À cet égard, les transformations en sociétés et les privatisations prévues pourraient faire apparaître que certaines entreprises publiques ont accumulé des dettes plus importantes que ne l'indiquent les chiffres publiés à ce jour¹¹.

Des éléments de passif éventuel pourraient également résulter du règlement de la question des défaillances d'institutions financières. La Société d'assurance des dépôts, qui dépend de l'État, a déjà débloqué des sommes conséquentes pour protéger les déposants dont les banques étaient défaillantes. Entre 1996 et mars 2003, 18 000 milliards de yen (3.6 pour cent du PIB) de fonds publics ont été débloqués pour couvrir le coût de la défaillance de 16 banques commerciales, parmi lesquelles la Long-term Credit Bank et la Japan Credit Bank,

et de 152 coopératives de crédit. Le gouvernement ayant reporté à 2005 la réintroduction d'un plafond de garantie des dépôts en compte courant, il est à craindre que ce type d'éléments de passif éventuel ne conserve un poids considérable.

Comment la viabilité des finances publiques peut-elle être assurée ?

Étant donné l'ampleur actuelle de l'encours de la dette publique et les préoccupations liées au renforcement des pressions exercées sur les dépenses du fait du vieillissement de la population, il est capital de préserver la confiance du secteur privé quant à l'assainissement des finances publiques pour éviter une forte augmentation de la prime de risque sur les obligations d'État, ce qui sensiblement alourdir la charge de la dette. Ceci laisse à penser qu'un programme précis de mesures à moyens terme s'impose pour entretenir la confiance des agents économiques. Le gouvernement a adopté en janvier 2002 des *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme*, qui traçaient des perspectives économiques et indiquaient des voies pouvant mener à l'assainissement des finances publiques (voir *Étude* 2002). Un des éléments clés de ces Orientations résidait dans l'adoption d'un objectif de dépenses défini en pourcentage du PIB. Plus précisément, le gouvernement a plafonné les dépenses des administrations publiques au cours des quatre prochaines années à 38 pour cent du PIB, ce qui correspond au niveau enregistré sur l'exercice budgétaire 2001. L'élimination de la déflation au cours de l'exercice 2002 et le respect de ce plafonnement des dépenses sont censés permettre à l'administration centrale et aux collectivités locales de parvenir à un excédent budgétaire primaire d'ici le début des années 2010.

Le gouvernement a revu ces Orientations en janvier 2003 à la lumière de l'évolution de la situation et des perspectives économiques (tableau 14). La version révisée de ces Orientations montre que la situation budgétaire devient encore plus délicate si la déflation se poursuit. Le gouvernement table maintenant sur une persistance de la déflation jusqu'à la fin de l'exercice 2004, et non plus sur sa disparition au cours de l'exercice 2002. Fondées sur cette hypothèse plus réaliste, les Orientations révisées prévoient que le déficit primaire de l'administration centrale et des collectivités locales pourrait dépasser d'environ 1½ point de pourcentage de PIB les projections initiales (graphique 29). En conséquence, le gouvernement anticipe une stabilisation de la dette publique au sens étroit en 2010 à 146 pour cent du PIB, soit à 8 points de pourcentage de plus que dans la version initiale des Orientations¹². Toutefois, en l'absence de tout mécanisme d'ajustement prenant en compte les écarts par rapport aux prévisions de dépenses, cette version révisée n'a qu'une valeur indicative.

Tableau 14. **Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement**¹

| | Exercice 2002 | Exercice 2003 | Exercice 2004 | Exercice 2005 | Exercice 2006 | Exercice 2007 | Exercice 2010 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Macroéconomie | | | | | | | |
| Taux de croissance du PIB réel ² | 0.9 | 0.6 | 0.9 | 1.3 | 1.5 | 1.6 | 1.9 |
| Taux de croissance du PIB nominal ² | -0.6 | -0.2 | 0.5 | 1.5 | 2.2 | 2.6 | 3.2 |
| PIB nominal ³ | 499.6 | 498.6 | 501.1 | 508.7 | 519.8 | 533.5 | 584.6 |
| Taux d'inflation (indice implicite des prix du PIB) ² | -1.5 | -0.9 | -0.3 | 0.2 | 0.7 | 1.0 | 1.3 |
| Taux de chômage | 5.4 | 5.6 | 5.7 | 5.6 | 5.4 | 5.2 | 4.4 |
| Taux d'intérêt à long terme nominal | 1.2 | 1.3 | 1.5 | 1.8 | 2.1 | 2.5 | 3.1 |
| Solde épargne/investissement ⁴ | | | | | | | |
| Capacité de financement (+)/Besoin de financement (-) ⁴ | | | | | | | |
| Administrations publiques | -8.0 | -8.3 | -7.2 | -6.5 | -5.9 | -5.7 | -4.3 |
| Secteur privé | 10.6 | 10.9 | 10.0 | -9.1 | 8.3 | 8.0 | 6.6 |
| Reste du monde | -2.7 | -2.7 | -2.8 | -2.6 | -2.4 | -2.4 | -2.3 |
| Conditions budgétaires | | | | | | | |
| Solde épargne/investissement ⁴ | | | | | | | |
| Capacité de financement (+)/Besoin de financement (-) ⁴ | | | | | | | |
| Administration centrale | -6.6 | -6.7 | -6.3 | -6.1 | -5.6 | -5.4 | |
| Collectivités locales | -1.0 | -1.0 | -0.6 | -0.3 | -0.1 | 0.1 | |
| Total | -7.6 | -7.7 | -6.9 | -6.3 | -5.7 | -5.3 | |
| Solde financier primaire du secteur public ⁴ | | | | | | | |
| Administration centrale | -5.2 | -5.3 | -4.9 | -4.7 | -4.1 | -3.7 | |
| Collectivités locales | -0.1 | -0.1 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.8 | |
| Total | -5.3 | -5.4 | -4.7 | -4.2 | -3.4 | -2.9 | -1.3 |
| Encours de la dette (administration centrale et collectivités locales) ³ | 604.8 | 641.3 | 677.3 | 711.0 | 742.5 | 772.8 | 856.0 |
| (En pourcentage du PIB) | (121.1) | (128.6) | (135.2) | (139.8) | (142.8) | (144.9) | (146.4) |
| Taille de l'administration ⁴ | 190.3 | 184.1 | 185.2 | 186.1 | 190.8 | 195.9 | |
| Dépenses des administrations publiques ⁴ | 38.1 | 36.9 | 37.0 | 36.6 | 36.7 | 36.7 | |

1. Dans cette simulation, le taux de la subvention d'État est présumé inchangé, à un tiers des dépenses au titre de la « pension de base ». Le relèvement du taux de subvention jusqu'à la moitié n'a pas beaucoup modifié les résultats.

2. Pourcentage d'accroissement.

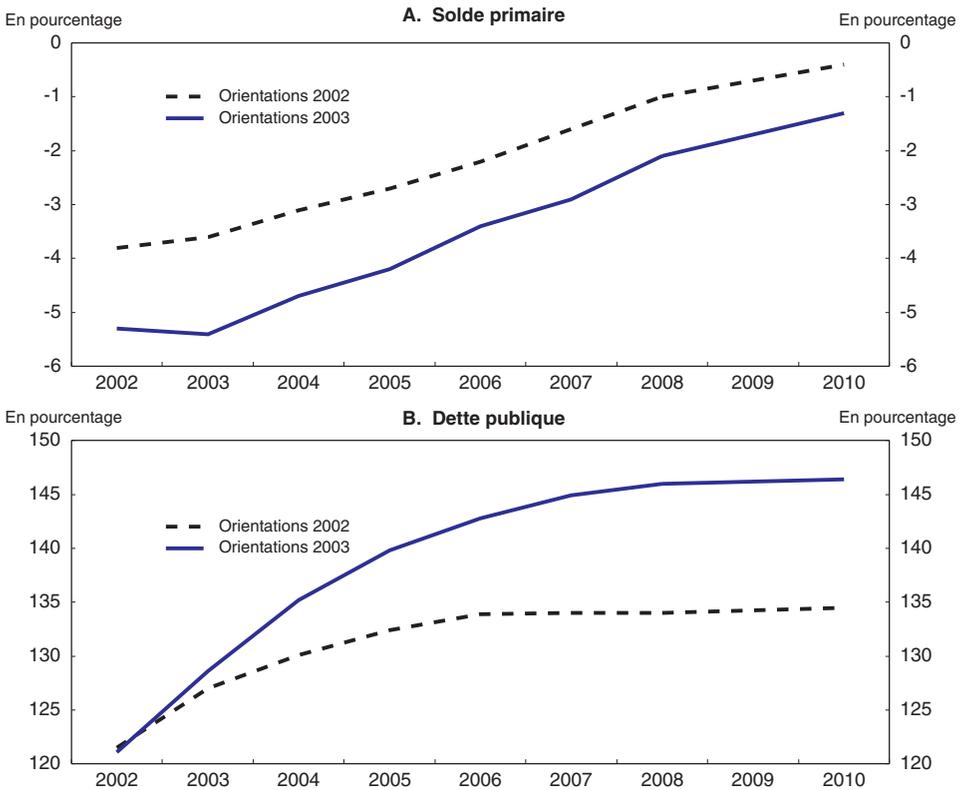
3. Milliards de milliards de yen.

4. En pourcentage du PIB.

Source : Cabinet du Premier ministre, Estimations de référence présentées au Conseil de la politique économique et budgétaire le 20 janvier 2003.

Graphique 29. Les finances publiques d'après les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme

En pourcentage du PIB



Source : Cabinet du Premier ministre.

Comme cela avait été évoqué dans l'Étude 2002, les Orientations du gouvernement sont loin de susciter la confiance quant aux perspectives d'assainissement budgétaire. Bien qu'elles fassent explicitement obligation au gouvernement de plafonner ses dépenses totales en pourcentage du PIB, elles ne prévoient aucune mesure concrète pour limiter ces dépenses, sauf dans le domaine des travaux publics. L'absence de lien direct entre les Orientations et des postes de dépenses précis du budget annuel de l'État réduit sensiblement l'applicabilité concrète du programme d'assainissement budgétaire à moyen terme. De surcroît, bien que la réduction prévue du déficit budgétaire dépende essentiellement de la hausse des recettes fiscales, les Orientations ne présentent aucune modifica-

tion précise du système d'imposition. En outre, l'absence de mécanisme d'ajustement prenant en compte les écarts par rapport aux hypothèses retenues dans les Orientations risque d'encourager un certain dérapage par rapport aux objectifs fixés. Enfin, il est possible que le service des intérêts représente un montant sensiblement plus élevé que prévu si le taux d'inflation devient positif, comme on s'y attend. Alors qu'une hausse de 2.5 points de pourcentage du taux d'inflation est anticipée entre les exercices 2002 et 2007, les Orientations tablent seulement sur une légère hausse du taux d'intérêt nominal (qui augmenterait de 130 points de base pour passer de 1.2 à 2.5 pour cent), ce qui implique un recul significatif du taux d'intérêt réel.

Les clés de l'efficacité pour un programme d'assainissement budgétaire à moyen terme

Pour assurer la viabilité des finances publiques, une stratégie claire et des mesures décisives seront nécessaires dans de nombreux domaines. Du côté des recettes, il est nécessaire d'élargir la base d'imposition pour inverser la tendance à la baisse des recettes fiscales. Comme cela avait été évoqué dans les précédentes *Études*, les distorsions résultant du système d'imposition japonais sont, dans l'ensemble, relativement limitées. Le coin fiscal entre la rémunération du travail en termes réels, telle qu'elle est perçue par les employeurs, et la rémunération nette individuelle au Japon est bien inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, tandis que le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené à un niveau similaire à celui observé dans de nombreux autres pays de l'OCDE. D'un autre côté, les généreuses déductions autorisées par le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entament sensiblement la base d'imposition, et réduisent la capacité de prélèvement fiscal de l'État. Reste qu'un élargissement de la base d'imposition ne suffira pas à lui seul à financer les dépenses accrues liées au vieillissement démographique. À un moment ou un autre, il faudra relever le taux de TVA, fixé actuellement à 5 pour cent. Étant donné le vieillissement rapide de la population, il est également nécessaire de répartir plus largement la charge fiscale entre les différentes cohortes d'âge, en réformant le système d'imposition des retraites. Pour l'heure, tant les prestations que les cotisations sont exclues de fait de l'assiette fiscale.

Du côté des dépenses, il est nécessaire de consolider le secteur public dans son ensemble, y compris les entreprises publiques à statut spécial, pour éviter une accumulation d'éléments de passif éventuel. Bien que les efforts de réforme déployés actuellement par le gouvernement en matière budgétaire soient légitimement axés sur cette question, les résistances politiques que suscitent ces changements sont telles qu'un soutien politique au plus haut niveau constitue une condition essentielle de la réussite de ces réformes. Tout d'abord, améliorer les informations sur l'endettement net de ces établissements, en se fondant sur des hypothèses plus raisonnables, permettra de cerner les domaines

d'inefficience. Les réformes devraient avoir pour objectif de réduire effectivement ces activités¹³, et non simplement de modifier le cadre organisationnel dans lequel elles s'inscrivent¹⁴. Des mesures s'imposent également pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans d'autres domaines. L'encadré 3 offre un aperçu des récents efforts déployés en la matière par le gouvernement, et contient des recommandations précises.

La réussite d'un programme d'assainissement budgétaire à moyen terme passe aussi par un réexamen du rôle et de la taille du secteur public, qui semble surdimensionné au vu de changements démographiques rapides. Un tel réexamen devrait conduire à une gestion plus efficace des dépenses publiques. Alors que le vieillissement de la population pousse les dépenses à la hausse, il faut réformer de toute urgence le système de sécurité sociale afin de rétablir sa viabilité. Bien que le niveau des dépenses de santé soit maîtrisé de manière relativement satisfaisante, le système demeure largement perfectible dans l'optique de satisfaire les demandes des patients à un coût minimum. Il serait judicieux de renforcer les prérogatives des assureurs, de normaliser les soins médicaux, et d'améliorer la diffusion des informations sur les services médicaux. Il serait également possible de freiner la croissance des dépenses de santé en limitant le champ d'application des régimes d'assurance des personnes âgées. De plus, le régime national de retraite, qui assure actuellement des prestations nettement supérieures au « minimum national », doit être réexaminé si l'on veut en assurer la viabilité.

*Assurer un revenu suffisant aux personnes âgées
en même temps que la viabilité du système de pensions*

La population d'âge actif commençant à se réduire et la population âgée continuant d'augmenter, les dépenses au titre du régime public de pensions absorberont probablement une part grandissante du revenu national. Les autorités devront donc s'employer à modérer cette progression et à financer les dépenses qui en résulteront de manière à préserver ou renforcer les incitations à travailler et épargner. Étant donné l'importance attachée par les individus à l'épargne privée pour lisser leur consommation au fil du temps, au moyen d'instruments aussi bien individuels que collectifs, il importera également de faire en sorte que les compagnies d'assurance et les fonds privés de retraite améliorent leur surface financière.

Au Japon, le revenu des ménages chute fortement au-delà de 65 ans. La baisse de revenu est tempérée par la progressivité du passage à la retraite, un pourcentage non négligeable des personnes âgées de plus de 65 ans restant économiquement actives (tableau 15). Selon des enquêtes réalisées auprès des ménages, quelque 8 pour cent des chefs de famille âgés de plus de 65 ans sont salariés, et 18 pour cent de plus exercent un travail indépendant¹⁵. Le maintien en

Encadré 3. Évaluation des récentes réformes en matière de dépenses publiques

Le gouvernement a engagé un certain nombre de réformes en matière de dépenses publiques ces dernières années. Cet encadré présente une évaluation des récents progrès réalisés dans ce domaine, fondée sur les recommandations formulées dans les précédentes *Études*.

Le **processus budgétaire** a commencé à s'améliorer depuis la mise en place du *Conseil de la politique économique et budgétaire* en 2001, qui se compose du Premier ministre et de ministres titulaires de portefeuilles économiques clés, ainsi que d'universitaires et de représentants du monde des affaires. Le Conseil discute le cadre et les priorités du budget de l'année suivante avant que ne débute le processus budgétaire. Le Conseil étant présidé par le Premier ministre, ses délibérations déterminent les négociations budgétaires ultérieures. En conséquence, la ventilation des dépenses a changé dans une certaine mesure, ainsi que le montre la réduction des investissements publics. La pratique consistant à établir un budget pluriannuel pour les programmes de dépenses devrait être introduite dans certains projets pilotes au cours de l'exercice 2004. À la suite de vifs débats, le système des impôts ayant une affectation spéciale demeure en place, bien qu'une certaine marge de manœuvre soit accordée quant à l'utilisation de ces prélèvements obligatoires. Les autorités prévoient de réformer le système des transferts de l'administration centrale vers les collectivités locales, qui n'incite guère ces dernières à améliorer l'efficacité de leurs dépenses. Des coupes substantielles dans les subventions sont prévues en contrepartie du basculement de certains prélèvements fiscaux de l'administration centrale vers les collectivités locales. Néanmoins, un certain flou subsiste quant aux mesures spécifiquement destinées à réformer l'attribution des dotations générales (*chiho koufuzei kouhukin*).

La **transparence du système budgétaire** doit être améliorée. Les transactions complexes entre le compte budgétaire principal et les 32 comptes spéciaux nuisent à la transparence de l'ensemble, ces derniers étant parfois utilisés pour occulter le creusement tendanciel du déficit budgétaire. Les récentes dispositions prises en vue de réduire ces transactions, telles que la décision de mettre fin à la pratique consistant à financer à partir d'un compte spécial les transferts d'impôts locaux, sont les bienvenues et leur mise en œuvre doit se poursuivre. En outre, compte tenu de l'absence de compte consolidé des administrations publiques et du fait que des budgets supplémentaires sont adoptés chaque année, il est difficile d'évaluer la situation budgétaire actuelle. Or, aucun progrès n'a été accompli dans ce domaine.

La récente **réforme du Programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP)**, qui apporte des financements aux entreprises publiques, visait à répartir les crédits de manière plus efficace en faisant jouer les mécanismes du marché. Un de ses principaux éléments consiste en un nouveau système de financement, dans lequel chaque établissement relevant du PBIP mobilise des capitaux en faisant directement appel aux marchés. Ces financements externes demeurent toutefois très limités dans la mesure où la réforme du PBIP n'en est encore qu'à ses débuts. Ces entreprises publiques ont commencé à publier une estimation de la valeur actualisée de leurs coûts d'exploitation (analyse stratégique des coûts) et des états financiers fondés sur des règles comptables similaires à celles appliquées par le secteur privé (état des coûts administratifs). Pour améliorer encore l'efficacité

Encadré 3. **Évaluation des récentes réformes en matière de dépenses publiques** (suite)

opérationnelle de ces institutions, le gouvernement devrait les encourager à faire plus largement appel à des financements extérieurs, de même qu'il faudrait que l'on dispose de plus d'informations sur certains points particuliers ainsi que d'estimations plus précises des coûts, fondées sur des hypothèses objectives.

Les dispositions destinées à **améliorer l'efficacité de la gestion publique** se concrétisent progressivement dans certains domaines, mais leur mise en application n'en est encore qu'à ses débuts. Le gouvernement exige que les demandes de crédits budgétaires des ministères s'accompagnent d'une analyse coûts-avantages préalable à compter du budget de l'exercice 2003. La Cour des comptes a récemment étendu le champ de ses activités de contrôle et se livre à des examens approfondis axés sur des domaines précis de l'action publique, tels que les soins de santé, les retraites et l'aide aux pays en développement. Bien que le rôle de cet organisme de contrôle ait été réorienté vers les "trois E" (économie, efficacité et efficacité), son principal souci demeure l'exactitude et la régularité de l'information.

Les dépenses de **santé**¹ sont demeurées relativement faibles, tant en termes de pourcentage du PIB que de dépenses par habitant, mais cela ne constitue pas nécessairement une garantie d'efficacité et d'efficacité du système de santé. Le paiement à l'acte incite les médecins à privilégier la quantité, souvent au détriment de la demande de services de plus haute qualité. Le manque d'informations sur les prestations de services, la normalisation insuffisante des traitements médicaux, la faible concurrence entre les fournisseurs de services et l'absence de rôle actif pour les assureurs font obstacle à la fourniture de services d'un bon rapport coût-efficacité. La générosité des régimes d'assurance des personnes âgées, conjuguée au vieillissement démographique rapide, ont gonflé les dépenses de manière significative. Néanmoins, ces dernières années, des progrès réguliers ont été accomplis dans le cadre du système de santé. Bien que le mécanisme du paiement à l'acte demeure en place, l'utilisation de groupes homogènes de maladies (GHM) pour normaliser les services a débuté dans dix hôpitaux, pour la plupart nationaux. Le fait que des entreprises privées puissent vérifier les factures des médecins, qui sont de plus en plus présentées sous forme électronique, permet de renforcer le rôle des assureurs. Les restrictions auxquelles étaient soumis les fournisseurs de services médicaux en matière de publicité ont été levées en partie, afin d'améliorer la diffusion des informations concernant leurs prestations. Pour limiter l'augmentation rapide des dépenses destinées aux personnes âgées, l'âge d'admission au bénéfice du régime d'assurance des personnes âgées – qui se traduit par une réduction de la participation des patients aux dépenses de santé – doit être porté à terme à 75 ans, tandis que le taux du ticket modérateur est passé à 10 pour cent. Les autorités étudient également un programme de réformes destiné à regrouper les régimes d'assurance qui prennent aujourd'hui en charge les dépenses des personnes âgées. On ignore toutefois si ces réformes seront suffisantes pour résoudre ce problème, sans qu'il faille réduire davantage le rôle du système d'assurance des personnes âgées ou le remplacer par d'autres services d'aide sociale centrés sur les ménages à faible revenu.

1. La réforme des retraites est examinée plus loin.

activité des travailleurs âgés est favorisé par l'existence d'un marché du travail secondaire sur lequel les salaires diminuent parallèlement à la productivité, de sorte qu'à 65 ans, les salaires sont inférieurs de moitié à ceux perçus à 55 ans (Oshio, 2002). Lorsque les travailleurs prennent finalement leur retraite, le revenu du ménage chute sensiblement (tableau 16). Ce revenu est presque exclusivement basé sur des pensions publiques qui assurent à un couple un revenu équivalent à 47 pour cent des gains salariaux perçus par les ménages dont l'âge se situe entre 20 et 59 ans¹⁶. Cette pension publique repose sur deux piliers. Une pension à taux uniforme est versée à tous les individus, à quoi s'ajoute un supplément lié aux gains pour les salariés ayant antérieurement occupé un emploi régulier à plein temps.

Malgré la chute des revenus, les niveaux de vie sont maintenus après le départ en retraite. Deux facteurs contribuent à expliquer ce résultat favorable. Premièrement, le système fiscal favorise les personnes âgées grâce à d'importantes déductions liées à l'âge. Surtout, les ménages actifs épargnent un pourcentage très important de leur revenu, en réduisant leur consommation, tandis que les couples retraités utilisent cette épargne pour gonfler leur consommation. La réduction des actifs finance environ le quart de leur consommation, de sorte que celle-ci reste comparable à celle d'un ménage dont l'âge se situe entre 20 et 59 ans. Les ponctions opérées sur les actifs financiers ne se font qu'avec lenteur, à un rythme de l'ordre de 2½ pour cent par an. L'âge moyen d'un couple à la retraite étant de 74 ans, les actifs ne seraient épuisés que si le couple vivait encore pendant quarante ans, ce qui est nettement plus que l'espérance de vie à cet âge. Les niveaux de vie des célibataires retraités vivant seuls sont également comparables à ceux des ménages d'âge actif.

Les personnes âgées sont de moins en moins touchées par la pauvreté. Le système d'aide publique assure à tous les retraités qui n'ont pas d'actifs un niveau de consommation de base équivalent à 60 pour cent de la consommation moyenne par habitant de l'ensemble des ménages. Sur la base de ce critère, environ 15 pour cent des couples âgés vivaient dans la pauvreté en 1999, contre 22 pour cent sept ans plus tôt, la baisse étant un peu plus forte pour les célibataires âgés (Yamada 2001). Malgré cette réduction, plus de 30 pour cent des femmes célibataires vivant seules avaient un niveau de consommation inférieur au seuil de pauvreté, même si bon nombre d'entre elles disposaient d'actifs. Si l'on exclut les individus dont les actifs représentent six mois de consommation, le taux de pauvreté n'était plus que de 10 pour cent. Globalement, environ 5 pour cent des ménages âgés reçoivent des compléments d'aide publique à leur pension.

Tableau 15. Indicateurs de résultats : revenu à la retraite

| | Augmentations prévues des dépenses au titre des pensions vieillesse ¹ | Taux de personnes âgées à faible revenu ² | Revenu disponible relatif des personnes âgées ² | Fonds privés de pension en 1999 | Âge de retrait de la population active, 1994-1999 | | Taux d'activité, 2001, en pourcentage | | |
|---|---|---|--|---------------------------------|---|-------------|---------------------------------------|-------------------|-------------------|
| | | | | | Hommes | Femmes | De 55 à 64 ans | | |
| | | | | | | | Plus de 65 ans | Hommes | Femmes |
| Variation en pourcentage du PIB 2000-2050 | Pourcentage des personnes âgées dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu disponible médian | Pourcentage de revenu disponible de l'ensemble de la population | Pourcentage du PIB | | | | | | |
| Australie | 1.6 | 16.1 | 67.6 | 63.8 | 59.7 | 61.3 | 6.0 | 60.0 | 36.9 |
| Autriche | 2.2 | 14.9 | 86.6 | 3.6 | | | 2.8 ¹ | 42.1 ¹ | 17.5 ¹ |
| Belgique | 3.3 | 13.8 | 77.9 | 6.1 | | | 1.3 | 36.6 | 15.7 |
| Canada | 5.8 | 2.5 | 97.4 | 111.0 | 62.6 | 61.1 | 6.0 | 61.3 | 41.7 |
| République tchèque | 6.8 | | | 3.8 | | | 4.0 | 55.0 | 24.5 |
| Danemark | 2.7 | 9.2 | 73.0 | 24.4 | 62.4 | 61.5 | 4.6 | 65.5 | 51.8 |
| Finlande | 4.8 | 7.5 | 79.0 | 10.7 | 59.8 | 60.0 | 3.7 | 51.2 | 49.5 |
| France | 3.9 | 10.7 | 89.7 | 6.3 | 59.3 | 59.8 | 1.2 | 43.8 | 34.1 |
| Allemagne | 5.0 | 10.4 | 85.6 | 3.2 | 60.5 | 60.8 | 3.0 | 50.6 | 32.4 |
| Grèce | | 29.2 | 76.8 | 4.6 | 61.7 | 62.2 | 5.0 | 57.0 | 23.6 |
| Hongrie | 1.2 | 6.0 | 85.2 | 2.2 | | | 3.1 | 36.3 | 15.4 |
| Islande | | | | 86.0 | | | 19.9 | 92.8 | 81.7 |
| Irlande | | 16.7 | 74.6 | 57.8 | | | 7.9 | 66.1 | 29.5 |
| Italie | -0.3 | 15.3 | 84.1 | 3.0 | 59.3 | 58.4 | 3.4 | 57.8 | 26.6 |
| Japon | 0.6 | | | 18.7 | 69.1 | 66.0 | 21.8 | 83.4 | 49.2 |
| Corée | 8.0 | | | 3.2 | 67.1 | 67.5 | 29.6 | 71.3 | 47.9 |
| Luxembourg | | 6.7 ³ | | .. | | | 0.0 | 38.1 | 14.3 |
| Mexique | | 32.9 | 85.3 | 2.4 | | | 30.5 | 80.5 | 27.6 |
| Pays-Bas | 4.8 | 1.9 | 86.3 | 119.3 | 61.6 | 60.1 | 3.1 | 52.0 | 26.9 |
| Nouvelle-Zélande | 5.7 | | | .. | | | 8.6 | 74.6 | 51.7 |
| Norvège | 8.0 | 19.1 | 74.1 | 7.4 | 64.2 | 64.7 | 13.2 | 73.6 | 63.2 |
| Pologne | -2.5 | 8.4 ³ | | .. | | | 7.5 | 41.5 | 24.1 |
| Portugal | | | | 11.4 | 65.3 | 66.5 | 19.0 | 63.7 | 41.9 |
| République slovaque | | | | | | | 1.1 | 43.0 | 11.2 |
| Espagne | 8.0 | 11.3 ³ | | 2.3 | 61.1 | 61.1 | 1.6 | 61.4 | 23.6 |
| Suède | 1.6 | 3.0 | 89.2 | .. | 63.3 | 61.8 | 9.4 | 73.5 | 67.4 |
| Suisse | | 8.4 ³ | | 97.3 ⁴ | | | 11.4 | 82.4 | 56.1 |
| Turquie | | 23.1 | 92.7 | .. | | | 18.1 | 50.8 | 18.4 |
| Royaume-Uni | -0.7 | 11.6 | 77.8 | 84.1 | 62.0 | 61.2 | 4.8 | 64.4 | 44.6 |
| États-Unis | 1.8 | 20.3 | 91.7 | 74.4 | 65.1 | 64.2 | 13.1 | 68.1 | 53.0 |

1. Jesuit et Smeeding (2002) et OCDE (2001). Pour la France, les chiffres officiels laissent prévoir une augmentation de 4.4 pour cent sur la base de politiques du marché du travail inchangées pour la période 2000-2040.

2. Förster et Pellizzari (2000).

3. Smeeding (2002).

4. 1998.

Source : Förster et Pellizzari (2000); Jesuit et Smeeding (2002), *Luxembourg Income Study*; OCDE, *Statistiques de la population active*, Scherer (2002).

Tableau 16. **Revenu et consommation des ménages retraités et des ménages actifs**

Milliers de yen par an en 2002

| | Ménages retraités de plus de 65 ans | | | Ménages actifs de 20 à 59 ans |
|---|-------------------------------------|------------------|---------|-------------------------------|
| | Ensemble des ménages | Personnes seules | Couples | Ensemble des ménages |
| Revenu courant | 2 123 | 1 482 | 2 706 | 5 689 |
| Salaires et traitements | 19 | 0 | 37 | 5 417 |
| Sécurité sociale | 2 039 | 1 433 | 2 589 | 221 |
| Fiscalité | 216 | 136 | 284 | 927 |
| Revenu disponible | 1 907 | 1 346 | 2 422 | 4 885 |
| Consommation | 2 410 | 1 776 | 2 955 | 3 547 |
| Épargne | -503 | -430 | -534 | 1 338 |
| Épargne en pourcentage de la consommation | -21 | -24 | -18 | 38 |
| Consommation par personne ou équivalent | 1 781 | 1 776 | 1 819 | 1 829 |
| Revenu disponible par personne ou équivalent | 1 410 | 1 346 | 1 491 | 2 519 |
| Revenu par personne ou équivalent | 1 569 | 1 482 | 1 666 | 2 934 |
| Âge moyen du ménage (années) | 73.5 | 74.3 | 72.9 | 45.1 |
| Actifs financiers nets (années de consommation) | | 6.9 | 7.1 | 1.2 |
| Actifs réels (années de consommation) | | 23.8 | 16.1 | 7.3 |
| Logement locatif | | 5.1 | 3.6 | 1.0 |
| Logement occupé par son propriétaire | | 18.7 | 12.6 | 6.3 |
| Nombre de personnes par ménage | 1.5 | 1.0 | 2.0 | 2.8 |
| Nombre de personnes ou équivalent par ménage | 1.4 | 1.0 | 1.6 | 1.9 |

Source : Family Income and Expenditure Survey, 2002 Yearly Average Survey Results, tableau 9; Survey on Income and Expenditure, 1999, tableaux 4 et 21 ; Bureau des statistiques, ministère de la Gestion publique, des affaires intérieures, des postes et des télécommunications.

La possibilité pour les personnes retraitées de maintenir leur consommation au même niveau que pendant leur vie active s'est traduite par une baisse du nombre de personnes âgées vivant avec leurs enfants mariés et leurs petits-enfants. Les ménages comptant trois générations ne représentaient en 2000 que 20 pour cent de l'ensemble des ménages comptant une personne âgée contre 40 pour cent en 1980, tandis que le nombre de personnes célibataires âgées vivant seules avait pratiquement doublé (*Annuaire statistique du Japon*, 2003). Néanmoins, le pourcentage des ménages comptant trois générations reste plus élevé que dans les pays d'Amérique du Nord et d'Europe membres de l'OCDE (à l'exception de l'Italie). Des facteurs économiques expliquent pour une large part cette organisation familiale, les ménages comptant trois générations étant le plus souvent composés de parents à faibles revenus et d'enfants également à faibles revenus (Nishioka, 2001).

Les dépenses publiques au titre des personnes âgées ont rapidement augmenté au cours de la dernière décennie et s'accéléreront probablement encore pendant les quarante années à venir. Sur la période de dix ans s'achevant

avec l'exercice 2002, les dépenses de pensions sont passées de 6.4 à 12.1 pour cent du revenu national. Cette envolée a tenu à la rapide augmentation du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et à la venue à maturité du régime public de pensions qui n'existe sous sa forme actuelle que depuis 1966. Les personnes qui ont pris leur retraite depuis lors ont reçu des prestations supérieures à leurs cotisations, ce qui se traduit, pour le régime de pensions, par l'accumulation d'engagements bruts estimés à 191 pour cent du PIB à supposer que les taux futurs de cotisation restent inchangés. Néanmoins, ce pourcentage tombe à 145 pour cent du PIB lorsque l'on prend en compte les actifs détenus par le système de sécurité sociale (Office du Premier ministre, 2001). On prévoit que la part du revenu national consacrée aux pensions passera à 15 pour cent d'ici 2025 avant de culminer à 17½ pour cent en 2060, ce qui équivaut à 13 pour cent du PIB à supposer que le taux de remplacement et les autres paramètres du système restent inchangés lors des examens périodiques (Institut de recherche sur les pensions, 2002). En revanche, la progression des dépenses pourrait être maintenue à 0.6 pour cent du PIB si les gouvernements futurs décidaient de ramener le taux de remplacement à 36 pour cent contre 52 pour cent actuellement (Oxley *et al.*, 2002).

L'action des pouvoirs publics

Tous les cinq ans, le gouvernement procède à un examen du système de pensions et prend des mesures pour en assurer la viabilité financière à long terme. La dernière série de mesures a été adoptée en 2000. Globalement, la réforme de 2000 a réduit les prestations de 20 pour cent et a prévu une nette élévation des taux de cotisation, ce qui paraissait devoir assurer la viabilité du système¹⁷. Après ces modifications, le taux escompté de remplacement pour un couple marié comptant un apporteur de revenu était de 52 pour cent des gains totaux après impôts et prélèvements (tableau 17). Néanmoins, le recours à des relèvements d'impôts risquait d'avoir un effet négatif sur la viabilité de l'économie, en tendant à faire baisser le taux d'épargne et le taux d'activité, selon certains modèles économiques (Miles et Cerny 2002).

En l'occurrence, cette réforme n'a pas eu les effets espérés. Jusqu'en 2003, malgré la baisse des prix, les pensions nominales n'ont pas été réduites compte tenu de la situation économique existante, ce qui a momentanément annulé le remplacement des salaires par les prix comme base d'indexation. En conséquence, les dépenses de pensions rapportées au revenu national ont atteint dès 2002 le niveau attendu pour 2008 (ministère des Affaires étrangères, 2002). Pour l'avenir, le relèvement du taux de cotisation prévu pour 2004 a été reporté en raison de la situation économique. De plus, la projection concernant la croissance démographique a été révisée en baisse. Les autorités ont annoncé leur intention de plafonner le taux de cotisation et de prévoir un ajustement des prestations en fonction de l'évolution économique et démographique. Pour un taux de

Tableau 17. Taux de remplacement pour différentes bases de revenu et différentes situations familiales

1999

| | Milliers de yen mois | Gains de base | | Gains totaux | |
|--|----------------------|---------------|---|--------------|---|
| | | Bruts | Déduction faite des prélèvements et cotisations | Bruts | Déduction faite des prélèvements et cotisations |
| Personne célibataire | | | | | |
| Prestation forfaitaire | 67 | 14.0 | 16.7 | 11.0 | 14.5 |
| Prestation liée aux gains | 104 | 21.8 | 25.9 | 17.1 | 22.5 |
| Prestation totale | 171 | 35.8 | 42.6 | 28.1 | 37.0 |
| Couple marié (un seul apporteur de revenu) | | | | | |
| Prestation forfaitaire | 134 | 28.1 | 33.4 | 22.0 | 29.0 |
| Prestation liée aux gains | 104 | 21.8 | 25.9 | 17.1 | 22.5 |
| Prestation totale | 238 | 49.9 | 59.4 | 39.1 | 51.5 |
| Prestation marginale pour le conjoint en activité ¹ | | | | | |
| Prestation forfaitaire | 0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Prestation liée aux gains | 104 | 21.8 | 25.9 | 17.1 | 22.5 |
| Prestation totale | 104 | 21.8 | 25.9 | 17.1 | 22.5 |

Note : Les chiffres en caractères gras sont les taux de remplacement officiellement donnés comme représentatifs du système japonais.

1. À supposer que le conjoint soit rémunéré au salaire de base moyen de 477 000 yen par mois (ou 401 000 yen déduction faite des prélèvements et cotisations).

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des travaux de Yamamoto et Fukawa (2003).

cotisation fixe, le niveau de prestations dépendrait de la progression des gains moyens et du nombre de salariés, ce qui mettrait le régime de pensions à l'abri en cas d'évolution démographique inattendue. Si le taux de cotisation était plafonné à 20 pour cent des gains (soit un niveau proche de celui qui avait été prévu dès 1999 pour 2020), le taux de remplacement diminuerait de 10 points de pourcentage pour s'établir à 42 pour cent des gains globaux. Si, en revanche, on plafonnait le taux de cotisation à son niveau actuel, les dépenses seraient stabilisées par rapport au revenu national à leur niveau de 2002, le taux de remplacement chutant aux alentours de 36 pour cent, ce qui réduirait d'un peu plus d'un quart le revenu d'un couple à la retraite. Celui-ci devrait alors, pour préserver son niveau de consommation, prélever chaque année 6 pour cent de ses actifs financiers et non plus 2½ pour cent, à supposer qu'il ne puisse tirer aucun parti de son patrimoine immobilier.

Étant donné la réduction probable des pensions publiques à l'avenir, les autorités devraient veiller à encadrer solidement les régimes privés pour protéger la consommation pendant la retraite. La plupart des salariés ont accès à des dispositifs de pension ou d'épargne en vue de la retraite proposés par leur entreprise.

Le gouvernement a annoncé la suppression progressive d'une catégorie de ces caisses – régimes de pension à fiscalité bonifiée – car elles sont exposées à un risque excessif. Dans le cadre de ce système (qui couvre 18 pour cent des salariés), les réserves sont inscrites au bilan de l'entreprise mais elles ne sont garanties par aucun actif particulier et sont limitées à 40 pour cent des exigibilités par la loi relative à la fiscalité des sociétés. À partir de 2002, aucun nouveau fonds de ce type ne peut être créé et les réserves existantes doivent être transformées d'ici 2012 en caisses de retraite d'entreprise (ou institutions analogues). Les caisses de ce type existantes (qui couvrent 28 pour cent de plus de ces derniers) doivent être gérées de manière indépendante ou transformées en fondations non liées à l'entreprise dont elles relèvent. Le gouvernement n'a pas exigé le financement préalable du système d'indemnités de départ, qui constitue une autre forme d'épargne en vue de la retraite. Cette prestation est accordée principalement aux employés des grandes entreprises et de l'État (Tachibanaki, 2002). Les engagements correspondants ont été estimés à 12 pour cent du PIB pour les salariés des entreprises et 10 pour cent pour ceux de la fonction publique (Goldman pour centSachs, 1999 et Office du Premier ministre, 2001).

Le gouvernement a lancé un certain nombre de réformes afin de réduire le risque que les caisses de retraite ne puissent honorer leurs obligations. Une réforme de la loi comptable, mise en œuvre en 2001, oblige les entreprises à déclarer les exigibilités au titre des pensions dans leur bilan et, en cas de déficit, à mettre en place un programme sur 15 ans visant à rétablir la viabilité financière du plan. Bon nombre d'entreprises devront se conformer à cette exigence. En 1999, selon l'Association des caisses de retraite, 37.8 pour cent des caisses d'entreprises affichaient un déficit supérieur à 20 pour cent des actifs (Clark et Mitchell, 2002). Ce déficit est apparu bien que les entreprises aient généralement choisi d'actualiser leurs engagements au taux relativement élevé de 5.5 pour cent, nettement supérieur au rendement de 1½ pour cent des obligations publiques, ce qui sous-estime fortement le montant de ces engagements. En l'absence de mesures correctives rapides des autorités en charge de la réglementation, les ressources risquent d'être insuffisantes pour honorer ces engagements. De plus, une législation a été adoptée qui permet la création de systèmes d'épargne-retraite à cotisations définies, dans lesquels chacun est libre de choisir le niveau de risque qu'il souhaite pour son placement. Les autorités espéraient que ces dispositifs auraient du succès auprès des petites et moyennes entreprises, mais leur adoption a été lente, les tout derniers dispositifs correspondant à des transferts en provenance de caisses à fiscalité bonifiée qui ont été supprimées.

Le régime public de pension ne comporte que des contre-incitations limitées à conserver un emploi après l'exercice des droits à percevoir une pension vieillesse, mais ces contre-incitations risquent d'être renforcées de manière excessive compte tenu des menaces qui pèsent sur l'avenir des pensions. Pour l'heure, les contre-incitations à la poursuite d'une activité touchent principalement les per-

sonnes âgées de 60 à 64 ans. Si celles-ci continuent de travailler tout en recevant une pension, la réduction marginale des prestations équivaut à un taux d'imposition compris entre 20 et 100 pour cent selon le niveau des gains de l'individu. En 2002, le montant total des gains au-delà de 370 000 yen (90 pour cent des gains moyens) était imputé à due concurrence sur les prestations de pension. Jusqu'en 2002, un individu pouvait travailler au-delà de 65 ans sans aucune réduction de la pension de salarié. En conséquence, la perte cumulée du patrimoine de sécurité sociale entre l'âge le plus précoce de départ en retraite et 69 ans, rapportée au revenu du travail, était, au Japon, l'une des plus faibles des grands pays (Gruber et Wise, 2002). Environ 30 pour cent des personnes âgées de 60 à 64 ans ayant une activité et ayant droit à une pension de salarié choisissent cependant de travailler à temps partiel pour éviter de perdre leur prestation (OCDE, à paraître). Depuis 2002, des règles analogues s'appliquent aux personnes âgées de 65 à 69 ans. Les travailleurs indépendants et les personnes n'ayant pas droit à la pension calculée en fonction des gains sont incités à rester en activité dans la mesure où leurs prestations sont peu importantes. De plus, une proportion croissante des travailleurs indépendants (40 pour cent en 1999) choisissent de ne pas cotiser au régime du premier pilier, ce choix étant essentiellement le fait des jeunes (Oguchi, 2001).

L'action des pouvoirs publics vise désormais davantage à encourager l'activité professionnelle aussi longtemps que possible. Le chômage de courte durée a été très souvent utilisé comme transition vers la retraite, plus d'un tiers des personnes quittant définitivement la vie active ayant précédemment perçu des indemnités de chômage (Oshio, 2002). Ce mécanisme est devenu moins attrayant en 2001, lorsque la durée maximale pendant laquelle les personnes d'un certain âge peuvent bénéficier de ces prestations a été ramenée de un an à six mois. De plus, un certain nombre d'incitations à continuer à travailler sont à l'œuvre. Un travailleur réengagé (après 60 ans) peut continuer à percevoir 30 pour cent de l'indemnité de chômage dans le cadre du système d'allocation à l'accélération de l'emploi adopté en mai 2003. De même, les travailleurs d'un certain âge qui sont réengagés après 60 ans à un salaire inférieur à celui qu'ils percevaient à 60 ans peuvent bénéficier de la prestation de poursuite de l'emploi. Le nombre de travailleurs âgés de 60 à 64 ans qui perçoivent cette prestation a triplé entre 1996 et 2001 pour atteindre 3.1 pour cent de la population active de ce groupe d'âge. Du côté de la demande, les employeurs sont maintenant plus enclins à embaucher des travailleurs d'un certain âge dans la mesure où, depuis 1998, ils peuvent leur offrir des contrats de durée déterminée de cinq ans, même si ces contrats ne peuvent être renouvelés que pour une période d'un an. À la différence de certains autres pays de l'OCDE, les prestations d'invalidité ne semblent pas constituer un autre moyen d'accéder à la retraite anticipée au Japon. Les droits au bénéfice d'une pension d'invalidité sont déterminés suivant des critères médicaux stricts, et le nombre de titulaires de telles pensions est très faible.

Si les taux de remplacement doivent être encore réduits, il importera de mettre en œuvre des réformes visant à atténuer les contre-incitations pour les femmes mariées à travailler à temps complet de façon qu'elles puissent accumuler des droits à pension. Le taux d'activité des japonaises est, on l'a vu, analogue à la moyenne de l'OCDE, mais un pourcentage exceptionnellement élevé de femmes travaillent à temps partiel et ne peuvent donc pas prétendre aux pensions du deuxième pilier. La conjonction de l'impôt sur le revenu et des prélèvements de sécurité sociale contribue indéniablement à rendre le travail à temps partiel plus attractif. Les épouses peuvent gagner jusqu'à 1.03 million de yen sans acquitter d'impôt sur le revenu, et jusqu'à 1.3 million de yen sans cotiser à la sécurité sociale, leur revenu se situant de ce fait le plus souvent aux alentours de 1.0 million de yen (Ono et Rebick, 2003). De plus, les femmes gagnant plus que le plafond de la sécurité sociale cotisent au même taux que les hommes mais obtiennent un taux de remplacement bien moins élevé, du fait des différences des possibilités de carrière des deux sexes. Les mesures visant à permettre aux femmes de mieux conjuguer activité professionnelle et maternité semblent efficaces au Japon (Higuchi *et al.*, 1997). Le développement de mesures de ce type pourrait permettre aux femmes d'accumuler davantage de droits à pension, et pourrait en fin de compte réduire la pauvreté parmi les femmes âgées célibataires.

Évaluation

La dégradation de la situation budgétaire est due dans une large mesure à la précarité des conditions économiques et à la persistance de la déflation. La politique budgétaire n'est pas viable au sens où la stabilité actuelle du financement de la dette publique repose sur le maintien des taux d'intérêts à un niveau exceptionnellement bas, la faiblesse de la demande privée et la réticence des ménages et des entreprises à prendre des risques. Cependant, comme il est urgent d'assainir les finances publiques, toute augmentation des recettes due au dynamisme de l'activité devrait être utilisée en priorité pour réduire le déficit budgétaire. En outre, la réduction attendue de ½ pour cent du déficit budgétaire structurel en 2004, dans l'hypothèse où il n'y aura pas de budget supplémentaire pour l'exercice 2003, est la bienvenue. En revanche, un resserrement plus significatif de la politique budgétaire porterait atteinte à la reprise qui s'est amorcée, repoussant encore davantage la perspective d'une réduction conséquente du déficit budgétaire sur le long terme. En outre, une restructuration accélérée du secteur des banques et des entreprises risque fort d'avoir un impact négatif sur l'emploi et l'activité à court terme. Des hausses temporaires des dépenses devraient être autorisées afin de régler des problèmes structurels dans le secteur financier, en particulier. De telles dépenses seront peut-être nécessaires pour débloquer les mécanismes de transmission du crédit, ce qui aiderait le Japon à venir à bout de la déflation et faciliterait la réduction du déficit budgétaire. Dans le même temps, les efforts déployés en vue de renforcer l'efficacité des dépenses publiques doivent se poursuivre, afin de consolider les pers-

pectives de croissance et d'établir la crédibilité des efforts d'assainissement budgétaire à moyen terme. Étant donné la situation précaire des finances publiques, un cadre solide d'assainissement budgétaire à moyen terme doit être mis en place afin de préserver la crédibilité de l'action gouvernementale et de garantir la viabilité des finances publiques. Il est indispensable de mener à bien la réduction prévue du déficit budgétaire en 2004 pour renforcer la confiance. Cette réduction devrait s'accompagner de mesures destinées expressément à réduire encore le déficit en 2005 et à moyen terme. Une fois que l'économie sera engagée dans un sentier de croissance plus normal, il sera essentiel de renforcer la crédibilité des efforts d'assainissement budgétaire pour limiter l'augmentation de la prime de risque sur les taux d'intérêt, qui ralentirait le rythme de résorption du déficit budgétaire.

La réforme du système de pensions est essentielle pour assurer la viabilité des finances publiques. En dépit des vastes réformes opérées ces dernières années, les pensions publiques ne pourront être assurées sur la base des règles existantes en raison du vieillissement de la population. Il faudrait éviter de relever fortement les cotisations pour consolider les finances du système étant donné les effets négatifs qu'une telle décision pourrait avoir sur la capacité productive de l'économie en affaiblissant les incitations à travailler et à épargner. L'intention des autorités de plafonner les taux de cotisation et de laisser le niveau des prestations s'ajuster en fonction de l'évolution économique et démographique paraît sage. Il faudrait dans le même temps réévaluer les gains passés utilisés pour calculer les prestations sur la base de la croissance des salaires totaux dans l'ensemble de l'économie plutôt que sur la base des salaires individuels, et il faudrait également veiller à ce que, lorsqu'elle aura été adoptée, l'indexation des pensions sur les prix soit respectée, même si les prix s'inscrivent en baisse. Un réaménagement du système fiscal serait également utile pour inciter les femmes mariées à travailler à temps complet – ce qui contribuerait aussi à réduire le risque de pauvreté des femmes âgées en améliorant leurs droits de retraite. Il faut cependant aussi revoir certaines pratiques existants sur le marché du travail, telles que les limites d'âge à l'embauche, pour atténuer les obstacles à la participation des femmes mariées à la population active. Bien que l'emploi des personnes âgées soit important au Japon, il faudrait réexaminer les règles qui entraînent une réduction des pensions pour les travailleurs d'un certain âge afin de renforcer l'attrait du travail à temps complet. Compte tenu d'une éventuelle baisse des financements publics, chacun devra peut-être économiser davantage en prévision de la retraite. Les autorités doivent faciliter l'épargne privée en mettant en place un cadre adéquat de réglementation et de surveillance des fonds de pension. Dans ce contexte, l'organe chargé de la régulation des pensions devrait examiner la solvabilité de chaque fonds de pension des salariés en utilisant les taux du marché pour évaluer les engagements, et il faudrait réduire la période (15 ans actuellement) qui leur est laissée pour rétablir leur solvabilité. Chaque fonds devrait envoyer à ses membres des informations adéquates sur l'état de ses finances.

IV. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique

Introduction

L'Étude de l'OCDE sur la croissance et d'autres travaux économétriques ont montré que l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits jouait un rôle probablement important dans le processus de croissance économique. Au Japon, les mesures visant à encourager la concurrence sur les marchés de produits ont été longtemps compromises par des interventions ministérielles et des exemptions explicites au droit de la concurrence. Bon nombre de secteurs de l'économie locale sont ainsi privés d'une véritable concurrence. De ce fait, les prix y sont comparativement élevés, l'activité d'innovation y est timide et le niveau de même que le taux de croissance de la productivité y sont faibles. L'affectation actuelle des ressources paraît donc inefficace, ce qui est l'une des raisons pour lesquelles l'économie japonaise n'a pas réussi à sortir de sa quasi-stagnation des dix dernières années. Cet état de choses a cependant une contrepartie positive, en ce sens que l'on peut vraisemblablement attendre d'importants effets bénéfiques des mesures visant à stimuler la concurrence. Pour que ces opportunités se concrétisent, le gouvernement japonais a fait de l'amélioration de la compétitivité des marchés l'une des pierres angulaires de sa stratégie de croissance économique. Ainsi, les ressources de la Commission de la concurrence ont été augmentées, et la réforme de la réglementation a été accélérée. Il paraît cependant difficile d'effacer l'héritage du passé et les progrès ont été inégaux.

Après avoir rapidement décrit les résultats décevants du Japon en matière de croissance au cours des dix dernières années et la responsabilité possible des pressions insuffisantes de la concurrence, le présent chapitre examine un certain nombre d'indicateurs de la concurrence sur les marchés de produits pour apprécier l'intensité de la concurrence ainsi que les effets des obstacles aux échanges et aux investissements directs étrangers. Il évalue ensuite le cadre général de la politique de la concurrence et sa contribution au renforcement de cette dernière. La section suivante analyse un certain nombre de secteurs dans lesquels une action au niveau de la réglementation devrait avoir une incidence particulièrement forte. Le chapitre s'achève sur une série de recommandations d'action.

Résultats macroéconomiques et indicateurs de la concurrence

Les résultats économiques ont été médiocres au cours de la dernière décennie

Les dix dernières années, qui se sont ouvertes sur un niveau de PIB par habitant relativement élevé, ont été marquées par des résultats économiques comparativement médiocres (tableau 18). La croissance du PIB a été inférieure de plus de moitié à la moyenne de l'OCDE, les niveaux de l'emploi restant stationnaires et le taux d'activité s'infléchissant à la baisse. On a également constaté une décélération de la croissance de la productivité multifactorielle, qui a été pratiquement nulle pendant les années 90. Bien que ceci tienne dans une large mesure à l'ajustement rendu nécessaire par l'éclatement de la bulle spéculative du début des années 90, des facteurs structurels semblent également intervenir.

Si un certain nombre de grandes entreprises japonaises sont parmi les plus productives du monde, le niveau moyen de productivité du Japon est nettement inférieur à celui de la plupart des autres pays de l'OCDE en raison du caractère dualiste de l'économie. Les écarts de productivité ont persisté ou se sont même accentués. À quelques exceptions près – notamment dans les industries manufacturières axées sur l'exportation –, la croissance de la productivité par salarié a été plus faible que dans les autres pays de l'OCDE, et ce dans la quasi-totalité des secteurs, notamment ceux travaillant pour le marché intérieur. En particulier, le secteur de la construction qui a bénéficié de généreuses dépenses publiques en infrastructures, a enregistré une croissance négative de la productivité du travail, ce qui est inhabituel dans la zone de l'OCDE (tableau 18). Le secteur protégé des industries agro-alimentaires n'a pratiquement connu aucun gain de productivité à la différence de l'expansion très rapide constatée dans d'autres pays. Dans les secteurs des transports et des communications en général, la croissance de la productivité a été nettement plus faible que dans les autres pays au cours des dix dernières années, l'une des raisons en étant les difficultés d'accès à certains segments du secteur des transports, bien que ce problème ait été partiellement compensé par une accélération à la fin des années 90 du processus de libéralisation du secteur des télécommunications¹. En revanche, les gains de productivité relativement rapides enregistrés dans le secteur de la distribution s'expliquent par les modifications structurelles des marchés concernés du fait de l'intensification des pressions de la concurrence. Les liens directs entre la libéralisation et la productivité ne sont pas toujours faciles à dégager, mais le fait que la réforme de la réglementation ait été relativement plus ponctuelle dans certains secteurs, notamment les services d'intérêt public, pourrait être une explication (graphique 30).

Tableau 18. **Production, emploi et productivité**

| | États-Unis | Japon | Allemagne | France | Italie | Royaume-Uni | Canada | OCDE | Union européenne |
|---|------------|-------|-----------|--------|--------|-------------|--------|------|------------------|
| Croissance moyenne du PIB : 1992-2002 | 3.2 | 1.1 | 1.4 | 1.9 | 1.5 | 2.6 | 3.2 | 2.6 | 2.0 |
| <i>dont :</i> | | | | | | | | | |
| Productivité | 1.8 | 1.1 | 1.3 | 1.1 | 1.3 | 2.0 | 1.5 | 1.2 | 1.4 |
| Emploi | 1.4 | -0.1 | 0.1 | 0.8 | 0.2 | 0.6 | 1.7 | 1.4 | 0.6 |
| <i>dont :</i> | | | | | | | | | |
| Chômage ¹ | 0.1 | -0.3 | -0.2 | -0.1 | -0.1 | 0.3 | 0.3 | -0.1 | 0.0 |
| Population active | 1.3 | 0.3 | 0.3 | 0.7 | 0.2 | 0.3 | 1.4 | 1.4 | 0.6 |
| Évolution démographique ² 1990-2001 | 1.2 | 0.7 | 0.2 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 1.3 | 1.7 | 0.8 |
| Taux d'activité ³ 1990-2001 | 0.0 | -0.1 | 0.2 | -0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | -0.1 | 0.3 |
| Croissance de la productivité du travail dans certaines branches ⁴ | | | | | | | | | |
| Ensemble des industries manufacturières | 3.9 | 2.4 | 2.4 | 3.8 | 2.2 | 2.5 | 2.5 | n.d. | n.d. |
| Électricité, gaz et approvisionnement en eau | 1.0 | 2.1 | 4.9 | 1.8 | 3.9 | 9.7 | 1.3 | n.d. | n.d. |
| Construction | 0.2 | -3.0 | 0.0 | -0.3 | -0.1 | 2.5 | 0.2 | n.d. | n.d. |
| Commerce de gros et de détail, hôtellerie et restauration | 3.8 | 0.9 | -0.6 | 0.6 | 1.1 | 2.4 | 2.3 | n.d. | n.d. |
| Transport, entreposage et communication | 2.7 | 1.2 | 7.2 | 3.1 | 3.5 | 4.9 | 3.4 | n.d. | n.d. |
| <i>Pour mémoire :</i> | | | | | | | | | |
| Croissance de la PMF ⁵ , 1992-2001 | 1.1 | 0.1 | 0.6 | 0.6 | 0.8 | 1.2 | 1.2 | n.d. | n.d. |
| PIB par heure ouvrée, 2001 | 100.0 | 75.1 | 98.2 | 109.9 | 102.6 | 85.1 | 87.6 | 83.1 | 94.9 |

1. Un signe positif indique que le chômage a diminué et a contribué à accélérer la croissance de la production.

2. La contribution de l'évolution démographique couvre les modifications de la taille et de la composition par âge de la population d'âge actif.

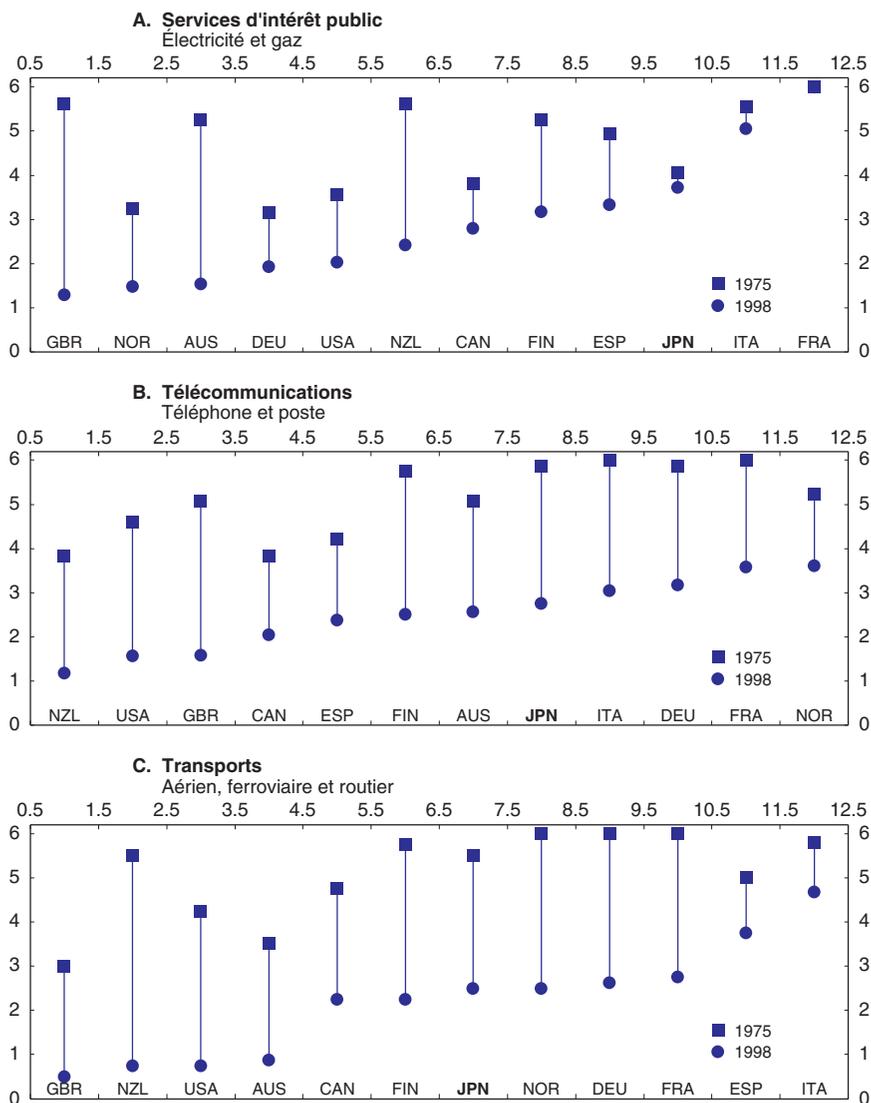
3. Mesure l'effet des modifications des taux d'activité propres aux différents groupes d'âge.

4. 1991-2001, sauf pour la France (1991-2000).

5. Ensemble de l'économie.

Source : OCDE.

Graphique 30. Les progrès de la libéralisation des secteurs de services dans les pays de l'OCDE¹



1. Pour chaque année et chaque secteur, les indicateurs vont de 0 (le moins de restrictions à la concurrence) à 6 (le plus de restrictions). Les restrictions tiennent à la présence de l'État dans le capital, aux obstacles à l'entrée, à la structure du marché, à l'intégration verticale et à des contrôles de prix. Voir Nicoletti et Scarpetta (2003) pour plus de détails.

Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation.

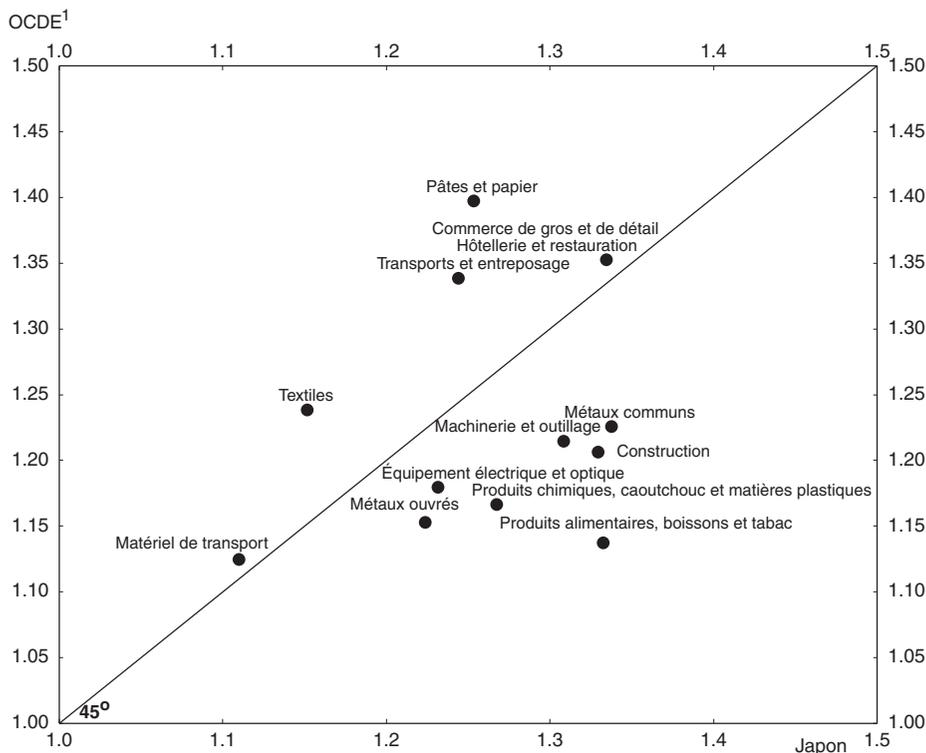
Différents indicateurs mettent en lumière l'insuffisance de la concurrence

Il n'est pas évident de mesurer l'intensité de la concurrence, mais on peut utilement consulter les indicateurs disponibles qui peuvent, isolément ou conjointement, fournir quelques informations sur le dynamisme des forces de la concurrence dans l'économie. Cet exercice fait apparaître un manque de vigueur des pressions de la concurrence. Il est à noter que les secteurs devant affronter la concurrence sur le marché intérieur obtiennent généralement aussi de bons résultats sur les marchés d'exportations.

Les estimations de la *concentration* font apparaître des tendances contradictoires. À un niveau relativement agrégé, la concentration n'est pas particulièrement forte au Japon, selon les estimations de l'OCDE. En revanche, les taux de concentration à un niveau plus désagrégé tendent à être relativement élevés dans un certain nombre de secteurs, probablement du fait des politiques industrielles suivies dans le passé qui visaient à privilégier les économies d'échelle (Ariga *et al.* 1999). De plus, il semble bien que le taux de concentration pour les trois premières entreprises ait augmenté durant les années 90, et que les parts de marché aient témoigné d'une assez forte stabilité. Ces constatations suggèrent une absence relative de concurrence sur les marchés de produits, hypothèse étayée par le niveau relativement élevé des *taux de marque* (graphique 31). Des travaux de l'OCDE ont montré que ces derniers étaient élevés dans beaucoup de branches d'activité au Japon, même s'ils ont tendu à diminuer – contrairement à d'autres pays – dans les années 90. Comparativement aux autres pays de l'OCDE, les taux de marque sont nettement plus élevés dans des secteurs tels que l'alimentation et les boissons et, dans une moindre mesure, la transformation des métaux et les machines et outillages². De plus, les taux de marque dans le secteur des services, notamment la construction et les services d'intérêt public, sont élevés comparativement aux autres pays. Il convient cependant de reconnaître que les taux de marque sont un indicateur incomplet des pressions de la concurrence, parce que la rente résultant du pouvoir de marché peut être absorbée à des degrés divers par les salaires ou d'autres éléments de coûts. À cet égard, il est également intéressant de procéder à des comparaisons du niveau des prix.

Le niveau général des *prix* est resté relativement élevé (graphique 32). Les comparaisons directes entre les niveaux de prix au début et à la fin des années 90 manquent de précision du fait des modifications apportées aux définitions, mais donnent à penser que la différence relative avec les prix de la zone de l'OCDE n'a guère varié, même si les écarts se sont légèrement réduits pour un certain nombre de services produits par le secteur privé³. La raison pourrait en être l'intensification du jeu de la concurrence sur des marchés déprimés ou la réduction des obstacles réglementaires sur des marchés en expansion. Lorsque l'on prend en compte le revenu par habitant, les prix moyens dépassent d'environ 40 pour cent les niveaux prévus.

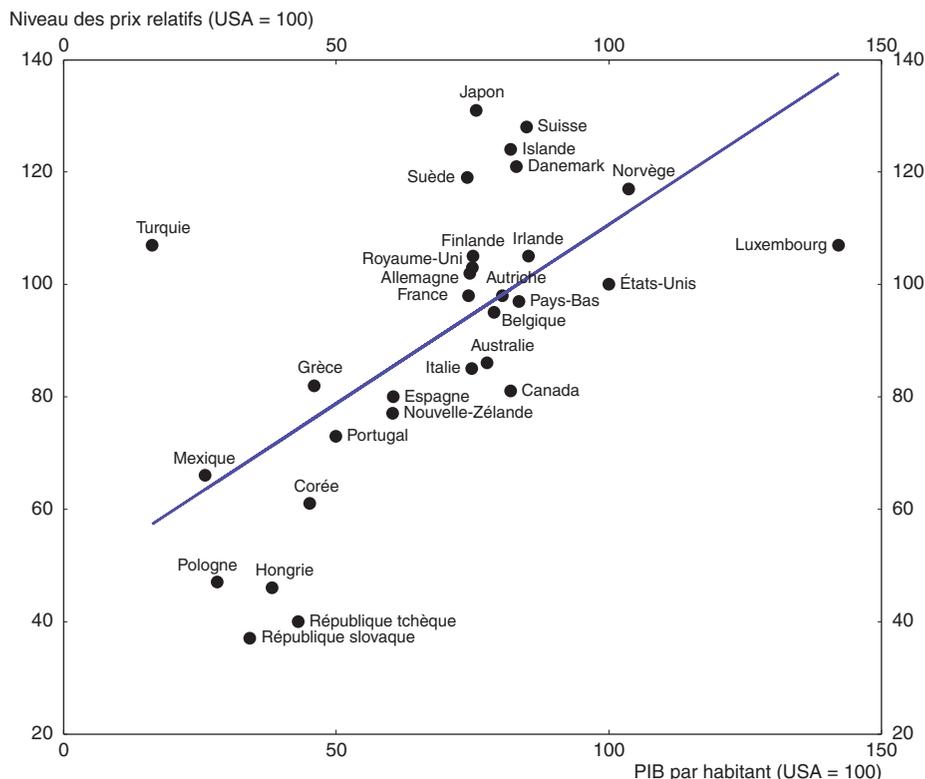
Graphique 31. Taux de marges au niveau de la branche
au Japon et dans d'autres pays de l'OCDE
De 1981 à la dernière année pour laquelle on dispose de données



1. Moyenne de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis. Estimations de l'OCDE sur la base de la méthode de Roeger.
Source : OCDE, Base de données STAN.

En ce qui concerne la *pénétration des importations et les entrées d'IDE*, l'économie japonaise est étonnamment fermée, même si l'on tient compte des coûts du transport et du revenu par habitant (graphique 33). Rapporté au PIB, le volume global des importations a moins augmenté que dans les autres pays de l'OCDE. De plus, la part des importations destinées aux industries manufacturières est nettement inférieure à celle de tous les autres pays de l'OCDE. Une ventilation plus poussée par type d'industrie fait apparaître un taux de pénétration des importations particulièrement faible pour les secteurs ayant de fortes intensités de R-D, ainsi que pour certains secteurs à faibles dépenses de R-D, comme les

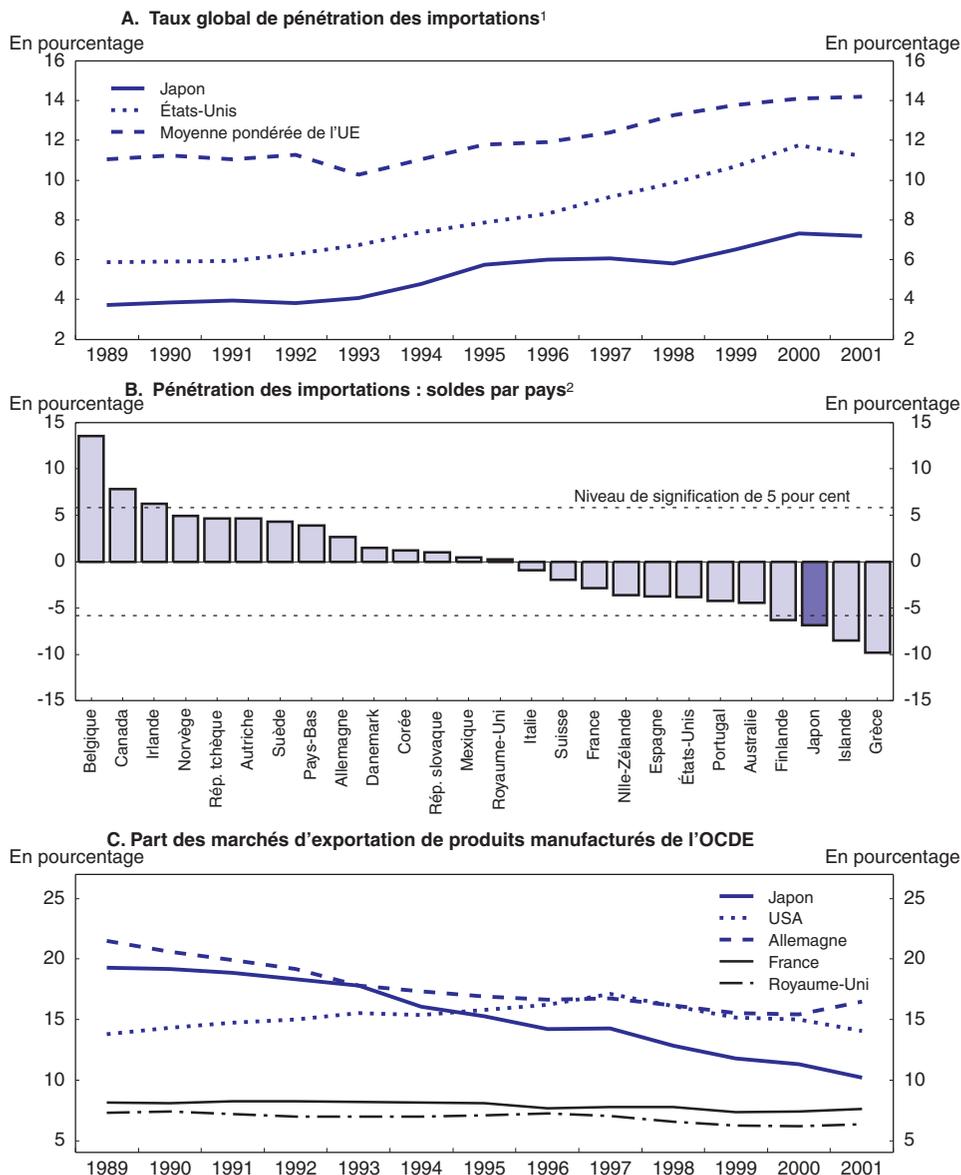
Graphique 32. Comparaison internationale des prix
Revenus réels et prix relatifs, 2001 à parités de pouvoir d'achat



Source : OCDE, *Parités de pouvoir d'achat*.

industries agro-alimentaires (tableau 19). En particulier, la pénétration des importations dans les industries segmentées où les dépenses de R-D sont élevées, comme l'industrie pharmaceutique, est très faible, même si ces industries se caractérisent normalement par une vive concurrence internationale. Néanmoins, dans certains cas, la raison peut en être l'intensité de la concurrence intérieure, comme dans le cas de l'industrie automobile, secteur dans lequel le Japon est également très compétitif au plan international. La concurrence étrangère ne résulte pas davantage d'entrées d'IDE : le Japon est le pays de l'OCDE où les IDE en provenance de l'étranger sont les plus faibles (graphique 34). Ceci tient en partie à la faible croissance des dix dernières années, mais aussi aux obstacles à l'entrée auxquels se heurtent les entreprises étrangères.

Graphique 33. Indicateurs de l'ouverture du marché



1. Importations de produits manufacturés en pourcentage de la somme des importations de produits manufacturés et du PIB, non compris les échanges intra-UE.

2. Après correction des effets de la dimension du pays, du PIB par habitant et des coûts de transport.

Source : OCDE, *Statistiques mensuelles du commerce international*.

Tableau 19. Comparaison internationale de la pénétration des importations par type d'industrie manufacturière

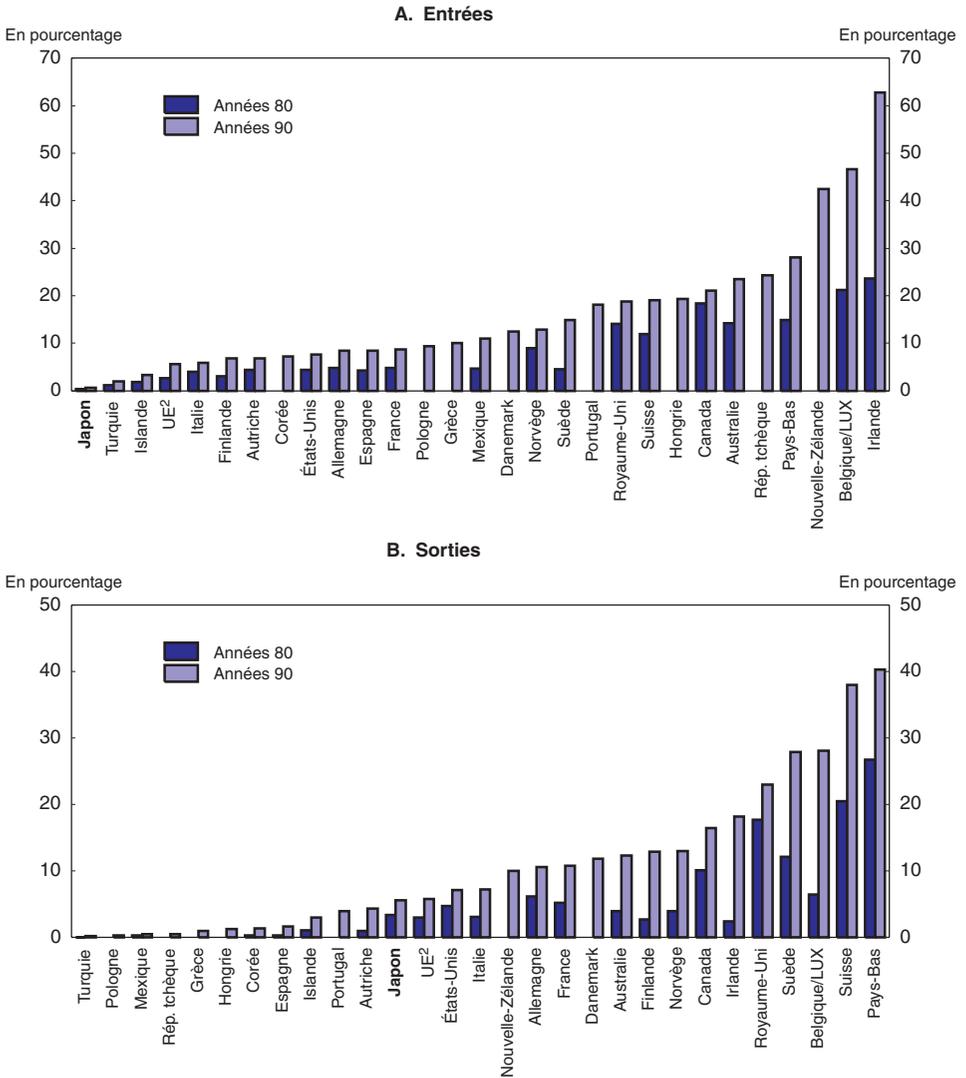
| | Forte R-D | | Faible R-D | |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|
| | Segmenté | Fragmenté | Segmenté | Fragmenté |
| Autriche | 51.9 | 42.6 | 27.9 | 29.5 |
| Belgique | 54.7 | 63.9 | 26.6 | 37.1 |
| République tchèque | 43.3 | 41.3 | 25.8 | 25.7 |
| Danemark | 55.2 | 34.3 | 30.7 | 35.5 |
| Finlande | 38.4 | 26.5 | 18.7 | 10.8 |
| France | 31.1 | 32.0 | 18.6 | 20.6 |
| Allemagne | 28.8 | 22.2 | 20.3 | 21.7 |
| Italie | 35.0 | 19.8 | 19.3 | 12.3 |
| Pays-Bas | – | 39.4 | 27.9 | 33.3 |
| Espagne | 39.7 | 36.8 | 17.5 | 15.3 |
| Suède | 34.9 | 30.0 | 25.2 | 17.8 |
| Royaume-Uni | 39.3 | 32.4 | 21.7 | 23.2 |
| États-Unis | 26.4 | 22.7 | 10.2 | 14.4 |
| Canada | 44.2 | 55.9 | 21.0 | 22.9 |
| Japon | 8.0 | 7.2 | 8.4 | 8.7 |
| Corée | 20.0 | 38.5 | 14.4 | 13.7 |
| Mexique | 34.0 | 51.9 | 19.2 | 24.6 |
| Moyenne européenne | 39.9 | 34.1 | 22.3 | |
| Moyenne de l'OCDE | 36.6 | 35.1 | 20.8 | 21.6 |

1. Les marchés segmentés se caractérisent par l'existence de grandes entreprises et par des obstacles importants à l'entrée associés à des coûts élevés, tandis que les marchés fragmentés se caractérisent par l'existence de petites entreprises, par de faibles coûts d'entrée et de faibles obstacles à l'entrée.

Source : Voir Oliveira Martins, J., T. Price et N. Mulder (2003) «A taxonomy of market structure cluster», Département des affaires économiques de l'OCDE, document interne.

Les obstacles explicites aux échanges ont été pour l'essentiel alignés sur ceux des autres pays, mais, dans certains secteurs, les importations sont encore entravées par des différences des procédures réglementaires et administratives⁴. Parmi ces obstacles indirects, qu'il est difficile de chiffrer, figurent des facteurs telle que la liste japonaise des additifs alimentaires autorisés, qui diffère de la liste adoptée par le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires, ou encore les différences au niveau des normes cosmétiques⁵. Selon des travaux économétriques destinés à estimer les effets combinés de l'ensemble des obstacles au commerce en excluant les coûts inévitables du commerce international, les obstacles de ce type au Japon ont fait monter les prix moyens à la production de près de 60 pour cent au-dessus du niveau mondial – soit plus que dans les autres pays. Les prix des produits alimentaires sont particulièrement élevés⁶. Il est intéressant de noter que les obstacles aux échanges étaient les plus faibles des grands pays de l'OCDE dans les secteurs exportateurs efficaces, tels que l'automobile et le matériel bureautique et informatique.

Graphique 34. Niveaux d'IDE dans les pays de l'OCDE¹
En pourcentage du PIB



1. Valeurs moyennes sur les deux périodes. Pour les pays pour lesquels on ne dispose pas de données, on a additionné les valeurs des encours bilatéraux notifiés par leurs partenaires de l'OCDE pour avoir une mesure approximative des encours d'IDE multilatéraux.

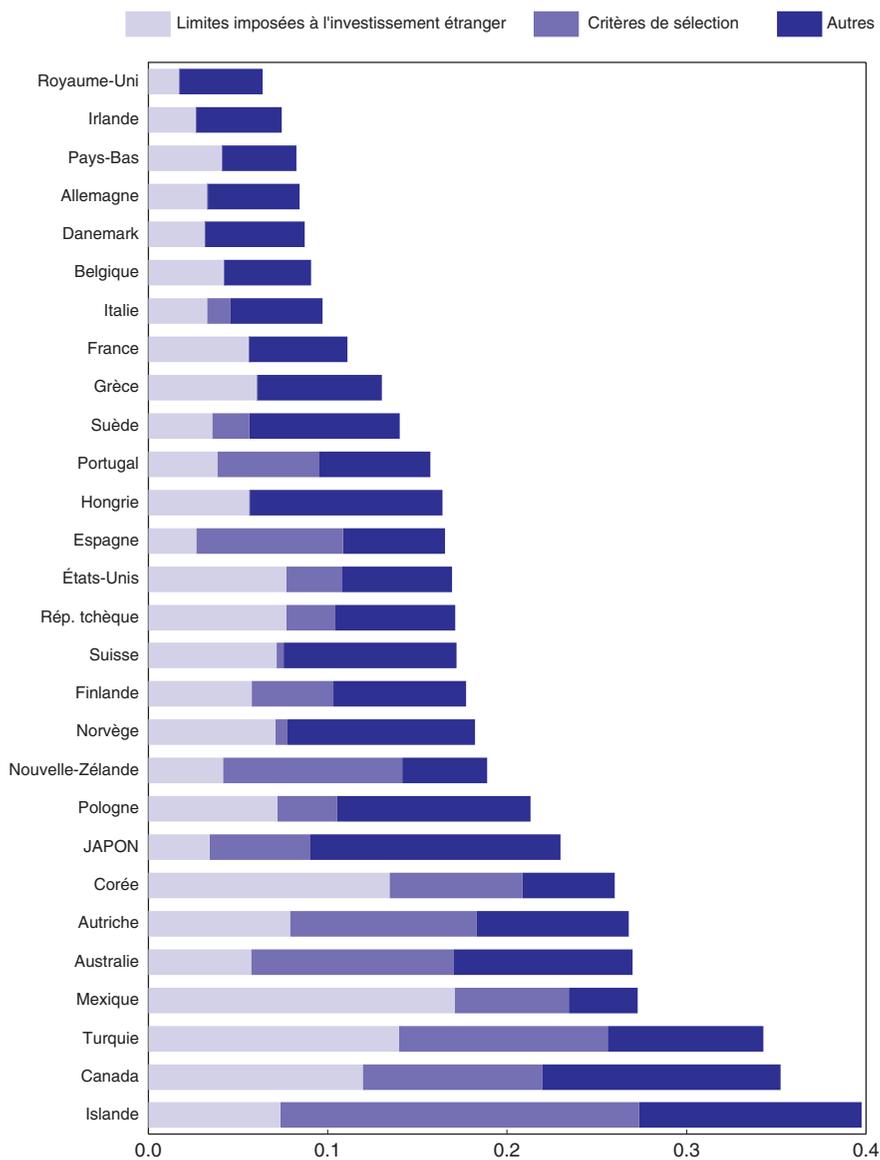
2. Non compris les investissements intra-UE.

Source : OCDE.

La faiblesse des IDE en provenance de l'étranger peut s'expliquer par des restrictions explicites, telles que les exigences concernant la structure du capital, qui restent relativement sévères bien qu'elles diminuent progressivement (graphique 35). De plus, d'autres caractéristiques de l'économie japonaise contribuent à limiter les entrées d'IDE, notamment le niveau relativement élevé de l'imposition effective marginale et moyenne des IDE en provenance de l'étranger et les restrictions qui s'appliquent encore au financement de l'achat d'actions japonaises par la cession d'actions étrangères⁷. Les réglementations administratives visent principalement certaines branches non manufacturières, telles que les services d'intérêt public, les télécommunications, l'intermédiation financière, les services aux entreprises et le secteur du détail (OCDE, 2003a). Des mesures ont été récemment prises pour encourager les entrées d'IDE⁸. Selon des récents travaux de l'OCDE, plus de la moitié de l'augmentation des entrées d'IDE au Japon pendant les années 90 tiendrait à l'assouplissement des restrictions explicites à l'IDE et à une réglementation des marchés de produits favorisant davantage le jeu de la concurrence.

L'absence de concurrence sur bon nombre de marchés intérieurs semble avoir également exercé une influence négative sur les exportations japonaises. Très élevée au départ, la part de marché à l'exportation des produits manufacturés a baissé d'environ 50 pour cent au cours de la dernière décennie – nettement plus que dans n'importe quel autre grand pays de l'OCDE. Seule la moitié de cette baisse peut s'expliquer par l'appréciation du yen en termes réels. Si l'on examine la composition des exportations de manière plus détaillée, on constate que la diminution des parts de marché à l'exportation au niveau mondial a concerné tous les secteurs, 10 pour cent seulement des industries exportatrices japonaises ayant accru leurs parts de marché et presque aucune n'ayant conquis de nouveaux marchés importants en termes de technologie et de dimension (Porter *et al.* 2001). L'incapacité croissante à affronter la concurrence sur de nouveaux marchés importants est liée à l'absence de concurrence sur les marchés locaux, dans la mesure où il en résulte une élévation des coûts des intrants pour les exportateurs ainsi qu'une contraction de la base d'innovation en termes de produits et de procédés de production (Sakakibara et Porter, 2001). De fait, les principaux succès du Japon à l'exportation sont dûs à un nombre relativement limité de branches d'activité (automobile par exemple), qui se caractérisent par des marchés intérieurs très concurrentiels. Le niveau des IDE réalisés à l'étranger est relativement élevé, en raison de la délocalisation de la production vers les pays voisins. Bien que ce phénomène soit également intervenu dans d'autres pays de l'OCDE, le coût élevé des services intermédiaires (voir ci-après) a renforcé les incitations à la délocalisation dans le cas du Japon. Sous l'effet conjugué de ces différentes tendances, la production qui a été délocalisée à l'étranger n'a guère été remplacée par le développement de la production de biens et services à plus forte valeur ajoutée grâce à des efforts d'innovation et à la croissance de nouveaux

Graphique 35. Restrictions à l'investissement direct étranger¹
Par catégorie



1. L'indicateur va de 0 (le moins restrictif) à 1 (le plus restrictif).

Source : OCDE.

secteurs – précisément le processus qui rendrait les produits japonais moins sensibles à la concurrence au niveau des prix. Tout cela a pour conséquence que dans la mesure où les secteurs japonais leaders mondiaux en matière d'innovation délocalisent leur production et où les producteurs étrangers limitent leurs investissements au Japon, ce pays ne retient plus que les secteurs les moins compétitifs et les moins innovants.

Le droit de la concurrence est insuffisamment respecté

L'absence de pressions de la concurrence et les résultats décevants de larges pans de l'économie intérieure sont liés à la timidité et au manque relatif d'impact de la politique de la concurrence durant la majeure partie de l'après-guerre. La Loi générale sur la concurrence (Loi anti-monopole) et l'institution chargée de la faire appliquer (Commission de la concurrence) datent de 1947. Mais pendant une grande partie de leur existence, les choix faits au niveau central en matière d'investissement et les directives administratives des ministères ont conforté la coordination à l'échelle des branches d'activité et des centaines d'exemptions à la loi anti-monopole. Au cours des dix dernières années, la Commission de la concurrence a été renforcée et est devenue plus active, mais il reste encore fort à faire⁹. La Commission de la concurrence tend à centrer ses ressources sur certains domaines, et elle a récemment axé ses efforts sur les soumissions concertées.

Le champ d'application de la loi est relativement étendu

L'utilisation des nombreux instruments prévus par la loi anti-monopole été fortement influencée par le souci des autorités d'assurer l'équité ainsi que la liberté de la concurrence. La règle fondamentale de la loi anti-monopole qui interdit les « restrictions déraisonnables aux échanges » (section 3) est invoquée à l'encontre de la fixation horizontale des prix et des soumissions concertées¹⁰. Dans pratiquement tous les autres cas, depuis les restrictions à la distribution, la discrimination et les ventes liées jusqu'au refus de vendre et à l'exclusion, la Commission de la concurrence s'appuie sur l'interdiction des « pratiques déloyales » prévue par la loi anti-monopole (section 19). Dans ce cas, la charge de la preuve est moins lourde, mais la seule sanction que la Commission de la concurrence peut imposer est une injonction à supprimer la violation. Dans la plupart des cas d'abus de position dominante par de grandes entreprises, la Commission de la concurrence invoque les « pratiques déloyales »¹¹. Cette méthode permet de réserver les mesures contraignantes aux ententes horizontales, mais il se peut aussi qu'elle freine moins efficacement les pratiques monopolistiques que les menaces d'amendes ou même de démembrement utilisées en Europe et aux États-Unis par les organismes chargés de faire appliquer les textes. De même, dans la pratique, certaines des interventions de la Commission de la concurrence

face aux abus de position dominante semblent manquer de vigueur. En 1999, la Commission a examiné le cas de l'industrie aéronautique à la suite de plaintes concernant des horaires qui visaient à compromettre les activités de nouvelles compagnies, le refus d'assurer aux appareils de ces dernières les services d'escale et une discrimination dans l'attribution des installations au sol. Aucune action n'a cependant été prise, la Commission «espérant que les trois grandes compagnies feraient preuve de sagesse... aussi longtemps que les nouvelles compagnies ne pourraient les concurrencer sur un pied d'égalité». Dans d'autres grandes juridictions, les tactiques analogues de compagnies aériennes ont conduit à des mesures coercitives.

La principale limitation au champ d'application de la loi anti-monopole est le système d'exemptions dont bénéficient les organisations coopératives de petites et moyennes entreprises (section 22). Cette exemption est liée au respect des règles de la loi concernant la gouvernance de ces coopératives, et elle ne s'étend pas aux pratiques déloyales ou aux restrictions substantielles à la concurrence qui conduisent à des augmentations de prix «injustifiées». Néanmoins, il est très rare qu'une coopérative de PME soit condamnée pour avoir dépassé ces limites statutaires¹². Bien qu'une coordination entre petites entreprises puisse améliorer l'efficacité, le recours systématique à une exemption exagérément libérale risque d'affaiblir les pressions de la concurrence dans des secteurs où celle-ci devrait être très intense. Le nombre d'exemptions a été sensiblement réduit (on en comptait à une époque plus d'un millier), et celles qui subsistent ont également cours dans la plupart des autres juridictions. Néanmoins, l'abrogation d'une exemption ne suffira pas en soi à modifier du jour au lendemain le comportement des entreprises. Les services portuaires en sont un exemple : l'exemption a été supprimée à la fin des années 90, mais l'association professionnelle s'efforce encore de contrôler la concurrence au niveau de l'entrée et de la police. Consciente des risques particuliers d'une activité anticoncurrentielle des associations professionnelles, la Commission de la concurrence a attentivement examiné les violations commises par ces groupes, en invoquant une disposition de la loi anti-monopole interdisant toute «restriction substantielle à la concurrence». Les membres seront contraints de payer des sanctions financières lorsque l'association a violé la loi. Dans le passé, certaines associations professionnelles ont fait l'objet de multiples injonctions de ne pas faire pour infractions répétées (encadré 4).

La Commission de la concurrence formule, conformément à la loi anti-monopole, des directives concernant les activités des associations professionnelles pour spécifier où prennent fin les activités légales d'autoréglementation et où commencent les activités illégales, en précisant notamment que les associations professionnelles ne sont pas autorisées à freiner le fonctionnement du marché ou les activités industrielles ou commerciales des entreprises individuelles. Néanmoins, la Commission de la concurrence doit encore se fonder sur des jugements

Encadré 4. Organisation et activités des associations professionnelles au Japon

Il existe au Japon un nombre relativement élevé d'associations professionnelles organisées par secteur, en fonction de la taille des entreprises et de leur situation géographique. Au niveau le plus élevé, on trouve des associations de tutelle qui couvrent des branches d'activité entières au niveau national et qui ont pour mission de fournir des informations aux entreprises membres, d'assurer des contacts avec les ministères (intervenant souvent activement dans la formulation et la diffusion des directives ministérielles) et de faciliter l'établissement de relations entre les responsables d'autres segments du secteur. En dessous de ces associations de tutelle, on trouve des associations de branche groupant quelque 90 pour cent de l'ensemble des entreprises de la branche considérée. Sur le plan juridique, les associations professionnelles peuvent être soit volontaires, soit constituées en sociétés (reconnues comme personnes morales, statut souvent utilisé par les associations nationales de tutelle), soit en coopératives. Ces dernières bénéficient de certaines exemptions à la loi antimonopole et sont particulièrement nombreuses dans le secteur de la distribution. La plupart des associations constituées en société comptent parmi leurs dirigeants des fonctionnaires retraités du ministère de tutelle, situation que l'on ne retrouve que dans la moitié des associations volontaires. Il peut en résulter des problèmes de capture de la réglementation, dans la mesure où la loi imposant aux fonctionnaires retraités un délai de deux ans avant de pouvoir être employés dans un secteur qu'ils réglementaient antérieurement ne s'applique pas aux organisations à but non lucratif. Au milieu des années 90, on comptait environ 15 400 associations professionnelles déclarées, dont près de 14 pour cent étaient constituées en société. Au niveau national, il existait environ 3 100 associations professionnelles, contre quelque 2 100 aux États-Unis. Leurs ressources financières sont importantes, avec un budget annuel moyen de 4 millions de dollars par association nationale.

Les activités politiques des associations professionnelles relèvent généralement des associations nationales de tutelle, tandis que les activités de réglementation économique interviennent normalement au niveau des associations de branche et des coopératives. La plupart des associations classent parmi leurs principales fonctions la fourniture d'informations administratives et le développement de relations amicales, souvent grâce à l'organisation d'activités sociales et culturelles permettant à leurs membres – dont on suppose qu'ils sont concurrents – de se rencontrer. De fait, dans le passé, la majorité des ententes poursuivies par la Commission de la concurrence faisaient intervenir des associations professionnelles. La plupart des associations sont organisées autour d'activités assez étroitement définies, d'où de fréquentes interactions, à plusieurs niveaux, entre entreprises concurrentes. Un travail de recherche a permis de mettre en lumière que 1 100 salariés d'entreprises appartenant à 37 associations se réunissaient tous les mois. Les rencontres les plus formelles sont les réunions des conseils d'administration des associations (composés des administrateurs des principales entreprises), des commissions réunissant des représentants des salariés de niveau moyen et inférieur des entreprises membres, et des personnels détachés auprès des associations. Les conseils d'administration devant tenir un procès verbal de leurs réunions, on a pu constater qu'un certain nombre d'ententes révélées sur les prix avaient été organisées au niveau des commissions. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la collusion sur les commissions de l'Association des courtiers du marché monétaire, où l'accord effectif de fixation des commissions a été conclu au niveau du sous-comité «R-D» (Schaede, 2000).

au cas par cas, dans la mesure où la principale fonction juridique des associations professionnelles est d'établir les règles et restrictions applicables au sein de leur branche d'activité. De plus, certaines activités d'autoréglementation ont été décidées conformément à des directives ministérielles, et compte tenu de l'application ambiguë des mesures juridiques, on ne peut ignorer le risque que les associations n'aient pas toujours conscience du moment où leurs activités sortent du domaine de la légalité. De plus, le rôle des associations professionnelles et leur autorégulation se sont élargis au cours des dernières années, les directives ministérielles ayant été partiellement supprimées et les ressources de la Commission de la concurrence n'ayant été qu'assez faiblement augmentées. Dans la mesure où l'autorégulation se limite à la fixation de normes et à d'autres activités de communication de l'information, elle pourrait se révéler bénéfique pour la concurrence. Néanmoins, lorsque les activités d'associations professionnelles interfèrent avec le fonctionnement des entreprises, elles risquent de freiner le jeu de la concurrence, comme lorsque l'Association des transports portuaires doit approuver un changement de prestataire de services (voir ci-après). Seule une intervention réglementaire active de la Commission de la concurrence conjuguée à l'adoption de mesures juridiques visant spécifiquement à faire éclater les ententes peuvent mettre un terme à de telles activités anticoncurrentielles.

La Commission de la concurrence peut faire appliquer la loi anti-monopole dans les industries de réseau nouvellement déréglementées, l'exemption pour «monopole intrinsèque» ayant été supprimée en 2000 dans le contexte de la libéralisation du secteur de l'électricité. Néanmoins, dans la mesure où la loi anti-monopole n'est appliquée qu'a posteriori, elle ne permet guère de régler les problèmes de concurrence qui se posent dans les industries de réseau nouvellement déréglementées, dans lesquelles l'accès doit être généralement obtenu après un examen préalable. Dans le secteur des télécommunications, la Commission de la concurrence a fixé des lignes directrices conjointement avec le ministère de la Gestion publique, des Affaires intérieures et des Postes et Télécommunications pour préciser et décrire les pratiques susceptibles de violer la loi anti-monopole et la loi sur les télécommunications. La coordination avec les autorités réglementaires sectorielles est bien évidemment informelle et continue d'évoluer. Les directives concernant le secteur des télécommunications prévoient des échanges d'informations entre la Commission de la concurrence et les autorités réglementaires sectorielles mais n'établissent pas de protocoles formels ou de règles applicables en cas d'action commune, de renvoi à l'un ou l'autre organe dans certains cas particuliers, ou d'un accord entre les deux organes sur les conclusions relatives au pouvoir de marché. Jusqu'à présent, la Commission de la concurrence a fait preuve de prudence concernant l'application de la loi anti-monopole aux activités des industries de réseau. En 2000, puis à nouveau en 2001, la Commission de la concurrence a examiné des plaintes accusant les opérateurs de télé-

communications en place d'opérer une discrimination à l'encontre des entrants pour la fourniture de facilités et de services ADSL, mais elle n'a formulé qu'un avertissement. À un moment ou à un autre, la Commission de la concurrence pourra se trouver dans l'obligation de traiter suffisamment sévèrement les récidivistes pour les amener à modifier leur comportement.

Si une entité publique est engagée dans une pratique anticoncurrentielle, il est difficile d'y mettre fin en invoquant la loi anti-monopole, à moins que l'activité soit organisée par le biais d'une entreprise commerciale. Ce problème est illustré par la nouvelle loi concernant la responsabilité des fonctionnaires publics dans les soumissions concertées. La Commission de la concurrence peut ordonner à l'organisme acheteur d'examiner la situation et peut lui demander de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre du fonctionnaire en cause et même d'exiger que ce dernier verse une indemnité (après que l'agence ait mené sa propre enquête). Néanmoins, la Commission de la concurrence n'est pas habilitée à imposer une amende ou une autre sanction à l'agence ou au fonctionnaire, et si l'autorité locale concernée ignore la recommandation ou l'ordonnance de la Commission, elle risque seulement de souffrir d'une mauvaise publicité¹³. La réforme récente est donc encore loin de donner à l'autorité chargée de la concurrence le pouvoir statutaire de remédier aux problèmes associés aux marchés publics. Plus généralement, il n'existe pas de cadre unifié pour superviser les procédures d'appels d'offres.

En matière de fusions, la loi anti-monopole interdit celles qui peuvent avoir pour effet de limiter sensiblement la concurrence dans n'importe quel domaine. Néanmoins, la Commission de la concurrence ne prend presque jamais de décision formelle concernant une fusion dans la mesure où elle se fonde sur des consultations préalables et une correction négociée¹⁴. Lorsque les problèmes sont réglés au préalable de manière confidentielle, les dossiers officiellement communiqués à la Commission de la concurrence concernent presque exclusivement des fusions que celle-ci autorise. Le fait que les projets des parties restent confidentiels jusqu'à ce que l'on sache que la Commission de la concurrence les approuvera accroît probablement l'efficacité du processus en améliorant la confiance mutuelle, en réduisant les coûts de publicité et en affaiblissant le risque de voir publier des informations susceptibles de perturber les marchés. La Commission de la concurrence a tenté d'adopter des lignes directrices transparentes et s'est employée dans ses comptes rendus à expliquer les raisons de ses décisions concernant les principales transactions portées à la connaissance du public. Néanmoins, en dépit de ces mesures, on ne sait pas très précisément si et comment les principes inscrits dans la loi et les lignes directrices sont appliqués pour empêcher certaines fusions ; on ignore même en fait si la Commission les a jamais utilisés à cet effet. La Commission de la concurrence a indiqué que, lors du processus de consultation informel, elle fixe un délai pour faire savoir aux parties si une fusion doit être examinée plus avant ou si elle en est éventuellement

exemptée. Ceci représente un net progrès vers le processus en deux temps qui est en passe de devenir classique dans les autres grandes juridictions¹⁵. La Commission de la concurrence se préoccupe moins des enquêtes sur les fusions que les autorités d'autres juridictions, et si l'on en juge d'après les rapports publics sur ses activités, impliquent que son approche est également plus tolérante, dans la mesure où elle accepte des engagements ou des conditions qui ne donnent guère l'assurance de voir régler les problèmes posés par une fusion sur le plan de la concurrence¹⁶.

Malgré des ressources accrues, les activités de la Commission de la concurrence restent limitées

La Commission de la concurrence a été créée par la loi comme une entité indépendante, mais cette indépendance a été compromise par le fait qu'elle est un service externe du ministère de la Gestion publique, des Affaires intérieures, des Postes et des Télécommunications. Ce problème prend une dimension supplémentaire du fait que la Commission est chargée de faire respecter la loi anti-monopole dans les industries de réseau nouvellement libéralisées, lesquelles sont souvent réglementées par le même ministère. On a récemment redonné à la Commission une position plus clairement indépendante, en en faisant un «organe extraministériel» de l'Office du Cabinet. Les cinq membres de la Commission sont traditionnellement des fonctionnaires, bien que deux d'entre eux soient actuellement issus des milieux universitaires. Le choix de commissaires venant d'horizons plus divers contribue à donner une image plus indépendante de la Commission. Environ 10 pour cent de ses agents sont issus d'autres ministères, et bon nombre d'entre eux siègent à titre temporaire et par roulement à la Commission. Ces pratiques en matière de personnel, également utilisées dans d'autres services gouvernementaux, présentent certains avantages, notamment celui de faciliter les échanges de vues, mais en faisant trop largement appel à des agents issus d'autres ministères, la Commission pourrait avoir plus de difficulté à acquérir une expertise et à prouver son indépendance par rapport aux priorités des autres services. Les ressources dégagées pour faire respecter le droit à la concurrence ont régulièrement augmenté au cours des dix dernières années. Malgré cela, elles sont sans doute encore insuffisantes, en termes de capital humain plus qu'en termes de moyens financiers, pour une économie aussi vaste que le Japon. Les effectifs de la Commission de la concurrence pour l'exercice 2003 sont de 643 personnes, contre 478 en 1991. Bien que seuls les effectifs des autorités de la concurrence des États-Unis et de l'Union européenne (qui couvrent à la fois dans ce dernier cas les agents de la Commission européenne et ceux des organismes des pays membres) soient plus importants que ceux de la Commission de la concurrence japonaise, cette dernière estime qu'elle manque encore de plusieurs centaines d'agents. L'expertise de ces derniers est cependant plus importante que leur nombre. La Commission de la concurrence ne compte actuellement que

quelques économistes diplômés. Elle doit souvent faire appel à des experts extérieurs pour les analyses économiques complexes, notamment lorsqu'il s'agit de défendre la concurrence auprès des autorités. La Commission de la concurrence a entrepris d'attirer des spécialistes ayant une expérience du droit et des affaires économiques en proposant des contrats de durée déterminée.

Le processus appliqué pour faire respecter les textes paraît informel, mais cette informalité est en fait une façon réaliste d'éviter les délais et les frais qu'impliquerait une procédure plus stricte. La plupart des décisions et des sanctions financières revêtent la forme de «recommandations» qui sont formulées lorsque les parties ne contestent pas les avis de la Commission et les mesures correctrices qu'elle propose. Si les parties rejettent les recommandations, le dossier fait l'objet d'une audience présidée par un agent spécialement nommé à cet effet par la Commission (ou même par les commissaires eux-mêmes) afin de dissocier les fonctions de poursuite et de prise de décision. La procédure intégrale d'audience est habituellement trop longue – deux années ou plus – pour les questions urgentes telles que les plaintes concernant l'accès au réseau, de sorte que celles-ci doivent être souvent réglées par un avertissement non contraignant. Pour obtenir une sanction pénale (amende ou peine de prison), la Commission de la concurrence doit saisir le Bureau du procureur, entamant un processus qui peut s'achever par une décision du tribunal. Ce processus peut prendre plusieurs années. Il semble que la Commission de la concurrence dispose de moyens adéquats pour obtenir des preuves pour ses propres audiences administratives, avec notamment la possibilité de procéder à des visites sur place. Néanmoins, pour obtenir des preuves en cas de poursuites pénales, la Commission doit saisir le Procureur, qui a lui-même besoin d'un mandat d'arrêt délivré par un juge. Il pourrait être plus efficace d'utiliser dès le départ le processus d'enquête pénale. Ceci impliquerait de modifier la loi, soit pour autoriser les enquêteurs de la Commission de la concurrence à utiliser eux-mêmes ces méthodes, soit pour faire intervenir dès le début de l'enquête le Bureau du Procureur avant que la Commission de la concurrence ne le saisisse officiellement.

En théorie, les violations du droit de la concurrence au Japon peuvent donner lieu à tout un éventail de sanctions, de peines, de mesures correctrices et de poursuites privées¹⁷. Rien ne s'oppose sur le plan conceptuel ou de la jurisprudence à l'utilisation de sanctions sévères. Dans la pratique cependant, bien que la loi semble menacer les contrevenants de fortes peines, parfois même de peines de prison, le peu d'empressement à imposer des sanctions sévères signifie que la dissuasion est beaucoup plus faible qu'il ne semblerait. La plupart des questions relevant de l'application de la loi sont réglées de manière non coercitive par un «avertissement» non contraignant, ou même simplement par une «mise en garde». Pendant les années 90, la Commission de la concurrence a eu beaucoup plus recours à des mesures plus vigoureuses et plus formelles, notamment dans les cas de graves violations horizontales, mais leur effet dissuasif n'est

peut-être pas encore suffisant. La principale mesure que peut prendre la Commission de la concurrence est une « surtaxe » en cas de violation telle qu'une fixation des prix, surtaxe calculée en pourcentage du chiffre d'affaire réalisé par l'entreprise sur le produit concerné pendant la période de restriction. Lorsque le système de surtaxe a été adopté, son taux n'était que de 1.5 pour cent, ce qui en faisait pratiquement l'équivalent d'un droit à acquitter pour obtenir l'autorisation de créer une entente. Le taux actuel, qui est de 6 pour cent de l'ensemble des activités commerciales concernées – mais seulement 3 pour cent pour les entreprises, 2 pour cent pour les détaillants et 1 pour cent pour les grossistes –, est encore faible comparativement aux amendes imposées dans les autres grandes juridictions, où le montant de l'amende peut être plus précisément adapté à l'ampleur des gains illicites réalisés par la partie concernée ou aux pertes subies par ses victimes¹⁸. Les surtaxes peuvent néanmoins constituer au Japon un élément de dissuasion beaucoup plus important que les amendes, lesquelles seraient en général nettement plus faibles. Les amendes sont des sanctions pénales, et ne peuvent donc être prononcées que lorsqu'un tribunal a conclu à une violation des textes. Elles ne s'appliquent qu'aux restrictions imposées par une association professionnelle ou dans les cas de violation de la section 3. Bien que le plafond fixé aux amendes ait été récemment porté à 500 millions de yen pour une organisation, par exemple une entreprise, elles restent beaucoup plus faibles que les amendes analogues dans d'autres grandes juridictions. Les sanctions pénales théoriques n'ont guère d'importance pratique. Il n'est presque jamais imposé d'amendes de quelque ampleur qu'elles soient à l'encontre d'entreprises ou d'individus, et les peines de prison, qui sont encore plus rares, ont toujours été suspendues. Personne n'est jamais allé en prison pour avoir violé la loi anti-monopole.

La Commission de la concurrence a envisagé l'adoption d'un programme officiel de clémence, qui proposerait des sanctions plus faibles aux contrevenants qui donnent l'alerte sur des ententes afin de mieux faire respecter les textes. Tout programme de clémence présuppose cependant une certaine latitude concernant l'engagement d'une action ou la fixation de la sanction, pour que l'autorité responsable puisse éventuellement faire preuve de clémence, par exemple en réduisant ou en abandonnant les surtaxes. Ceci exigerait de modifier la loi, parce que la surtaxe est aujourd'hui conçue comme un prélèvement administratif fixe que la Commission de la concurrence ne peut changer. Le droit pénal japonais ne prévoit généralement pas l'utilisation de la clémence de cette manière, de sorte que tout programme de clémence ne pourrait vraisemblablement être appliqué qu'à l'occasion de poursuites administratives. Il pourrait être nécessaire de créer une amende administrative dans le cadre de la loi anti-monopole. On pourrait également envisager de proposer la clémence à un individu, par exemple en décidant de ne pas recommander de poursuites ou en offrant un dédommagement pour le revenu perdu, afin d'obtenir des preuves sur les violations commi-

ses par les entreprises¹⁹. Un projet de loi visant à protéger les donneurs d'alerte contre d'éventuelles représailles de leurs employeurs est en cours de préparation. Néanmoins, ces aspects techniques, potentiellement importants d'un programme efficace de clémence comptent moins au bout du compte que la volonté de faire respecter les textes. La promesse de clémence n'est un instrument efficace que si la sanction qu'elle permet d'éviter est sévère et crédible. Reconnaisant qu'au Japon les instruments disponibles pour faire respecter les textes n'ont pas été suffisants pour décourager efficacement des pratiques anticoncurrentielles, un groupe de travail a entrepris de passer en revue l'ensemble du système de sanctions administratives et pénales. Son attention portera probablement sur le niveau des surtaxes et la possibilité d'adapter ce dispositif à un programme de clémence, plus que sur le renforcement des sanctions pénales. Il faudrait également envisager les conséquences de mesures complémentaires, par exemple sous forme d'actions privées en dommages-intérêts. La dissuasion exige que le contrevenant risque de devoir payer une amende ne représentant pas simplement le montant des gains qu'il a réalisés mais un multiple de ce montant pour tenir compte de la difficulté de déceler la pratique illicite et de prendre des mesures pour y remédier.

La Commission de la concurrence s'est principalement penchée sur les pratiques illicites qui sont à l'origine de très importants préjudices économiques, à savoir les ententes horizontales et les soumissions concertées. Il semble que ce soit les soumissions concertées dans l'industrie du bâtiment qui ont été le plus fréquemment visées, avec un point culminant en 2001 (tableau 20). Il est possible que les résultats visibles de cette activité se soient ralentis parce que ce sont aussi les violations les plus difficiles à déceler et à prouver²⁰. Néanmoins, malgré cette insistance, et compte tenu de la difficulté des affaires examinées, les résultats n'ont guère été brillants. Depuis plusieurs années, la Commission de la concurrence annonce des mesures énergiques contre les ententes horizontales et une volonté générale de leur imposer des sanctions pénales (Commission de la concurrence, 2002). Elle poursuit chaque année des douzaines de cas de soumissions concertées, mais il semble que le procureur ne puisse traiter qu'une affaire à la fois, le dernier dossier examiné étant en attente depuis 1999 (poursuites contre 11 entreprises et 9 individus accusés d'offres concertées pour fournir le kérosène destiné à l'Agence pour la défense). Si cette capacité n'est pas sensiblement élargie, les sanctions pénales contre les ententes horizontales et les soumissions concertées ne peuvent être appliquées de manière crédible.

La plainte la plus fréquemment reçue par la Commission de la concurrence concerne les rabais excessifs dans le commerce de détail, et la Commission est particulièrement vigilante pour condamner les ventes «à prix bradés» (prix de prédation)²¹. Ces affaires, de même que l'application des textes concernant les publicités mensongères et la protection des sous-traitants occupent une très large place dans les activités de la Commission de la concurrence – près de

Tableau 20. **Activité de la Commission de la concurrence en matière de lutte contre les ententes**

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|------|------|------|------|
| Enquêtes menées à bien | 111 | 66 | 101 | 81 |
| Surveillance | 41 | 33 | 32 | 36 |
| Avertissement | 29 | 12 | 21 | 16 |
| Mesures formelles (ordonnance ou amende) | 32 | 18 | 42 | 23 |
| Soumission concertée | 22 | 9 | 36 | 17 |
| Autres ententes | 3 | 2 | 3 | 3 |
| Pratiques déloyales | 5 | 5 | 3 | 3 |
| Monopolisation privée | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Autres | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Mise en cause d'une association professionnelle | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Montant total des amendes imposées (milliards de yen) | 18.4 | 9.2 | 3.8 | 2.7 |
| Annulation de plaintes suite à l'ouverture d'une procédure d'audience (milliards de yen) | 11.7 | 1.9 | 0.8 | 0.3 |
| Saisine du procureur | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Audiences ouvertes | 7 | 8 | 18 | 61 |
| Décisions après audiences | 4 | 31 | 5 | 7 |

Source : Rapports annuels de la Commission de la concurrence à l'OCDE ; Rapport de la Commission de la concurrence à la Diet (2003).

3 000 affaires par an – si l'on en juge par le nombre de décisions prises et non par le temps et les ressources consacrés à ces dossiers²². L'application de la loi sur les primes et les indications mensongères implique une certaine autorégulation sectorielle par l'intermédiaire de près d'une centaine d'associations de défense de la concurrence et leurs codes en la matière. La Commission de la concurrence autorise et suit les activités de ces institutions dont elle assiste aux réunions annuelles. Cette autorégulation peut atténuer certaines asymétries de l'information – particulièrement importantes dans la mesure où la défense des intérêts des consommateurs japonais est mal organisée – mais du fait de la participation active, quoique embarrassée, de la Commission de la concurrence à ces organismes, une action ferme à l'encontre des ententes horizontales peut apparaître comme un revirement de politique. Le nombre étonnamment élevé de poursuites engagées par la Commission de la concurrence contre les réductions de prix n'incite pas les consommateurs à penser que la défense de la concurrence va dans le sens de leurs intérêts dans la mesure où la Commission de la concurrence risque de paraître complice des pratiques qui maintiennent les prix à des niveaux relativement élevés. Les législations et les institutions qui protègent les consommateurs au Japon doivent être renforcées. En confiant cette tâche à la Commission de la concurrence, l'application du droit de la concurrence pourrait également mieux prendre en compte les intérêts des consommateurs.

Politiques réglementaires au niveau sectoriel

Les mesures réglementaires dans les secteurs intérieurs de services ont une portée variable. La distribution de détail et les services professionnels sont fondamentalement des secteurs concurrentiels, mais des contrôles à l'entrée et l'autoréglementation peuvent entraver le développement de la concurrence. Pour intensifier celle-ci, il importe de supprimer les exemptions au droit de la concurrence et de le faire strictement respecter. En revanche, dans certains compartiments d'industries de réseau ayant un «monopole naturel», il est difficile, voire impossible, d'introduire la concurrence, de sorte que la réglementation doit essentiellement veiller à assurer l'accès non discriminatoire de tiers aux réseaux et à ouvrir à la concurrence des compartiments où elle pourrait s'exercer. L'expérience internationale a permis de constater que les gains que l'on peut attendre d'une réforme de la réglementation dans les industries de réseau sont potentiellement très importants, encore que leur concrétisation exige que ces réformes soient particulièrement bien conçues.

Distribution de détail

L'une des raisons expliquant le niveau élevé des prix au Japon tient au manque relatif d'efficacité du secteur de la distribution de détail – malgré les corrections opérées au cours des dix dernières années –, secteur qui se caractérise également par un certain nombre de pratiques collusives de la part des producteurs. Les modifications structurelles intervenues dans ce secteur ont certes accru sa productivité au cours des dix dernières années, grâce à l'augmentation du nombre de magasins de relativement grande taille, au remplacement de petits commerces familiaux par des systèmes de franchise mieux intégrés verticalement et une forte augmentation des magasins de discount²³. Les nouveaux entrants sont particulièrement nombreux dans la distribution de détail de produits non alimentaires et sont une puissante force concurrentielle dans la mesure où ils se fournissent souvent directement auprès des producteurs, court-circuitant par là même les multiples étapes des réseaux de distribution. Cette stratégie implique souvent l'utilisation des nouvelles technologies de l'information pour contrôler les stocks, les producteurs étant de ce fait tenus de livrer fréquemment de petits volumes de marchandises. (Maruyama, 2000). De plus, de nouveaux débouchés se sont ouverts pour les magasins de discount grâce à l'assouplissement des conditions d'attribution de licences pour la vente de boissons alcoolisées et de médicaments, et à la suppression de la réglementation qui autorisait l'application de prix imposés pour les médicaments, les produits de beauté et d'autres produits.

La productivité dans le secteur de la distribution de détail reste néanmoins relativement faible, la densité des points de vente étant relativement élevée et le nombre de salariés par établissement étant relativement restreint (tableau 21). De plus, on estime que la productivité de ce secteur est inférieure à

Tableau 21. **Principales caractéristiques structurelles
du secteur de la distribution de détail, 2000**

| | Densité des points de vente ¹ | Salariés par entreprise | Distribution de gros et de détail, valeur ajoutée totale par personne employée | Magasins non spécialisés ² |
|------------------|---|----------------------------|--|---|
| | | | | Part de la production totale dans la distribution réelle (pourcentage) |
| Autriche | 43 | 7.7 | 90 | 20 |
| Belgique | 80 | 3.5 | 114 | 35 |
| Danemark | 47 | 8.1 | 79 | 39 |
| Finlande | 46 | 5.0 | 82 | 44 |
| France | 64 | 4.2 | 87 | 37 |
| Allemagne | 35 | 9.0 | 75 | 23 |
| Italie | 130 | 2.2 | 101 | 31 |
| Pays-Bas | 54 | 8.5 | 81 | |
| Portugal | 150 | 2.5 | 66 | 31 |
| Espagne | 133 | 2.8 | 71 | 32 |
| Suède | 65 | 4.3 | 79 | 34 |
| Royaume-Uni | 36 | 14.2 | 68 | 43 |
| Union européenne | 71 | 6.3 | 83 | 35 |
| Japon | 111 | 5.7 | 74 | 16 ³ |

1. Nombre d'entreprises pour 10 000 habitants.

2. Comprend les points de vente de grande taille comme les hypermarchés et les grands magasins.

3. Uniquement la part des grands magasins.

Source : Eurostat, New Cronos, Japan Statistics.

peu près de moitié à celle des États-Unis (Aoki *et al.*, 2000). Dans le secteur plus large de la distribution en général (commerce de gros compris), le niveau de la productivité est plus faible que dans la plupart des autres pays. Malgré la libéralisation de l'entrée et la baisse des prix des terrains, qui ont entraîné une réduction du nombre des petits commerces dont la part dans l'ensemble des enseignes est passée de 68 à 58 pour cent pendant les années 90, l'importance des grands magasins reste comparativement faible, même par rapport à l'Europe²⁴. La pénurie de débouchés de grande taille, en grande partie du fait de la déréglementation insuffisante au niveau local, aurait été l'un des principaux facteurs expliquant la faiblesse de la productivité dans le secteur du détail (Aoki *et al.*, 2000).

La loi concernant l'implantation des grandes surfaces de vente au détail²⁵ afin de réglementer l'entrée s'applique à tous les magasins de plus de 1 000 m² – ce qui est faible au niveau international – afin d'inciter les nouveaux entrants à créer des supermarchés et des magasins de discount de relativement petite taille. La loi autorise les opérateurs en place à limiter l'entrée en invoquant des préoccupations environnementales (encombrements, collecte des déchets, etc.). Les collectivités locales ne sont guère tentées d'exercer leurs possibilités d'appel, ne

serait-ce qu'en raison du poids politique des concurrents locaux. De plus, certaines pratiques commerciales des producteurs risquent de freiner la concurrence et de réduire la productivité dans le secteur de la distribution (encadré 5). En conséquence, pour améliorer la productivité dans le secteur du commerce de détail, il faut tout à la fois assouplir encore les réglementations applicables aux grandes surfaces et veiller à ce que la Commission de la concurrence s'emploie plus résolument à supprimer les pratiques anticoncurrentielles.

Services professionnels

L'autorégulation dans les *services professionnels* est une pratique assez couramment utilisée dans les pays de l'OCDE pour atténuer les asymétries de l'information, protéger les consommateurs et assurer des services de haute qualité. Néanmoins, l'autorégulation peut également empêcher la concurrence de contribuer à l'amélioration de l'efficacité. Au Japon, l'adhésion à des associations professionnelles autorégulées est obligatoire pour huit services professionnels, notamment les avocats et les comptables²⁶. La réglementation concernant ces deux professions était parmi les plus restrictives des pays de l'OCDE (tableau 36). Néanmoins, des mesures sont actuellement prises pour assouplir la réglementation des services professionnels. La fixation obligatoire de barèmes de rémunération normalisés prévue par les statuts des associations est en passe d'être supprimée, ce qui devrait permettre de mieux adapter les commissions à l'évolution du marché. L'effet de cette mesure devrait être renforcé par la suppression attendue de la dernière réglementation limitant la publicité, réglementation qui est encore relativement fréquente dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Néanmoins, d'autres éléments d'autorégulation risquent de continuer à freiner la concurrence dans ces services, par exemple le niveau très élevé des connaissances exigées pour les examens conduisant à la profession d'avocat (équivalents à l'examen du barreau anglo-saxon) et d'experts-comptables, de telle sorte que ces deux professions sont très peu représentées au Japon²⁷. De récentes mesures visent à accroître le nombre de diplômés en assouplissant les conditions requises et en créant des écoles de droit (en supplément des facultés de droit universitaires), mais elles n'ont guère de chances d'améliorer sensiblement la situation à court et moyen terme.

Industries de réseau

La libéralisation des industries de réseau s'est généralisée partout dans le monde au cours des dix dernières années, entraînant généralement de fortes baisses de prix. Les réformes ont certes été plus ou moins couronnées de succès ou ont même purement et simplement échoué, encore que dans la plupart des cas ceci soit à imputer à des problèmes de conception plutôt qu'à la libéralisation par elle-même. Le Japon a lui aussi déréglementé les industries de réseau mais reste moins

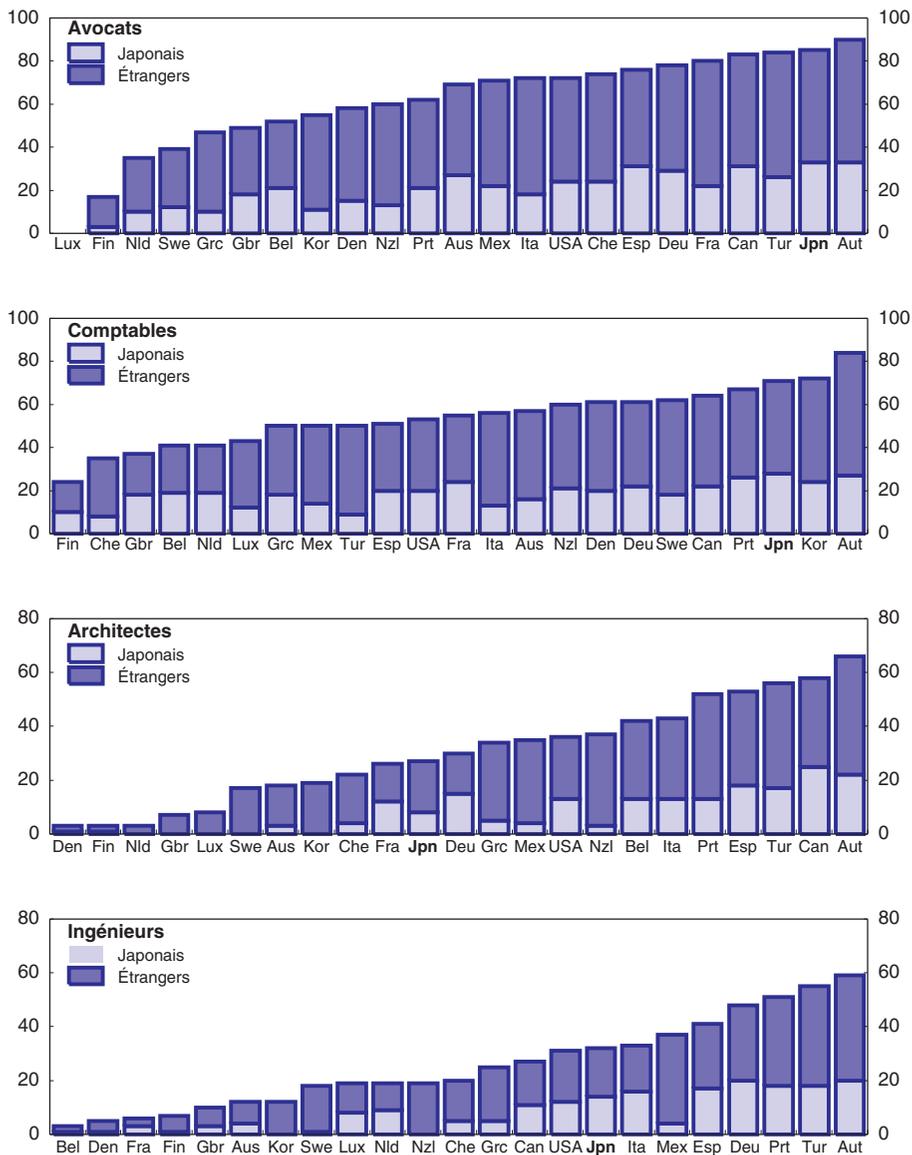
Encadré 5. **Pratiques commerciales potentiellement dommageables**

Certaines pratiques commerciales, qui sont souvent inhérentes aux règles internes définies par les associations professionnelles de producteurs, donnent à ces derniers toute une série d'instruments pour freiner la concurrence au moyen de la fixation directe des prix, de la détermination de l'implantation des magasins de détail et de l'imposition de restrictions aux nouvelles entrées. Entre autres méthodes utilisées, on peut citer le «système de prix normalisés», les remises, le retour des produits invendus, et les groupements verticaux allant des producteurs aux détaillants. Le *système de prix normalisés* peut prendre la forme de prix de détail suggérés (souvent de manière contraignante), de prix imposés ou d'un ajustement des prix après la vente, les prix finaux de la transaction n'étant arrêtés que lorsque le produit est vendu sur le marché du détail¹. Les *systèmes de remise* dépendent dans certains cas du volume vendu ou de la part du produit dans le chiffre d'affaires, ce qui incite les détaillants à s'en tenir à une seule marque ou à un seul produit, limitant les possibilités d'entrée d'autres producteurs. Des problèmes analogues résultent de la pratique consistant à *retourner sans frais les produits invendus*. Certaines de ces pratiques ont vu le jour dans le cadre d'exemptions antérieures à la loi antimonopole. En règle générale, elles sont illicites si elles font intervenir des méthodes coercitives, ce que la Commission de la concurrence a naturellement beaucoup de mal à prouver.

D'autres pratiques peuvent limiter la concurrence au stade de la distribution en instituant une discrimination et sont souvent liées aux règles internes des associations professionnelles. Il s'agit par exemple des boycotts, des contraintes verticales portant sur des éléments autres que les prix (tels que des restrictions concernant les clients, les zones géographiques, ou la publicité, etc.), les ventes liées (obligeant à l'achat d'autres produits) et les transactions réciproques et exclusives (qui excluent les parties tierces). Il est généralement difficile de prouver l'ampleur effective de ces atteintes à la concurrence résultant de ces mesures, dans la mesure où il faut qu'il y ait coercion et exercice d'un certain pouvoir de marché (Schaeede, 2000). Ce type d'autorégulation peut, lorsqu'il se combine à la loi sur les primes et les indications mensongères et à la priorité traditionnellement donnée par la Commission de la concurrence au soutien d'une concurrence équitable et libre, aboutir à de curieux résultats. Un fabricant de boissons non alcoolisées aurait, semble-t-il, voulu, au début des années 90, briser les règles appliquées dans ce secteur pour promouvoir son produit face à des marques bien établies. Ce fabricant a demandé à ses distributeurs de ne pas respecter les accords de prix de l'association professionnelle, dont il n'était pas membre. L'Association a déposé une plainte auprès de la Commission de la concurrence, au motif que le fabricant en question s'attaquait à l'autorégulation du secteur. Schaeede (2000) rapporte que les observations de la Commission ont été interprétées en ce sens que même les non-membres étaient tenus par les règles élaborées par le secteur, conduisant en fait un non-membre à se plier à une autorégulation privée et restrictive. Selon la Commission de la concurrence, les non-membres ne peuvent être liés par l'autorégulation des associations.

1. Le système est stable en raison de l'existence de liens exclusifs et spécialisés entre les entreprises ; de ce fait, si les profits sont trop comprimés pour un maillon du système, celui-ci peut se retirer et faire par là même supporter les coûts par les autres maillons.

Graphique 36. **Indice de la rigueur relative de la réglementation des professions dans les pays de l'OCDE¹**



1. Pays classés en fonction du degré de rigueur de la réglementation applicable aux avocats.
 Source : Nguyen-Hong (2000).

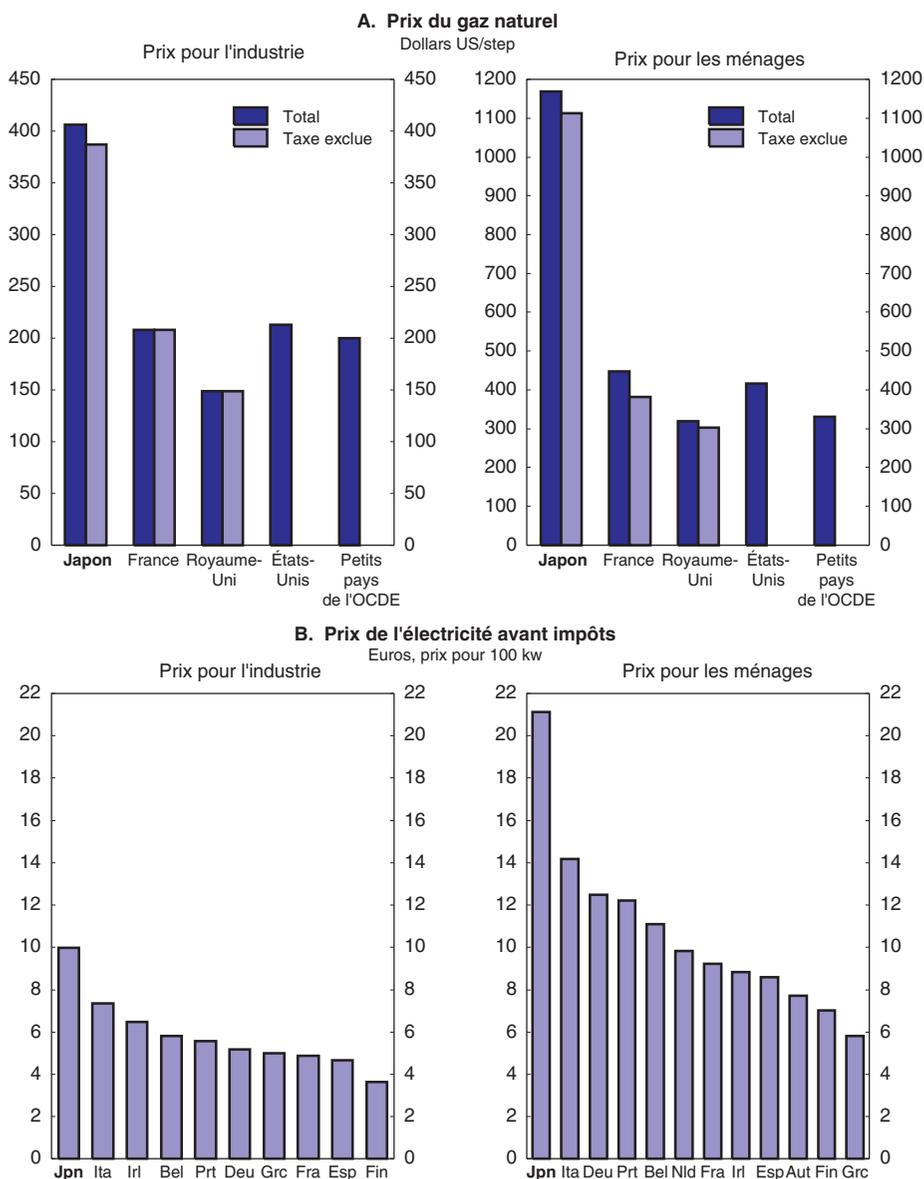
ouvert à la concurrence que beaucoup d'autres pays. Le cadre réglementaire, reflétant la stratégie normative traditionnelle, avait pour objectif d'équilibrer l'offre et la demande dans le secteur de l'énergie et d'assurer la fourniture universelle des services. Plus récemment cependant, les autorités ont commencé à modifier leur stratégie pour ouvrir plus largement les marchés concernés à la concurrence.

Les secteurs de l'énergie

Certains compartiments du marché de l'énergie ont déjà été déréglementés avec succès, la libéralisation des importations de pétrole en 1996 ayant entraîné l'effondrement d'une entente implicite sur les importations. Au cours des trois années et demie suivantes, les prix de détail avant impôt ont baissé de plus d'un tiers bien que les prix du brut soient restés pratiquement inchangés²⁸. L'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz naturel est en cours. Les très gros consommateurs professionnels sont déjà libres de choisir leurs fournisseurs, et cette facilité est progressivement étendue aux petits consommateurs professionnels d'ici 2005 (pour l'électricité) et d'ici 2007 (pour le gaz). C'est en avril 2007 que débiteront les discussions en vue d'une libéralisation intégrale sur la base de l'expérience qui aura alors été acquise. À l'heure actuelle, il n'est pas prévu d'étendre l'ouverture du marché aux consommateurs résidentiels. Le METI continue de jouer le rôle de régulateur (approuvant les relèvements de tarif sur la base d'une réglementation faisant intervenir le taux de rendement, les baisses de prix devant être notifiées depuis le début de 2000) et est responsable des approvisionnements énergétiques ainsi que des réglementations techniques et de sécurité, notamment de la fixation de normes pour la réduction des émissions de CO₂. Les avantages économiques de l'ouverture totale à la concurrence des marchés de l'énergie pourraient être importants dans la mesure où les prix de l'énergie au Japon sont nettement plus élevés que dans les autres pays (graphique 37), l'une des raisons en étant des réglementations très contraignantes imposant des normes élevées par rapport aux autres pays²⁹.

Une caractéristique du *marché de l'électricité* est que, du fait du niveau élevé des prix de l'électricité, la production sur place (ou autogénération) dans l'industrie manufacturière couvre à peu près le tiers de la demande du secteur. Par ailleurs, la libéralisation ne s'est jusqu'à présent traduite que par l'arrivée d'un nombre limité de nouveaux opérateurs, et il n'existe toujours pas de concurrence directe entre les services existants d'intérêt public³⁰. L'une des raisons en est que les structures du marché ne sont pas favorables à la concurrence, le secteur étant dominé par dix compagnies verticalement intégrées de production, de transport, de distribution et de fourniture au détail, qui bénéficient chacune d'un quasi-monopole dans leur région respective. Cette situation résulte de la capacité de transformation limitée entre les deux zones desservies par des fréquences différentes, et des capacités restreintes d'interconnexion entre les différentes régions

Graphique 37. Prix de l'énergie dans différents pays



Source : OCDE, *Energy Prices and Taxes*, 2002, Eurostat et calculs de l'OCDE.

et à l'intérieur de chacune d'elles³¹. L'opérateur en place a de ce fait été incité à superposer plusieurs niveaux de tarification, pratique que le gouvernement s'est employé à faire disparaître.

L'amendement de mars 2000 à la loi sur le secteur de l'électricité autorise le libre choix du fournisseur aux utilisateurs d'électricité à haute tension et réglemente l'accès des parties tierces, là où les compagnies de service public fixent les tarifs d'accès sur la base des réglementations du METI. Les tarifs doivent être notifiés au METI. Néanmoins, les redevances d'accès élevées – représentant plus d'un quart des prix de détail, soit plus que ce que l'on observe sur des marchés de l'électricité plus concurrentiels – ont empêché l'entrée de nouveaux opérateurs³². Cette formule contraste avec celle où des opérateurs indépendants des systèmes de transport sont chargés de fixer les tarifs d'accès – situation que l'on considère comme un préalable nécessaire au développement de la concurrence dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Un amendement à la loi sur l'électricité visant à intensifier la concurrence a été voté par la Diète en juin 2003. Ce texte couvre la réglementation relative au transport d'électricité, à l'équilibrage de la charge, à l'accès au système et à son exploitation. De plus, des mesures destinées à assurer le dégroupage comptable des compagnies verticalement intégrées seront obligatoires à compter d'avril 2005 pour interdire les subventions croisées et empêcher le traitement discriminatoire des nouveaux entrants. Une «organisation de transport neutre» – à laquelle seront représentés tous les participants au marché – sera créée et dotée de la plupart des responsabilités d'un opérateur indépendant, telles que l'application de règles concernant l'exploitation du système, le transport et la distribution³³. De plus, un marché de l'électricité au comptant pour les contrats à 24 heures et les contrats à terme verra le jour, bien que le succès de cette mesure dépende manifestement du développement des interconnexions.

À en juger par l'expérience récente de plusieurs pays, il est indispensable que les réformes soient soigneusement formulées, d'où les avantages d'une approche procédant par étapes successives. Par ailleurs, pour tirer le meilleur parti possible des réformes, il importe de les mettre en œuvre suivant un calendrier bien défini. Les réformes du secteur de l'électricité doivent intervenir sur plusieurs plans pour assurer une baisse sensible des tarifs. L'installation de structures de marché pour encourager la concurrence exige la scission effective des compagnies de service public qui sont actuellement verticalement intégrées, afin d'éviter que les activités qui sont soumises au jeu de la concurrence ne soient financées par les profits réalisés dans les compartiments monopolistiques du marché. Le gouvernement pense y parvenir par une séparation comptable des activités de production et de distribution, sans toutefois exclure la possibilité d'une séparation effective au cas où une concurrence loyale et efficace ne se mettrait pas en place. Cependant, l'expérience internationale donne à penser que la scission comptable n'a pas suffi étant donné qu'elle fait intervenir un large élé-

ment d'appréciation et qu'elle est difficilement vérifiable en raison de l'asymétrie des informations, d'où la nécessité d'un dégroupage juridique ou d'un éclatement du capital. Il est de même nécessaire de séparer les activités de vente au détail et de distribution pour que les petits consommateurs puissent bénéficier des avantages de la libéralisation. Il convient de noter que les problèmes d'instabilité d'approvisionnement et de sous-capacité des réseaux, rencontrés dans des pays où une séparation effective avait eu lieu, sont imputables à des défauts des cadres réglementaires plus qu'à la nature de la séparation. En outre, il serait souhaitable de créer un organe de régulation indépendant – sur le double plan financier et politique – pour assurer aux concurrents potentiels (comme les autoproducteurs de l'industrie manufacturière) un accès non discriminatoire au réseau d'électricité. Ceci supposerait cependant une augmentation de la capacité actuelle d'interconnexion, d'où la nécessité de procéder à des investissements supplémentaires d'infrastructure. Les propriétaires actuels du réseau ne sont guère incités à procéder à une telle expansion, dans la mesure où l'autorisation de nouvelles entrées ne ferait que renforcer les pressions de la concurrence. En conséquence, dans le but de mettre en place des structures propres à promouvoir la concurrence, on devrait envisager de regrouper les réseaux au sein d'une compagnie distincte. L'apparition d'un marché concurrentiel de l'électricité renforcerait les incitations à mieux exploiter la capacité existante de production, ce qui pousserait les compagnies à utiliser plus largement leurs stratégies de fixation de prix pour réduire la charge aux périodes de pointe, ainsi que pour améliorer l'efficacité³⁴. Pour éviter les manœuvres dilatoires, il importe de mettre rapidement en place un mécanisme impartial de règlement des différends.

Jusqu'à présent, la stratégie suivie en matière de réglementation a consisté en réformes ponctuelles et en évaluations, aggravant par là même les incertitudes pour les nouveaux entrants. Une stratégie d'ensemble, selon les grandes lignes évoquées plus haut, assortie d'un calendrier précis améliorerait donc les incitations à l'entrée. De nouvelles réformes devraient être opérées au niveau de la réglementation pour réduire les tarifs de l'électricité, notamment en abaissant les coûts administratifs et réglementaires en confiant à un seul niveau d'administration la délivrance des autorisations et en alignant les normes de sécurité sur les normes internationales, ce qui serait particulièrement utile pour les nouveaux opérateurs n'ayant pas une expérience préalable des structures administratives complexes.

Le Japon est l'un des principaux consommateurs de *gaz naturel* du monde et la structure de ce secteur se caractérise par un grand nombre de compagnies régionales verticalement intégrées, pour la plupart privées, sans guère d'interconnexion entre les régions, les réseaux de gazoducs n'étant pas très développés³⁵. La révision 2000 de la Loi sur les compagnies de distribution de gaz a ouvert un peu plus d'un tiers du marché à la concurrence, les gros consommateurs industriels étant autorisés à choisir leurs fournisseurs et à négocier leurs tarifs. Par la

suite, 11 nouveaux fournisseurs de gaz sont entrés sur le marché, s'appropriant au total environ 2 pour cent du compartiment libéralisé du marché. La Loi amendée sur le gaz naturel entrera en vigueur en avril 2004 et propose l'accès réglementé des parties tierces aux gazoducs et un accès négocié aux terminaux de gaz naturel liquéfié, les propriétaires de gazoducs devant notifier les contrats types d'accès aux tiers au METI et les propriétaires des terminaux devant publier des manuels pour les accès négociés³⁶. De plus, il est prévu d'assurer un accès non discriminatoire grâce au dégroupage des comptes, à des «pare-feu» au niveau de l'information et à l'interdiction de la discrimination. Pour encourager les investissements dans les gazoducs, les nouvelles installations de ce type seront exonérées de l'obligation d'assurer l'accès de tiers ou seront autorisées à incorporer à cet effet dans leurs tarifs un taux de rendement plus élevé pendant une période de temps limitée. L'amendement prévoit aussi un calendrier pour la poursuite de l'ouverture du marché du gaz en deux étapes, de sorte que 50 pour cent du marché devraient être libéralisés en 2007. De plus, l'autorisation *ex ante* qu'il est actuellement nécessaire d'obtenir du METI pour acquérir un client de la zone de fourniture d'une autre compagnie de gaz devrait être remplacée par une obligation de notification *ex post*, le METI pouvant éventuellement prononcer une interdiction administrative si la transaction a une forte incidence sur les prix pour les consommateurs captifs.

La libéralisation du gaz pourrait se traduire par une rente très importante pour les consommateurs à mesure que les prix se rapprocheront des prix internationaux. De plus, étant donné l'importance du gaz dans les industries manufacturières et la production d'électricité, l'impact exercé par la libéralisation de cet intrant sur l'appareil productif aura des effets de ricochet à la fois directement par les réductions de prix dans le secteur manufacturier et indirectement du fait de la baisse du coût de l'électricité. Néanmoins, pour que ces avantages puissent se concrétiser et compte tenu de l'expérience internationale concernant la déréglementation des industries de réseau, il conviendrait de revoir le processus de réforme. Il faudrait créer un organe indépendant de régulation du secteur pour assurer une réglementation volontariste *ex ante*. De plus, comme dans le secteur de l'électricité, le dégroupage effectif des compagnies de gaz verticalement intégrées est difficile, et devrait être assuré par une scission formelle plus que par une scission comptable. L'obligation de notification des clients est exagérément contraignante, et son coût du point de vue de la réglementation est potentiellement élevé si le METI décide d'annuler une transaction. De plus, cette obligation n'est guère nécessaire dans la mesure où dans d'autres pays les problèmes identiques sont traités par le biais de licences délivrées aux distributeurs, exigeant l'application de conditions égales et transparentes pour tous les intervenants. L'expérience internationale concernant l'accès négocié de tiers est relativement limitée, et dans certains cas, comme en Allemagne, cette formule est actuellement réexaminée dans la mesure où les opérateurs dominants en place sont par-

venus à maintenir des redevances élevées pour l'accès au marché. Les possibilités d'entrée limitées aux nouveaux terminaux de gaz naturel liquéfié (les terminaux existants disposent de capacités abondantes et l'offre de sites disponibles et adaptés est restreinte) font que les propriétaires actuels disposent d'une position de force dans les négociations ; il faudrait donc prévoir l'accès réglementé des parties tierces pour assurer l'accès non discriminatoire aux terminaux de gaz naturel liquéfié. La construction d'un réseau de gazoducs interconnectés est manifestement l'objectif essentiel si l'on veut créer un marché concurrentiel du gaz. Cette évolution serait facilitée si l'on autorisait la réalisation de profits plus élevés sur les nouveaux gazoducs pendant une période de temps limitée. Néanmoins, le coût très élevé de la construction est préoccupant et souligne la nécessité de s'attaquer aux problèmes existant dans ce secteur particulier. Une modification de la réglementation et des normes très strictes actuellement appliquées par le gouvernement en matière de sécurité pour les aligner sur celles des autres pays permettrait de réduire encore les coûts.

Le secteur des télécommunications

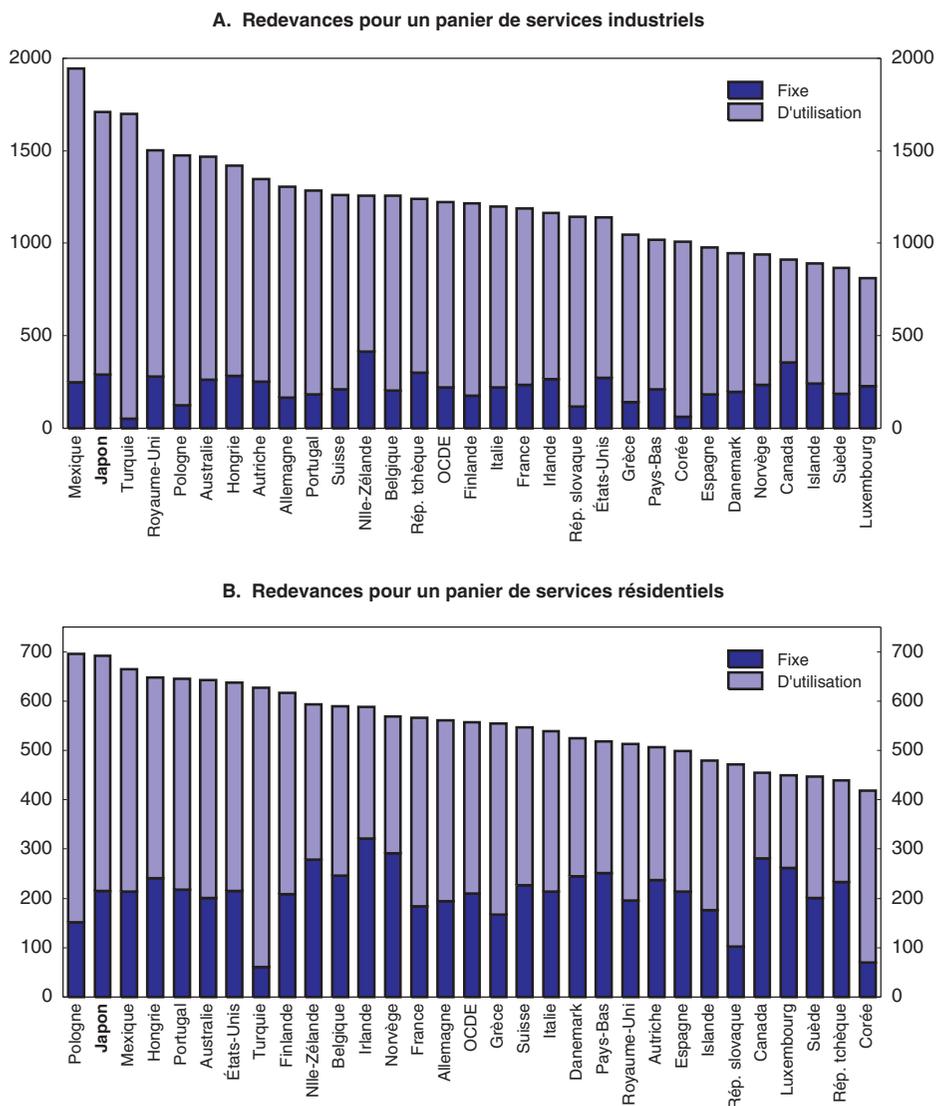
Dix ans après l'ouverture officielle du secteur des télécommunications, le processus de libéralisation s'est accéléré pendant la seconde moitié des années 90 avec la transformation de l'opérateur en place en une société holding (NTT) constituée de quatre prestataires de services (NTT East Corporation, NTT West Corporation, NTT Com pour les télécommunications longue distance, et NTT DoCoMo pour les services de téléphonie mobile). La Loi sur le secteur des télécommunications a été révisée au cours de l'été 2003, l'objectif premier étant de supprimer la réglementation *ex ante* pour les opérateurs non dominants et le système d'autorisation préalable, ainsi que de supprimer la distinction réglementaire entre les opérateurs qui possèdent les réseaux et ceux qui les louent, ce qui devrait faciliter l'entrée sur le marché. Des règles concernant le dégroupage (comptable), la colocalisation sans limitation (y compris l'accès physique aux installations) et les réglementations asymétriques avaient été préalablement adoptées pour assurer une interconnexion non discriminatoire. Le système de réglementation asymétrique implique l'application de règles strictes aux principaux opérateurs en place concernant la fixation des tarifs (réglementation par plafonnement des prix), l'autorisation, et la communication d'informations ainsi que des «pare-feu» juridiques et un code de conduite, tandis que les opérateurs secondaires sont seulement tenus à une notification préalable et l'obligation de fournir des informations³⁷. De plus une commission chargée du règlement des différends a été créée pour faciliter l'interconnexion de manière rapide et efficiente³⁸.

Les prix de tous les services ont fortement baissé et les charges locatives pour le partage de lignes sont même parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE,

leur effet conjugué à celui d'autres mesures – comme la pré-sélection (système appelé «My-Line» au Japon) – ayant contribué à ramener les tarifs des appels locaux à des niveaux au moins comparables à ceux existant dans les autres pays de l'OCDE³⁹. En revanche, aux taux de change actuels, les tarifs téléphoniques aussi bien pour les entreprises que pour les utilisateurs résidentiels restent parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, de même que les redevances des services de téléphonie mobile (graphique 38)⁴⁰. L'apparition de nouveaux prestataires de services et la faiblesse des charges locatives pour le partage de ligne sont les deux facteurs qui définissent le cadre de la concurrence dans le secteur des télécommunications. Le premier facteur élargit le choix et permet à des consommateurs soucieux de réduire leurs coûts d'obtenir des offres intéressantes, tandis que le second encourage la pénétration à large bande, le Japon se situant à cet égard parmi les tout premiers pays de la zone de l'OCDE alors qu'il était l'un des derniers à la fin de 2001 (graphique 39). Les tarifs de la bande large sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE, et les connexions assurées au Japon sont en général beaucoup plus rapides. De ce fait, non seulement la bande large assure des connexions rapides à l'Internet mais aussi des services téléphoniques très peu coûteux (IP), ce qui contribue à faire baisser les prix des services⁴¹.

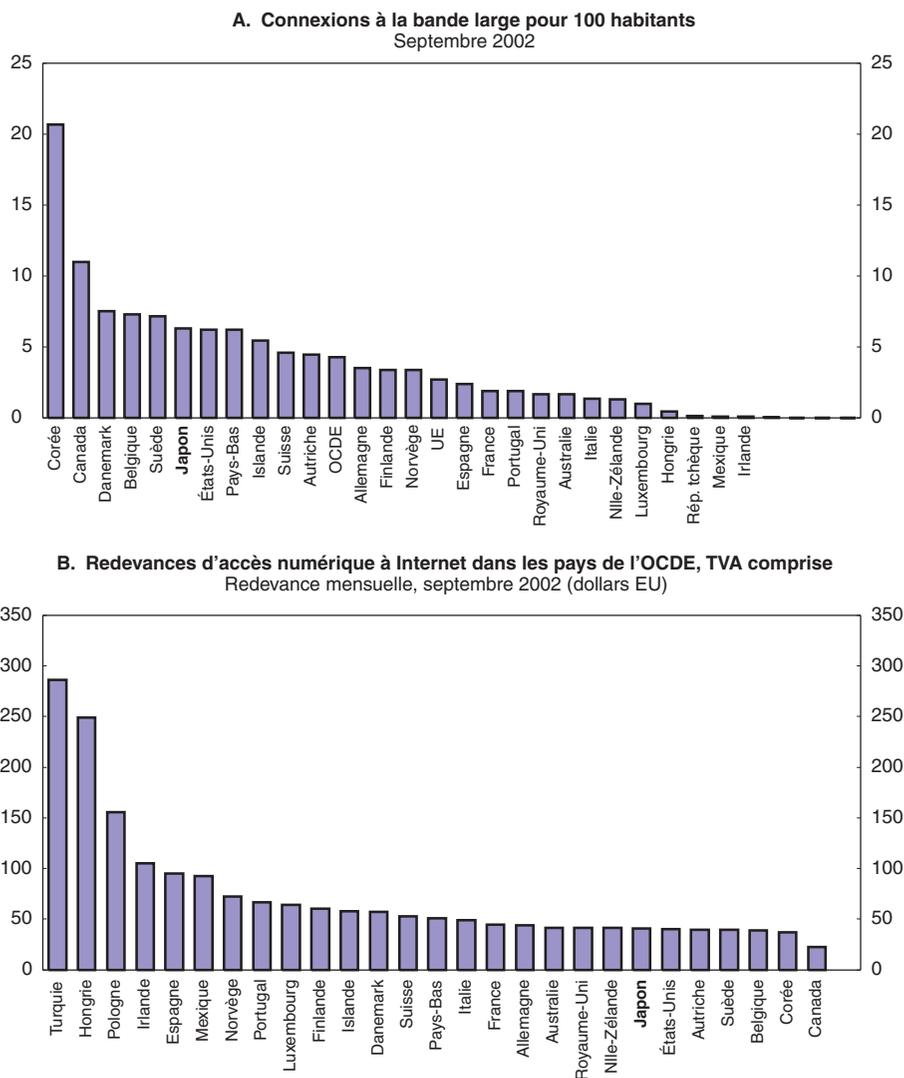
Pour que cette évolution positive se poursuive, il conviendrait de s'attaquer à un certain nombre de problèmes concernant la réglementation. De même que dans les autres industries de réseau, la difficulté est d'assurer un accès non discriminatoire aux différents compartiments du secteur des télécommunications, par exemple à la boucle locale qu'il est difficile d'ouvrir à la concurrence en raison de la position dominante de l'opérateur en place. Il faudrait également faire en sorte que la réglementation assure la fixation de redevances d'interconnexion non discriminatoires, ce qui est le cas lorsqu'elles permettent à chaque opérateur du réseau de récupérer les coûts qui y sont liés. Au Japon, la méthode des coûts marginaux à long terme actuellement utilisée tente de répondre à cet objectif. Des groupes d'intérêt particuliers ont cependant exercé de fortes pressions pour le maintien d'une redevance d'interconnexion téléphonique unique pour l'ensemble du pays, pour des raisons de service universel, même si cela doit conduire à une péréquation entre NTT East et NTT West, dont les structures de coût sont différentes. La séparation structurelle intégrale de ces deux opérateurs aurait donc des effets positifs. Un autre sujet de préoccupation est le niveau des redevances de terminaison des téléphones mobiles – plus élevées que celles des entreprises de référence en Europe – lorsque des appels émanant du réseau fixe et aboutissant sur le réseau mobile interviennent dans un contexte foncièrement non compétitif, dans la mesure où l'auteur de l'appel n'a pas d'autre choix et où son correspondant n'est pas concerné. Face à ce manque de concurrence, d'autres pays ont commencé à réglementer les redevances de terminaison. Ainsi, le régulateur britannique des télécommunications a récemment imposé une réglementa-

Graphique 38. **Redevances de télécommunications dans la zone de l'OCDE**
Dollars EU, août 2003



1. Panier composite qui inclut les appels internationaux et les appels vers les réseaux mobiles.
Source : OCDE et Teligen.

Graphique 39. **Pénétration de la bande large et redevances d'utilisation dans les pays de l'OCDE**



1. Le service commercial ADSL n'était pas disponible en République tchèque, en Grèce et en République slovaque. Les locations de modem sont exclues dans la mesure où ceux-ci peuvent être achetés par les utilisateurs dans la plupart des pays.

Source : OCDE

tion plafonnant les prix de manière à réduire de plus de moitié les redevances de terminaison sur trois ans. De plus, la pratique qui voulait que les prestataires de services de téléphonie mobile déterminent toutes les redevances entre les réseaux de téléphone mobile et les réseaux fixes a été récemment remplacée par la pratique internationale couramment appliquée qui veut que les redevances soient déterminées par l'opérateur du réseau d'origine de l'appel. Ceci introduira un élément de concurrence grâce à la possibilité pour le client de changer d'opérateur. Néanmoins, l'expérience européenne montre que dans la pratique ces pressions n'ont qu'un effet limité sur les redevances de terminaison. La plupart des réglementations restrictives seront supprimées d'ici l'été 2004 au plus tard. Le développement de la concurrence dans une industrie de réseau comme les télécommunications exige la mise en œuvre effective d'une réglementation a priori, les meilleures conditions à cet effet étant offertes par un cadre indépendant de régulation.

Les restrictions concernant la part de NTT définies dans la loi stipulent que le gouvernement doit toujours détenir au moins un tiers de la totalité des actions de la société holding. Celle-ci doit à son tour détenir toutes les actions de NTT East Corporation et de NTT West Corporation pour pouvoir assurer des services universels⁴². La présence étrangère dans le capital de la société holding NTT ne peut dépasser un tiers de la totalité des actions⁴³. La prédominance de l'État dans le capital du principal opérateur en place entrave l'apparition d'une véritable concurrence dans la mesure où les sociétés privées s'abstiendraient d'agir au niveau des prix du fait des risques politiques associés, et dans la mesure où il est peu probable que les filiales de la société holding rivalisent entre elles. Pour assurer la fourniture de services universels de télécommunications, on pourrait créer un Fonds de services universels pour chaque zone, fonds auquel tous les opérateurs dont le chiffre d'affaires dépasse un milliard de yen devraient contribuer⁴⁴. Des systèmes analogues de compensation ont été mis en place dans d'autres pays. Néanmoins, le paiement associé à la fourniture de services universels devrait être fixé de manière à correspondre à la différence entre le coût de l'obligation de service universel et les avantages qui lui sont associés tels que la reconnaissance de la marque. Faute de quoi, le transfert devient une subvention. Le coût net d'une obligation de service universel peut être faible comme c'est le cas au Royaume-Uni, où OFTEL (l'organisme de régulation des télécommunications) est arrivé à la conclusion, sur la base d'une analyse coût-avantages, que le coût net était si marginal qu'aucune compensation ne serait faite – décision qui a été acceptée par l'opérateur en place. Une autre méthode est utilisée en Allemagne où, le gouvernement estimant que la situation de l'offre est satisfaisante, aucun opérateur n'est tenu de fournir des services universels bien que Deutsche Telecom soit en fait le prestataire de services universels.

Services postaux

Le marché des services postaux a été libéralisé. L'entrée est déjà libre dans les secteurs de l'acheminement des colis et des lettres spéciales, et il est en principe également libre dans le secteur des lettres ordinaires. Néanmoins, les nouveaux arrivants sont assujettis à une partie de la même obligation de service universel que l'opérateur en place – récemment constitué en société –, ce qui implique que les nouveaux entrants doivent installer et relever près de 100 000 boîtes aux lettres sur l'ensemble du pays (Commission européenne, 2002)⁴⁵. De plus, les coûts réglementaires sont élevés sur le marché de l'acheminement des lettres, dans la mesure où le ministère doit approuver les nouveaux opérateurs et leurs plans d'entreprise et où les nouveaux entrants sont tenus de notifier au préalable leurs tarifs⁴⁶. De plus, même si une nouvelle entrée intervenait, il n'y aurait pas d'harmonisation des règles du jeu dans la mesure où l'opérateur en place bénéficie d'un régime fiscal spécial plus favorable. Il doit en principe acquitter une sorte d'impôt sur les sociétés, mais celui-ci n'est dû que tous les quatre ans et une dérogation peut être obtenue si son versement risque de compromettre la stabilité financière de l'entreprise. Aucune nouvelle entrée n'est intervenue jusqu'à présent dans le secteur non concurrentiel des lettres ordinaires, alors que 18 entreprises ont obtenu des licences pour le secteur concurrentiel. En septembre 2003, les prix pour les lettres ordinaires étaient supérieurs d'environ un tiers à la moyenne de ceux des autres grands pays de l'OCDE. En revanche, les prix sur les marchés ouverts à la concurrence leur étaient en moyenne identiques, l'acheminement interurbain des petits colis (moins de 2 kilos) étant plus onéreux que dans les autres grands pays de l'OCDE alors que l'acheminement intra-muros l'était moins⁴⁷. Cette configuration des prix implique que les avantages qui résulteraient d'une libéralisation plus poussée du marché postal seraient probablement substantiels, du point de vue notamment de l'amélioration du bien-être des consommateurs. À cela s'ajoute un risque potentiel de subventions croisées, compte tenu notamment de la fourniture de services non postaux par le biais du vaste réseau des bureaux de poste⁴⁸. S'agissant de la fourniture de ces services non postaux, Japan Post reçoit ce qui est en principe des commissions calculées sur la base des coûts, bien que l'estimation des coûts soit vraisemblablement faussée dans la mesure où la compagnie n'est assujettie aux normes comptables commerciales que depuis sa constitution en société en avril 2003.

Le rapport établi par le Groupe d'étude sur les réglementations publiques et la politique de la concurrence a souligné l'absence de concurrence dans les services postaux et recommande d'appliquer le droit de la concurrence pour assurer les conditions d'une concurrence loyale. Néanmoins, un sérieux effort doit être souvent fait sur le plan de la réglementation pour mettre en lumière les subventions croisées et ce facteur, conjugué à la nécessité de réglementations ex

ante pour veiller à assurer un accès non discriminatoire, souligne la nécessité de mettre en place un organe indépendant de régulation du secteur. Il va de soi que la fermeture effective du marché et l'exemption fiscale de fait assurent bien des services universels, mais comme le montrent les tarifs élevés des services postaux, cette solution est très coûteuse. De plus, bon nombre des services fournis pourraient facilement être assurés par le biais d'autres réseaux, tels que des institutions financières de détail ou des magasins de proximité. Il conviendrait donc d'évaluer la fourniture des services universels sur la base du coût d'un réseau national et des avantages qui en découleraient. En Suède et en Nouvelle-Zélande par exemple, on estime que les avantages résultant de l'existence de réseaux nationaux sont plus importants que les coûts correspondants et les opérateurs en place ne reçoivent aucune compensation pour les obligations qu'ils assurent⁴⁹. Dans le cas où le coût est supérieur aux avantages, la compensation de l'obligation de service universel devrait prendre la forme d'un transfert fiscal du gouvernement, en veillant à ce qu'aucune subvention croisée ne résulte de la desserte de zones marginales. Ceci harmoniserait les conditions de la concurrence dans les autres secteurs du marché postal, en supprimant la nécessité d'imposer l'obligation de service universel à tous les opérateurs, puisqu'il n'existerait plus de possibilités d'écémage. De plus, si l'on procédait à un appel à la concurrence pour répondre à l'obligation de services universels, on mettrait en place un mécanisme assurant une meilleure efficacité dans la fourniture de ces services. Un autre problème est celui de l'accès sans restriction aux facilités et services essentiels de l'opérateur en place, problème qui, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, a conduit à la création de régimes explicites d'accès⁵⁰. L'expérience d'autres pays donne à penser qu'un régulateur sectoriel est mieux à même d'empêcher les opérateurs en place de prendre des mesures anticoncurrentielles, telles que des rabais sélectifs, des regroupements, etc.

Quelques problèmes qui se posent dans le secteur des transports

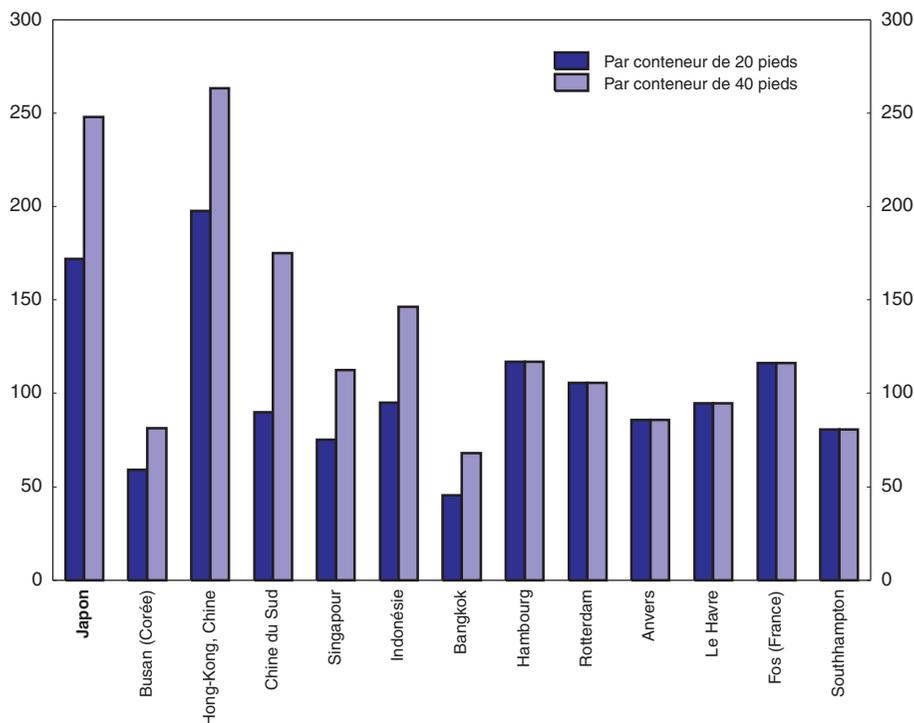
Les redevances à verser pour utiliser les *ports japonais* sont parmi les plus élevées du monde. Les coûts fixes des services (remorquage, location de postes d'amarrage, etc.) sont lourds et le prix de la location des autres infrastructures (bureaux, grues, etc.) est fixé administrativement par les autorités locales propriétaires. Les coûts variables, tels que les frais de manutention au terminal, sont également très élevés par rapport aux autres pays (graphique 40). La raison en est que les ports japonais ne se livrent aucune concurrence au niveau des prix. Les redevances d'exploitation doivent être préalablement notifiées au ministre de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports pour les ports les plus importants, et une autorisation doit être obtenue pour les autres ports, ce qui empêche la mise au point de stratégies flexibles de fixation des prix en fonction du marché. L'Association japonaise des transports portuaires (qui couvre tous les prestataires de services) coordonne – si elle y est invitée – les modifications

susceptibles de réduire sensiblement l'emploi ou d'avoir un effet défavorable sur les conditions de travail. L'Association examine, dans le cadre de ce que l'on appelle un processus de «consultation préalable», toutes les demandes de modifications (y compris les changements de prestataires de services) et, après consultation des syndicats et d'autres parties concernées, formule des recommandations – que toutes les parties concernées doivent accepter de respecter avant de commencer leurs activités. Par ailleurs, selon certaines informations de source professionnelle, les frais de manutention des cargaisons seraient largement identiques dans tous les ports japonais, bien que cela soit difficile à vérifier en l'absence de données officielles. De plus, l'entrée de nouveaux opérateurs est freinée par l'obligation faite aux nouveaux entrants de garantir un nombre d'emplois supérieur au moins de moitié à celui des opérateurs existants, ce qui a pour effet d'empêcher l'appel à la concurrence pour la fourniture de services portuaires. Bien qu'aucun obstacle réglementaire n'empêche la Commission de la concurrence de lancer des enquêtes, elle hésite normalement à le faire sans plaintes préalables. Selon des sources bien placées, il est peu probable que des plaintes soient formulées dans le contexte actuel.

Pour tenter d'accroître la compétitivité des ports japonais par rapport aux autres ports de la région, autorisation leur a été donnée de recevoir des navires 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Néanmoins, le coût supplémentaire des services assurés en dehors des horaires normaux se situe entre 30 et 60 pour cent et semble plus élevé que ne le justifierait par exemple la surtaxe pour heures supplémentaires prévue par la loi type sur le travail⁵¹. Dans la mesure cependant où l'on ne dispose pas de statistiques, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces services supplémentaires sont utilisés. Pour renforcer encore la compétitivité des ports japonais, le gouvernement prévoit de désigner d'ici mars 2004 un nombre limité de ports géants servant de plaque tournante pour l'acheminement des conteneurs, le but étant de réduire les redevances de plus de 30 pour cent grâce à une meilleure gestion, à des économies d'échelle et à une accélération des opérations de dédouanement. Toute réforme dans ce domaine devrait viser à améliorer l'affectation des ressources en alignant les redevances sur le coût des services fournis. On pourrait y parvenir en instaurant une concurrence entre les ports japonais, essentiellement en encourageant les autorités locales à privatiser les ports et en adoptant une politique concurrentielle plus volontariste.

Le coût élevé des aéroports et les restrictions aux ventes de billets rendent d'autant plus onéreux les *transports aériens*. Les redevances aéroportuaires au principal aéroport international du Japon (Narita) sont plus de deux fois supérieures à la moyenne des autres aéroports internationaux (graphique 41). De plus, conformément aux recommandations figurant dans les directives de l'IATA en matière d'organisation des vols, l'attribution des créneaux sur les différentes pistes se fait selon le principe des droits acquis et n'est pas fonction du type d'appareil. Ceci empêche de transférer gratuitement les petits avions vers la nou-

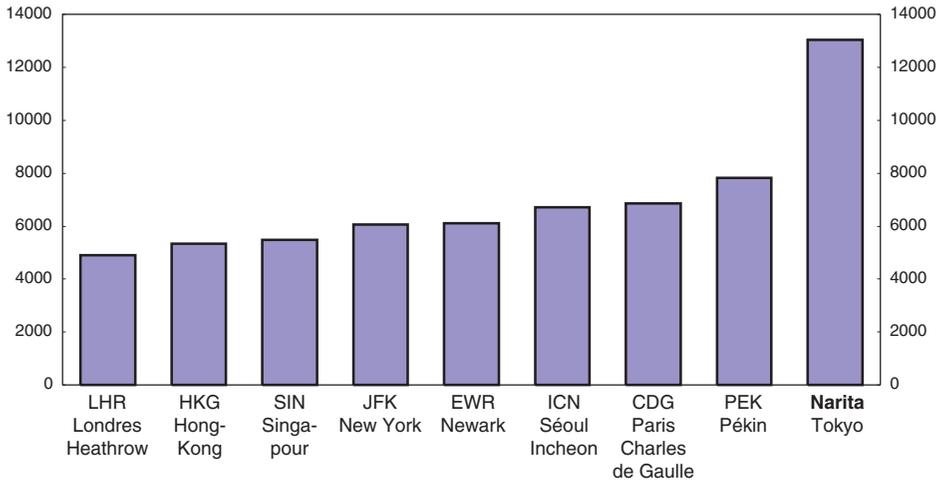
Graphique 40. **Droits de manutention portuaire dans différents pays**
 Indice couvrant les grands pays européens = 100, 26 mars 2003



Source : Transporteurs signataires de l'Asia Westbound Rate Agreement.

velle piste, plus courte, de la principale plaque tournante du Japon, pour libérer des créneaux supplémentaires sur l'ancienne piste, plus longue, à l'intention des appareils utilisés sur les lignes internationales longue distance, qui ne peuvent utiliser la piste plus courte. De plus, des problèmes supplémentaires de mauvaise affectation pourraient se poser une fois que l'allongement de la nouvelle piste aura été achevé, étant donné qu'à ce moment-là les créneaux les plus recherchés seront attribués à des appareils de relativement petite taille. Par voie de conséquence, les rares capacités disponibles pourraient être utilisées de manière plus efficace avec la mise en place d'un système d'affectation des créneaux fondé sur le marché. De l'avis de l'OCDE, il serait préférable qu'un tel dispositif voie le jour avant que les aéroports soient privatisés, comme le prévoit le gouvernement. De plus, les coûts indirects sont également élevés du fait des redevances de manutention des importations de marchandises, des locations de

Graphique 41. **Redevances aéroportuaires internationales**
Dollars EU par appareil



Source : IATA.

bureaux et des droits de navigation qui sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (FAAJ, 1999). Les coûts sont encore alourdis par l'absence de concurrence au niveau de la fourniture de services liés au transport, comme en témoigne une récente enquête de la Commission de la concurrence qui est arrivée à la conclusion qu'il existait des ententes pour la fourniture des services de fumigation et d'entreposage sur le principal aéroport du Japon, faisant par là même monter le coût de ces services.

Des coûts supplémentaires sont imposés aux passagers du fait de la réglementation exagérément normative de la distribution, du prix et du règlement des billets d'avion. Les compagnies aériennes n'étaient généralement autorisées à faire de la publicité et vendre des billets pour des vols internationaux qu'à des tarifs fixés par l'IATA et approuvés par le ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports, bien que l'approbation des tarifs ait été récemment assouplie, ce qui permet aux compagnies aériennes de proposer des tarifs réduits officiellement approuvés. En conséquence, la plupart des billets sont vendus à des prix « négociés » par l'intermédiaire d'agents de voyages et de grossistes, ce qui entrave le développement d'autres réseaux de vente tels qu'Internet. Ceci défavorise les petits transporteurs qui ne peuvent réaliser les économies d'échelle nécessaires pour créer leurs propres réseaux de distribution. Même si les prix autorisés des billets sont nettement inférieurs à ceux des autres grands pays de l'OCDE, le prix effectif de vente d'un billet est de ce fait supérieur

d'environ 75 pour cent. On voit mal les avantages que les consommateurs retirent d'une réglementation aussi normative, qui devrait être supprimée.

Les transports autoroutiers ont bénéficié du quasi-doublement du réseau d'autoroutes au cours des deux dernières décennies ; avec l'expansion supplémentaire de 60 pour cent, le Japon disposera d'un réseau autoroutier relativement dense comparativement aux autres pays de l'OCDE. Le système s'autofinance grâce à un mécanisme de mise en commun des péages qui autorise une péréquation entre les autoroutes rentables et non rentables ; les coûts sont très élevés, de sorte que les péages japonais sont parmi les plus onéreux de la zone de l'OCDE⁵². Il a été procédé à une analyse coût-avantages de l'expansion prévue du réseau autoroutier, mais on a ensuite reproché aux hypothèses de base d'être exagérément optimistes concernant le volume futur du trafic (une augmentation d'environ 20 pour cent de celui-ci était prévue d'ici 2002), en ne tenant pas pleinement compte de facteurs tels que la diminution brutale de la population. Aujourd'hui déjà, près d'un tiers du système autoroutier reliant les principales villes doit recevoir des subventions supplémentaires pour couvrir ses coûts annuels. À cela s'ajoute le fait que la maîtrise des coûts est assez médiocre comme en témoignent les récentes soumissions concertées qui ont fait scandale dans ce secteur (encadré 6).

Le gouvernement a décidé en décembre 2001 de privatiser les quatre principales sociétés publiques d'autoroutes. À la suite de cette décision, la Commission chargée de promouvoir la privatisation des quatre sociétés publiques autoroutières a proposé de restructurer ces entités en une société holding d'actifs et d'engagements et en cinq sociétés régionales d'exploitation, celles-ci étant chargées de l'entretien et du service des autoroutes existantes ainsi que des constructions futures. La constitution en société des entreprises les assujettira au droit commercial, notamment à l'obligation de respecter les règles comptables commerciales, ce qui devrait améliorer la transparence des coûts. La privatisation proprement dite renforcerait les incitations à la maîtrise des coûts. Celle-ci devrait également bénéficier de la concurrence plus intensive pour l'obtention des marchés publics dans ce secteur, qui fera également la lumière sur le coût véritable des nouvelles autoroutes et rendra plus explicites les subventions. La privatisation devrait en outre contribuer à mettre en évidence l'intégralité du coût véritable du réseau autoroutier. Les sociétés de construction d'autoroutes doivent financer les nouveaux projets en levant des capitaux sur les marchés financiers, de sorte que les risques financiers de chaque projet seront intégralement évalués et reflétés dans les conditions des prêts. Ceci améliorera l'affectation des ressources – mais seulement si les sociétés de construction d'autoroutes sont totalement privatisées pour éviter des garanties implicites du gouvernement. De plus, des règles plus claires pour la fixation des péages aideraient à renforcer la transparence. Avec le système actuel, les redevances routières sont fixées de manière à couvrir sur une période adéquate les coûts de construction et les coûts d'entretien de l'ensemble du réseau autoroutier, ce qui implique des subventions des liaisons rentables à celles qui le sont moins⁵³. Les

Encadré 6. Sociétés apparentées aux sociétés publiques de construction d'autoroutes

Les quatre grandes sociétés publiques de construction d'autoroutes organisent la construction, l'entretien et l'exploitation des installations (restaurants, péages, etc.) du réseau autoroutier en sous-traitant chaque activité à des sociétés apparentées à capitaux privés.

Selon une étude de la Commission chargée de promouvoir la privatisation des quatre sociétés publiques de construction autoroutière, il existerait près de 600 entreprises apparentées, entretenant des liens étroits avec les sociétés publiques (celles-ci étant par exemple représentées à leur conseil d'administration par deux membres, voire plus).. De plus, il existe 135 sociétés qui sont étroitement apparentées selon les règles comptables japonaises et consolidée dans les comptes des sociétés de construction d'autoroutes. Il existe des liens personnels étroits entre les sociétés de construction d'autoroutes et les sociétés apparentées, plus de 1 800 anciens fonctionnaires des sociétés de construction autoroutière travaillant pour les sociétés apparentées et l'essentiel de ces dernières ayant comme gérant un ancien fonctionnaire de société d'autoroutes¹. L'étude a fait apparaître l'existence d'une étroite corrélation positive entre le nombre d'anciens fonctionnaires des sociétés de construction d'autoroutes employés et le pourcentage du chiffre d'affaires réalisé avec ces sociétés. Outre de nombreux mouvements de personnel entre les sociétés apparentées, celles-ci entretiennent également des liens financiers étroits. Ainsi, la majorité des actions de près de 90 pour cent des grandes sociétés apparentées est détenue par d'autres sociétés du même type. L'appel à la concurrence pour les marchés des sociétés de construction autoroutière existe depuis 1997. Néanmoins, de 1997 à 2001, seul un cinquième de l'ensemble des nouveaux marchés a été attribué à des sociétés autres qu'apparentées, alors qu'elles avaient présenté plus de la moitié des soumissions. Il apparaît donc bien que le caractère fermé des sociétés apparentées empêche de nouvelles entrées – accusation renforcée par l'injonction de ne pas faire prise par la Commission de la concurrence à l'encontre de certaines des sociétés apparentées en novembre 2002 au motif qu'elles avaient procédé à des soumissions concertées.

Dans ce contexte, la Commission spéciale a proposé à la fin de 2002 d'assouplir les critères imposés aux participants aux appels d'offres, obligation leur étant actuellement faite d'avoir une certaine expérience de la construction autoroutière, ce qui a eu pour effet d'exclure de nouveaux entrants, en particulier d'origine étrangère. De plus, la Commission a proposé que certaines opérations actuellement menées par des sociétés apparentées soient directement gérées par de nouvelles sociétés de construction d'autoroutes privatisées ou leurs filiales directes. Sur la recommandation de la Commission, le gouvernement a présenté deux projets de loi au Parlement, qui les a adoptés.

1. Le nombre d'anciens fonctionnaires de sociétés de construction d'autoroutes travaillant pour les sociétés apparentées pourrait bien être beaucoup plus élevé dans la mesure où, si l'on en juge d'après la liste des fonctionnaires à la retraite, plus de 3 400 ex-agents des sociétés de construction d'autoroutes travailleraient pour des sociétés apparentées.

externalités négatives du transport autoroutier, telles que la pollution, devraient être réglées par le biais du système fiscal⁵⁴.

Marchés publics

L'appel à la concurrence pour l'attribution des marchés publics est un important moyen d'assurer la fourniture efficiente des services publics (d'autres mesures visant à atteindre des objectifs analogues sont traitées au chapitre III.) et peut en soi encourager la concurrence en créant de nouvelles possibilités d'accès au marché. Néanmoins, au Japon, les marchés publics se sont heurtés à un certain nombre de problèmes à cet égard. Les soumissions concertées ont été le principal problème observé au niveau de l'administration centrale⁵⁵. Au niveau des collectivités locales, les entreprises disent avoir des problèmes pour obtenir des marchés publics, du fait notamment du manque de transparence, de la complexité des procédures et de l'existence de liens étroits entre les entités chargées d'attribuer les marchés et les entreprises en place, problèmes qui concernent l'ensemble du processus de spécification, de qualification et d'évaluation des offres, ainsi que l'attribution des marchés⁵⁶. De plus, il n'existe pas de cadre commun transparent et bien développé pour les appels et les plaintes. Le Service de contentieux des marchés publics traite les plaintes concernant les achats de l'administration centrale et de ses organismes, et il existe des dispositifs identiques au niveau local. L'un des éléments contribuant au fonctionnement arbitraire du processus d'appel d'offres est la forte disparité régionale des critères retenus et des procédures. Étant donné les problèmes de ce type, il faudrait mettre au point des règles claires, transparentes et non discriminatoires concernant les marchés publics qui s'appliqueraient à tous les niveaux d'administration. Pour lutter contre les soumissions concertées et favoriser la transparence et la non-discrimination, le gouvernement a fait adopter un certain nombre de lois, qui donnent notamment pouvoir à la Commission de la concurrence de demander des mesures correctives. La surveillance du respect des procédures en la matière échappe au domaine de compétence des autorités chargées de l'application du droit de la concurrence. Étant donné néanmoins les problèmes que connaît depuis longtemps le Japon du fait de soumissions concertées et l'importance des marchés publics pour promouvoir la concurrence, il serait bon d'élargir les responsabilités de la Commission de la concurrence pour les étendre à la surveillance du respect des obligations en matière d'appel à la concurrence. Qui plus est, les marchés non conformes devraient être annulés.

Les effets macroéconomiques potentiels d'une réforme de la réglementation sont très importants

Une réforme de la réglementation présenterait des avantages macroéconomiques non négligeables. La façon dont une telle réforme affecte l'économie et les

mécanismes qu'elle emprunte pour ce faire dépendent d'un certain nombre de facteurs (encadré 7). L'évaluation de l'impact d'une réforme de la réglementation est bien évidemment une entreprise complexe, mais il existe au moins deux méthodes simples qui permettent d'obtenir quelques indications. Premièrement, l'inclusion d'indicateurs synthétiques de l'orientation des réglementations dans des régressions de variables des performances globales est une méthode relativement aisée qui n'exige pas d'hypothèses sur la nature des réformes. Utilisant cette méthode, Nicoletti *et al.* (2001) ont estimé que les réformes de la réglementation opérées au Japon pendant les années 80 et 90 avaient accru le taux d'emploi d'environ 1½ point de pourcentage. De plus, si le Japon se rapproche des pratiques optimales de la zone de l'OCDE concernant la libéralisation des marchés de produits, ce taux pourrait augmenter d'un point de pourcentage supplémentaire.

La deuxième méthode consiste à faire des hypothèses explicites des effets que l'on peut attendre des réformes concernant la réduction des taux de marque et l'amélioration de l'efficacité productive et les performances. Sur la base de cette méthode, le tableau 22 présente des estimations des effets économiques possibles exercés sur les performances sectorielles et sur la performance de l'ensemble de l'économie par des réformes des industries de réseau, de la distribution, des services professionnels et des services à la collectivité. Les estimations présentées donnent à penser qu'une réforme de la réglementation dans ces secteurs pourrait accroître la productivité globale du travail de 5 à 6 pour cent et faire reculer les prix à la production de 5 à 7 pour cent – effets qui sont un peu plus importants que les estimations comparables réalisées pour d'autres pays. Les estimations sont fondées sur des hypothèses subjectives concernant la réduction possible des marges bénéficiaires et l'augmentation de la productivité du travail et du capital à l'intérieur de chaque secteur sur la base d'un réaligement avec les pratiques utilisées au niveau international. Les effets dans l'ensemble de l'économie sont obtenus en utilisant les tableaux d'entrées-sorties 1997. Pour éviter d'apprécier le degré de flexibilité du marché du travail, on a prudemment considéré que l'emploi global ne se modifiait pas même si les effets dynamiques de la réforme de la réglementation entraîneront probablement une baisse du NAIRU et accroîtront l'offre de main-d'œuvre. Les estimations présentées ne prennent pas en compte les effets de l'amélioration de l'efficacité dynamique et de l'affectation des ressources.

Les estimations qui précèdent sont dans certains cas assez prudentes comparativement à celles figurant dans d'autres études. Bradford (2002) applique un modèle d'équilibre général pour estimer les effets des réformes réglementaires, alignant les taux de marque japonais (par rapport aux prix sur le marché mondial) dans le secteur de la distribution sur les pratiques optimales internationales⁵⁸. Cette méthode tient compte de l'ensemble des avantages potentiels des réformes de la réglementation dans le secteur de la distribution et conduit à des estimations pour l'ensemble de l'économie qui sont plus de deux fois supérieures à celles présentées ci-dessus.

Encadré 7. Effets des réformes sectorielles sur l'ensemble de l'économie

En règle générale, les réformes sectorielles modifient les prix relatifs, ce qui améliore l'affectation générale des ressources et le bien-être des consommateurs – effets encore renforcés par des effets dynamiques (voir ci-après). La réforme de la réglementation dans un secteur améliore la performance économique du secteur en question par le biais d'un certain nombre de mécanismes.

- Les réformes réduisent les prix à la production en abaissant les taux de marque, ce qui réduit à son tour la possibilité d'un partage de rente, et exerce des pressions à la baisse sur les salaires dans le secteur considéré.
- La réforme contraint les entreprises à réduire les facteurs de production inutilisés (améliorant par là même l'efficacité X), ce qui renforce la productivité du travail et/ou du capital.
- Outre ces avantages statiques, un environnement plus concurrentiel stimule les efforts faits pour innover et adopter de nouvelles technologies, ce qui accélère les gains de productivité.

La quantification de l'ampleur possible des effets des réformes sur les performances sectorielles – et *a fortiori* leur calendrier – est nécessairement entourée de très importantes incertitudes, qui ne sont que multipliées lorsque l'on tente d'évaluer les effets au niveau de l'ensemble de l'économie. On peut en donner pour exemple une réduction sectorielle des primes de salaires qui peut avoir des effets bénéfiques sur la formation de salaires en général. De plus, la propagation des effets sectoriels dans l'économie dans son ensemble est fonction du marché du travail, étant donné que les effets initiaux d'une réforme sectorielle peuvent être une réduction de l'emploi, les travailleurs devant trouver une activité dans d'autres secteurs de l'économie – d'où l'importance de la flexibilité du marché du travail pour que les réformes aient le maximum d'effets sur l'ensemble de l'économie.

Un certain nombre d'évaluations ont été faites concernant l'impact d'une réforme générale de la réglementation sur l'ensemble de l'économie. Au milieu des années 90, une compilation de ces études a fait apparaître que l'incidence économique d'une vaste réforme de la réglementation sur une période relativement longue accroîtrait le PIB d'environ 6 pour cent, malgré la diversité des modèles et des hypothèses utilisés⁵⁷. Kawasaki (2003) a souligné dans le contexte d'un modèle d'équilibre général que même lorsque les réformes de la réglementation n'ont globalement que des effets limités, la modification des prix relatifs peut entraîner une forte variation de l'effet exercé sur les différents secteurs. De plus, le Conseil de la politique économique et budgétaire a estimé que le processus actuel de réforme dans les secteurs de services pouvait créer plus de 5 millions d'emplois sur cinq ans.

Plusieurs études sectorielles ont fait apparaître l'existence d'avantages relativement importants des réformes sectorielles pour l'ensemble de l'économie. Bradford (2003) a estimé que les gains de bien-être résultant de la suppression de tous les obstacles aux échanges pourraient se traduire par une augmentation de la consommation privée de 2 à 2½ pour cent. L'assouplissement des réglementations concernant les grandes surfaces au milieu des années 90 aurait, selon l'EPA (1996), gonflé le PIB de 1 pour cent. La libéralisation des importations de pétrole au milieu des années 90 a, selon Nagaoka et Kimura (1999), amélioré le bien-être des consommateurs de ¼ pour cent de PIB.

Tableau 22. **Hypothèses et effets d'une réforme de la réglementation de certains secteurs dans le sens de l'ouverture à la concurrence**

Variation en pourcentage

| | Énergie | Postes et télécommunications | Transport routier et chemins de fer | Distribution de détail | Services professionnels ¹ | Services sociaux à la collectivité et services personnels ² | Économie totale |
|---|---------|------------------------------|-------------------------------------|------------------------|--------------------------------------|--|-----------------|
| Hypothèses | | | | | | | |
| Coûts des consommations intermédiaires | -10 | 0 | 0 | -5 | 0 | -5 | |
| Coûts de main-d'œuvre | | | | | | | |
| <i>Productivité du travail</i> | -25 | -25 | -15 | -20 | -10 | -10 | |
| <i>Salaires</i> | -10 | -5 | 0 | 0 | -10 | -10 | |
| Coûts en capital | -30 | -30 | -20 | -25 | 0 | -10 | |
| Bénéfices | -20 | -10 | -10 | -10 | -25 | 0 | |
| Élasticité prix de la demande | -0.5 | -0.5 | -0.2 | -0.5 | -0.5 | -0.2 | |
| Effets sectoriels | | | | | | | |
| Effet direct sur les prix | -18.1 | -16.2 | -8.6 | -14.9 | -25.7 | -12.2 | |
| Effet sur la production induit par les prix | 9.1 | 8.1 | 1.7 | 7.5 | 12.9 | 2.4 | |
| Effet sur l'emploi induit par les prix ³ | -15.9 | -16.9 | -13.3 | -12.5 | 2.9 | -7.6 | |
| Effets dans l'ensemble de l'économie sur | | | | | | | |
| Les prix à la production, effet direct | -0.4 | -0.3 | -0.4 | -1.7 | -0.9 | -1.2 | -4.9 |
| Les prix à la production, effet total ⁴ | -0.7 | -0.4 | -0.6 | -2.2 | -1.6 | -1.2 | -6.7 |
| L'emploi (après ajustement intégral du marché du travail) | | | | | | | |
| Productivité du travail (pondérée par la part dans la production globale) | 0.6 | 0.4 | 0.7 | 2.2 | 0.4 | 1.0 | 5.2 |
| Production | | | | | | | 5.2 |
| <i>Pour mémoire</i> | | | | | | | |
| Part dans la production globale | 2.4 | 1.6 | 4.4 | 11.1 | 3.6 | 10.1 | |

1. CTCI74, autres services aux entreprises.

2. Effets résultant de l'amélioration des procédures de passation des marchés publics et du plus large recours à l'appel à la concurrence.

3. Résultant de l'effet direct exercé par le biais de la productivité et de l'effet induit exercé par le biais de l'accroissement de la production.

4. Combine l'effet direct de la baisse des prix du secteur en cours de déréglementation avec l'effet résultant de la baisse des prix dans les autres secteurs du fait de la baisse des coûts des facteurs de production utilisés.

Source : OCDE.

Évaluation générale et possibilités d'action

L'insuffisance de la concurrence au Japon résulte de la conjonction du relatif laxisme qui a traditionnellement caractérisé l'application de la politique de la concurrence et de la prédominance de réglementations exagérément normatives, résultant des objectifs fixés par les ministères techniques à la politique industrielle. La formulation spécifique des réglementations est souvent influencée et mise en œuvre par des associations professionnelles qui sont souvent aussi impliquées dans différentes formes de comportement anticoncurrentiel. Il n'est pas étonnant que les résultats économiques en aient souffert en conséquence. Pour que le Japon parvienne à son objectif, qui est d'intensifier les pressions de la concurrence, la réforme doit essentiellement viser à mettre sur pied un système transparent de réglementation, qui ne soit pas soumis à des pressions politiques injustifiées et à des groupes d'intérêts solidement installés. Une mesure importante dans ce sens qui constitue une preuve d'indépendance a été le transfert de la Commission de la concurrence à l'Office du Cabinet. Cette stratégie devrait être poursuivie par la mise en place de régulateurs sectoriels indépendants. Une mesure supplémentaire pourrait être de regrouper les régulateurs sectoriels au sein d'un régulateur unique, couvrant les industries de réseau concernées, pour réduire les risques de capture de la réglementation et concentrer les rares compétences disponibles pour mettre en œuvre une réglementation volontariste *ex ante* visant à assurer l'accès non discriminatoire de tiers.

Pour que la Commission de la concurrence et le ou les régulateur(s) sectoriel(s) mènent correctement à bien leur tâche, il importe d'assurer leur indépendance et de leur fournir des ressources et des pouvoirs suffisants. L'indépendance peut être améliorée en choisissant les membres de la Commission parmi un large éventail de représentants de la société civile. Les ressources devraient être évaluées sur le double plan de la qualité et de la quantité. Il conviendrait de tracer des profils de carrière au sein des différentes administrations pour attirer les talents et leur assurer une indépendance opérationnelle, et de réduire la place faite au personnel détaché d'autres ministères. L'introduction de certains éléments de rémunération du secteur privé pourrait attirer du personnel ayant une expérience plus diversifiée. L'évaluation des besoins en effectifs devrait être poursuivie à la Commission de la concurrence et étendue aux régulateurs sectoriels. Des mesures spécifiques devraient être prises pour lutter contre les pratiques anti-concurrentielles généralisées, avec notamment des programmes de clémence et d'alerte, qui inciteraient aussi bien l'entreprise que les individus à collaborer avec les autorités de la concurrence. Néanmoins, une condition préalable à l'efficacité des programmes de clémence est l'application rigoureuse des sanctions. Pour unifier les conditions de la concurrence et promouvoir le développement de marchés concurrentiels, notamment par

l'intensification de la concurrence étrangère, on pourrait aussi remplacer les réglementations normatives et les déclarations inutiles de prix par un système de notification et de licence et par une extension du programme de privatisation du gouvernement. On pourrait prolonger cette réforme en éliminant les obstacles indirects aux entrées d'IDE, par exemple en supprimant les restrictions à la participation au capital et les autres entraves aux échanges. De plus, le gouvernement pourrait améliorer encore les conditions de la concurrence en mettant un terme aux garanties implicites qui vont de pair avec la présence, soit financière soit politique, de l'État dans les entreprises en élargissant le programme de privatisation et en adoptant une approche plus rigoureuse pour évaluer et financer le coût net des obligations de services universels. Outre ces réglementations générales, on trouvera au tableau 23 un résumé des recommandations plus détaillées.

Tableau 23. **Résumé des recommandations**

Le cadre de la concurrence doit être renforcé

- Pour améliorer l'indépendance de la Commission de la concurrence, il faudrait en choisir les membres parmi un plus large échantillonnage de la société civile, et la Commission devrait faire moins appel à des personnels détachés. Il faudrait renforcer l'expertise interne de la Commission en définissant des profils de carrière au sein de l'organisation et en envisageant d'introduire des éléments de rémunération inspirés du secteur privé.
- Une orientation plus volontariste des réglementations s'impose. On pourrait progresser dans ce sens en autorisant la Commission de la concurrence à procéder à des enquêtes pénales. On pourrait aussi faire participer le bureau du procureur aux enquêtes dès leur tout début, bien que ceci suppose de le doter de ressources nettement accrues pour permettre l'application crédible des sanctions pénales. Dans le cadre d'une orientation plus volontariste, la Commission de la concurrence devrait être rendue responsable de la protection des consommateurs.
- Les sanctions doivent être suffisamment sévères et crédibles pour avoir un effet dissuasif. Une réforme dans ce sens devrait notamment consister à élargir les possibilités d'actions privées en dommages-intérêts, ce qui permettrait aussi de prévoir des mesures visant explicitement les ententes, par exemple des programmes de clémence et d'alerte.
- La réforme du processus d'examen des fusions devrait être poursuivie pour inscrire dans la loi des normes précises permettant de bloquer les fusions. De plus, il conviendrait d'évaluer l'approche actuellement suivie afin d'en déterminer les éventuels effets négatifs sur la concurrence.
- Dans le cadre d'un vaste programme visant à développer le rôle de la concurrence, il faudrait supprimer les derniers obstacles aux importations et les restrictions implicites aux entrées d'IDE afin d'intensifier la concurrence de l'étranger.

La réglementation de la distribution de détail devrait être assouplie

- Il faudrait assouplir la réglementation relative aux grandes surfaces en ne l'appliquant qu'aux unités les plus importantes et en supprimant la possibilité laissée aux concurrents d'empêcher la création de grands magasins.
-

Tableau 23. **Résumé des recommandations** (suite)**La réglementation sectorielle appelle de vastes réformes**

- L'approche actuellement suivie pour réglementer les industries de réseau devrait être réformée dans son ensemble avec la création de régulateurs sectoriels indépendants dans le cadre d'une réglementation active *ex ante* visant à assurer l'accès non discriminatoire de tiers. On pourrait aller encore plus loin en créant un régulateur sectoriel unique afin de réduire le risque de capture de la réglementation et de concentrer les compétences disponibles. De plus, il est nécessaire d'adopter une approche commune à l'égard des obligations de service universel, ce qui implique une analyse coût-avantages pour déterminer le coût net de ces obligations, lesquelles devraient être financées par le biais d'un transfert budgétaire.
- Dans le secteur de l'énergie, l'expérience internationale démontre la nécessité de procéder à un dégroupage effectif par une séparation juridique ou une scission du capital. La capacité d'interconnexion devrait être renforcée tant au sein d'une région donnée qu'entre les régions pour permettre l'accès physique. De plus, il conviendrait de mettre en place des cadres pour un règlement rapide et impartial des différends. Les obstacles à l'entrée sous forme de coûts administratifs élevés devraient être réduits en confiant à un seul niveau de gouvernement le soin d'accorder toutes les autorisations et en alignant les infrastructures sur les normes internationales. La réglementation exagérément normative devrait être remplacée par des systèmes de licence. Des mesures supplémentaires devraient être envisagées dans le secteur de l'électricité pour réunir les réseaux au sein d'une société distincte afin de renforcer les incitations aux investissements d'infrastructure. Des mesures supplémentaires devraient être prises dans le secteur du gaz pour remplacer l'accès négocié de tiers aux terminaux par un accès réglementé.
- Dans le secteur des télécommunications, les restrictions à la participation du gouvernement au capital devraient être réexaminées, et si possible levées, pour uniformiser les conditions de la concurrence. Les redevances d'interconnexion devraient être fixées indépendamment dans chaque région de télécommunication pour éviter les subventions croisées. Pour remédier au manque de pression de la concurrence, les redevances de terminaison sur les réseaux mobiles devraient être réglementées à moins que les pressions de la concurrence ne les fassent sensiblement diminuer.
- Dans le secteur postal, l'obligation de service universel imposée aux nouveaux entrants devrait être supprimée. De plus, il faudrait mettre en place un régime d'accès explicite des nouveaux entrants aux facilités et services essentiels de l'opérateur en place. Il conviendrait également de prendre des mesures pour supprimer les subventions croisées.
- Il faudrait introduire la concurrence entre les ports pour abaisser les coûts. La meilleure méthode à cette fin serait d'encourager les autorités locales à privatiser les ports.
- Pour mieux exploiter les rares capacités aéroportuaires, il faudrait installer avant la privatisation un système d'attribution des créneaux en fonction du marché. Il faudrait également supprimer la réglementation normative des billets.
- La privatisation des sociétés d'autoroutes devrait s'accompagner de nouvelles règles en matière de péage, exigeant la récupération des coûts pour chaque autoroute individuelle afin de supprimer les subventions croisées et d'assurer l'expansion efficiente du réseau autoroutier.

Les marchés publics peuvent être utilisés pour favoriser la concurrence

- Il faudrait mettre en place un cadre national unique pour les marchés publics et prendre des dispositions claires pour le règlement des différends. Étant donné l'ampleur des problèmes, la Commission de la concurrence pourrait être chargée de faire respecter les textes. Une telle réforme donnerait également à la Commission de la concurrence la possibilité de prendre des sanctions directes à l'encontre des organismes ou des fonctionnaires participant à des soumissions concertées.

V. Poursuivre les réformes structurelles pour renforcer la croissance

La faible croissance de l'économie japonaise au cours de la décennie écoulée témoigne, on l'a vu, de l'insuffisance des efforts déployés pour résoudre les problèmes structurels. Les chapitres précédents ont souligné l'importance des réformes visant à améliorer le système financier (chapitre II) et à renforcer la politique de la concurrence et améliorer les conditions de la concurrence dans certains secteurs, notamment les industries de réseau. Le présent chapitre aborde quelques autres questions concernant le potentiel de croissance du Japon, en considérant d'abord le marché du travail. Le fait est que le succès de la restructuration du secteur des entreprises et du secteur financier dépend de la flexibilité du marché du travail. Les sections qui suivent examinent les progrès de la réforme de la réglementation, puis la nouvelle stratégie qui consiste à créer des zones spéciales de réforme structurelle en vue de surmonter les obstacles à la réforme. La quatrième section passe en revue les mesures destinées à renforcer la concurrence internationale en encourageant les échanges et l'investissement direct étranger. Le chapitre se termine par une analyse des principaux aspects à prendre en compte pour faire en sorte que la croissance soit durable en longue période. Les progrès réalisés en matière de réforme structurelle depuis l'*Étude économique* de 2002 ainsi qu'un résumé des recommandations formulées dans la présente *Étude* sont présentés au tableau 24, l'annexe II évaluant en détail les programmes de réforme structurelle du gouvernement.

Le marché du travail

Le Japon est confronté à trois problèmes majeurs concernant la main-d'œuvre. Il est, *en premier lieu*, de plus en plus nécessaire de redéployer les travailleurs des activités en déclin vers les secteurs de croissance. L'accélération de la liquidation des créances improductives accélère la restructuration du secteur des entreprises, ce qui exigera une plus grande mobilité de la main-d'œuvre et un recours accru aux marchés du travail externes. *En deuxième lieu*, le Japon doit s'employer à maintenir l'offre de main-d'œuvre alors même que la population d'âge actif diminue. De fait, la population de 15-64 ans a déjà baissé d'environ 1

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés**

Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|---|---|--|
| I. Réformer le secteur financier | | |
| i) Accélérer la liquidation des créances improductives | Les grandes banques sont tenues de diminuer de moitié la part des créances improductives dans leurs créances totales d'ici mars 2005. Sur l'année achevée en mars 2003, les grandes banques ont ramené leurs créances improductives de 8.4 à 7.2 pour cent de leurs créances totales. L'ASF continue de procéder à des inspections spéciales des grandes banques, axées sur les gros emprunteurs. Les grandes banques sont tenues d'utiliser la méthode d'actualisation des flux pour calculer les réserves nécessaires à la couverture des pertes sur prêts. | La Société pour la revitalisation industrielle (SRI) et la Société de recouvrement et de liquidation (SRL) devraient être utilisées efficacement pour accélérer l'apurement des créances improductives. La poursuite des inspections spéciales est une décision opportune, encore que la classification des prêts devrait être plus stricte et que des mesures devraient être également adoptées pour réduire les créances improductives des banques de moindre dimension. |
| ii) Recapitaliser le système bancaire | Les grandes banques sont tenues de ramener leur portefeuille boursier au niveau des fonds propres de catégorie I. Au mois de juillet, des fonds publics ont été injectés dans le cinquième plus gros groupe bancaire. Les autorités envisagent actuellement un nouveau cadre qui donnerait plus de flexibilité aux injections de fonds publics. L'ASF a publié des lignes directrices pour la gestion des banques recapitalisées au moyen de fonds publics. | Les grands groupes bancaires obtenant plus de fonds propres des investisseurs, il faudrait strictement appliquer les règles destinées à éviter que ces opérations n'influencent la politique de crédit. Étant donné l'excédent de capacité du secteur bancaire, l'aide financière du gouvernement devrait être sélective. Le nouveau cadre fixé pour l'injection de fonds publics devrait laisser jouer les signaux du marché pour décider quelles sont les banques à aider. |
| iii) Durcir le contrôle réglementaire et favoriser la transparence et la publication d'informations | Les bureaux d'audit vérifient de manière plus rigoureuse l'adéquation des fonds propres, même si les autorités n'ont pas donné de directive explicite concernant le traitement à réserver aux économies d'impôt comptabilisées d'avance. Les inspections sur place ont été renforcées par l'adoption d'un dispositif d'inspecteurs résidents de fait dans les grandes banques. | La réglementation des fonds propres devrait imposer des normes efficaces. En particulier, les économies d'impôt comptabilisées d'avance devraient être plus strictement évaluées pour toutes les banques. |

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés** (suite)Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|--|--|---|
| iv) Réexaminer le rôle des institutions financières publiques | Le Conseil de la politique économique et budgétaire a proposé de réduire la taille des sociétés financières publiques de moitié en limitant le champ de leurs activités. Néanmoins, cette réforme ne sera pas menée à bien avant 2008. | La réforme dans ce domaine devrait être opérée immédiatement. Les caisses d'épargne postale devraient être tenues de cotiser à l'assurance des dépôts et d'instaurer un prélèvement sur tous les dépôts pour tenir compte des coûts, tandis que le coût des obligations de service universel devrait faire l'objet d'une indemnisation explicite et transparente. |
| v) Consolider le secteur de l'assurance-vie | La Diète a voté un projet de loi autorisant les compagnies d'assurance-vie à réduire le rendement garanti des polices existantes avant défaillance des assureurs. | Il ne suffira peut-être pas de créer des marges de souplesse pour abaisser les rendements garantis. La démutualisation des assureurs vie doit être encouragée. Une certaine prudence est nécessaire concernant les liens financiers entre les banques et les compagnies d'assurance. |
| II. Intensifier la concurrence sur les marchés de produits | | |
| i) Accélérer la déréglementation | Le Conseil de la réforme réglementaire a proposé un plan d'action pour assouplir les restrictions à l'entrée sur les marchés réglementés par le secteur public tels que l'éducation, la santé, l'agriculture et le marché du travail. | Accélérer la déréglementation en remplaçant le Conseil de la réforme réglementaire lorsque son mandat arrivera à son terme en 2004 par une organisation plus puissante et adopter une loi fondamentale concernant la réforme de la réglementation. |
| ii) Accélérer la création de zones spéciales de réforme structurelle | Jusqu'à présent, 164 plans ont été approuvés concernant des zones spéciales de réforme structurelle. | Utiliser les zones spéciales comme une première étape vers une réforme à l'échelle nationale. Veiller à ce que les ministères techniques n'empêchent pas l'adoption de mesures effectives de déréglementation au sein des zones. |
| iii) Renforcer encore la politique de la concurrence | Voir Chapter IV. | Voir Chapter IV. |
| iv) Prendre des mesures pour encourager la concurrence dans les industries de réseau | Voir Chapter IV. | Voir Chapter IV. |

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés** (suite)Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|--|--|--|
| v) Supprimer le recours aux mécanismes d'ajustement de l'offre et de la demande qui ont été utilisés pour limiter l'entrée | Pas d'évolution. | Les mécanismes d'ajustement de l'offre et de la demande constituent encore des restrictions à l'entrée pour les transporteurs portuaires, sauf dans les neuf principaux ports. |
| III. Revoir la restructuration industrielle et stimuler la technologie et l'innovation | | |
| i) Atténuer les obstacles à la sortie | La loi sur la restructuration des sociétés (Kaisha kosei) a été révisée pour accélérer le processus en assouplissant les dispositions relatives à la restructuration et en introduisant une certaine flexibilité. La Société pour la revitalisation industrielle (SRI) a été créée en avril 2003 pour favoriser la restructuration des grandes entreprises en rachetant toutes les créances à l'exception de celles des principales banques. | La révision de la loi sur la restructuration des sociétés constitue un pas en avant. La SRI devrait imposer le jeu du marché dans ses achats de créance et ses efforts de restructuration pour éviter les problèmes d'aléa moral. |
| ii) Mettre davantage l'accent sur la recherche fondamentale et améliorer l'efficacité des dépenses publiques pour la technologie | Le Conseil stratégique sur la propriété intellectuelle a adopté un programme détaillé pour favoriser la création de propriétés intellectuelles en renforçant les incitations aux universités, en améliorant la protection des droits de propriété intellectuelle et en accélérant le processus d'approbation des brevets. | Faire en sorte que la relation entre l'industrie et l'université soit plus ouverte et plus transparente. Des efforts accrus ont été faits pour internationaliser les universités et ouvrir des possibilités à de nouveaux personnels. Le processus d'adoption des brevets devrait être véritablement accéléré. |
| iii) Encourager les créations d'entreprises et d'entreprises à risque | L'apport minimum de capital requis pour les créations d'entreprises a été ramené à 1 yen si certaines conditions sont remplies. | Réduire les obstacles réglementaires à l'entrée sur les marchés des biens et services ainsi que dans les professions. Les zones spéciales de réforme structurelle pourraient représenter une étape importante vers l'abaissement des obstacles à l'entrée. |

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés** (suite)Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|--|---|--|
| iv) Actualiser le Code du commerce et faciliter la restructuration | Le système de gouvernance fondé sur des comités a été adopté par 36 sociétés inscrites à la cote aussitôt après son introduction dans le nouveau code du commerce en avril 2003. Le gouvernement prévoit de rédiger un nouveau code pour les sociétés d'ici 2005, qui uniformisera les obligations des membres des conseils d'administration des entreprises dotées de systèmes de gouvernance fondés sur l'existence de comités et celles utilisant les systèmes traditionnels fondés sur des auditeurs. Pour faciliter l'harmonisation des sociétés, la nouvelle loi autorisera également l'entreprise qui procède à une acquisition à payer en numéraire et non pas au moyen de ses actions. | Il faudrait accroître encore l'influence externe non seulement en ayant davantage recours à des administrateurs extérieurs mais aussi en faisant respecter les droits des actionnaires. |
| IV. Libéraliser le secteur agricole | | |
| i) Stimuler la concurrence et encourager l'exploitation à grande échelle | Les sociétés anonymes sont autorisées à entreprendre des activités agricoles en louant des terrains agricoles dans les zones spéciales agréées. Une mesure provisoire de sauvegarde a été prise pour la viande de bœuf en août 2003. | L'entrée de sociétés anonymes dans l'agriculture devrait être autorisée partout dans le pays. |
| ii) | | Réduire la protection du secteur agricole dans l'intérêt des consommateurs japonais, faciliter la participation du Japon à des accords commerciaux régionaux et stimuler les échanges, ce qui aidera de nombreux pays en développement |
| V. Utiliser les instruments fondés sur le jeu du marché pour améliorer les résultats environnementaux | Les mesures visant à réduire la pollution atmosphérique ont récemment privilégié la réduction des émissions dont la source est mobile. La teneur en soufre du carburant diesel sera plus strictement limitée en 2005. | L'utilisation de redevances routières, actuellement envisagées par le gouvernement, réduirait les encombrements, l'accélération du trafic faisant diminuer la pollution. |

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés** (suite)
Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|---|--|---|
| VI. Renforcer l'efficacité du secteur public | | |
| i) Instaurer la budgétisation pluriannuelle et un plan budgétaire à moyen terme | La budgétisation pluriannuelle doit être adoptée pour certains projets pilotes dans le budget de l'exercice 2004. Les <i>Orientations économiques et budgétaires à moyen terme</i> ont été révisées. | L'adoption de la budgétisation pluriannuelle constitue un pas en avant. Les Orientations devraient préciser les actions requises pour guider les décisions actuelles et futures. |
| ii) Réduire l'importance des fonds affectés | Pas de progrès. | Réduire la place faite aux recettes affectées. |
| iii) Développer le recours aux redevances d'utilisation et aux coupons | Pas de progrès. | Recourir davantage aux coupons pour la formation à l'emploi et l'enseignement professionnel. |
| iv) Promouvoir une plus large utilisation de l'analyse coûts/avantages | Une analyse coûts/avantages a dû être réalisée préalablement aux demandes de crédits budgétaires. Les entreprises publiques doivent présenter des estimations de leurs coûts d'exploitation futurs et de leurs états financiers. | L'analyse coûts/avantages préalable devrait être fondée sur des hypothèses plus réalistes pour éviter la construction d'infrastructures inefficaces. Les estimations des coûts futurs devraient être utilisées pour prendre les décisions d'action. |
| v) Améliorer le système d'appel d'offres, surtout au niveau local | La Diète a voté une loi qui empêche les fonctionnaires de participer à des soumissions concertées. | Des règles d'achat claires, transparentes et non discriminatoires devraient s'appliquer à tous les niveaux de l'administration. Développer les responsabilités de la Commission de la concurrence pour qu'elle veille au respect des obligations concernant les appels d'offres et lui donner le pouvoir d'annuler les marchés non conformes. |
| VII. Réformer le système de retraite | | |
| i) Réorganiser la composante publique pour la rendre viable | Les discussions concernant la réforme prévue des retraites se poursuivent en 2004. | Abaisser encore le niveau moyen des pensions annuelles et plus rapidement qu'il n'est actuellement prévu tout en évitant de fortes hausses des taux de cotisation. Les revenus de la retraite et de l'emploi devraient être imposés de la même façon. |

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés** (suite)
Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|--|---|---|
| ii) Veiller au financement adéquat du système de pension des entreprises | Le gouvernement envisage d'assurer la transférabilité des pensions à prestation définie. | Développer la transférabilité des pensions d'entreprise. La solvabilité de chaque caisse de retraite d'entreprise, les engagements étant évalués sur la base des taux d'intérêt du marché, devrait être examinée par l'organe chargé de la réglementation du secteur. Tous les membres des caisses devraient recevoir des informations adéquates sur cette solvabilité. |
| VIII. Réformer le système de santé | | |
| i) Les caisses d'assurance maladie devraient être intégrées pour former une unité de plus grande dimension | Le gouvernement propose d'intégrer les caisses d'assurance maladie et de constituer une unité dans chaque préfecture. Il propose également plusieurs options pour modifier la méthode d'aide au régime d'assurance des personnes âgées. | L'intégration des caisses d'assurance est une sage décision. Envisager de réduire le champ de l'assurance des personnes âgées et de venir en aide aux personnes âgées pauvres de manière plus efficace. |
| ii) Le rôle de payeur des caisses d'assurance maladie devrait être renforcé | Le service de vérification des factures présentées par les médecins, qui était jusque-là un monopole public, a été ouvert à des agents privés. Un nombre grandissant de factures sont présentées sous forme électronique. | Les mécanismes de gouvernance des caisses d'assurance maladie devraient être renforcés pour que les administrateurs soient responsables de leurs résultats. |
| iii) Le système de rémunération doit s'éloigner davantage du régime de paiement à l'acte | Un système de paiements globaux a été adopté dans 82 hôpitaux spécialisés pour les patients dont les maladies ou les blessures correspondent aux 1 860 GHM approuvés. Le gouvernement prévoit de revoir le barème officiel des rémunérations pour mieux tenir compte du coût de l'hospitalisation et des techniques médicales avancées. | Développer divers types de paiements globaux. |
| iv) Une réforme réglementaire de la prestation des services de santé est nécessaire | Les sociétés anonymes ont été autorisées à gérer des hôpitaux dans les zones spéciales agréées, même si leur champ d'activité se limite aux services non couverts par l'assurance nationale maladie. Un institut public d'évaluation hospitalière est destiné à évaluer 2 000 hôpitaux d'ici l'exercice 2004, les résultats de ces examens devant être rendus publics sur son site Web. | Les restrictions à l'entrée devraient être encore assouplies pour promouvoir la restructuration de l'offre. L'évaluation des hôpitaux par des tiers devrait être obligatoire. |
| v) Les restrictions visant le dépassement des tarifs conventionnés devraient être assouplies avec prudence | Pas de progrès. | Une extension progressive de la liste des services éligibles devrait être envisagée parallèlement à la formation d'un consensus sur l'éventail minimum de services financés par la collectivité, des avancées dans la pratique du consentement éclairé et l'élaboration d'une assurance maladie privée. |

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés** (suite)
Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|--|--|---|
| IX. Accroître la flexibilité de l'emploi et améliorer les politiques actives du marché du travail | | |
| i) Autoriser les agences d'intérim à jouer un rôle accru | L'interdiction de l'emploi d'intérimaires dans les unités de production manufacturière a été levée. La période maximale de travail pour les travailleurs intérimaires a été portée à trois ans sauf pour ceux employés par des usines manufacturières. | Libéraliser l'emploi de travailleurs intérimaires dans les zones où aucune mesure n'a été prise encore dans ce sens, notamment la santé, la construction et les ports. |
| ii) Assurer la transférabilité des pensions d'entreprise | Voir la réforme des retraites d'entreprise. | La réforme est importante pour favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. |
| iii) Autoriser les services de placement privés à jouer un rôle plus important | L'autorisation du gouvernement n'est plus nécessaire pour créer certaines catégories d'agences privées de placement. Le gouvernement envisage une mesure qui abaisserait le seuil de revenu existant pour les demandeurs d'emploi, pour lesquels ces agences peuvent percevoir une rémunération. | Assouplir encore les restrictions limitant les agences privées de placement et faire plus largement appel aux agences privées. L'exclusion des travailleurs du secteur portuaire et de la construction n'est pas justifiée. |
| iv) Évaluer l'efficacité de toutes les mesures actives du marché du travail | Les conditions d'admissibilité aux subventions à l'emploi ont été assouplies en acceptant des candidats émanant non seulement des services publics de placement mais aussi des agences privées. | Nécessité d'évaluer l'efficacité et l'efficacé des projets utilisant l'emploi public et l'amélioration de l'employabilité due aux programmes de formation. Les subventions à l'emploi doivent être réexaminées pour déterminer les effets d'éviction et les coûts irrécupérables. L'évaluation <i>ex post</i> des performances est médiocre et doit être améliorée. |
| v) | Les conditions de licenciement, qui n'étaient précisées que dans la jurisprudence, sont désormais inscrites dans la loi. | Cette évolution améliore la transparence même si la protection de l'emploi demeure stricte et devrait être assouplie. |
| vi) | La durée des contrats de durée déterminée a été portée de un à trois ans. | Cette mesure permet opportunément une organisation flexible du travail. |

Tableau 24. **Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés** (suite)
 Sur la base des Études précédentes et actuelle¹

| Recommandations de l'Étude 2002 | Mesures prises depuis l'Étude 2002 | Évaluation/recommandations de la présente Étude |
|--|---|--|
| X. Développer les qualifications de la main-d'œuvre | | |
| i) Améliorer la qualité et l'éventail des activités de formation proposées hors entreprise | Du fait de contraintes budgétaires, la subvention à la formation d'individus cotisant au système d'assurance emploi a été réduite, par limitation de son montant et de sa durée. | Envisager de réduire les subventions à l'emploi pour soutenir la formation, notamment hors entreprise. Il faudrait envisager un programme de prêts à l'intention d'un plus fort pourcentage de la population active. |
| ii) Améliorer le système éducatif | Des crédits plus importants devraient être alloués aux universités qui ont été sélectionnées comme centres d'excellence afin de renforcer la concurrence au niveau de la recherche dans l'enseignement supérieur. | Suivre la mise en œuvre de ce dispositif et vérifier si la sélection des centres d'excellence se fait dans des conditions de libre concurrence. |
| iii) | L'arrivée de sociétés anonymes et d'organismes non publics dans l'enseignement formel, ainsi que l'assouplissement de l'obligation faite aux écoles de posséder des terres, ont été autorisés dans les zones spéciales de réforme structurelle agréées. | Étendre cette déréglementation à l'ensemble du pays. |

1. Les recommandations ayant trait à la politique de la concurrence et aux industries de réseau sont présentées au Table 23.

Source : OCDE.

pour cent par rapport à son sommet de 1995, et cette contraction va sans doute s'accélérer dans les années à venir. Enfin, le taux de chômage des jeunes adultes (15-34 ans) est fortement monté au Japon, passant de 3.1 pour cent en 1990 à 7.2 pour cent en 2001.

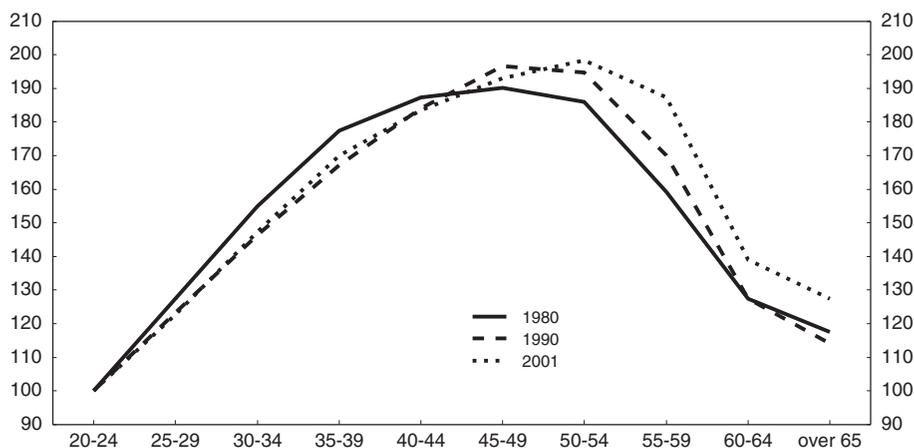
La tâche sera encore compliquée par certaines caractéristiques traditionnelles du marché du travail japonais. En particulier, les salaires fondés sur l'ancienneté, les promotions accordées en fonction de l'âge, le manque d'informations sur les emplois et la non-transférabilité des pensions d'entreprise tendent à réduire la mobilité de la main-d'œuvre. Le calcul des salaires en fonction de l'âge et non des résultats décourage aussi l'activité des travailleurs âgés une fois qu'ils ont atteint l'âge obligatoire de la retraite, fixé à 60 ans. Par ailleurs, certains aspects des politiques du marché du travail contribuent aux problèmes susmentionnés. En particulier, la stricte protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers tend à limiter la flexibilité du travail, ce qui force les entreprises qui réduisent leurs activités à diminuer l'embauche, au détriment des jeunes. Lorsqu'une augmentation des effectifs est nécessaire, il est de plus en plus fait appel à des travailleurs temporaires, dont la part dans la population active progresse malgré la limitation des contrats à durée déterminée et le recours à des travailleurs détachés par des agences d'intérim. La mobilité est également freinée par les réglementations qui limitent les activités des organismes privés de placement.

Accroître la flexibilité du marché du travail

L'existence de marchés du travail externes aide à renforcer la flexibilité. Ces marchés semblent cependant peu développés au Japon, peut-être en raison du système traditionnel de salaires fondé sur l'ancienneté, qui tend à dissuader les travailleurs de changer d'entreprise. De fait, un homme ayant trente années d'ancienneté perdrait près d'un tiers de son revenu s'il changeait d'employeur. Au cours des vingt dernières années, la courbe des gains en fonction de l'âge paraît s'être légèrement modifiée au Japon (graphique 42), mais la pente reste quand même relativement abrupte comparativement à certains autres pays de l'OCDE¹²⁶. Les principaux changements sont le fait que les salaires atteignent leur sommet cinq ans plus tard – dans la tranche d'âge 50-54 ans – et baissent un peu plus fortement pour les travailleurs âgés.

Cependant, les difficultés économiques du Japon ont un effet négatif sur les salaires réels, qui ont diminué pendant cinq des six années passées. Pour faire baisser les salaires réels en période de déflation, il faut réduire les salaires nominaux, ce que les syndicats ont accepté afin de limiter les suppressions d'emplois. Jusqu'en 2002, cela s'est fait principalement au moyen de diminutions des primes, les hausses de salaires annuelles accordées en fonction de l'ancienneté n'étant pas remises en cause par les négociations. Cependant, cet élément de la rémuné-

Graphique 42. **Évolution de la courbe des rémunérations par âge**
Groupe d'âge 20-24 ans = 100



Source : Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales.

ration des salariés, qui forme la base du système de salaires fondés sur l'ancienneté, sera inscrit à l'ordre du jour des futures négociations salariales. En bref, la nécessité de réduire les salaires nominaux exerce une pression grandissante sur le système de rémunérations fondées sur l'ancienneté, ce qui pourrait accélérer le passage à des systèmes fondés davantage sur les résultats. Cette solution, selon certains observateurs, est nécessaire pour révéler les talents cachés des travailleurs japonais. Cependant, un système fondé sur les résultats exige que les travailleurs aient des tâches clairement définies et qu'il existe un mécanisme d'évaluation efficace, ce qui requiert un profond changement des pratiques de gestion. On observe que les entreprises qui ont adopté un système de rémunération fondé sur les résultats se caractérisent par une plus grande dispersion des salaires à l'intérieur des tranches d'âge et un taux plus élevé de cessation d'activité pour les jeunes travailleurs (Rebick, 2001). Ceci laisse penser que l'établissement d'un lien plus étroit entre la rémunération et les résultats tend à augmenter la rotation sur le marché du travail. Néanmoins, on l'a vu, les marchés du travail externes sont peu développés au Japon, ce qui rend peut-être moins attrayant le système de salaires fondé sur les résultats. Par conséquent, le recours à ce système se développera sans doute au même rythme que les marchés du travail externes.

Un autre facteur qui contribue au manque de flexibilité du marché du travail est le niveau élevé de protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, qui fait de la législation japonaise la septième plus restrictive dans la zone de l'OCDE. Bien que les textes soient analogues à ceux des États-Unis –

permettant la modification unilatérale du contrat d'emploi et le licenciement sans motif –, la jurisprudence restreint le licenciement de travailleurs pour raisons économiques¹²⁷. De ce fait, les entreprises n'avaient aucun moyen de savoir à l'avance si les efforts qu'elles déployaient pour rationaliser leurs effectifs seraient acceptés par les juges, généralement favorables aux travailleurs. Afin d'améliorer la transparence, le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, en réponse à une demande du Comité de la réforme de la réglementation, a modifié la Loi sur les normes du travail afin d'établir des règles claires et générales en matière de licenciements pour raisons économiques ou autres. Même si les critères sont essentiellement les mêmes que ceux établis par la jurisprudence, la transparence accrue devrait aider les entreprises et faciliter en outre une éventuelle réforme du système de protection de l'emploi, qui demeure très restrictif.

Les restrictions à l'embauche de travailleurs temporaires tendent aussi à limiter la flexibilité du marché du travail. Jusqu'à une époque récente, seuls les contrats de durée indéterminée ou les contrats de durée déterminée de moins d'un an étaient autorisés. La durée maximale est maintenant de trois ans, et cinq ans pour les travailleurs de plus de 60 ans. Cette modification s'applique aussi aux travailleurs recrutés par l'intermédiaire d'agences d'intérim. De surcroît, ces derniers sont maintenant autorisés à travailler sur des contrats d'un an dans le secteur manufacturier, même si aucune décision n'a été prise concernant les autres secteurs où ces contrats restent interdits, notamment la santé, la construction et les ports.

La flexibilité du marché du travail étant favorisée par l'information, les organismes de placement ont un rôle important à jouer. Les contrôles sur les organismes privés n'ont été assouplis que progressivement en raison de préoccupations relatives à l'équité (voir *Étude économique* 2002). L'année passée a été marquée par quelques changements plus marginaux, comme l'autorisation d'entrée accordée à certains organismes à but non lucratif sur la base de la notification, et l'octroi de l'approbation globale pour les autres organismes sans but lucratif et les agences privées de placement qui font payer leurs services, au lieu des autorisations individuelles. La proposition du Conseil de la réforme de la réglementation d'autoriser la sous-traitance des services publics de l'emploi à des agences privées devrait être mise en œuvre. La nécessité d'améliorer les services de placement est illustrée par le fait que l'élévation du rapport offres d'emploi/demandes d'emploi, qui est passé de 0.5 à 0.6 en 2002, ne s'est pas accompagnée d'un recul du chômage. Le manque de concordance entre l'offre et la demande d'emplois indique peut-être aussi la nécessité d'améliorer les activités de formation afin de mettre en valeur le capital humain en général, qui est transférable d'une entreprise à l'autre. De fait, la concurrence mondiale et le développement d'une économie fondée davantage sur l'information renforceront probablement la demande de compétences spécialisées. En mai 2003, la possibilité offerte aux participants au régime d'assurance emploi de recevoir jusqu'à

300 000 yen pour couvrir 80 pour cent des coûts de formation a été ramenée à 200 000 yen (40 pour cent des coûts de formation), et le nombre de stages pouvant bénéficier de cette facilité a été réduit. Cette diminution est due au fait que le taux élevé de chômage a fait baisser les ressources disponibles pour la formation. Malheureusement, ce programme continue d'exclure les personnes qui ne sont pas affiliées au régime d'assurance emploi, comme les jeunes diplômés. Au lieu d'une subvention limitée à un sous-groupe de la population active, il vaudrait mieux offrir des prêts pour financer la formation d'un plus large éventail de bénéficiaires. De plus, la formation de longue durée qui est nécessaire pour acquérir des compétences spécialisées serait davantage facilitée par un programme de prêts que par la subvention relativement peu importante qui est actuellement offerte.

Tout cela semble indiquer qu'il faudrait consacrer davantage de ressources à la formation, en réduisant par exemple les subventions à l'emploi. De fait, au Japon, les dépenses au titre des subventions représentent plus du double de celles qui sont allouées à la formation. Environ 125 000 personnes ont participé à ces programmes, chiffre beaucoup plus bas que prévu (tableau 25). Cependant, il est peut-être souhaitable qu'il en soit ainsi étant donné que les pertes sèches qu'entraînent les subventions salariales sont généralement élevées, atteignant 90 pour cent dans certains autres pays de l'OCDE (Martin, 2000). Ces systèmes n'ont toutefois pas fait l'objet d'évaluations au Japon. Il est essentiel de déterminer leur efficacité eu égard au volume croissant de ressources consacrées aux subventions salariales.

Encourager l'activité

Le taux d'activité au Japon est supérieur de plusieurs points à la moyenne de la zone de l'OCDE et suit une tendance légèrement ascendante puisqu'il est passé de 71.5 pour cent en 1995 à 73 pour cent au milieu de 2003 (graphique 43). Cependant, le Japon étant l'un des cinq pays seulement de l'OCDE où la population d'âge actif diminue, priorité doit être donnée au maintien ou au renforcement des taux d'activité. Les deux catégories de population identifiées comme sources potentielles d'offre supplémentaire de main-d'œuvre sont les femmes et les hommes d'un certain âge (voir *Étude* de 2002). Bien que le taux d'activité des femmes soit légèrement supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE (partie B), il est nettement inférieur à celui de certains autres pays à haut revenu, en raison principalement de la faiblesse relative du taux d'activité des femmes d'âge intermédiaire (25-49 ans). La mise en place d'un régime d'assurance dépendance en 2000 a déjà eu un effet positif sur l'activité des femmes, en facilitant l'embauche d'une aide extérieure pour réduire la charge des soins aux parents âgés. La situation pourrait être encore améliorée par les plans du gouvernement visant à développer les crèches, encore que des efforts supplémentaires soient nécessai-

Tableau 25. Les subventions à l'emploi dans le secteur privé restent sous-utilisées

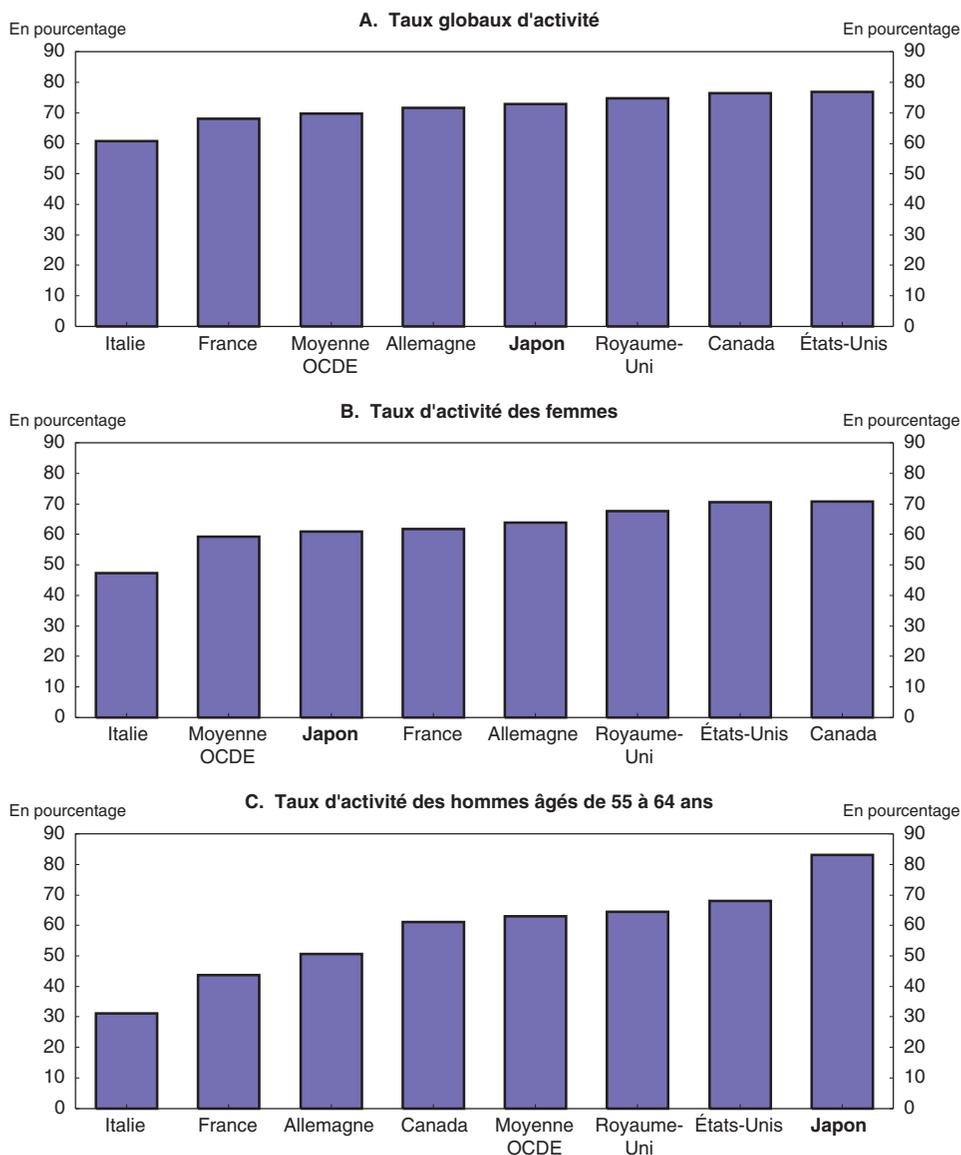
| Mesures | Crédits budgétaires et augmentation prévue des emplois | Résultats effectifs | Pourcentage de réalisation de l'objectif |
|---|---|--|--|
| Subventions spéciales pour créer des emplois dans les nouveaux secteurs et les secteurs de croissance | Environ 109 milliards de yen, 168 000 emplois (août 1999 à mars 2005) | 81 000 personnes (subventions demandées pour 91 000) août 1999 à janvier 2003 | Pourcentage de réalisation : 48.2 % |
| Subventions spéciales d'urgence pour la création d'emplois | Environ 27 milliards de yen, 73 000 emplois (janvier 1999 à mars 2005) | 24 000 personnes (subventions demandées pour 28 000) janvier 1999 à janvier 2003 | Pourcentage de réalisation : 32.9 % |
| Subventions spéciales pour le transfert de ressources humaines ¹ | Environ 7.6 milliards de yen, 106 000 emplois (janvier 1999 à octobre 2002) | 20 000 personnes janvier 1999 à octobre 2002 | Pourcentage de réalisation : 18.9 % |

1. Ce programme a pris fin en octobre 2002.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale.

res en matière de politique de la famille¹²⁸. De plus, les exemptions de cotisation aux systèmes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie accordées jusqu'à un certain seuil d'heures de travail et de gains encouragent les femmes à travailler à temps partiel¹²⁹. L'exemption de cotisation au régime de retraite pour les personnes qui travaillent à temps partiel est encours de réexamen dans le cadre de la réforme des pensions.

Pour ce qui concerne les hommes de 55-64 ans, le taux d'activité est nettement supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE (partie C). Cependant, ce taux chute fortement, revenant de 93 pour cent pour les 55-59 ans à 72 pour cent pour les 60-64 ans, du fait que, dans 90 pour cent des entreprises, l'âge obligatoire de la retraite est fixé à 60 ans. Après 60 ans, les travailleurs doivent accepter des réductions de salaires notables pour conserver leur emploi et la nature de leur travail change souvent. Cela signifie que les tâches assignées et les salaires payés aux travailleurs âgés avant la retraite obligatoire ne correspondent pas à leurs compétences. Il importe que les pratiques en matière d'emploi, notamment le système de salaires, reflètent mieux la productivité afin de mieux utiliser les capacités des travailleurs âgés. Par ailleurs, la chute brutale et marquée des salaires après l'âge de la retraite obligatoire fait des indemnités de chômage – qui représentent 45 à 80 pour cent du dernier salaire – une solution attrayante. Cependant, le fait de ramener de 300 à 180 jours la période d'indemnisation réduit l'incitation à se diriger vers

Graphique 43. Taux d'activité
2001¹

1. Les données du Japon sont pour 2003.

Source : OCDE et Bureau des statistiques.

la retraite en empruntant cette voie. Outre la modification des pratiques en matière d'emploi et du système de rémunération, l'assouplissement de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers encouragerait les entreprises à reporter de 60 à 65 ans l'âge de la retraite, tout comme l'âge d'ouverture des droits aux pensions du régime public.

Sous-emploi des jeunes adultes

Avec la longue période d'atonie de l'activité, la situation du marché du travail pour les jeunes adultes de 15-34 ans s'est dégradée sensiblement au cours de la décennie passée. Outre un niveau de chômage plus élevé, le nombre de jeunes adultes qui ont choisi de vivre du travail temporaire, est passé de 1.8 million à 4.2 millions (21 pour cent de la cohorte) entre 1990 et 2001. L'augmentation du nombre de jeunes chômeurs et de ces « électrons libres » tient pour une large part aux efforts accrus de restructuration des entreprises, qui tendent à réduire les nouvelles embauches au lieu de licencier les travailleurs en place, et à accélérer le remplacement de salariés réguliers par des travailleurs temporaires. Avec la forte contraction des offres d'emploi, une proportion croissante de jeunes acceptent un travail temporaire le temps de trouver un bon poste. Cependant, pour les jeunes qui occupent des emplois temporaires ou qui restent au chômage pendant de longues périodes, l'accès au marché du travail primaire est restreint car leur capital humain diminue souvent faute d'expériences professionnelles enrichissantes. L'accès limité à la formation sur le tas et l'absence d'un système de prêts publics pour ce type de formation aggravent aussi le problème. Par conséquent, la probabilité de sortie du chômage pour ceux qui sont sans emploi depuis un mois est revenue de 32.1 pour cent à 19.6 pour cent entre 1990 et 2001, tandis que le taux de sortie de ceux qui sont au chômage depuis plus de deux ans est passé de 5.7 pour cent à 10.8 pour cent. Le problème du sous-emploi des jeunes suscite aussi des préoccupations sur le plan de l'équité, dans la mesure où ils ont un accès limité au système de sécurité sociale, notamment aux indemnités de chômage et aux régimes de pensions privés. Afin de résoudre ce problème, le gouvernement a pris des mesures visant à améliorer le passage de l'école à la vie active, à renforcer le rôle du service public de l'emploi et à améliorer les possibilités de formation. Plus précisément, l'État accorde des subventions aux employeurs qui embauchent des jeunes comme apprentis pour des périodes d'essai, même si cette pratique n'est pas encore très fréquente. Les activités de conseil en matière d'emploi du service public de l'emploi ont été développées, et la coordination avec la formation renforcée. Le gouvernement met également en place des cours de formation professionnelle de niveau supérieur. Ces mesures vont dans la bonne direction et devraient être développées plus avant.

Réforme de la réglementation

Le processus de réforme de la réglementation est conduit par le Conseil de la réforme de la réglementation (CRR), créé au sein du Cabinet du Premier ministre en 2001. Il comprend 15 experts du secteur privé désignés par le Premier ministre, qui constituent 13 groupes de travail. En cas de désaccord, les membres du Conseil ainsi que le ministre responsable négocient directement avec les ministères compétents. Le « plan d'action pour la déréglementation » du CRR, établi en février 2003, est centré principalement sur des questions sociales telles que la santé, l'éducation et le travail, ainsi que l'agriculture (tableau 26). Si l'on attache autant d'importance aux « réglementations sociales », c'est parce que l'on a déjà sensiblement allégé les réglementations économiques, telles que les dispositions qui visent à équilibrer l'offre et la demande et de l'offre en contrôlant l'entrée sur le marché, mais aussi parce que ces réglementations sociales peuvent sérieusement limiter les possibilités d'action des entreprises.

Après négociations avec le ministère compétent, les recommandations initiales du CRR ont été modifiées à de nombreux égards dans le rapport du Conseil de la politique économique et budgétaire. Ainsi, la proposition du CRR d'autoriser la vente de médicaments généraux très demandés dans certains magasins de détail en plus des pharmacies doit être soumise à l'appréciation du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales, qui considère que cela représente une menace pour la santé publique. D'autres recommandations ont été reportées, comme celle d'autoriser l'accueil dans un même lieu d'écoles maternelles et de jardins d'enfants, qui ne sera pas examinée pour le moment. Dans d'autres domaines, le résultat est incertain. Par exemple, les règles régissant la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur resteront inchangées mais seront appliquées avec plus de souplesse. L'évolution la plus significative est peut-être la volonté de certains ministères d'autoriser des réformes dans des « zones spéciales de réforme structurelle » (voir plus loin) tout en retardant toute décision de réforme au plan national.

Ces résultats assez décevants tiennent à ce qu'il est difficile à un organe consultatif composé d'experts du secteur privé, comme c'est le cas du CRR, de persuader de puissants ministères de modifier leur ligne d'action. Il est donc probable que le CRR, une fois son mandat achevé, en mars 2004, sera remplacé par une institution plus influente, dotée d'un pouvoir juridique officiel qui lui sera conféré par une loi fondamentale sur la réforme de la réglementation. Par ailleurs, la charge de la preuve devrait incomber aux ministères, à qui il appartiendrait d'expliquer pourquoi une réforme proposée ne doit pas être acceptée. Enfin, l'institution responsable de la réforme de la réglementation devrait avoir le pouvoir d'examiner les réglementations nouvellement proposées.

Tableau 26. Réforme de la réglementation

| Recommandations du Conseil pour la réforme de la réglementation ¹ | Décision du Conseil sur la politique économique et budgétaire ² |
|---|--|
| I. Santé | |
| Autoriser la vente de certains médicaments dans des magasins de détail. | Le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale dressera une liste de produits après contrôles de sécurité. |
| Autoriser l'entrée de sociétés anonymes dans la gestion des hôpitaux. | Les résultats obtenus dans les zones spéciales de réforme structurelle seront examinés. |
| Autoriser l'entrée de sociétés anonymes dans la gestion des centres de long séjour. | Les résultats obtenus dans les zones spéciales de réforme structurelle seront examinés. |
| Autoriser les hôpitaux offrant des traitements couverts par l'assurance maladie du secteur public à proposer des services non couverts. | Seuls les traitements de pointe sont autorisés parallèlement aux traitements couverts. |
| II. Éducation | |
| Autoriser l'entrée de sociétés anonymes dans la gestion des établissements scolaires. | Un groupe de travail gouvernemental doit examiner cette question. |
| Autoriser l'unification des crèches et des jardins d'enfants. | Cette mesure doit être envisagée d'ici l'exercice 2006 dans le cadre d'un nouveau système de prise en charge des enfants. |
| Libéraliser les règles concernant la création de nouveaux collèges et universités. | Cette question doit être traitée de manière flexible dans le cadre juridique actuel. |
| III. Agriculture | |
| Autoriser des sociétés anonymes à gérer des exploitations agricoles partout dans le pays. | Les résultats obtenus dans les zones spéciales de réforme structurelle seront examinés. |
| Autoriser des sociétés anonymes à posséder des exploitations agricoles. | Les restrictions applicables aux sociétés dans le secteur agricole doivent être assouplies. |
| IV. Main-d'œuvre | |
| Examiner le rôle du service public de l'emploi. | Autoriser une plus large sous-traitance des services de placement au secteur privé. |
| Autoriser des travailleurs temporaires dans le secteur de la santé. | Ces travailleurs sont autorisés à condition que les hôpitaux présélectionnent les candidats. |
| V. Autres | |
| Déréglementer les normes concernant la superficie dans les tours d'habitation. | Cette question doit être traitée de manière flexible dans le cadre juridique actuel. |

1. Ces recommandations ont été annoncées pour la première fois dans le plan d'action pour la déréglementation en février 2003.

2. Créé par le nouveau gouvernement en 2001. Ce Conseil est présidé par le Premier ministre et comprend plusieurs ministres de haut rang. Ces directives concernant la réforme de la déréglementation ont été incluses dans le programme de gestion économique pour 2003 publié en juin.

Source : Cabinet du Premier ministre.

Zones spéciales de réforme structurelle

Conscient de ce que les mesures de réforme de la réglementation n'étaient pas mises en œuvre comme prévu dans de nombreux secteurs, le gouvernement a décidé d'autoriser la création de zones spéciales, conformément à la proposition du CRR. L'objectif est d'assouplir les réglementations dans certaines régions afin de lever les obstacles à la croissance. Contrairement au schéma habituel qui veut que les initiatives de réforme appartiennent à l'administration centrale, les zones spéciales dépendent des collectivités locales et des entreprises privées, qui sont mieux placées pour déterminer précisément les problèmes qui limitent la croissance¹³⁰. Ces zones permettent des expériences sociales dans des régions géographiques limitées, ce qui pose le principe que les réglementations peuvent varier d'une région à l'autre en fonction des particularités locales. Cela peut favoriser la formation de groupes d'entreprises au sein des différentes zones. Même si l'assouplissement des réglementations dans les zones spéciales n'est qu'une solution de pis-aller par rapport à une réforme à l'échelle nationale, la concurrence entre les régions devrait permettre aux réformes réussies de s'étendre à d'autres régions qui souhaitent obtenir les mêmes avantages. De plus, l'administration centrale évaluera les résultats atteints dans les zones spéciales avant de décider s'il convient d'étendre les réformes au pays tout entier. En bref, les autorités espèrent que les zones spéciales seront le déclencheur qui accélérera la réforme de la réglementation sur l'ensemble du territoire japonais.

La création de zones spéciales a été autorisée à partir d'avril 2003, après l'adoption de la loi correspondante à la fin de 2002. Le processus est engagé par les collectivités locales, qui soumettent des propositions au Centre de promotion des zones spéciales, où elles sont examinées par des commissions composées d'experts du secteur privé. Les propositions acceptées par le Centre doivent ensuite obtenir l'aval du ministère compétent¹³¹. Il est encourageant que certains ministères se soient montrés disposés à autoriser différentes réformes dans des régions limitées même s'ils les rejettent à l'échelle nationale. Le débat avec le ministère compétent est ouvert au public, ce qui exerce une pression sur des groupes d'intérêts particuliers qui s'opposent à la création de zones spéciales. Ce processus améliore aussi la transparence du cadre réglementaire puisqu'il s'avère que certaines des demandes des collectivités locales sont déjà autorisées. Une fois qu'une proposition est approuvée, les autres collectivités locales peuvent également l'adopter, sous réserve d'en avertir les autorités et de s'engager à assumer la responsabilité des résultats. Les propositions rejetées peuvent être soumises de nouveau au gouvernement, ce qui instaure un processus de consultation. La création de zones spéciales ne s'accompagne pas de subventions publiques pas plus que d'avantages fiscaux.

Au total, 117 zones spéciales ont été approuvées en avril et en mai, et 47 autres en août (tableau 27). L'une des initiatives les plus populaires a été le ren-

Tableau 27. **Zones spéciales de réforme structurelle**
Nombre de propositions acceptées

| Propositions par thème | Première série | | Deuxième série | Total |
|---|----------------|-----------|----------------|------------|
| | Avril | Mai | | |
| Transports internationaux | 11 | 4 | 0 | 15 |
| Liaison entreprises universités | 17 | 8 | 8 | 33 |
| Revitalisation de l'industrie | 6 | 7 | 0 | 13 |
| Activités liées aux TI | 2 | 2 | 0 | 4 |
| Agriculture | 5 | 9 | 2 | 16 |
| Liaison entre les zones urbaines et rurales | 6 | 8 | 7 | 21 |
| Éducation | 3 | 14 | 16 | 33 |
| Prise en charge des enfants | 4 | 2 | 5 | 11 |
| Protection sociale | 6 | 7 | 6 | 19 |
| Environnement | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Total | 57 | 60 | 47 | 164 |

Source : Bureau chargé des zones spéciales de réforme structurelle.

forcement des liens entre les entreprises et les universités. Une zone spéciale à Sendai, par exemple, permet aux entreprises privées d'utiliser les locaux des universités nationales. Certaines des zones autorisent de nouveaux types d'activités telles que la production d'éthanol à partir du coton, pour servir de carburant automobile. La réussite de l'entreprise qui se lance dans cette activité dépendra de la rapidité avec laquelle cette libéralisation s'étendra au pays tout entier. Bon nombre des propositions acceptées jusqu'à présent répondent à des préoccupations sociales, comme le fait d'autoriser des sociétés par actions à exploiter des hôpitaux et à ouvrir des écoles dans les zones spéciales.

Les zones spéciales agricoles, dans lesquelles des sociétés par actions sont autorisées à cultiver des terres arables louées aux municipalités, ont elles aussi du succès, et il en existe 16 actuellement¹³². Le ministère de l'Agriculture, de la Sylviculture et des Pêcheries a donné son accord à cette proposition dans l'espoir d'améliorer l'efficacité du secteur agricole et de réduire les superficies en friche. Selon une étude, les terres agricoles non cultivées ont augmenté de 50 pour cent entre 1995 et 2000, pour représenter environ 10 pour cent du total des terres arables. Un certain nombre d'entreprises, notamment des magasins d'alimentation et des chaînes de restaurants, ont déjà loué des terres agricoles dans les zones spéciales, encore que certaines aient regretté de ne pouvoir disposer du type de terrains qu'elles souhaitaient. L'annulation des contrats doit être autorisée par les autorités préfectorales. Comme on pouvait s'y attendre, des groupements d'agriculteurs s'opposent à cette libéralisation, et l'achat de terres agricoles par des sociétés par actions reste interdit. Néanmoins, le gouvernement a annoncé qu'il envisagerait d'étendre à tout le pays d'ici la fin de 2004 le droit pour

les sociétés par actions de louer des terres, ce qui montre bien que les zones spéciales peuvent servir de déclencheur pour des réformes à l'échelon national.

Ouverture à la concurrence internationale

L'économie japonaise est étonnamment fermée même si l'on tient compte des coûts du transport et du revenu par habitant (graphique 33). Cela tient peut-être au fait que, exception faite de l'Accord de libre-échange (ALE) avec Singapour entré en vigueur en novembre 2002, le Japon est resté à l'écart de la vague d'accords commerciaux régionaux. Le désavantage pour les entreprises japonaises est illustré par le cas du Mexique, pays qui prend une part importante dans les échanges mondiaux et qui a signé des ALE avec 31 pays. De ce fait, les importations en provenance des États-Unis et du Canada entrent au Mexique en franchise, tandis que les droits de douane frappant les produits de l'UE seront supprimés en 2007. En revanche, les produits japonais sont soumis à un droit de douane moyen de 16 pour cent, ce qui a un effet négatif non négligeable sur les exportations du Japon¹³³. Même si l'approche multilatérale dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) reste la priorité, les ALE représentent une stratégie secondaire importante pour opérer une libéralisation plus poussée que ne permet l'OMC.

S'appuyant sur l'accord conclu avec Singapour l'an dernier, le Premier ministre a fait des ALE une importante stratégie destinée à compléter la libéralisation des échanges multilatéraux sous l'égide de l'OMC. L'objectif immédiat est de conclure d'ici octobre 2003 les négociations engagées l'automne dernier avec le Mexique en vue de la signature d'un ALE. Par ailleurs, le Japon a entamé des discussions avec la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie, la Corée et l'Indonésie. Le Japon a également travaillé avec l'ANASE, pour jeter les bases d'une zone asiatique de libre-échange. Ces accords visent à profiter du dynamisme économique des pays d'Asie, qui ont généralement des droits de douane élevés (tableau 28), pour aider à la revitalisation de l'économie japonaise. La participation du Japon à des ALE se heurte cependant à un certain nombre de pierres d'achoppement, notamment l'agriculture, ce qui risque d'exclure ce pays de l'intégration régionale même si certains ALE ne couvrent pas les produits sensibles. Dans le cas de la Thaïlande, la suppression demandée des droits de douane sur tous les produits agricoles a empêché le lancement de négociations en vue d'un ALE. Une forte volonté politique sera nécessaire pour réaliser les gains potentiels des accords commerciaux régionaux¹³⁴.

Le stock d'investissements directs étrangers (IDE) au Japon est en outre exceptionnellement faible, de l'ordre de 1 pour cent du PIB, contre plus de 10 pour cent dans la majorité des pays de l'OCDE (graphique 34). Après avoir culminé à 3 100 milliards de yen lors de l'exercice 2000, les IDE, sur la base des notifications, ont diminué de 30 pour cent en 2001 et sont restés stationnaires en

Tableau 28. **Droits de douane moyens : comparaison internationale**

| | Moyenne en pourcentage |
|------------------|------------------------|
| Japon | 2.9 |
| États-Unis | 3.6 |
| Union européenne | 4.1 |
| Chine | 10.0 |
| Malaisie | 14.5 |
| Corée | 16.1 |
| Philippines | 25.6 |
| Thaïlande | 25.8 |
| Indonésie | 37.5 |

Source : OMC.

2002. Ce recul est dû à une contraction générale des flux d'IDE dans la zone de l'OCDE depuis 2000 et à la récession japonaise en 2001. Étant donné cependant que l'un des principaux objectifs du plan économique du nouveau gouvernement était d'attirer davantage d'investisseurs étrangers, cette baisse a été décevante. Le stock d'IDE a néanmoins fortement augmenté, passant de 5 800 milliards de yen en 2000 à 9 400 milliards de yen en 2002.

Le gouvernement s'est fixé pour objectif de doubler le stock d'IDE au Japon sur cinq ans. Pour ce faire, il a élaboré un plan d'action en 74 points dans les domaines suivants :

- Diffuser plus largement l'information au sujet des investissements.
- Améliorer le cadre juridique et les conditions offertes aux entreprises, par exemple en levant l'interdiction d'échanges de titres entre entreprises japonaises et étrangères.
- Réformer les procédures administratives, par exemple en les rendant accessibles par voie électronique.
- Assouplir les restrictions en matière d'emploi afin de permettre des entrées plus importantes de techniciens et de cadres étrangers.
- Renforcer la coopération et la coordination entre les collectivités locales et l'administration centrale.

Même si ces mesures ont un effet positif, les obstacles fondamentaux à l'investissement étranger seront difficiles à surmonter. *En premier lieu*, la tâche peut-être la plus complexe est d'améliorer les conditions générales offertes aux entreprises, qui tendent à décourager les investisseurs étrangers potentiels. *En deuxième lieu*, il faudra inverser l'attitude générale de méfiance à l'égard de l'IDE à l'échelon local si l'on veut que le Japon se mesure à des pays qui se concurrencent activement pour attirer l'investissement étranger. *En troisième lieu*, une crois-

sance économique plus forte, illustrant les avantages potentiels de l'investissement au Japon, est essentielle.

Le développement durable au Japon

De plus en plus, les pays de l'OCDE craignent que le développement durable à long terme ne soit compromis s'il n'est pas pris de mesures pour assurer l'équilibre entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux. La présente section examine deux questions qui revêtent une importance particulière pour le Japon : réduire la pollution atmosphérique et aider les pays en développement à améliorer leur niveau de vie¹³⁵. Dans chaque cas, des indicateurs sont présentés afin de mesurer le progrès réalisé et l'évolution des problèmes potentiels, et l'on évalue les mesures gouvernementales pertinentes. Cette section a aussi pour but de déterminer s'il existe des arrangements institutionnels permettant d'intégrer les aspects environnementaux du développement durable dans l'action gouvernementale (voir encadré 8).

Pollution atmosphérique

Principaux problèmes

Outre les nuisances qu'elle cause aux écosystèmes et aux bâtiments, la pollution atmosphérique menace la santé et la qualité de la vie. La lutte contre les émissions de polluants atmosphériques a déjà donné des résultats appréciables au Japon. Cependant, les concentrations de polluants dans l'air, particulièrement préjudiciables pour la santé publique, restent supérieures à la moyenne de la zone de l'OCDE et les pouvoirs publics doivent donc s'employer à améliorer la qualité de l'air à l'aide de méthodes efficaces par rapport à leur coût faisant plus largement appel à des instruments économiques.

Résultats

Du fait de la concentration géographique de l'activité économique, de nombreuses régions souffrent d'une mauvaise qualité de l'air, malgré une réduction spectaculaire de l'intensité des émissions. Même si les concentrations de dioxyde de soufre dans l'air à Tokyo étaient nettement inférieures aux normes nationales de qualité de l'environnement en 1996, elles dépassaient les concentrations enregistrées en Europe continentale et étaient à peu près identiques à celles de Londres et de New York. Quant aux oxydes d'azote, les concentrations à Tokyo étaient supérieures à celles d'autres grandes métropoles souffrant de la pollution atmosphérique comme Los Angeles, Athènes et Séoul. De surcroît, le nombre de jours où les concentrations d'ozone ont dépassé les niveaux fixés par les réglementations relatives à la qualité de l'environnement n'a pas diminué pendant les années 90. Or l'intensité des émissions de dioxyde de soufre ne

Encadré 8. **L'intégration des aspects environnementaux du développement durable dans l'action gouvernementale***

Le cadre principal pour l'intégration des politiques de l'environnement avec les autres mesures gouvernementales est exposé dans la version révisée du Plan fondamental sur l'environnement, publiée en décembre 2000. Tous les ministères conviennent de définir leur action conformément à ce plan. Par ailleurs, le Plan fondamental exige que chaque ministère définisse sa « Politique pour prendre en compte l'environnement ». Par exemple, dans le « Plan d'action prioritaire dans le domaine de l'infrastructure », une attention particulière a été portée à la protection de l'environnement. Une conférence interministérielle a été créée pour échanger des informations et procéder à des consultations sur les questions pertinentes. Le Conseil central de l'environnement suit les progrès réalisés en direction des objectifs du plan de chaque ministère et de ceux de la version révisée du plan fondamental d'ensemble.

Au niveau des projets, une nouvelle Loi sur l'impact environnemental a été adoptée en 1997, qui dispose que les projets les plus importants feront automatiquement l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement, les projets de moindre importance étant pour leur part examinés afin de déterminer si une telle étude est nécessaire. Les principaux projets financés par le ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports et par le ministère de l'Agriculture, de la Sylviculture et des pêcheries sont soumis à des analyses coût/avantage. Même si, en principe, ces études doivent porter sur les nuisances environnementales et la pollution, celles-ci sont souvent ignorées pour les projets routiers de crainte que le fait d'admettre d'éventuels dommages et de les évaluer financièrement ne donne lieu à des demandes d'indemnisation (Kufanuma, 1997). Par ailleurs, les études sont généralement réalisées sur la base des prix du marché intérieur, lesquels sont faussés par l'action gouvernementale et donnent donc des résultats trompeurs, surtout lorsqu'ils sont appliqués aux projets du ministère de l'Agriculture, de la Sylviculture et des Pêcheries, qui, à la fin des années 90, avait le deuxième plus gros budget de travaux publics.

* Les sections de la présente étude qui traitent de la pollution atmosphérique, de l'aide à apporter aux pays en développement afin qu'ils obtiennent une croissance durable et des politiques en matière de revenu pour la retraite (figurant au chapitre III.), sont des contributions à la suite donnée par l'Organisation au mandat sur le développement durable, conformément à la décision de mai 2001 du Conseil au niveau ministériel.

représente qu'un cinquième de celle de la zone de l'OCDE, et l'intensité des émissions de dioxyde d'azote, un quart seulement (tableau 29). Les émissions du secteur de l'électricité par kilowatt-heure d'électricité produite ne représentent que 5 à 15 pour cent des niveaux enregistrés dans des pays comme les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie (Higuchi, 2001). Néanmoins, le

Tableau 29. Principaux indicateurs de la pollution atmosphérique

| | Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 ¹ | | | Niveau des émissions, 1999 ² | | | Amélioration du rendement, 1990-1999 | |
|---------------------|--|-----------------|-------------|---|-----------------|------------|--|---------------------------------|
| | Dioxyde de soufre | Dioxyde d'azote | COV | Dioxyde de soufre | Dioxyde d'azote | COV | Dioxyde de soufre par unité d'électricité produite | Dioxyde d'azote par véhicule |
| | Pourcentage par an | | | Grammes par dollar de PIB | | | | |
| Australie | 3.1 | -1.9 | -2.9 | 3.9 | 5.5 | 4.1 | n.d. | n.d. |
| Autriche | -10.2 | -3.5 | -6.5 | 0.2 | 0.9 | 1.2 | -77.2 | -32.5 |
| Belgique | -9.2 | -3.6 | -4.8 | 0.8 | 1.2 | 1.1 | -64.4 | -22.6 |
| Canada | -5.3 | -2.8 | -2.9 | 3.2 | 2.6 | 3.5 | n.d. | n.d. |
| République tchèque | -19.1 | -6.6 | -5.7 | 2.1 | 3.0 | 1.9 | n.d. | n.d. |
| Danemark | -14.2 | -4.9 | -5.2 | 0.4 | 1.6 | 1.0 | -79.8 | -38.9 |
| Finlande | -13.0 | -3.8 | -4.1 | 0.7 | 2.1 | 1.4 | -65.3 | -28.7 |
| France | -8.3 | -3.8 | -5.1 | 0.5 | 1.2 | 1.4 | -52.0 | -37.8 |
| Allemagne | -20.1 | -7.1 | -8.8 | 0.4 | 0.9 | 0.9 | -85.2 | -43.7 |
| Grèce | -1.4 | -0.3 | -0.2 | 3.6 | 2.5 | 2.6 | -4.6 | -22.3 |
| Hongrie | -6.1 | -1.1 | -3.8 | 5.5 | 2.1 | 1.4 | n.d. | n.d. |
| Islande | -1.1 | -1.7 | -4.9 | 3.7 | 3.9 | 1.4 | n.d. | n.d. |
| Irlande | -8.1 | -6.3 | -7.9 | 1.7 | 1.3 | 1.0 | -35.8 | -19.0 |
| Italie | -7.6 | -4.3 | -4.4 | 0.8 | 1.2 | 1.4 | -52.8 | -31.3 |
| Japon | -1.7 | -1.3 | -2.4 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | n.d. | n.d. |
| Corée | -8.9 | -3.3 | -9.7 | 1.6 | 1.9 | 0.2 | n.d. | n.d. |
| Luxembourg | -18.7 | -9.1 | -7.9 | 0.2 | 0.9 | 0.9 | n.d. | n.d. |
| Mexique | -0.4 | -0.9 | -9.3 | 1.6 | 1.6 | 1.4 | n.d. | n.d. |
| Pays-Bas | -10.1 | -6.5 | -8.8 | 0.3 | 1.1 | 0.7 | -50.2 | |
| Nouvelle-Zélande | -0.4 | -0.5 | -1.6 | 0.7 | 3.0 | 2.6 | n.d. | n.d. |
| Norvège | -9.7 | -2.8 | -1.8 | 0.2 | 2.0 | 3.0 | n.d. | n.d. |
| Pologne | -10.0 | -6.6 | -4.8 | 5.1 | 2.8 | 2.2 | n.d. | n.d. |
| Portugal | -2.1 | -0.9 | 0.1 | 2.4 | 2.3 | 3.1 | -17.7 | -18.3 ³ |
| République slovaque | -13.7 | -7.4 | -5.6 | 3.3 | 2.4 | 2.0 | n.d. | n.d. |
| Espagne | -5.8 | -2.1 | -3.5 | 2.2 | 1.7 | 3.6 | -39.4 | -14.4 |
| Suède | -8.3 | -4.3 | -3.9 | 0.3 | 1.3 | 2.1 | -26.0 | |
| Suisse | -6.0 | -5.4 | -6.3 | 0.1 | 0.5 | 0.9 | n.d. | n.d. |
| Turquie | 3.2 | 1.0 | 0.0 | 3.4 | 2.3 | 1.6 | n.d. | n.d. |
| Royaume-Uni | -13.9 | -7.9 | -6.6 | 1.0 | 1.3 | 1.4 | -72.8 | -51.0 |
| États-Unis | -5.5 | -2.5 | -4.7 | 2.0 | 2.7 | 1.9 | n.d. | n.d. |
| Union européenne | -11.1 | -5.0 | -5.3 | 0.8 | 1.2 | 1.5 | | |
| OCDE Europe | -10.1 | -4.8 | -5.0 | 1.2 | 1.4 | 1.5 | | |
| OCDE | -6.7 | -2.9 | -4.4 | 1.5 | 1.9 | 1.6 | | |

Note : Pour calculer la moyenne de l'OCDE, on a utilisé les chiffres de la dernière année disponible pour les pays pour lesquels on ne disposait pas de données pour 1990 ou 1999. Les données estimées pour 1999 représentent environ 5 % du total de la zone. Le PIB est mesuré aux prix de 1995. Les agrégations de plusieurs pays utilisent les taux de change de 1995 à parité de pouvoir d'achat.

1. Australie : 1995-99 pour le dioxyde de soufre ; Nouvelle-Zélande : 1990-98 ; Mexique : 1994-98 pour le dioxyde de soufre et les COV et 1990-98 pour le dioxyde d'azote ; Slovaquie : 1990-98 pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote et 1990-97 pour les COV.
2. 1998 pour le Mexique et la Nouvelle-Zélande et pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote en Slovaquie ; 1997 pour les COV en Slovaquie.
3. Entre 1990 et 1997 pour le Portugal.

Source : Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) ; Organisation mondiale de la santé ; OCDE (2002a).

niveau de particules dans l'air n'a baissé que lentement. En 1998, seul un faible pourcentage des stations de contrôle en bordure de route ont enregistré des niveaux de pollution inférieurs à la norme de qualité de l'environnement – 3 pour cent dans la région de Tokyo et 30 pour cent dans la région de Kansai (Tanaka, 2002).

Action des pouvoirs publics

Les médiocres résultats obtenus du point de vue de la pollution par les particules s'expliquent pour l'essentiel par la réticence à réduire suffisamment la teneur en soufre du carburant diesel pour permettre l'utilisation de filtres à particules. Pas plus tard qu'en 1997, la teneur maximale en soufre autorisée pour le carburant diesel était de 500 ppm et il était possible de vendre ce carburant mélangé avec du fioul lourd – particulièrement polluant. L'action récente des pouvoirs publics a permis de réduire encore les émissions des véhicules. Ce résultat est peut-être à mettre à l'actif du succès croissant remporté par les groupements de citoyens qui intentent collectivement des procès devant les tribunaux en vue d'obtenir de l'administration centrale et des collectivités locales d'importantes indemnités pour défaut de protection de la santé publique contre la pollution due à la circulation automobile et plus particulièrement aux particules. La teneur maximale en soufre est maintenant en cours de réduction et sera ramenée à 50 ppm en 2005, le Conseil central de l'environnement recommandant qu'elle soit encore abaissée à 10 ppm d'ici 2007. Le carburant diesel serait alors plus propre qu'aux États-Unis et en Europe.

Le gouvernement a par ailleurs accéléré l'adoption de nouvelles normes d'émission. Pour les véhicules à essence, ces normes seront les mêmes que celles qui sont prévues aux États-Unis mais elles seront plus strictes qu'en Europe. Cependant, pour les véhicules utilisant du diesel lourd, les nouvelles normes concernant les particules sont moins sévères que celles qui seront appliquées aux États-Unis en 2007. Pour progresser encore dans la lutte contre la pollution, le Japon devra mettre sur le marché du carburant diesel ultra épuré. Avant 2001, les normes d'émission pour les véhicules existants ne concernaient que le NO₂ et le gouvernement a donc adopté une loi en 2001 qui limite les émissions de particules des véhicules existants dans les grandes zones urbaines. À partir d'octobre 2003, les véhicules qui dépassent le plafond fixé par la loi ne pourront pas être immatriculés dans ces agglomérations. De plus, les compagnies pétrolières ont commencé, en avril 2003, sur une base volontaire, à approvisionner l'ensemble du pays en carburant à faible teneur en soufre. En outre, depuis octobre 2003, le gouvernement de la région métropolitaine de Tokyo interdit aux véhicules diesel qui ne respectent pas les normes d'émission locales de circuler dans l'agglomération de Tokyo. Cette approche réglementaire dans les grandes zones urbaines est allée de pair avec une modification de la fiscalité automobile

dans l'ensemble du pays. En 2001, la taxe automobile applicable aux véhicules anciens (11 ans pour les véhicules au diesel et 13 ans pour ceux à essence) a été relevée de 10 pour cent. Elle a été réduite de 50 pour cent pour les véhicules dont il est certifié qu'ils ont une faible consommation et un faible niveau d'émissions. De plus, les véhicules utilisant des sources d'énergie alternatives (électricité, gaz naturel, méthanol et véhicules hybrides) peuvent bénéficier d'une réduction de 50 pour cent de la taxe.

Le problème est moindre en ce qui concerne les sources fixes de polluants atmosphériques. Les contrôles sont rigoureux, en particulier pour les grandes installations industrielles. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique rend obligatoire l'utilisation de la meilleure technologie disponible. Dans le secteur de l'électricité, presque toutes les centrales à charbon sont maintenant dotées de la technologie récente, contrairement à l'Europe et aux États-Unis, où une forte proportion des centrales ne sont pas équipées de systèmes de pointe pour la lutte contre la pollution (Smith, 2001). On estime que l'utilisation systématique de la meilleure technologie et la mise aux normes des installations existantes ont majoré de 19 pour cent le coût de l'électricité produite à partir du charbon (Wu, 2001). Bien qu'il n'y ait pas d'estimations des avantages de la lutte contre la pollution atmosphérique causée par les centrales électriques au charbon, des estimations européennes semblent indiquer que ces coûts sont probablement inférieurs aux avantages. Les grandes usines sont aussi assujetties à ces limites et il est procédé à des inspections régulières afin de vérifier que les normes sont respectées. Des tentatives limitées ont été faites pour recourir à des instruments économiques en favorisant un certain nombre de technologies de lutte contre la pollution.

Conclusions

Pour ce qui est des sources de pollution stationnaires, on devrait arriver à réduire encore les émissions en utilisant des instruments économiques qui soient efficaces par rapport à leur coût. Le recours à de tels instruments pour réduire la pollution due aux transports a été envisagé dans un rapport du gouvernement de 1999, et un certain nombre de mesures ont été prises dans ce sens, avec notamment l'établissement d'un lien entre la taxe automobile et les caractéristiques de pollution. Un autre pas dans cette direction inciterait fortement à réduire la pollution et pourrait être particulièrement utile pour réduire les émissions des sources stationnaires à moindre coût. Le recours à des redevances routières, actuellement envisagé par le Conseil central de l'environnement, pourrait avoir des effets positifs du point de vue environnemental dans la mesure où une diminution des encombrements pourrait faire reculer la pollution. Avec le perfectionnement des moyens de contrôle des véhicules, il devrait être possible, dans l'avenir, de faire payer des droits pour toutes les routes et pas seulement pour les axes routiers à

péage, ce qui éviterait le détournement de la circulation. Par ailleurs, les redevances routières pourraient tenir compte des caractéristiques de pollution des véhicules en utilisant les données relevées lors de l'inspection de ces derniers. Il faudrait donc étudier activement cette solution. On peut s'attendre à des améliorations plus immédiates du fait du renforcement des mesures réglementaires, par exemple en envisageant de nouvelles réductions des limites imposées aux émissions des camions, et il faudrait développer sans tarder l'utilisation de carburant diesel ultra épuré.

Aider les pays en développement à parvenir à une croissance durable

Principaux problèmes

Le recul de la pauvreté dans les pays extérieurs à la zone de l'OCDE contribuera à la réalisation d'un développement durable à l'échelle mondiale. S'il est vrai que c'est aux pays en développement eux-mêmes qu'il incombe au premier chef d'améliorer leur niveau de vie, les politiques commerciales et les politiques d'aide des pays de l'OCDE peuvent contribuer à lutter contre la pauvreté dans ces pays. Pour le Japon, il s'agit essentiellement d'orienter sa politique commerciale et sa politique d'aide de façon à permettre aux régions rurales des pays en développement de tirer profit de l'intégration dans l'économie mondiale, de la même manière qu'il a fait profiter de son action une grande part de la population urbaine des pays asiatiques en développement.

Résultats

L'économie japonaise s'est nettement ouverte aux échanges avec les pays en développement au cours de la décennie écoulée. Les importations en provenance de ces pays ont représenté l'équivalent de plus de 2.5 pour cent du PIB en 2001, le taux de pénétration sur le marché ayant doublé durant dix années précédentes (tableau 30). Cette progression reflète l'intégration de plus en plus étroite du Japon avec les pays d'Asie du Sud-Est et la Chine. L'expansion des importations de produits manufacturés originaires de ces pays a été particulièrement rapide, notamment pour les textiles et l'habillement, secteur dans lequel les importations en provenance des pays en développement à faible revenu représentent maintenant trois quarts des importations totales dans cette catégorie (tableau 31). Les importations de denrées alimentaires en provenance des pays en développement sont elles aussi importantes, surtout celles originaires des pays les moins avancés, et elles représentent l'équivalent d'un cinquième de la valeur ajoutée des de l'agriculture et de la pêche au Japon, le poisson étant le principal groupe de produits. Au total, les importations en provenance des pays en développement, rapportées au PIB, sont légèrement supérieures à celles des États-Unis mais inférieures à celles de l'Union européenne.

Tableau 30. **Importations de produits non énergétiques en provenance de pays en développement**

| | Ensemble des pays en développement | | Pays les moins avancés | Autres pays à faible revenu | Pays à revenu moyen inférieur | Pays à revenu moyen supérieur |
|---------------------|------------------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Millions de \$EU | Pourcentage du PIB | Pourcentage du PIB | | | |
| Australie | 11 935 | 3.24 | 0.03 | 1.92 | 0.69 | 0.60 |
| Canada | 17 174 | 2.47 | 0.04 | 1.45 | 0.52 | 0.47 |
| République tchèque | 2 569 | 4.49 | 0.06 | 2.39 | 0.77 | 1.28 |
| Hongrie | 3 329 | 6.42 | 0.07 | 3.15 | 1.34 | 1.87 |
| Islande | 204 | 2.69 | 0.03 | 1.14 | 0.66 | 0.87 |
| Japon | 106 624 | 2.55 | 0.02 | 1.64 | 0.52 | 0.38 |
| Corée | 25 848 | 6.12 | 0.03 | 3.62 | 1.14 | 1.33 |
| Mexique | 6 526 | 1.06 | 0.00 | 0.16 | 0.22 | 0.68 |
| Nouvelle-Zélande | 2 066 | 4.09 | 0.03 | 2.41 | 0.93 | 0.72 |
| Norvège | 2 803 | 1.67 | 0.07 | 0.82 | 0.36 | 0.42 |
| Pologne | 4 179 | 2.37 | 0.09 | 1.25 | 0.40 | 0.63 |
| République slovaque | 667 | 3.26 | 0.02 | 1.63 | 0.58 | 1.03 |
| Suisse | 4 266 | 1.74 | 0.04 | 0.82 | 0.47 | 0.42 |
| Turquie | 4 469 | 3.07 | 0.04 | 1.38 | 1.08 | 0.57 |
| États-Unis | 234 573 | 2.33 | 0.05 | 1.28 | 0.53 | 0.47 |
| Union européenne | 226 504 | 2.86 | 0.14 | 1.28 | 0.72 | 0.71 |
| OCDE | 653 736 | 2.59 | 0.07 | 1.37 | 0.60 | 0.56 |

Source : Base de données des statistiques mensuelles du commerce international de l'OCDE.

Alors que, du point de vue des échanges, le Japon se classe dans la moyenne, il a été, en niveau absolu, le plus important donneur d'aide publique au développement (APD) dans les années 90. Cependant, les versements nets ont commencé de diminuer en 2001, et les budgets de l'État pour 2002 et 2003 prévoyaient de nouvelles réductions, ramenant les dépenses au titre de l'aide à leur niveau le plus bas depuis dix ans. En 2002, l'aide au développement représentait 0.23 pour cent du Revenu national brut contre 0.22 pour cent pour l'ensemble des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Près de 17 pour cent de l'aide bilatérale au développement était liée en 2002¹³⁶. Les dépenses d'APD bilatérale du Japon sont concentrées sur les pays en développement d'Asie (55 pour cent), principalement les membres de l'ANASE et la Chine (32 pour cent). De ce fait, une part relativement faible de l'aide va aux pays les moins avancés (16 pour cent) en comparaison du flux en provenance des membres du CAD (26 pour cent). La structure des dépenses est orientée vers le financement de grands projets d'infrastructure (ainsi que d'un certain nombre de projets ruraux de petite taille) au moyen de prêts (tableau 32), plus de la moitié des prêts totaux entrant dans cette catégorie, contre moins de 10 pour cent dans les autres pays¹³⁷. Les

Tableau 31. **Importations japonaises de produits non énergétiques en provenance des pays en développement**

Pourcentage des importations totales en 2001

| | Pays à faible revenu | | Pays à revenu moyen | | Ensemble des pays en développement | Reste du monde | Monde | Croissance nominale annuelle 1991-2001 |
|-----------------------------------|----------------------|--------|---------------------|-----------|------------------------------------|----------------|-------|--|
| | Moins avancés | Autres | Inférieur | Supérieur | | | | |
| Par produit | | | | | | | | |
| Produits alimentaires et boissons | 0.7 | 19.2 | 10.0 | 4.7 | 34.6 | 65.4 | 100 | -4.3 |
| Matières premières ¹ | 0.4 | 16.6 | 9.2 | 14.7 | 40.9 | 59.1 | 100 | -1.1 |
| Textiles et habillement | 0.5 | 76.9 | 2.5 | 1.0 | 80.9 | 19.1 | 100 | 13.3 |
| Autres produits manufacturés | 0.1 | 19.2 | 8.0 | 5.4 | 32.7 | 67.3 | 100 | 14.2 |
| Total | 0.2 | 24.6 | 7.9 | 5.7 | 38.3 | 61.7 | 100 | 9.6 |
| Par région | | | | | | | | |
| Produits alimentaires et boissons | 47.7 | 12.1 | 19.7 | 13.0 | 23.1 | | | |
| Matières premières ¹ | 14.4 | 5.6 | 9.7 | 21.5 | 12.8 | | | |
| Textiles et habillement | 20.0 | 30.3 | 3.0 | 1.8 | 13.8 | | | |
| Autres produits manufacturés | 18.0 | 52.0 | 67.6 | 63.8 | 50.3 | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | | | |

1. À l'exception des produits énergétiques.

Source : Base de données des statistiques mensuelles du commerce international de l'OCDE.

entrées annuelles brutes de prêts d'APD japonais dans six pays d'Asie (Chine, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande et Vietnam) ont représenté environ 0.6 pour cent du stock de capital de ces pays dans les années 90 (Kawasaki, 2002).

Action des pouvoirs publics

Dans le secteur manufacturier, la politique commerciale est restée axée sur l'ouverture (tableau 33). La principale exception à ce schéma général est le secteur des textiles et de la chaussure, où les droits de douane et les équivalents tarifaires des contingents restent élevés et nettement supérieurs à ceux de l'Europe et des États-Unis. Par ailleurs, les pics tarifaires pour ces produits sont beaucoup plus marqués que dans les autres grands pays. En ce qui concerne les autres produits manufacturés, c'est l'inverse, le droit de douane moyen étant plus bas que dans l'Union européenne et aux États-Unis et l'incidence des pics tarifai-

Tableau 32. **Structure de l'aide publique au développement du Japon**
En pourcentage de l'APD totale en 2000

| | Dons | Coopération technique | Prêts (bruts) | Total |
|--|-------------|-----------------------|---------------|--------------|
| Infrastructures sociales | 3.0 | 9.3 | 12.5 | 24.8 |
| Éducation | 1.0 | 5.4 | 0.0 | 6.4 |
| Santé | 1.0 | 1.2 | 0.0 | 2.2 |
| Approvisionnement en eau et assainissement | 0.7 | 0.6 | 12.2 | 13.5 |
| Autres infrastructures sociales | 0.3 | 2.1 | 0.4 | 2.8 |
| Infrastructures économiques | 2.7 | 1.8 | 27.2 | 31.7 |
| Transport et entreposage | 2.4 | 0.7 | 19.6 | 22.7 |
| Énergie | 0.2 | 0.3 | 5.6 | 6.0 |
| Autres infrastructures économiques | 0.1 | 0.9 | 2.0 | 3.0 |
| Secteurs productifs | 2.3 | 4.4 | 1.7 | 8.4 |
| Agriculture, sylviculture, pêcheries | 2.3 | 2.4 | 1.5 | 6.2 |
| Autres secteurs productifs | 0.0 | 2.0 | 0.2 | 2.2 |
| Aide multisectorielle | 0.2 | 0.7 | 5.1 | 6.0 |
| Sous-total | 8.1 | 16.3 | 46.6 | 70.9 |
| Autres | 5.3 | 10.9 | 12.9 | 29.1 |
| Total | 13.4 | 27.1 | 59.5 | 100.0 |
| Total (pourcentage du PIB) | 0.04 | 0.08 | 0.17 | 0.29 |

Source : Ministère des Affaires étrangères, *Aide publique au développement du Japon*, 2001.

res étant moins forte que dans les autres grandes nations commerçantes. Les mesures antidumping sont moins utilisées que dans les autres grands pays et les droits appliqués sont plus faibles qu'ailleurs (Bouët *et al.* 2001). On observe une faible dispersion géographique des droits de douane du fait de l'absence, jusqu'à une époque récente, d'accords commerciaux préférentiels bilatéraux ou régionaux.

Le Japon accorde d'importantes concessions tarifaires aux pays en développement. En 1999, dans le cadre de son système généralisé de préférences (SGP) pour les pays en développement, il a réduit le droit de douane moyen du régime de la nation la plus favorisée (NPF) de 2 points (tableau 33), mais l'importance de cette concession est souvent limitée par des contingents. Dans bien des cas, ces contingents ne sont pas complètement remplis, en raison peut-être du coût du respect des réglementations relatives aux règles d'origine par rapport à l'avantage que procure l'entrée à un taux de droit de douane inférieur au taux NPF. Le régime applicable aux produits manufacturés a été légèrement assoupli en avril 2003, avec une réduction du nombre de concessions limitées par les pla-

Tableau 33. Les droits de douane dans les grandes régions commerciales
1999, en pourcentage

| | Japon | Canada | UE | États-Unis |
|--|----------|------------|-------|------------|
| Groupe A | | | | |
| Taux moyen de la nation la plus favorisée | 4.3 | 8.3 | 7.4 | 5.0 |
| Taux moyen pour les pays les moins avancés | 1.7 | 4.4 | 0.9 | 1.8 |
| Taux moyen du système généralisé de préférence | 2.3 | 6.2 | 3.6 | 2.4 |
| Groupe B | | | | |
| Pic tarifaire moyen | 27.8 | 30.5 | 40.3 | 20.8 |
| Pourcentage des importations totales soumises à des pics tarifaires | 4.9 | 4.6 | 3.4 | 4.6 |
| Pourcentage des importations totales en provenance des pays bénéficiaires du système généralisé de préférence et des pays ayant un régime de faveur sujets à des pics tarifaires | 2.8 | 4.8 | 4.9 | 6.6 |
| Produit des droits de douane sur les produits sur lesquels il existe des pics tarifaires (milliards de \$) | 6.3 | 1.6 | 8.9 | 5.4 |
| Pourcentage des recettes dû aux pays bénéficiant du système généralisé de préférence | 22 | 44 | 48 | 85 |
| Groupe C | | | | |
| Nombre de contingents tarifaires ¹ | 20 | 87 | 54 | 21 |
| Taux moyen hors contingent | 235 | 169 | 60 | 42 |
| Droit moyen anti-dumping | 9.9 | 35.6 | 29.1 | 22.2 |
| Nombre de lignes tarifaires soumises à des droits antidumping | 42 | 339 | 260 | 566 |
| Pays le plus souvent sujet à des droits antidumping | Pakistan | États-Unis | Chine | Japon |

1. Exclut les textiles et l'habillement.

Source : Groupes A et B, Hoekman *et al.* (2002). Panel C, Bouët *et al.* (2001).

fonds contingentaires et une réduction des droits de douane pour 28 produits. En même temps, le nombre de produits agricoles bénéficiant du SGP a été augmenté notablement. De plus, le gouvernement a abaissé les droits de douane frappant les importations en provenance des pays les moins avancés (PMA), 1 pour cent seulement des leurs produits manufacturés étant maintenant soumis à un droit de douane ou à un contingent. Il a également étendu les concessions offertes aux produits agricoles et de la pêche des PMA. Du fait de ces concessions, la part des

Tableau 34. Principaux exportateurs de riz : indicateurs de production et de revenu

| | Production | Exportations nettes | | PIB agricole | Emploi agricole | Valeur ajoutée agricole par personne |
|--------------|--------------------|---------------------|------------------------------|----------------------|-----------------|--------------------------------------|
| | Millions de tonnes | Millions de tonnes | Pourcentage de la production | Pourcentage du total | | \$ par jour, aux prix de 1995 |
| | 2001 | | | 1999 | | |
| Thaïlande | 27.0 | 7.7 | 28.5 | 11.3 | 48.5 | 2.5 |
| Vietnam | 32.0 | 3.7 | 11.7 | 25.4 | 70.0 | 0.7 |
| Pakistan | 5.8 | 2.4 | 41.4 | 25.2 | 47.3 | 1.7 |
| États-Unis | 9.8 | 2.2 | 22.7 | 1.4 | 2.6 | 92.3 |
| Inde | 139.7 | 2.2 | 1.6 | 23.9 | 60.0 | 1.1 |
| Chine | 179.3 | 1.7 | 1.0 | 17.6 | 47.5 | 0.9 |
| Myanmar | 21.9 | 0.9 | 4.2 | n.d. | 62.7 | .. |
| Uruguay | 1.0 | 0.8 | 78.7 | 5.6 | 3.9 | 22.8 |
| Égypte | 5.2 | 0.7 | 13.5 | 16.3 | 29.8 | 3.5 |
| Australie | 1.6 | 0.6 | 33.9 | 3.0 | 4.9 | 95.1 |
| Italie | 1.3 | 0.5 | 38.2 | 2.8 | 5.5 | 71.5 |
| Argentine | 0.9 | 0.3 | 40.5 | 4.4 | 0.8 | 28.3 |
| Guyane | 0.5 | 0.2 | 42.2 | 29.7 | n.d. | 10.2 |
| Espagne | 0.9 | 0.2 | 22.5 | 3.5 | 7.3 | 60.1 |
| Équateur | 1.3 | 0.1 | 6.2 | 12.2 | 7.3 | 4.8 |
| Surinam | 0.2 | 0.1 | 29.9 | 9.4 | 5.6 | 5.8 |
| Venezuela | 0.8 | 0.0 | 5.6 | 4.7 | n.d. | 14.0 |
| Grèce | 0.2 | 0.0 | 26.1 | 6.9 | 17.8 | 37.4 |
| Japon | 11.3 | -0.1 | -0.8 | 1.5 | 5.2 | 82.5 |

Source : FAO, Base de données sur la production agricole et le commerce; Indicateurs du développement mondial, et sources nationales.

importations en provenance des PMA qui est exempte de droits et de contingents est passée de 83 à 93 pour cent.

La politique commerciale du Japon concernant les produits agricoles vise deux objectifs qui sont nettement différents de ceux fixés pour le secteur manufacturier. Le droit de douane (non pondéré) moyen applicable aux produits agricoles était de 23 pour cent en avril 2002, mais d'autres systèmes de pondération peuvent aboutir à des moyennes plus élevées (Walkenhorst et Dihel, à paraître). En outre, il existe 95 lignes tarifaires pour lesquelles les droits de douane varient entre 47 et 1 739 pour cent (OMC, 2002). Ce degré élevé de protection a conduit à un soutien général aux producteurs de plus de 1 pour cent du PIB en 2001, représentant 59 pour cent de la valeur de la production agricole locale, contre 35 et 21 pour cent dans l'Union européenne et aux États-Unis, respectivement. Ce degré

Tableau 35. **Effets sociaux d'une libéralisation agricole complète par les pays développés**

| | Ensemble de l'économie | Secteur rural | Secteur urbain | Ensemble de l'économie | Secteur rural | Secteur urbain |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------|----------------|--------------------------|---------------|----------------|
| | Millions de \$, au prix de 1997 | | | Pourcentage de variation | | |
| États-Unis | 5.0 | 5.5 | -0.5 | 0.05 | 4.8 | -0.01 |
| Europe occidentale | 17.0 | -28.8 | 45.8 | 0.17 | -15.5 | 0.47 |
| Pays d'Asie à haut revenu | 22.1 | -34.4 | 56.5 | 0.34 | -36.6 | 0.88 |
| Canada | 4.2 | 2.1 | 2.1 | 0.55 | 15.4 | 0.28 |
| Australie et Nouvelle-Zélande | 7.7 | 7.8 | -0.1 | 1.23 | 41.5 | -0.02 |
| Argentine | 3.6 | 6.6 | -3.0 | 0.79 | 15.5 | -0.73 |
| Brésil | 3.2 | 5.7 | -2.5 | 0.32 | 7.0 | -0.27 |
| Chine | -0.7 | 7.9 | -8.6 | -0.04 | 2.0 | -0.63 |
| Inde | 1.6 | 4.9 | -3.3 | 0.23 | 3.3 | -0.60 |
| Autres pays d'Asie de l'Est | 0.6 | 1.5 | -0.9 | 0.07 | 1.4 | -0.12 |
| Autres pays d'Amérique latine | 9.2 | 15.3 | -6.1 | 0.72 | 15.2 | -0.52 |
| Europe orientale et Asie centrale | 3.2 | 7.7 | -4.5 | 0.22 | 10.8 | -0.33 |
| Afrique sub-saharienne | 1.8 | 3.4 | -1.6 | 0.57 | 6.3 | -0.61 |
| Reste du monde | 3.6 | 10.3 | -6.7 | 0.22 | 6.8 | -0.45 |
| Pays à revenu moyen inférieur | 26.0 | 63.4 | -37.4 | 0.27 | 5.5 | -0.44 |
| Pays à revenu élevé | 56.1 | -47.7 | 103.8 | 0.20 | -11.2 | 0.38 |
| Monde | 82.1 | 15.7 | 66.4 | 0.21 | 1.0 | 0.18 |

Note : Les variations sont mesurées par rapport à une économie mondiale de référence en 2015.

Source : Beghin et al. (2003).

de soutien a été assez constant ces quinze dernières années. En revanche sa valeur réelle a baissé d'environ 20 pour cent étant donné que les importations ont augmenté et que la valeur ajoutée dans le secteur agricole a chuté de 25 pour cent sur les cinq années s'achevant à l'exercice 2001. Le gouvernement a admis la nécessité de modifier encore sa politique agricole pour faire plus largement jouer les forces du marché. Qui plus est, le Japon a déjà réduit la mesure globale du soutien (MGS) intérieur pour le ramener à moins de 20 pour cent du niveau consolidé dans les accords de l'OMC, la formation des prix sur les marchés intérieurs du riz étant davantage déterminée par le jeu de l'offre et de la demande.

Du point de vue des débouchés commerciaux de certains pays en développement, le marché du riz pose un problème particulier. Les principaux exportateurs de riz sont des pays en développement dont l'agriculture utilise une forte proportion de main-d'œuvre à faible revenu (tableau 34). Cependant, la capacité

de ces pays d'accéder au marché japonais du riz est limitée par le taux marginal des droits de douane qui, en août 2002, atteignait 389 pour cent pour le riz rond et 660 pour cent pour les autres qualités de riz¹³⁸, et par le fait que bon nombre de ces pays sont actuellement incapables de produire la variété de riz consommée au Japon. En principe, les pays en développement pourraient bénéficier de concessions d'accès au marché appliquées de manière non discriminatoire, comme l'exigent les règles nationales et internationales. Le Japon a accepté d'autoriser des importations équivalant à 7.2 pour cent de la consommation intérieure de l'année de référence d'ici 2000. Au cours de la période 1995-2001, les principaux exportateurs dans le cadre de ce dispositif ont été les États-Unis, la Thaïlande, l'Australie et la Chine, le Japon accaparant la rente liée aux contingents sur le riz importé en recourant à un organisme de commerce d'État, approuvé selon les règles de l'OMC, pour gérer le marché¹³⁹. La croissance de ces importations n'a que partiellement pesé sur les marchés nationaux, un quart du riz étranger ayant été utilisé pour respecter les engagements d'aide alimentaire. Selon des chiffres de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, les exportations de riz avaient augmenté jusqu'à représenter en 2001 l'équivalent de 90 pour cent des importations, bien que ce pourcentage varie sensiblement d'une année sur l'autre. Ainsi, bien que le Japon soit le neuvième plus grand importateur brut de riz parmi les pays importateurs nets du fait du programme d'accès au marché, il n'est que le 51^e plus grand importateur net. La suppression des contingents et des organismes de commerce d'État et l'application d'un droit de douane équivalent, estimé à 120 pour cent par Kagatsume (2002), pourrait améliorer encore l'accès au marché, mais il serait difficile de fixer un équivalent tarifaire précis.

À la limite la libéralisation totale des marchés agricoles au Japon ainsi que dans d'autres régions à revenu élevé aurait un profond impact sur les pays en développement parce qu'elle transformerait les marchés agricoles mondiaux, notamment celui du riz, et parce qu'elle accroîtrait les revenus dans les zones rurales des pays en développement. Si les pays en développement entreprenaient de leur côté de réformer leurs propres marchés agricoles, les avantages découlant d'une libéralisation des marchés des pays à revenu élevé s'en trouveraient encore accrus. L'amélioration des revenus concernerait essentiellement le secteur rural de ces pays et les populations citadines d'Europe occidentale et du Japon (tableau 35)¹⁴⁰. Les gains pour les agriculteurs à faible revenu pourraient être partiellement compensés par des pertes parmi les groupes urbains des pays en développement du fait de l'élévation des cours sur les marchés mondiaux. Les secteurs ruraux des pays d'Europe occidentale et des pays d'Asie à revenu élevé seraient également perdants. L'ampleur de la baisse des revenus ruraux et des prix fonciers au Japon, même si les agriculteurs de ce pays ne tirent que 20 pour cent de leur revenu des activités agricoles, laisse penser que la libéralisation des marchés agricoles pourrait rendre nécessaire une augmentation compensatoire des transferts de revenu à certains agriculteurs pour qu'ils puissent fournir un cer-

tain nombre de services environnementaux. La multifonctionnalité de la production agricole pourrait influencer le rythme et l'ampleur de la libéralisation de l'agriculture.

La politique du Japon en matière d'aide extérieure est fortement influencée par le propre processus de développement de ce pays entre 1946 et le début des années 60. L'accent est fortement mis sur le fait que l'aide doit compléter une stratégie d'effort autonome dans chaque pays bénéficiaire. La proportion élevée des prêts dans le programme d'aide est considérée comme une incitation à faire en sorte que les fonds soient utilisés de manière efficace. Du point de vue de l'avantage pour les bénéficiaires, la valeur de ces prêts dépend des conditions dont ils sont assortis et du degré d'ouverture des marchés de capitaux privés à l'égard du pays concerné. On ne dispose pas d'estimations sur l'importance des éléments de libéralité. On a constaté ces derniers temps une diminution de la part de l'aide accordée sous forme de prêts. Des programmes tels que le soutien au plan d'action du G8 en faveur de l'Afrique et à l'initiative d'Okinawa sur les maladies infectieuses entraîneront probablement un élargissement de la part de l'aide consacrée à des objectifs sociaux.

Un effort majeur est actuellement engagé pour rendre l'utilisation de l'aide plus efficiente. Cette initiative est née du manque de transparence des modalités suivies pour décider de financer ou non un projet donné. Le gouvernement a donc opté pour un système plus visible de fixation des priorités. En outre, l'effort consacré à l'évaluation des projets une fois qu'ils sont menés à leur terme doit être accru. Des experts extérieurs participent à toutes les évaluations et procèdent à des visites sur place. Par ailleurs, comme l'aide est versée par un certain nombre d'institutions relevant du ministère des Affaires étrangères, les activités d'évaluation des différents organismes doivent être mieux coordonnées. Enfin, on veillera davantage à ce que les enseignements tirés des évaluations soient mis à profit dans l'élaboration de la politique d'aide. Il faut cependant prendre davantage en compte l'impact des autres mesures gouvernementales, notamment dans le secteur agricole, sur le processus de développement.

Conclusions

Les revenus des pays asiatiques en développement ont bénéficié de la plus large ouverture de la politique commerciale du Japon dans le secteur manufacturier. Des efforts supplémentaires devront cependant être faits pour abaisser les droits de douane dans les domaines des textiles, de l'habillement et de la chaussure. Par ailleurs, l'ouverture du marché agricole favoriserait le développement rural des autres pays d'Asie et renforcerait la cohérence de la politique japonaise dans le domaine du développement. En particulier, les régimes préférentiels d'accès au marché associés à des droits de douane marginaux élevés devraient être remplacés par des équivalents tarifaires qui pourraient être réduits

progressivement au fil du temps, encore qu'il ne faille pas minimiser la difficulté de fixer de tels équivalents avec précision. En ce qui concerne l'aide au développement, il faut saluer l'acceptation par le Japon des objectifs du Millénaire. Il importe d'obtenir le soutien de l'opinion aux politiques d'aide en améliorant la transparence et l'efficacité des programmes car c'est le seul moyen de permettre à l'aide au développement de retrouver rapidement ses niveaux du passé, condition nécessaire à la réalisation des objectifs du Millénaire. On pourrait en outre envisager une certaine réorientation des flux d'aide vers les pays les moins avancés.

Notes

1. Aux États-Unis, les profits courants ont représenté en moyenne plus de 5 pour cent du chiffre d'affaires du secteur manufacturier.
2. Cette dichotomie se retrouve dans la plus forte variance de la rentabilité entre les branches d'activité. La Banque du Japon calcule les profits courants en pourcentage du chiffre d'affaires de 13 branches manufacturières et non manufacturières. L'écart type de cette mesure est passé de 1.7 pour l'exercice 1997 à 3.1 pour l'exercice 2002.
3. C'est ce que l'on appelle le « Tobin's q ». Un faible coefficient tend à décourager l'investissement.
4. Le coefficient de capital est passé de 1.9 à 2.5 pendant les années 90 alors qu'aux États-Unis et en Allemagne il restait stationnaire aux alentours de 1.4 et 2.5 respectivement. Néanmoins, étant donné le nombre élevé d'entreprises non viables, dont témoigne l'ampleur des créances douteuses, les chiffres officiels risquent de surestimer le stock de capital.
5. L'emploi et les rémunérations s'inscrivant tous deux en baisse, la part du travail dans le PIB nominal est tombée en 2002 à 54.1, son niveau le plus faible depuis 1996. Elle demeure cependant encore nettement supérieure au chiffre de 52.9 pour cent relevé en 1991.
6. Aussi bien la déflation (le déflateur de la consommation privée) que la consommation du secteur privé en termes réels sont calculées sur la base du taux annuel de variation entre le second semestre de 2002 et le premier semestre de 2003.
7. Le taux d'activité de la population âgée de plus de 15 ans est tombé de 62.4 pour cent en 2000 aux alentours de 60.8 pour cent au premier semestre de 2003. Si le taux d'activité et le taux d'emploi n'avaient pas varié, le taux de chômage aurait été plus élevé de 2½ points de pourcentage.
8. Le coût des soins de santé est monté de 5.2 pour cent en avril 2003, la part à la charge des chefs de famille ayant été portée de 20 à 30 pour cent au début de l'exercice pour les deux principaux régimes d'assurance maladie.
9. En août, l'indicateur tendanciel a baissé de 0.5 pour cent en glissement annuel, déduction faite des prix réglementés.
10. Néanmoins, la baisse cumulée du déflateur du PIB (6.9 pour cent depuis la fin de 1999) est relativement proche de celle du déflateur de la consommation privée (5.2 pour cent).
11. On trouvera des précisions sur la construction de ce graphique à l'annexe II.
12. On a en outre observé une légère baisse de l'épargne des ménages, qui est passée de 6.2 pour cent du PIB pendant la première moitié des années 90 à 5.2 pour cent pendant la seconde moitié. Néanmoins, ce mouvement a été compensé par une augmentation

de l'épargne des sociétés financières, de 1.2 à 2.4 pour cent du PIB au cours de la même période.

13. La baisse de l'indice implicite des prix des investissements des entreprises a été due dans une large mesure à un recul de 30 pour cent des prix des produits TIC. Les autorités tentent actuellement de déterminer si cet indicateur, qui est fondé sur un indice de type Paasche à pondération fixe (correspondant à 1997), amplifie la baisse. Elles ont l'intention d'utiliser un indice en chaîne ayant 2005 pour année de référence.
14. Il s'agit de la durée du travail pour les emplois salariés. On dispose de données pour 17 pays de l'OCDE.
15. Des taux d'intérêt réels négatifs ont été constatés à l'occasion de la moitié environ des récessions intervenues aux États-Unis depuis la guerre (Russel Jones, 2003).
16. La Banque du Japon achète les actions détenues par les banques au cours du marché. Le montant maximum de ces opérations avait été fixé initialement à 2 000 milliards de yen, mais il a par la suite été porté à 3 000 milliards. Les conditions d'admissibilité déterminent quelles actions la Banque du Japon peut acheter afin de limiter ses pertes potentielles. La banque centrale envisage de vendre toutes les actions achetées dans le cadre de ce programme entre 2007 et 2017.
17. Pour pouvoir être rachetés dans ce cadre, les titres doivent être notés BB ou mieux, ce qui implique que la Banque du Japon peut acheter des actifs présentant des risques assez élevés. Le programme devrait se poursuivre jusqu'en mars 2006.
18. Étant donné les risques accrus, la Banque du Japon est autorisée par les autorités budgétaires à conserver cette année des réserves internes plus importantes que d'habitude.
19. La participation de la nouvelle compagnie postale nationale au système de compensation de la Banque du Japon a sans doute eu pour effet d'accroître l'encours total des comptes courants auprès de la banque centrale d'au moins 2 000 milliards de yen. Bien que la Banque du Japon ait relevé de 2 000 milliards de yen la fourchette fixée comme objectif, à partir du début d'avril, le montant effectif des comptes courants a largement dépassé ce chiffre.
20. Cependant, Resona n'a pas eu recours au programme spécial de prêts de la Banque du Japon, car le groupe a pu continuer à lever des fonds sur les marchés. Par conséquent, la Banque du Japon a annoncé qu'elle mettait un terme à ce programme en juillet, lorsque la société d'assurance des dépôts a recapitalisé Resona.
21. Par exemple, en septembre 2002, le taux de l'argent au jour le jour sans garantie est soudainement passé de 0.001 à 0.067 pour cent, sous l'effet de l'augmentation de la demande à la fin de la première moitié de l'exercice budgétaire. La Banque du Japon a procédé à des injections de liquidités supérieures à son objectif afin de stabiliser les marchés.
22. Cet effet est le suivant. L'achat d'actifs relativement peu liquides, comme des obligations à long terme, par la Banque du Japon, accroît le volume d'actifs liquides détenus par des agents privés par rapport aux autres actifs. L'augmentation du stock de monnaie qui en résulte modifie l'utilité marginale de la monnaie par rapport à celle des autres actifs. Étant donné que les détenteurs de monnaie s'efforcent de rétablir l'équilibre en égalisant les ratios des utilités marginales aux prix relatifs de chaque actif, cela les conduit à acquérir d'autres actifs comme des obligations, des actions, des actifs réels et des biens durables, si bien que les prix de ces actifs augmentent. Cette augmentation des prix des actifs peut stimuler l'économie par le biais d'une augmentation de l'investissement et de la consommation.

23. S'agissant de l'efficacité du rééquilibrage des portefeuilles, on fait valoir qu'en l'absence de point de saturation de la demande de liquidités, aucune augmentation de l'offre de liquidités ne permettra de modifier les portefeuilles des agents privés puisque ceux-ci souhaiteront avoir toujours plus de liquidités (trappe à liquidités). Cependant, Kimura *et al.* (2003) font observer qu'il existe en fait un point de saturation. Par conséquent, la faiblesse de l'effet de portefeuille peut refléter une prime de risque plus élevée sur les actifs réels, due aux incertitudes liées aux créances improductives. Meltzer (2001) fait aussi valoir qu'il n'y a sans doute pas de trappe à liquidités au Japon, puisqu'il reste encore une certaine marge d'ajustement des prix des obligations à long terme et autres actifs financiers.
24. La moitié de l'augmentation des investissements nets en titres étrangers entre les exercices 2001 et 2002 a été le fait du secteur bancaire, dont les achats de ce type ont été, dans nombre de cas, adossés sur les actifs étrangers qu'il détenait déjà. Les achats de titres étrangers par les banques n'ont donc pas eu d'impact sur le marché des changes.
25. Matsuoka (2002) pense que non seulement l'effet de rééquilibrage, mais aussi l'effet de patrimoine dû aux actifs liquides, censé être plus prononcé que celui que produisent les actifs non liquides, ont sans doute contribué à soutenir la consommation privée. D'après ces estimations, une augmentation de 1 pour cent de la base monétaire détenue par les ménages pourrait faire augmenter leur consommation de 0.05 pour cent.
26. La Banque du Japon (2003b) considère que la relation entre le PIB nominal et la masse monétaire s'est désagrégée à la fin de 1997, lorsque la défaillance de grands établissements financiers a entraîné une augmentation des réserves de précaution, tout en ralentissant la croissance du PIB nominal. Elle estime également que la baisse des prix de certains actifs financiers n'entrant pas dans la définition de M2, tels que les titres de placement collectif en valeurs mobilières, a provoqué un transfert de fonds de ces actifs vers M2.
27. La Banque du Japon est en train de mettre en place une méthode d'évaluation des obligations d'État au coût amorti, ajustant la valeur d'un montant fixe pour chaque période, de manière à converger progressivement vers la parité à l'échéance. Cela permet d'éviter que les variations des cours obligataires influent sur son bilan tant qu'elle détient les obligations jusqu'à leur échéance. Cependant, si la Banque du Japon est forcée de céder ses obligations pour absorber des liquidités extrêmement importantes, elle subira des pertes.
28. Voir Reifschneider et Williams (2000) et Orphanides et Wieland (1999).
29. La première condition est que l'indice des prix à la consommation affiche pendant plusieurs mois une hausse tendancielle égale ou supérieure à zéro. La seconde est que la majorité des membres du conseil d'administration de la Banque du Japon table sur une hausse de l'indice des prix à la consommation supérieure à zéro pendant la période couverte par les prévisions.
30. D'après une estimation de la fonction de réaction de la Banque du Japon établie par Kuroki *et al.* (2000), l'orientation de la politique monétaire accorde sans doute une plus haute priorité à la stabilité des prix depuis la fin des années 80.
31. Hunt et Laxton (2003) utilisent une simulation de modèle stochastique pour démontrer qu'une économie ayant un objectif de taux d'inflation à 0 pour cent a une probabilité de 9 pour cent de ne pas pouvoir dépasser ce taux. En revanche, avec un objectif de 2 pour cent, la probabilité n'est que de 1 pour cent.

32. Comme indiqué dans l'tableau 1, la courbe de Phillips tend à devenir plus plate lorsque l'inflation est faible, du fait d'ajustements moins fréquents des prix et des salaires. Un aplatissement de la courbe de Phillips a des conséquences importantes pour la politique économique, car il donne à penser que des chocs en termes de demande nominale auraient relativement moins d'impact sur les prix et plus d'impact sur la production (ou le chômage) à mesure que l'inflation se ralentit. Par conséquent, le coût à court terme de la recherche d'une inflation plus basse deviendrait progressivement plus important à mesure que l'économie s'approche d'une inflation zéro. Cependant, des études réalisées sur d'autres pays de l'OCDE sont relativement peu concluantes. Edey *et al.* (1995) ont examiné les expériences des pays de l'OCDE dans les conditions de faible inflation des années 50 et 60 et ont constaté que la désinflation s'est accompagnée dans bien des cas d'un accroissement du chômage, encore que la position des courbes de Phillips à court terme semble se déplacer au bout d'un certain temps. Stark et Sargent (2003) observent également une rigidité nominale dans la courbe de Phillips canadienne, tandis que l'étude de Yates (1998), portant sur plusieurs pays, donne des résultats moins significatifs. Plus récemment, Kuroda et Yamamoto (2003) ont estimé que la rigidité nominale du marché du travail japonais se manifeste lorsque le taux d'inflation se situe entre 1 et 2.4 pour cent, mais qu'elle disparaît lorsque l'inflation tombe à moins de 1 pour cent, car les entreprises s'efforcent alors activement de réduire les salaires en supprimant les primes.
33. L'augmentation du crédit aux entreprises en difficulté tient aussi au fait que celles-ci ne peuvent pas obtenir de financement direct sur les marchés de capitaux.
34. L'ASF procède à des inspections régulières sur la base du manuel d'inspection depuis 2000, les grandes banques faisant actuellement l'objet de la troisième série d'exercices de ce type. En octobre 2003, l'ASF a annoncé que l'écart entre le montant des encours compromis selon l'autoévaluation des banques et le résultat des inspections de l'ASF s'était réduit à 6.0 pour cent lors de la troisième série d'inspections, contre 35.9 lors de la première série et 10.1 pour cent lors de la seconde.
35. Pour les 11 grandes banques, la part des économies d'impôts constatées d'avance est passée de 48 pour cent des fonds propres de catégorie I en 2001 à 57 pour cent en 2002.
36. En novembre 2002, l'ASF a proposé des mesures destinées à accroître les avantages fiscaux au titre de la liquidation des créances improductives. *Premièrement*, elle est favorable à un doublement du délai autorisé pour le report des pertes, qui passerait de 5 à 10 ans. *Deuxièmement*, elle propose de mettre un terme à la suspension du report en arrière des pertes et de faire passer sa durée de 1 à 15 ans. Cette disposition avait été suspendue en 1992 afin d'accroître les recettes fiscales de l'État. La levée de cette suspension et l'extension de la période à 15 ans pourraient réduire les recettes fiscales de près de 10 000 milliards de yen (*Nihon Keizai Shimibun*, 18 mars 2003). Cependant, aucune mesure n'a encore été prise à la suite de ces propositions. Les questions liées à la nécessité d'imposer un plafond aux économies d'impôts constatées d'avance dans les fonds propres des banques sont actuellement examinées par des experts au sein d'un groupe de travail relevant du Conseil du système financier. Aux États-Unis, par exemple, la part des économies d'impôts constatées d'avance est limitée à 10 pour cent des fonds propres de catégorie I ou un an de bénéfices.
37. La banque Resona a été créée en 2003 par fusion de la banque Daiwa et de la banque Asahi, qui avaient toutes deux reçu des fonds publics pour un montant total de 1 000 milliards de yen en 1999. Avec la dernière injection de fonds, les actions avec droit de vote détenues par l'État représentent aujourd'hui plus de 70 pour cent.

38. La banque doit estimer la valeur actualisée des recettes futures des entreprises en difficulté sur les cinq années à venir sur la base de projections des flux de trésorerie dans ses plans de restructuration, en utilisant le taux prêteur comme taux d'actualisation. Si cette valeur est inférieure aux prêts de la banque à l'entreprise, la banque devra couvrir la différence au moyen de ses réserves.
39. Les emprunteurs sont classés en six catégories : normaux, sous surveillance, sous surveillance spéciale, risque de défaillance, défaillance de fait et défaillance. Les prêts accordés aux emprunteurs des quatre dernières catégories sont considérés comme des créances improductives.
40. *Premièrement*, l'ASF a mis en place un système d'inspecteurs résidents dans chacun des grands groupes bancaires. *Deuxièmement*, un groupe d'experts (« Equipe spéciale chargée des plans d'examen et de reconstruction ») a été créé au sein du Bureau des inspections en décembre 2002 afin d'évaluer la qualité des plans de reconstruction des banques.
41. La SRL, qui appartient à la Société d'assurance de dépôts, fonctionne comme une société de recouvrement qui vend les biens sur lesquels sont garanties les créances improductives.
42. L'un des principes des conditions de Londres est le partage équitable de responsabilités, et donc du montant des dettes annulées, entre les créanciers. Cependant, dans le contexte japonais, la banque principale est censée assumer davantage de responsabilités. C'est la raison pour laquelle il est souvent assez difficile d'obtenir un accord amiable entre tous les créanciers.
43. Correction faite des créances improductives, les prêts diminuent au rythme de 2 pour cent. L'objectif sera naturellement plus facilement atteint si la contraction des prêts totaux est due au retrait des créances improductives.
44. D'après un article paru dans la presse, le directeur d'une entreprise fabriquant des pièces détachées s'est plaint d'avoir été invité, par sa banque principale, à acheter des actions alors que l'entreprise se trouvait dans une situation financière difficile. Ce directeur craignait que la banque cesse de lui accorder des prêts s'il refusait d'acheter lesdites actions.
45. Ces estimations sont citées dans T. Callen et M. Mühleisen (2003), « Current Issues Facing the Financial Sector », dans *Japan's Lost Decade* (Washington : Fonds monétaire international).
46. Ce rapport présente divers points de vue. L'un d'eux est que le dispositif en place a permis de stabiliser le système financier devant la menace d'une crise. Cependant, il est possible d'instituer un mécanisme de recapitalisation utilisant des fonds publics pour les établissements financiers qui pourraient réformer leur gestion de manière à renforcer leur rentabilité et leur solvabilité. Le Conseil a présenté comme option la mise en place d'un nouveau système pour les injections de fonds publics. L'objectif de ce dispositif serait de permettre de telles injections avant que les banques ne soient sous-capitalisées.
47. De fait, l'ASF a imposé à la Banque Mizuho l'obligation d'améliorer sa gestion parce qu'elle n'avait pas atteint son objectif d'augmentation des prêts aux PME. L'ASF justifie cette obligation par des raisons juridiques, les PME pouvant être une source importante de profit potentiel si les prix étaient fixés en fonction des risques.
48. Entre 1998 et 2002, près de 10 000 milliards de yen de fonds publics ont été injectés dans les banques japonaises. Les deux tiers environ de ce montant ont été utilisés

- pour acquérir des actions préférentielles, qui ne comportent pas de droit de vote mais sont assorties de dividendes plus élevés que les actions ordinaires.
49. L'ASF peut exiger une action corrective lorsque les bénéficiaires d'une banque diminuent de 30 pour cent ou plus par rapport aux estimations figurant dans le plan de redressement ou lorsqu'une banque ne peut pas verser de dividende sur ses actions préférentielles. En août 2003, l'ASF a imposé l'obligation d'améliorer leur gestion à un certain nombre de banques, dont trois grandes banques, qui n'avaient pas atteint les objectifs fixés dans leurs plans de restructuration.
 50. Le risque présenté par le comptage multiple des fonds propres a été reconnu par la BRI, qui a déclaré que ces relations accroissent le risque systémique, compte tenu en particulier des faiblesses du secteur de l'assurance au Japon (BRI, 2002).
 51. Bien que le plafond de 30 000 milliards de yen fixé à l'émission d'emprunts publics au cours de l'exercice budgétaire 2001 ait été respecté, le montant effectif des dettes contractées a dépassé cette limite une fois pris en compte les éléments extrabudgétaires. Plus précisément, le deuxième budget supplémentaire incluait un programme d'investissements publics financé par le biais d'un compte spécial (*Sangyo Tousei Tokubetsu Kaikei*), dont les fonds provenaient de la vente d'actions de Nippon Telecom and Telegraph (NTT), qui avait eu lieu plusieurs années auparavant. Dans la mesure où ces recettes avaient été précédemment incluses dans les comptes nationaux, leur utilisation s'est traduite par un accroissement du besoin de financement des administrations publiques dans l'optique de la comptabilité nationale sur l'exercice budgétaire 2001.
 52. En termes nominaux, le niveau des prestations de retraite versées aux bénéficiaires actuels a été réduit d'environ 1 pour cent, en application des dispositions législatives qui prévoient l'indexation de ces prestations sur l'indice des prix à la consommation, bien que de tels ajustements n'aient pas été opérés au cours des dernières années de déflation. La participation des patients au financement des services médicaux a été revue à la hausse pour les personnes âgées et les salariés des petites et moyennes entreprises (PME), et les honoraires des médecins ont été réduits, malgré les résistances politiques suscitées par ces mesures, en particulier dans le second cas. Les salaires nominaux des fonctionnaires ont également été diminués de 2 pour cent.
 53. Ces modifications sont liées aux comptes spéciaux relatifs à la monnaie et aux transferts aux collectivités locales.
 54. Pour élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu, il a été décidé de supprimer l'abattement spécial pour conjoint à charge. De plus, le traitement de faveur accordé aux PME en matière de TVA sera revu à la baisse. Plus précisément, le seuil d'exonération prévu pour les petits vendeurs sera ramené de 30 à 10 millions de yen, et le champ d'application du régime fiscal simplifié sera réduit *via* l'abaissement à 50 millions de yen du plafond de chiffre d'affaires, actuellement fixé à 200 millions de yen. Les autorités ont déjà légiféré sur ces mesures, ainsi que sur les réductions d'impôt.
 55. Dans le calcul du capital des banques, le coefficient de pondération des risques attribué aux effets publics est égal à zéro.
 56. La dynamique de la dette est calculée de la manière suivante : $bt = dt + bt - 1 * [(1 + r) / (1 + g)]$, où b est le ratio dette publique/PIB, d le ratio déficit primaire/PIB, r le taux d'intérêt nominal, et g le taux de croissance nominal. L'excédent primaire nécessaire pour stabiliser le ratio dette publique/PIB à l'instant t est donc égal à $dt = bt * [(r - g) / (1 + g)]$.
 57. Au nombre des principales modifications du système fiscal intervenues ces dix dernières années figurent : a) une réduction de 5 500 milliards de yen de l'impôt sur le revenu

- des personnes physiques en 1995 ; b) une annulation partielle de la baisse antérieure de 2 000 milliards de yen en 1997 ; c) une réduction spéciale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 4 000 milliards de yen en 1998, devenue permanente en 1999 ; et d) une baisse de l'impôt sur les sociétés de 2 500 milliards de yen en 1999. La réduction nette d'impôts résultant de ces changements se monte environ à 10 000 milliards de yen.
58. Parmi les 27 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données sur les recettes fiscales et non fiscales actuelles des administrations publiques, seule la Corée affiche un pourcentage inférieur.
 59. Même si le PIB nominal devait augmenter à un rythme moyen de 2 pour cent par an, la part du PIB que représentent les dépenses de sécurité sociale atteindrait 19 pour cent d'ici l'exercice 2010. Cette part se hisserait cependant à 22 pour cent si le PIB nominal, qui a diminué de 3 pour cent depuis 1998, devait rester constant jusqu'à la fin de la décennie.
 60. Cette estimation fondée sur une comptabilité générationnelle correspond au montant cumulé des prestations reçues des pouvoirs publics et des contributions qui leur sont payées par chaque génération au cours de son existence. Si la différence entre les deux est positive, la génération considérée reçoit davantage de l'État qu'elle ne lui donne. L'estimation de la charge nette assumée par les générations futures inclut le coût de l'apurement des dettes actuelles ainsi que le financement des nouvelles dettes contractées (Cabinet Office, 2001).
 61. Doi et Hoshi (2002) estiment que l'endettement net des établissements relevant du Programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP) pourrait se monter à environ 75 000 milliards de yen (15 pour cent du PIB).
 62. La définition de la dette publique retenue par le gouvernement dans ses orientations est plus étroite que celle de la comptabilité nationale, dans la mesure où le passif de certains comptes spéciaux en est exclu.
 63. Le gouvernement a adopté en décembre 2001 un programme de réforme des entreprises publiques. Dans le cadre de ce programme, 17 entreprises publiques devaient être supprimées, 45 privatisées et 38 transformées en organismes publics indépendants. Or, sur les 17 entreprises qui devaient être fermées, une seule a été totalement démantelée, et nombre des activités des 16 autres doivent être poursuivies par d'autres entités.
 64. Dans certains cas, la privatisation ou la transformation en sociétés des entreprises publiques exigent qu'elles mettent un terme à leurs activités non rentables. On peut en donner pour exemple l'Organisation pour l'emploi et le développement des ressources humaines. Bien qu'elle ait été créée pour offrir une formation aux chômeurs ainsi qu'aux travailleurs, elle a également utilisé les ressources de l'assurance chômage pour construire et gérer un certain nombre d'installations de loisirs. L'Organisation est contrainte de céder ces équipements non rentables avant d'être transformée en société comme prévu en 2004. La différence entre le coût de construction et le produit attendu de la vente serait proche de 400 milliards de yen.
 65. La plupart des travailleurs indépendants sont de petits agriculteurs.
 66. Le taux théorique de remplacement, fondé sur le revenu à la retraite, est légèrement plus élevé (voir plus loin).
 67. Les principales modifications étaient une élévation de l'âge de la retraite à 65 ans, une réduction de 5 pour cent des nouvelles pensions, l'indexation des pensions après la retraite sur les prix et non sur les salaires, une élévation du taux de cotisation, porté de

- 13.6 pour cent à 14.6 pour cent en 2004, avant d'être relevée à 19.8 pour cent en 2020. Néanmoins, ces augmentations ont été suspendues. Les prestations et les cotisations sont désormais assises sur les salaires totaux et n'excluent plus les primes. La proportion de la pension de base du premier pilier financée par une cotisation de l'État devait être portée à la moitié en 2004 grâce à la stabilisation des sources de financement. Les recettes requises représenteraient l'équivalent d'une hausse de 1.0 point de la taxe sur la consommation.
68. La nette accélération des gains de productivité dans le secteur des télécommunications pendant la dernière partie des années 90 tient à la forte baisse des prix. Voir aussi OCDE (2001) *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*.
 69. OCDE (2002b). Ces résultats sont confirmés par Ariga *et al.* (1999).
 70. La comparaison internationale des prix est compliquée par les mouvements des taux de change. L'utilisation des taux de change d'équilibre à parité de pouvoir d'achat est un moyen d'éviter les distorsions créées par les fluctuations à court terme des taux de change effectifs. En revanche, le taux de change actuel du yen a été surévalué par rapport à son taux d'équilibre à parité de pouvoir d'achat pendant près de deux décennies. En 2002, il dépassait ce taux d'équilibre d'environ 20 pour cent. Une difficulté supplémentaire tient à ce que les effets de prix des mouvements de taux de change varient selon que les marchandises considérées entrent ou non dans les échanges internationaux. Ainsi, une appréciation du yen ferait, toutes choses égales d'ailleurs, baisser les prix de l'énergie au Japon par rapport aux autres pays, alors que l'écart de prix se creuserait s'il s'agissait d'un produit n'entrant pas dans les échanges.
 71. Les obstacles tarifaires et non tarifaires moyens du Japon sont relativement faibles (OCDE (2003a)). Même dans le secteur agro-alimentaire relativement très protégé, les tarifs appliqués sont en moyenne inférieurs à ceux de l'UE, mais supérieurs à ceux des États-Unis. Néanmoins, les pics tarifaires concernant certains produits importants, comme le riz et les produits laitiers, sont beaucoup plus élevés que dans d'autres pays (Walkenhorst et Dihel, 2003). L'estimation du soutien aux producteurs (ESP), qui prend en compte l'importance des différents produits, est nettement plus élevée au Japon que dans l'Union européenne et aux États-Unis (OCDE, 2003d). Les aides agricoles internes qui entrent dans le calcul de la mesure globale du soutien (MGS) ont été ramenées à moins de 20 pour cent du niveau consolidé.
 72. Les listes d'autres pays de l'OCDE diffèrent aussi de la norme de la FAO (EBC (2002) et Commission européenne (2002)).
 73. Voir Bradford (2003). On pourrait faire valoir que les différences de prix reflètent des différences de pouvoir de marché, mais celui-ci ne peut être préservé que s'il existe des barrières commerciales.
 74. L'EBC (2002) cite également le manque de transparence des règles fiscales et l'imposition des bénéficiaires, notamment le régime fiscal favorable des stocks options qui ne s'applique pas aux valeurs étrangères. D'autres obstacles sont l'absence d'allègements fiscaux pour les cotisations aux plans de pension étrangers et le remboursement limité des cotisations obligatoires versées au régime public de pension lorsqu'un ressortissant étranger quitte le Japon.
 75. Pour encourager plus vigoureusement les entrées d'IDE, un comité ministériel a proposé dans son rapport du printemps 2003 un certain nombre de mesures spécifiques pour accroître l'attrait du Japon aux yeux des sociétés étrangères, notamment la mise en place d'une organisation harmonisée de soutien aux entrées d'IDE avec, par exemple, des guichets uniques pour améliorer les flux d'informations et des mesures pour

- répondre aux besoins des étrangers en matière d'éducation et de soins médicaux, ainsi que pour imposer des conditions permettant le développement de pôles de croissance. À titre de projet pilote cinq régions ont été retenues pour promouvoir les entrées d'IDE, essentiellement au moyen de campagnes de relations publiques. En revanche, les aides aux sorties IDE sont essentiellement financières et sont plus généreuses et de plus large portée que dans les autres grands pays de l'OCDE (Solis, 2003).
76. Dans son discours de politique générale du 7 mai 2001, le Premier ministre japonais, Junichiro Koizumi, affirmait l'intention du gouvernement de « renforcer la structure de la Commission de la concurrence, qui doit servir de gardien du marché, et mettre par là même en place une politique de la concurrence adaptée au XXI^e siècle ».
 77. Néanmoins, il faut peut-être déterminer si la restriction a été significative ou si elle a eu bel et bien un impact. En raison de cet élément d'appréciation, il est plus difficile de faire respecter la législation au Japon que lorsqu'il existe une véritable règle d'interdiction automatique de fixation horizontale des prix. En revanche, la règle interdisant « les restrictions déraisonnables » aux échanges est analogue à la règle fondamentale sur laquelle repose la loi Sherman aux États-Unis.
 78. La restructuration et le démembrement d'entreprises monopolistiques paraissent être autorisés, mais cette partie de la loi n'est jamais appliquée. D'autres mécanismes permettant de réglementer les structures d'investissement industriel sont des vestiges de l'interdiction des sociétés de holding que prévoyait la loi antimonopole et qui a été récemment supprimée.
 79. Les PME bénéficient également d'une exemption leur permettant de conclure des accords pour empêcher « une concurrence excessive » dans certains secteurs de services aux personnes, tels que la coiffure, et d'une autre exemption autorisant la conclusion d'accords dans le secteur des alcools.
 80. Le fonctionnaire pourrait faire l'objet de poursuites si la pratique en cause équivaut à une corruption.
 81. En plus de 35 ans, la Commission de la concurrence n'a pris qu'une seule fois la décision formelle de rejeter une fusion. Seules les fusions importantes font aujourd'hui l'objet d'une notification préalable. Après que la loi anti-monopole ait été complétée en 1998 par l'adjonction d'un seuil (actifs ou chiffres d'affaires combinés supérieurs à 10 milliards de yen, et 1 milliard de yen pour l'entreprise achetée), le nombre de fusions devant être au préalable notifiées à la Commission de la concurrence a chuté de 90 pour cent.
 82. Une autre proposition concernant le traitement des fusions qui était en cours d'examen au début de 2003 raccourcirait la période d'examen de certaines acquisitions couvertes par la loi relative à des mesures spéciales pour la revitalisation industrielle.
 83. Lors d'une récente affaire de fusion, la Commission de la concurrence a accepté l'engagement des parties en cause de recommander à leurs agents de respecter la loi à l'avenir.
 84. Les poursuites privées en cas de dommages ont obtenu des résultats décevants. Une nouvelle formule a été adoptée dans le cadre de laquelle des consommateurs ou des entreprises peuvent demander un arrêté pour corriger ou éviter des pratiques déloyales de certaines entreprises ou des restrictions imposées par des associations professionnelles. Les citoyens peuvent également engager une action pour récupérer les pertes dues à des pratiques telles que les soumissions concertées.
 85. Dans d'autres juridictions, les amendes effectives sont beaucoup plus importantes, la plus élevée jamais imposée par l'Union européenne étant de 900 millions d'euros (sur

- le cartel des vitamines en 2001). De plus, l'amende maximale dans l'UE est nettement plus élevée qu'au Japon, puisqu'elle peut atteindre 10 pour cent du chiffre d'affaire mondial de l'année précédente.
86. Ce problème a été mis en lumière dans une affaire récente concernant l'industrie alimentaire, où de la viande importée était réétiquetée et vendue comme viande d'origine locale. Une entreprise participante a révélé le scandale et a reçu l'ordre du ministère compétent d'interrompre ses activités pendant une semaine. De plus, l'entreprise a été considérée comme « traître » et boycottée par les autres entreprises avant de faire finalement faillite.
 87. Selon une étude économétrique des instruments utilisés par la Commission de la concurrence pour lutter contre les ententes, seuls des avertissements ciblés visant des produits particuliers auraient partiellement réussi à faire baisser les taux de marque (Ariga, K. *et al.*, 1999).
 88. La plupart des affaires de ce type concernent des ventes à des prix inférieurs au prix d'achat et aboutissent habituellement à des avertissements. Il s'agit dans la plupart des cas de ventes de boissons alcoolisées – en 2001, on a compté 2 500 affaires dans ce seul secteur – et de stations d'essence. De plus, la Commission de la concurrence met à jour chaque année plus de 100 affaires de « primes », ainsi qu'environ 300 affaires concernant d'autres formes de publicité mensongère. La sanction la plus sévère imposée par la Commission de la concurrence dans les cas de ce genre est un arrêté. Le droit pénal concernant la concurrence déloyale est appliqué par la police et le procureur, et ne concerne que les contraventions aux règles régissant les marques ou le pays d'origine.
 89. L'importance attachée à la concurrence déloyale résultant de rabais accordés dans le secteur des boissons alcoolisées est curieusement en contradiction avec la tolérance témoignée à l'égard des appellations géographiques européennes pour la commercialisation de boissons alcoolisées fabriquées au Japon.
 90. Les chiffres officiels ne couvrent peut-être pas la totalité des nouveaux entrants, dans la mesure où les résultats des recensements ne sont publiés que tous les trois ans, et ils risquent donc de sous-estimer les gains de productivité du secteur.
 91. C'est seulement depuis peu que quelques sociétés étrangères ont pénétré le marché japonais des grands magasins, bien que des franchises aient été accordées beaucoup plus tôt. Ainsi, la franchise 7-Eleven est entrée au Japon en 1973 et grâce à son développement rapide, elle est aujourd'hui nettement plus importante qu'aux États-Unis. La société mère américaine a été achetée par le franchisé japonais en 1995 et son activité a été ultérieurement développée grâce à l'application de stratégies de commercialisation mises au point au Japon, qui mettent l'accent sur des facteurs comme la propreté, la fraîcheur des produits et une meilleure gestion des stocks (Sparks, 2000).
 92. Le titre exact de la loi est le suivant : « Loi concernant les mesures prises par les grands surfaces de vente au détail pour préserver le cadre de vie. »
 93. Les services professionnels qui pratiquent l'autorégulation sont les experts-comptables, les rédacteurs administratifs, les avocats, les rédacteurs juridiques, les géomètres experts, les conseillers fiscaux agréés, les consultants publics pour les assurances sociales et les agents en brevets.
 94. Par exemple, par rapport à la population, les avocats sont cinq fois moins nombreux au Japon qu'en France et les comptables dix fois moins nombreux qu'aux États-Unis (OCDE, 2002c). La situation est encore aggravée par les obstacles qui empêchent les avocats étrangers d'ouvrir un cabinet au Japon.

95. La loi temporaire sur l'importation de produits pétroliers spécifiques, qui supprimait une réglementation autorisant les seules raffineries situées au Japon à importer de l'essence, du kérosène et du diesel, a été abolie en mars 1996 (Nagaoka et Kimura, 1999). Un autre exemple de déréglementation réussie dans le secteur de l'énergie a été la décision d'autoriser le self-service dans les stations d'essence au milieu des années 90.
96. Ainsi, une réglementation concernant la maintenance exige que les turbines pour le gaz naturel soient totalement démontées pour inspection tous les 30 mois – réglementation que l'on ne retrouve nulle part ailleurs et qui ne correspond en rien à une recommandation des fabricants. La réglementation concernant la maintenance des centrales nucléaires est elle aussi plus restrictive que dans les autres pays. D'autres facteurs alourdissent encore les prix de l'énergie, à savoir les normes très strictes en matière de construction même comparativement à d'autres pays menacés d'activité sismique, ainsi que la longueur des procédures imposées pour l'achat de terrains et l'obligation d'obtenir des permis de plusieurs niveaux d'administration (AIE, 2003).
97. Comme dans la plupart des marchés nouvellement libéralisés dans d'autres pays, les nouveaux entrants ont été assujettis à un certain nombre de pratiques discriminatoires, concernant notamment l'accès aux approvisionnements, les droits d'accès élevés, l'absence de mécanismes de règlement des différends et des règles strictes en matière d'équilibrage de la charge. De plus, les nouveaux entrants se heurtent à des problèmes tels que l'incertitude des réglementations, l'inefficacité du dégroupage, et l'absence d'opérateurs indépendants des systèmes de transport.
98. Dans la partie septentrionale du Japon, la fréquence électrique est de 50 Hz alors que la partie occidentale utilise une fréquence de 60 Hz. De plus, l'interconnexion n'a été établie que pour assurer la sécurité des approvisionnements, chaque compagnie de service public étant tenue d'assurer ses propres approvisionnements à l'intérieur de sa zone. À cela s'ajoute le fait que l'essentiel de la capacité existante de transport est réservé aux compagnies de service public. (AIE, 2003).
99. Un certain élément de concurrence a été introduit au niveau de la production d'électricité, les opérateurs en place devant autoriser des producteurs indépendants à participer aux appels d'offres concernant des contrats à dix ans. Ces contrats ont assuré des prix de l'électricité inférieurs de 10 à 40 pour cent à l'offre la plus élevée.
100. Les règles actuelles concernant l'équilibrage de la charge constituent un obstacle à l'entrée en raison du coût potentiellement élevé qu'elles impliquent. Ces règles exigent que les nouveaux opérateurs équilibrent l'offre et la demande par tranches de 30 minutes avec une tolérance maximale de 3 pour cent. En cas de défaillance, les opérateurs en place sont autorisés à demander une fois et demi le prix normal pour fournir l'énergie supplémentaire. Les dépassements supérieurs à 3 pour cent ne sont pas compensés par les opérateurs en place. En cas de déséquilibre plus prolongé, les nouveaux entrants risquent de se voir imposer une redevance annuelle fixe, qui, dans certains cas, peut atteindre 2.4 milliards de yen.
101. Le Plan d'action de mai 2000 pour la réforme économique structurelle a fait de l'unification des facteurs de charge une mesure essentielle pour réduire le coût de l'électricité. Les mesures prévues à cet effet font intervenir de nouvelles technologies en matière de climatisation et d'unification de la charge, des tarifs ajustables pour l'électricité et des campagnes publiques d'information.
102. Voir AIE (2003) pour une analyse plus détaillée de la situation du secteur de l'énergie.

103. Le METI et la Commission de la concurrence rédigeront des directives conjointes pour faciliter la négociation volontaire de l'accès de tiers aux terminaux de gaz naturel liquéfié.
104. Le code de conduite et les pare-feu juridiques ont été institués principalement pour éviter le recours abusif à la confidentialité de l'information à l'égard des concurrents afin d'assurer l'égalité de traitement des compagnies extérieures demandant une interconnexion.
105. La Commission de règlement des différends dans le secteur des télécommunications, organe indépendant créé à la fin de 2001, compte cinq membres nommés par le ministère de la Gestion publique, des Affaires intérieures et des Postes et télécommunications avec l'approbation du Parlement. La Commission a pour fonction d'assurer médiation et arbitrage dans les différends sectoriels ainsi que l'interaction avec le ministère sus-nommé concernant les règlements administratifs. De plus, la Commission peut faire des recommandations au ministre concernant une modification de la réglementation en vue d'encourager la concurrence.
106. L'extrême faiblesse des redevances de partage de ligne trouve son origine dans le niveau précédemment élevé de la redevance de raccordement que les abonnés payaient une seule fois lorsqu'ils devenaient clients de NTT. On estime que cette redevance a financé les infrastructures de NTT et qu'en conséquence, les redevances de partage de lignes ne doivent couvrir que les coûts d'entretien et autres coûts variables.
107. Les prix des télécommunications sont plus faibles pour le Japon si on les mesure aux taux de change à parité de pouvoir d'achat. Voir aussi la note 70.
108. Un fournisseur propose actuellement des appels internationaux à 7½ yen la minute, ce qui est extrêmement peu par rapport aux autres pays. De plus, la part de l'opérateur en place NTT sur ce compartiment du marché est plus faible que dans les autres grands pays de l'OCDE.
109. À l'heure actuelle, le gouvernement détient 46 pour cent de toutes les actions de la société holding NTT Corporation.
110. Le tiers environ des pays de l'OCDE imposent des restrictions aux prises de participation étrangères, bien que leur portée soit dans la pratique plus limitée dans la mesure où elles s'appliquent à de vastes régions ou seulement à des services particuliers (OCDE, 2003b).
111. Aucun fonds universel n'est actuellement en activité, dans la mesure où pas plus NTT East que NTT West ont demandé à devenir l'opérateur désigné. Parmi les services universels figurent l'accès à la ligne de l'abonné, la diffusion de bulletins d'urgence et les téléphones publics (il faut qu'il y ait un téléphone public tous les 500 mètres dans les zones urbaines et tous les kilomètres en dehors des zones urbaines).
112. L'opérateur en place doit assurer un plus large éventail de services, dont certains exigent un traitement spécial, comme l'acheminement du courrier destiné aux personnes non voyantes.
113. Les frontières entre les différents services postaux sont fixées dans les directives publiés par le ministère et non pas précisées dans la loi. À cela s'ajoute donc la crainte que le ministère – à l'occasion d'une révision des directives – étende ses pouvoirs réglementaires à des secteurs jusqu'à présent moins réglementés, tels que le courrier d'entreprise pour la publicité de nouveaux produits.

114. Voir www.cao.jp/seikatsu/koukyou/towa/to07.html. Certains signes indiquent que ces différentiels de prix se sont quelque peu réduits ces derniers temps.
115. Il existe à peu près 25 000 bureaux de poste qui assurent des services de poste, d'épargne postale et d'assurance-vie en même temps que toute une série d'autres services publics (tels que le paiement de pensions, l'émission de cartes de résident, ou encore la vente de billets de loterie) et même certains services privés comme l'assurance responsabilité obligatoire pour les motocycles. De même que dans certains autres pays de l'OCDE, les bureaux de poste situés dans les régions faiblement peuplées sont gérés par des opérateurs privés dans le cadre de franchises et ces opérateurs assurent souvent aussi d'autres services commerciaux (OCDE, 1999).
116. Les obligations spécifiques de service universel diffèrent selon les pays. Par exemple, dans le cas de l'Espagne, l'accessibilité au service postal est assurée mais des redevances plus élevées sont exigées dans les zones éloignées.
117. Par exemple, le droit d'accès à des casiers postaux installés dans les locaux de l'opérateur en place et la création de mécanismes centralisés pour les changements d'adresse et la réexpédition du courrier. Dans certains pays (Australie et Nouvelle-Zélande), le régime d'accès explicite couvre l'accès aux services de distribution de l'opérateur en place.
118. Le coût supplémentaire des services douaniers en dehors des horaires normaux se situe entre 7 800 et 8 300 yen (soit entre 65 et 70 dollars), alors que la loi type sur le travail prévoit une surtaxe pour heures supplémentaires comprise entre 25 et 35 pour cent, selon la catégorie d'emploi. La surtaxe pour remorquage peut varier entre 20 et 120 pour cent.
119. Au Japon, le péage moyen par kilomètre est de 27.8 yen contre 8.48 yen en Italie, 10.37 yen en France, 7.75 yen en Corée et 12.48 yen aux États-Unis. Tous les prix sont mesurés à parité de pouvoir d'achat. Source : Japan Highway Corporation.
120. L'introduction du principe de la couverture des coûts dans le système de fixation des péages pourrait avoir pour conséquence de rendre difficile la privatisation des autoroutes peu utilisées. Néanmoins, ceci tient au fait que l'on a négligé dans le passé de vérifier que telle ou telle autoroute était économiquement viable, et les coûts échoués qui leur sont associés ont seulement pour effet de rendre explicites les subventions croisées jusque-là implicites. De plus, ce principe général permettrait aux sociétés de construction d'autoroutes de mettre en place des systèmes de péage tenant compte des différentes conditions de la demande, en appliquant par exemple des tarifs plus élevés pendant les heures de pointe, ce qui renforcerait l'utilisation des capacités.
121. Voir Conseil des ministres (2003) et OCDE (2001).
122. Ce problème ne se pose pas uniquement dans le domaine de la construction autoroutière mais aussi dans les marchés publics concernant l'approvisionnement en kérosène de l'Agence pour la défense dont le coût s'est accru de 48 milliards de yen depuis 1985.
123. BCE (2002) et Commission européenne (2002).
124. MITI (1997), OCDE (1997) et EPA (1997).
125. Le taux de marque par rapport aux prix sur le marché mondial mesure essentiellement le coût qu'implique le transfert d'une marchandise d'une valeur de 1 dollar (aux prix mondiaux) de l'usine jusqu'au magasin. L'avantage de cette méthode est que si les prix à la production sont artificiellement élevés du fait de l'existence d'obstacles commerciaux, un simple calcul ad valorem des marges de distribution aboutirait à des résultats

exagérément faibles. De fait, des études qui utilisent l'approche la plus simple tendent à montrer que les taux de marque japonais sont équivalents à ceux des États-Unis.

126. Cette courbe reflète peut-être l'accent mis sur la formation dans l'entreprise, qui améliore la productivité marginale des travailleurs au fil du temps. On peut donner comme autres explications les contrats implicites de longue durée destinés à motiver les salariés et les vestiges de systèmes de rémunération dans lesquels les travailleurs sont payés en fonction de l'évolution de leurs habitudes de consommation (Rebick, 2001).
127. Les quatre conditions imposées aux entreprises étaient les suivantes : 1) elles devaient prouver la nécessité des licenciements, en démontrant qu'elles risqueraient de faire faillite sans cela ; 2) elles devaient avoir pris auparavant des mesures telles que des réductions de primes et le licenciement de travailleurs non réguliers ; 3) elle devaient avoir un critère raisonnable pour décider quels travailleurs seraient licenciés ; et 4) elle devaient suivre des « procédures raisonnables », et obtenir par exemple l'approbation des syndicats ou discuter dans le détail avec eux les licenciements envisagés.
128. Un rapport récent, intitulé *Bébés et employeurs, Volume 2, Comment réconcilier travail et vie de famille – Autriche, Irlande et Japon* (OCDE, 2003), contient un certain nombre de recommandations visant à améliorer la situation des mères qui travaillent : i) réformer le système d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des salariés en étendant la couverture aux travailleurs non réguliers et en faisant en sorte que les conjoints ne soient pas confrontés à d'importantes contre-incitations financières à travailler ; ii) mettre en œuvre plus activement une législation sur l'égalité des sexes, assurant à travail égal un salaire égal ; iii) réduire les obstacles au retour au travail des femmes qui ont élevé leurs enfants, en renforçant le rôle de l'évaluation des résultats dans les décisions concernant la rémunération et la promotion ; iv) s'attaquer au problème des limites d'âge à l'embauche, qui constituent un autre obstacle au retour des mères sur le marché du travail.
129. Les conjoints travaillant moins que les trois-quarts du temps de travail des salariés à temps plein et gagnant moins de 1.3 million de yen sont dispensés de cotisations aux régimes publics d'assurance maladie et de retraite
130. Par exemple, le Parc de recherche de Kurume, une société à participation mixte publique/privée qui englobe la préfecture de Fukuoka et la ville de Kurume, pousse les entreprises à proposer des mesures précises de réforme afin de supprimer les règles qui entravent la réalisation de projets prometteurs (Nikkei Weekly, 11 août 2003). Toutefois, les propositions des particuliers ou des entreprises doivent être transmises par les collectivités locales à l'administration centrale.
131. En principe, les propositions compatibles avec le « programme d'action de base dans les zones spéciales » doivent être acceptées par un ministère. Les autres propositions qui sont acceptées sont alors ajoutées au « programme d'action de base ».
132. En dehors des zones spéciales, les sociétés par actions sont soumises à des obligations strictes dans le secteur agricole. Par exemple, elle sont tenues de créer une société agricole dont plus de la moitié des administrateurs sont des agriculteurs.
133. Selon une étude officielle, le Japon perd chaque année 400 milliards de yen (3.4 milliards de dollars) d'exportations par rapport aux chiffres que l'on enregistrerait si la part des importations en provenance du Japon s'était maintenue au niveau qui était le sien avant la création de l'ALENA.

134. Cependant, les délégations japonaises participant aux discussions sur le libre-échange sont composées de représentants de quatre ministères – Finances, Affaires étrangères, Économie, commerce et industrie, et Agriculture, sylviculture et pêcheries – dont aucun n'est clairement responsable de la conduite des travaux.
135. Une troisième question, examinée au Chapter III., est d'assurer des revenus durables lors de la retraite.
136. Dont 8 pour cent d'aide totalement liée et 9 pour cent d'aide partiellement liée, c'est-à-dire pouvant financer des achats dans des pays en développement mais pas dans d'autres pays développés. En règle générale, l'aide totalement liée est moins intéressante que l'aide non liée pour le pays bénéficiaire de sorte que l'ouverture partielle des appels d'offres à des soumissionnaires de pays en développement peut être un bon moyen d'obtenir des prix plus bas lorsque les entreprises les plus compétitives se trouvent dans des pays en développement.
137. La méthode utilisée par le CAD pour déterminer l'élément don d'un prêt d'APD consiste à faire la différence entre la valeur actuelle des remboursements d'intérêts et de capital, actualisée au taux de 10 pour cent, et la valeur du prêt. L'élément don doit être supérieur à 25 pour cent de la valeur nominale du prêt pour que celui-ci soit comptabilisé dans l'aide au développement. Par ailleurs, conformément à l'Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'élément de libéralité d'un prêt d'une durée supérieure à 30 ans est calculé au moyen d'un taux d'actualisation égal à 2.25 points de pourcentage de plus que le taux moyen des obligations publiques dans la monnaie dans laquelle le prêt est accordé et pour une période de référence donnée. En octobre 2003, ce taux a été fixé à 2.9 pour cent pour les crédits en yen. Pour l'exercice 2001, les prêts d'aide au développement du Japon étaient assortis d'un taux d'intérêt moyen de 1.45 pour cent, d'une échéance moyenne de 35 ans et d'un délai de grâce de 10 ans. Si les prêts d'APD étaient actualisés à ce taux, leur élément don serait nettement inférieur à l'estimation qui en est actuellement faite.
138. Le droit de douane japonais sur le riz est un droit spécifique de 341 yen par kilo. Sur la base des prix relevés lors de l'appel d'offres par SBS (Simultaneous Buy and Sell) organisé par l'Agence japonaise de l'alimentation le 20 août 2002 à Tokyo, le prix moyen du riz rond importé était de 743 \$EU la tonne, le prix de toutes les autres qualités de riz étant de 433 \$EU la tonne.
139. La Thaïlande et la Chine ont fourni près de 35 pour cent du total.
140. L'expérience acquise dans les pays asiatiques montre que l'élévation du revenu des riziculteurs pauvres a un effet notable sur les possibilités d'éducation des enfants de ces familles et réduit le travail des enfants (Edmonds et Pavcnick, 2002).

Bibliographie

- Akerlof, G. et J. L. Yellen, (1985), « A Near Rational Model of the Business Cycle, With Wage and Price Inertia », *The Quarterly Journal of Economics*, volume 100.
- Akerlof, G., W. Dickens, G. Perry, R. Gordon et G. Mankiw (1996), « The Macroeconomics of Low Inflation », *Brookings Papers on Economic Activity*, volume 1996, Issue 1142.
- Aoki, M., A. Garber, et P. Romer (2000), « Why the Japanese Economy is not Growing: micro barriers to productivity growth », McKinsey Global Institute, Washington.
- Ariga, K., Y. Ohkusa, et K. G. Nishimura (1999), « Determinants of Individual-Firm Markup in Japan: Market Concentration, Market Share, and FTC Regulations », *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 13.
- Ball, L., G. Mankiw et D. Romer (1988), « The New Keynesian economics and the output/inflation trade-off », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- Banque des règlements internationaux (2002), *Annual Report*, 2001, Basel.
- Banque du Japon (2002), « Developments in Profits and Balance Sheets of Japanese Banks in Fiscal 2001 », *Quarterly Bulletin*, novembre.
- Banque du Japon (2003a), « Market Operation in FY 2002 », *Market Review*, juin.
- Banque Japon (2003b), « The role of money supply in managing monetary policy », *The BOJ Monthly Report*, janvier.
- Beghin, J. C., D. Roland-Holst and D. Van der Mensbrugge (2003), « How will agricultural trade reforms in high-income countries affect developing countries? » dans *Agricultural Trade and Poverty*, OCDE, Paris.
- Bernanke, B. (1995), « Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission », *Journal of Economic Perspectives*, volume 9, Fall.
- Bouët, A., L. Fontagné, M. Mimouni et X. Pichot, (2001), « Market Access Maps: A Bilateral and Disaggregated Measure for Market Access », *Documents de travail du CEPII*, n° 18, décembre.
- Bradford, S. (2002), *The Welfare Effects of Distribution Regulations in OECD Countries*, document de travail non publié, Economics Department, Brigham Young University.
- Bradford, S. (2003), « Paying the Price: Final Goods Protection in OECD Countries », *The Review of Economics and Statistics*, 85(1).
- Cabinet du Premier ministre (2001), *Annual Report on Japan's Economy and Public Finance 2000-2001*, Government of Japan, Tokyo, décembre.
- Callen, T. et M. Muhleisen (2003), « Current issues facing the financial sector », in *Japan's lost decade; Policies for economic revival*, T. Callen et J. Ostry, (eds.), FMI.

- Calomiris, C. et J. Mason (2003), « How to Restructure Failed Banking Systems: Lessons From the US in the 1930s and Japan in the 1990s », *NBER Working Paper*, n° 9624, avril.
- Clark, R. L. et O.S. Mitchell, (2002), « Strengthening Employment-Based Pension Plans in Japan », *NBER Working Paper*, n° 8891, avril.
- Dang, T. *et al.*, (2001), « Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 305, OCDE, Paris.
- Dell'Ariccia, G. (2003), « Banks and credit in Japan », in *Japan's lost decade; Policies for economic revival*, T. Callen et J. D. Ostry, (eds.), FMI.
- Doi, T. et T. Hoshi (2002), « Paying for FILP », *NBER Working Paper*, n° 9385, décembre 2002.
- Economic Planning Agency (1996), « Provisional Estimates of the Economic Effects of Recent Deregulations », Tokyo, non publié. Cité dans Bradford, S. (2002), « The Welfare Effects of Distribution Regulations in OECD Countries », document de travail non publié, Economics Department, Brigham Young University.
- Economic Planning Agency (1997), *Impact of Structural Reforms including Deregulation*, Tokyo.
- Edey, M., N. Funke, M. Kennedy et A. Palerm (1995), « Monetary Policy at Price Stability: A Review of Some Issues », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 158, OCDE, Paris.
- Edmonds, E. et N. Pavcnik (2002), « Does Globalization Increase Child Labour? Evidence from Vietnam », *NBER Working Paper*, n° 8760, janvier.
- Eggertsson, G. (2003), « How to Fight Deflation in a Liquidity Trap: Committing to Being Irresponsible », *IMF Working Paper*, WP/03/64.
- European Business Community in Japan (2002), *Challenges to Growth and Investment – The EBC Report on the Japanese Business Environment*, Tokyo.
- Commission européenne (2002), *EU Priority Proposals for Regulatory Reform in Japan*.
- Conseil européen des ministres des Transports (2003), *Taxation efficiente des transports*, OCDE, Paris.
- FAAJ (1999), *The Sky High Cost of Civil Aviation in Japan, A Position Paper prepared by the Foreign Airlines Association in Japan*, Tokyo.
- Fair Trade Commission (2002), *Annual Report*, Tokyo.
- Förster, M. et M. Pellizzari (2000), « Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area », OCDE, *Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série*, 42, Paris.
- Fukanuma, H. (1997), « Current Status and Problems of Cost-Benefit Analysis in Japan », *Monthly Report of the Institute for Posts and Telecommunication Policy*, décembre.
- Fukao, M. (2002), « Financial Sector Profitability and Double-Gearing », *NBER Working Paper*, n° 9368, décembre.
- Fukao, M. (2003), « Financial strains and the Zero Lower Bound: the Japanese Experience », Keio University, document interne.
- Goldman Sachs (1999), « Unfunded Liabilities of Japanese Corporate Pensions », *Pension Group Services Report*, Tokyo.
- Gruber J. et D.A. Wise (2002), « Social Security Programs and Retirement around the World: Micro estimation », *NBER Working Paper*, n° 9407, décembre.
- Hattori, R. et E. Maeda (2000), « Japanese Employment System », *The BOJ Monthly Report*, janvier.

- Higuchi, T. (2001), « Environmental regulation », paper presented to the International Symposium on Clean Coal Technology, ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, Tokyo, septembre.
- Higuchi, Y., M. Abe et J. Waldfogel (1997), « Childcare and Maternity Leave Policies and Women's Employment in Japan, US and UK », *Journal of Population Problems*, vol. 53 (en japonais).
- Hoekman, B., F. Ng., et M. Olarreaga (2002), « Eliminating Excessive Tariffs of Least Developed Countries », *The World Bank Economic Review*, vol. 16, n° 1.
- Hunt, B. et D. Laxton (2003), « The Zero-Interest-Rate Floor and Its Implications for Monetary Policy in Japan », in *Japan's Lost Decade: Policies for Economic Revival*, T. Callen et J. Ostry, (eds.), FMI.
- IEA (2003), *Energy Policies of IEA Countries: Japan*, OCDE, Paris.
- Institute of Pension Research (2002), *Pension Data Book*, Nikko Financial Intelligence, Inc, Tokyo, décembre.
- Ito, T. et K. Harada (2003), « Market Evaluations of Banking Fragility in Japan: Japan Premium, Stock Prices and Credit Derivatives », *NBER Working Paper*, n° 9689, mars.
- Jinushi, T., Y. Kuroki et R. Miyao (2000), « Monetary Policy in Japan Since the Late 1980s: Delayed Policy Actions and Some Explanations », *Japan's Financial Crisis and Its Parallels to U.S. Experience*, R. Mikitani and A. Posen, (eds.), The Institute of International Economics, Washington.
- Jones, R. (2003), « Deflation, Depression and the Zero Bound », *Global Economics*, Lehman Brothers, 26 mars 2003.
- Kagatsume, M., C.C. Chang and C.H. Wu (2000), « Rice Tarification in Japan: a General Equilibrium Analysis », document présenté à la 5ème Conférence annuelle sur l'analyse économique mondiale, Taipei, juin.
- Kamada, K. et N. Hirakata (2002), « Import Penetration and Consumer Prices », Bank of Japan, *Research and Statistics Department Working Paper* n° 02-1, Tokyo.»
- Kashyap, A. (2002), « Sorting Out Japan's Financial Crisis », *NBER Working Paper*, n° 9384, décembre.
- Kawasaki, K. (2002), « The Impact of Japanese Economic Cooperation on Asian Economic Development », *Discussion Paper*, n° 16, Economic and Social Research Institute, Tokyo, octobre.
- Kawasaki, K. (2003), « A US-Japan free trade agreement simulation », Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), Tokyo.
- Kimura, T., H. Kobayashi, J. Muranaga, et H. Ugai (2003), « The Effect of the Increase in Monetary Base on Japan's Economy at Zero Interest Rates: An Empirical Analysis », in *Monetary Policy in a Changing Environment*, BIS Conference Series.
- Krugman, P. (1998), « It's Baaack! Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2.
- Kunieda, S. (2002), « Japanese Pension Reform: Can we get out of intergenerational exploitation? », *Hitotsubashi Journal of Economics*, 43.
- Kuroda, S. et I. Yamamoto (2003), « The impact of downward rigidity in nominal wages on unemployment rate », *IMES Discussion Paper* n° 2003-J-10, Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, juin.

- Martin, J. (2000), « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail: Observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, Paris.
- Maruyama (2000), « Distribution: Structural Changes Driven by Information and Communication Technology », in *How to Restore Efficiency of the Japanese Economy*, Research Institute of Ministry of Finance.
- Matsuoka, M. (2002), « Monetary Policy, Wealth Effect and Private Consumption », Deutsche Bank Group, mai 2002.
- McCallum, B. (2001), « Inflation targeting and The Liquidity Trap », *NBER Working Paper*, n° 8225, avril.
- Meltzer, A. (1995) « Monetary, Credit and (Other) Transmission Processes: A Monetarist Perspective », *Journal of Economic Perspectives*, volume 9, Fall.
- Meltzer, A. (2001), « Monetary Transmission at Low Inflation: Some Clues from Japan in the 1990s », *Monetary and Economic Studies*, vol. 19, n° S-1, février 2001, Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan.
- Miles, D. et A. Cerny (2002), « Alternative Pension Reform Strategies for Japan », document présenté à la Collaborative Projects Conference, Cabinet du Premier ministre, Tokyo, janvier.
- Ministère des Affaires étrangères (2002), « *Budget Program by Function* », www.mof.go.jp/english/budget/brief/2002/2002-09.htm, Tokyo, septembre.
- Ministère du Commerce international et de l'Industrie (1997), *Economic Impact of Deregulation*, Industry Policy Bureau, Tokyo.
- Mourougane, A. et H. Ibaragi (2004), « Is there a change in the trade-off between output and inflation at low or stable inflation rates ? Some evidence in the case of Japan », *Document de travail du Département des affaires économiques* (à paraître), OCDE, Paris.
- Nagaoka, S. and F. Kimura (1999), « The Competitive Impact of International Trade: The Case of Import Liberalization of Japanese Oil Product Market », *Journal of the Japanese and International Economics*, vol. 13.
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on trade in professional services », Productivity Commission, Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago et P. Swaim (2001), « Product and labour market interactions in OECD countries ». OCDE, *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 312. Paris.
- Nicoletti, G. et al. (2003), « Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment », OCDE, *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 359, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), *Regulation, Productivity and Growth*, Economic Policy, avril 2003.
- Nishizaki, K. et T. Watanabe (2000), « Output-Inflation Trade-Off at Near-Zero Inflation Rates », *Journal of the Japanese and International Economics*, vol. 14.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, vol II, Paris.
- OCDE (1999), *Promouvoir la concurrence dans les services postaux*, Paris.
- OCDE (2001a), *Viellissement et revenus: Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001b), *Développement durable: Les grandes questions*, Paris.

- OCDE (2002a), « Concurrence sur les marchés de produits et performance économique », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, décembre, Paris.
- OCDE (2002b), *Études économiques de l'OCDE: Japon*, Paris.
- OCDE (2003a), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation*. Paris.
- OCDE (2003b), *Agricultural Trade and Poverty*, Paris.
- OCDE (2003c), *Bébés et employeurs: Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2 (Autriche, Irlande et Japon).
- Oguchi, N. et T. Hatta (2001), « Switching the Japanese Social Security System from Pay as you go to Actuarially Fair », *Oxford Institute of Ageing Working Paper*, n° 13, juin.
- Ono, H. et M. Rebick (2003), « Constraints on the Level and Efficient Use of Labour in Japan », *NBER Working Paper*, n° 9484, février.
- Orphanides et Wieland (1999), « Efficient Monetary Policy Design Near Price Stability », *Federal Reserve Board, Working Paper*.
- Oshio, T. et A.S. Oishi (2002), « Social Security and Retirement: An Evaluation using Micro Data » in Jonathan Gruber and David A. Wise, (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*, University of Chicago Press.
- Oyama, T. (2003), « Estimating Time Series for Excessive Firm Debt in Japan: Analysis of the Interrelation between Bad Loans and the Macroeconomy », Banque du Japon, document interne.
- Oyama, T. et H. Tanaka (2003), « Macroeconomic Factors behind the Rapid Increase in Japanese Banks' Loan Losses: Analysis of the Interrelation between Bad Loans and the Macroeconomy », Banque du Japon, document interne.
- Peek, J. et E. Rosengren (2003), « Unnatural Selection: Perverse Incentives and the Misallocation of Credit in Japan », *NBER Working Paper*, n° 9643, avril.
- Porter, M. E., H. Takeuchi, et M. Sakakibara (2001), *Can Japan Compete?* London, MacMillan.
- Rae, D. et D. Turner (2001), « A small global forecasting model », Document de travail du Département des affaires économiques, n° 286, OCDE, Paris.
- Rebick, M. (2001), « Japanese Labor Market: Can we Expect Significant Change? » in *Japan's new economy: continuity and change in the twenty-first century*, M. Blomstrom, B. Gangnes et S. La Croix, (eds.) Oxford.
- Reifschneider, D. et J. Williams (2000), « Three Lessons for Monetary Policy in a Low-Inflation Era », *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 32, n° 4, novembre, Part 2.
- Sakakibara, M. et M. E. Porter (2001), « Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry », *The Review of Economics and Statistics*, mai, vol. 83(2).
- Schaede, U. (2000), *Cooperative Capitalism – Self-Regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan*, Oxford University Press.
- Sherer, P. (2001), « Age of Withdrawal from the labour force in OECD countries », OECD, Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série, 49, Paris.
- Smith, I. (2001), « Trends in Environmental Control for Coal Powered Generation in Europe », paper presented to a conference on Clean Coal Technology, Ministry of Economy, Trade and Industry, Tokyo, septembre.
- Solis, M. (2003), « The Politics of Self-Restraint: FDI Subsidies and Japanese Mercantilism », *The World Economy*, vol. 26, n° 2.

- Sparks, L (2000), « Seven-Eleven Japan and The Southland Corporation: a marriage of convenience », *International Marketing Review*, vol. 17, n° 4/5.
- Stark, A., et T. C. Sargent (2003), « Is there downward nominal wage rigidity in the Canadian Phillips Curve », *Department of Finance Working Paper*, 2003-01.
- Svensson, L. (2000), « The Zero Bound In An Open Economy: A Foolproof Way Of Escaping From A Liquidity Trap », *NBER Working Paper*, n° 7967, octobre.
- Tachibanaki, T., (2000), « The role of firms in Welfare Provision », paper prepared for the JCER-NBER conference on Labour Markets and Firm Benefits, Hawaii, janvier.
- Tanaka, N., (2002), « Urban air pollution in Japan », in *Air pollution the Megacities of Asia*, Korea Environment Institute, Séoul.
- Taylor, J. (2001), « Low Inflation, Deflation, and Policies for Future Price Stability », *Monetary and Economic Studies*, vol. 19, n° S-1, February, Institute for Monetary and Economic Studies, Banque du Japon.
- Walkenhorst, P. et N. Dihel (2003), « Tariff Bindings, Unused Protection and Agricultural Trade Liberalisation », *Revue économique de l'OCDE*, Paris, à paraître.
- Woodford, M. et G. Eggertsson (2003), « The Zero Bound on Interest Rates and Optimal Monetary Policy », document interne.
- Organisation mondiale du commerce, (2002), *Examen des politiques commerciales: Japon*, Genève, décembre.
- Wu, Zhangfa, (2001), « Air Pollution Control Costs for Coal-Fired Power Stations », *IEA Clean Coal Centre Paper*, n° 33, octobre.
- Yamato, K. et T. Fukawa (2003), « The future prospects of Japanese Employees Pension Insurance », document présenté à la 4ème Conférence internationale de recherche en sécurité sociale de l'Association internationale de la sécurité sociale, Anvers, mai.
- Yates, A. (1998), « Downward nominal rigidity and monetary policy », *Bank of England Working Paper*, n° 82.

Annexe I

La courbe de Phillips au Japon : estimation de la relation entre la production et l'inflation à de faibles taux d'inflation

La présente annexe tente de déterminer si la relation entre les écarts de production et l'inflation s'est modifiée dans les conditions de faible inflation régnant au Japon. À cet effet, on estime une courbe de Phillips fondée sur les prix de base à la consommation en faisant appel à un certain nombre d'indicateurs des excédents de capacité ou de sous-emploi des ressources sur le marché du travail avant de vérifier la stabilité des coefficients de ces variables.

La courbe de Philips

La courbe de Phillips se fonde sur les prix de base à la consommation qui excluent les produits alimentaires et l'énergie. Cet indicateur est corrigé pour tenir compte du relèvement du taux de la taxe sur la consommation (TVA) en 1989 et en 1997*. Les anticipations inflationnistes sont fonction de l'évolution passée et elles sont représentées par des valeurs décalées de la variable dépendante, bien que l'introduction d'anticipations prospectives ne modifie pas sensiblement les résultats. Différents indicateurs de la demande sont utilisés pour mesurer les pressions de la demande et l'ampleur du sous-emploi des ressources sur le marché du travail : l'écart de chômage (*ugap*), l'écart de production (*gap*), l'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier (*cap*), l'indice des capacités de production de l'Enquête Tankan de la Banque du Japon (*pcim*), et l'indice du climat conjoncturel de l'Enquête Tankan (*bim*). Les effets de choc au niveau de l'offre sont représentés par la variation des prix des importations non énergétiques à court terme et par une mesure corrigée de la tendance des prix réels des importations à long terme. La courbe de Phillips estimée a la spécification suivante, conforme aux autres travaux du Secrétariat (Rae et Turner (2001)) :

$$\Delta\pi_t = c_0 + c_1\Delta\pi_{t-1} + c_2\Delta\pi_{t-2} + c_3(1 - \theta_1(L))^*(indic_t) + c_4^*(1 - \theta_2(L))\omega^m*\Delta\pi_t^m + c_5^*(1 - \theta_3(L))(\omega^m(\pi_{t-1}^m - \pi_{t-1}^{ulc})) + \varepsilon_t^\pi$$

Δ est l'opérateur de différence première et les indices indiquent les retards, θ étant l'opérateur de retard (L)

π_t : prix de base à la consommation, *c'est-à-dire* non compris les produits alimentaires et l'énergie

π^m : hausse des prix des importations énergétiques

π^{ulc} : coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier

* Les résultats ne sont pas sensibles à cette correction.

indic indicateur des pressions de la demande (en niveau ou, dans certains cas, tant en niveau qu'en différence première)

ω^n coefficient de pondération des importations non pétrolière dans les importations totales.

Résultats de l'estimation

Dans toutes les équations estimées, l'indicateur des pressions de la demande est significatif avec le signe escompté (tableau A.1). Pour le chômage et l'écart de production, aussi bien le niveau que la différence première ont été des déterminants importants de l'inflation, indiquant la présence d'effets de vitesse limite dans l'économie. Les équations satisfont aux tests classiques du diagnostic au sein de l'échantillon. Pour apprécier la pertinence de la courbe de Phillips, on a coutume de vérifier le taux de sacrifice implicite mesuré par l'écart de production cumulé qui est nécessaire pour faire durablement baisser le taux d'inflation d'un point de pourcentage. L'équation qui inclut l'écart de production aboutit à un ratio de sacrifice compris entre 2.3 et 2.6. Ce ratio est un peu plus faible lorsque l'on utilise l'écart de chômage et l'utilisation des capacités (de l'ordre de 1.5), et il est plus élevé lorsque l'on prend en compte l'indice du climat conjoncturel (de l'ordre de 4.5).

La pente de la courbe de Phillips s'aplatit-elle lorsque le taux d'inflation est faible ?

L'étape suivante vise à vérifier si la pente de la courbe de Phillips se modifie lorsque l'inflation est faible. On réestime les courbes de Phillips de manière à ce que le coefficient associé aux indicateurs des pressions de la demande diffère selon que l'inflation se situe au-dessus ou au-dessous de certains seuils. Deux seuils d'inflation ont été testés : 0 pour cent et ½ pour cent (taux de croissance en glissement trimestriel, non annualisés). Plusieurs résultats intéressants se dégagent. *Premièrement*, dans la plupart des cas, le coefficient asso-

Tableau A.1. **Coefficients de l'indicateur des pressions de la demande dans les courbes classiques de Phillips**

L'inflation de base (corrigée des relèvements de la TVA) est la variable dépendante¹

| | Coefficient ² | Coefficient-t | Ratio de sacrifice |
|--|--------------------------|---------------|--------------------|
| Utilisation des capacités dans le secteur manufacturier ³ | 0.06 | 3.14 | 1.52 |
| Écart de production | 0.04 | 2.17 | 2.30 |
| Variation de l'écart de production | 0.12 | 1.73 | |
| Indice du climat conjoncturel ⁴ | 0.02 | 1.61 | 4.62 |
| Indice des capacités de production ⁴ | 0.04 | 1.65 | 2.61 |
| Écart de chômage ⁵ | 0.06 | 1.77 | 1.47 |
| Variation de l'écart de chômage | 0.34 | 2.30 | |

1. Les estimations sont fondées sur les chiffres trimestriels de la période 1975-2002.

2. Les variables des indicateurs des pressions de la demande sont pondérées pour assurer la comparabilité des coefficients.

3. L'utilisation des capacités dans les industries manufacturières est inversée pour que son coefficient devienne positif.

4. D'après l'Enquête Tankan de la Banque du Japon.

5. L'écart de chômage est la différence entre le taux de chômage et le NAIRU. Ce paramètre est inversé pour que son coefficient devienne positif.

Source : Estimations de l'OCDE.

cié à l'indicateur de la demande est diminué de moitié lorsque l'inflation tombe en-dessous du seuil et l'indicateur relatif de la demande n'est alors plus significatif (tableau A.2). Ceci correspond à une élévation (en termes absolus) du ratio de sacrifice, ce qui signifie que la pente de la courbe de Phillips à court terme est plus plate lorsque le niveau de l'inflation est faible. Ce résultat se vérifie pour les deux seuils examinés. *Deuxièmement*, le coefficient associé à l'indicateur de la demande est statistiquement différent selon que l'inflation est supérieure ou inférieure à ½ pour cent, comme l'indique un test de Wald (tableau A.3). Ces résultats se vérifient quelque soit l'indicateur utilisé et que l'inflation soit ou non corrigée. En revanche, un seuil de zéro n'implique pas de modification notable de la relation sauf dans le cas de l'équation utilisant l'utilisation des capacités. Cette absence de résultats pourrait tenir au nombre plus limité d'observations (associé à des taux d'inflation négatifs), qui rend les résultats du test très sensibles à chacune des observations prise isolément. L'existence d'une rupture séquentielle est également testée en 1990 et 1998. Le résultat de la nouvelle estimation prenant en compte des coefficients différents pour l'indicateur de la demande avant et après 1990 et 1998 donne à penser qu'une rupture est intervenue en 1990 mais non en 1998.

Le faible niveau du taux d'inflation ou la faible variance de l'inflation ont-ils une importance ?

Comme on l'a vu à l'tableau 1, la pente de la courbe de Phillips peut s'aplatir du fait de la rigidité des prix, en raison de la moindre fréquence des ajustements, ou du fait de la rigidité des salaires nominaux. Si la rigidité nominale des salaires implique une non-linéarité

Tableau A.2. **Asymétrie de la relation entre l'écart de production et l'inflation**

L'inflation de base (corrigée des relèvements de la TVA) est la variable dépendante

| | Seuil (π) d'inflation | Coef-ficient | Coefficient t | Seuil (π) d'inflation | Coefficient | Coefficient t |
|---|--------------------------------|--------------|---------------|--------------------------------|-------------|---------------|
| Utilisation des capacités dans le secteur manufacturier | $\pi < 0$ | -0.10 | -1.25 | $\pi < \frac{1}{2}$ | 0.01 | 0.23 |
| | $\pi > 0$ | 0.08 | 3.74 | $\pi > \frac{1}{2}$ | 0.09 | 4.30 |
| Écart de production | $\pi < 0$ | 0.02 | 0.17 | $\pi < \frac{1}{2}$ | 0.01 | 0.23 |
| | $\pi > 0$ | 0.04 | 2.17 | $\pi > \frac{1}{2}$ | 0.06 | 2.51 |
| Modification de l'écart de production | $\pi < 0$ | 0.02 | 0.09 | $\pi < \frac{1}{2}$ | -0.02 | -0.16 |
| | $\pi > 0$ | 0.14 | 1.95 | $\pi > \frac{1}{2}$ | 0.18 | 2.29 |
| Indice du climat conjoncturel ¹ | $\pi < 0$ | 0.01 | 0.43 | $\pi < \frac{1}{2}$ | 0.00 | 0.01 |
| | $\pi > 0$ | 0.02 | 1.70 | $\pi > \frac{1}{2}$ | 0.07 | 3.33 |
| Indice des capacités de production ¹ | $\pi < 0$ | 0.03 | 0.75 | $\pi < \frac{1}{2}$ | 0.02 | 0.62 |
| | $\pi > 0$ | 0.05 | 1.76 | $\pi > \frac{1}{2}$ | 0.10 | 2.94 |
| Écart de chômage | $\pi < 0$ | 0.02 | 0.45 | $\pi < \frac{1}{2}$ | 0.02 | 0.58 |
| Variation de l'écart de chômage | $\pi > 0$ | 0.12 | 2.52 | $\pi > \frac{1}{2}$ | 0.18 | 3.36 |
| | $\pi < 0$ | 0.25 | 0.84 | $\pi < \frac{1}{2}$ | 0.10 | 0.55 |
| | $\pi > 0$ | 0.42 | 2.43 | $\pi > \frac{1}{2}$ | 0.81 | 3.70 |

1. D'après l'Enquête Tankan de la Banque du Japon.

Source : Estimations de l'OCDE.

de la courbe de Phillips seulement à des taux d'inflation proches de zéro, la possibilité d'une moindre fréquence des ajustements suggère une stabilisation de l'inflation qui peut modifier la pente de la courbe de Phillips à n'importe quel taux d'inflation. Pour vérifier cette hypothèse, on soumet le coefficient des indicateurs de la demande à un test d'asymétrie par rapport à la variation du taux d'inflation. Les résultats de la nouvelle estimation de la courbe de Phillips font apparaître que sa pente s'accroît si la valeur absolue de la variance des modifications de l'inflation dépasse un certain seuil. Un test de Wald confirme également l'asymétrie, bien que les éléments d'observation soient un peu moins nombreux que pour le niveau d'inflation. Par ailleurs, un test de l'évolution du coefficient des indicateurs de la demande au fil du temps fait apparaître l'existence de ruptures au début des années 80 et au début des années 90. Les tests économétriques, conjugués à l'observation de l'évolution de l'inflation au fil du temps, impliquent que l'aplatissement de la courbe de Phillips pendant les années 80 peut s'expliquer par une moindre variance du taux d'inflation comparativement aux années 70, le nouveau tassement de la pente de la courbe de Phillips observé pendant les années 90 étant vraisemblablement associé au faible niveau du taux d'inflation.

Tableau A.3. **Test de Wald¹ concernant l'asymétrie et les ruptures**
L'inflation de base² (corrigée des relèvements de la TVA) est la variable dépendante

| A. Asymétrie | Si l'inflation ² dépasse ½ % variable = 1 | Si l'inflation ² dépasse ½ % variable = 1 |
|---|---|---|
| Utilisation des capacités | | |
| dans le secteur manufacturier | 0.00* | 0.04* |
| Écart de production | 0.02* | 0.55* |
| Indice du climat conjoncturel ³ | 0.00* | 0.55* |
| Indice des capacités de production ³ | 0.01* | 0.51* |
| Écart de chômage | 0.00* | 0.17* |
| B. Ruptures séquentielles | Rupture en 1990 | Rupture en 1998 |
| Utilisation des capacités | | |
| dans le secteur manufacturier | 0.16 | 0.01* |
| Écart de production | 0.06* | 0.27 |
| Indice du climat conjoncturel ³ | 0.02* | 0.14 |
| Indice des capacités de production ³ | 0.01* | 0.12 |
| Écart de chômage | 0.01* | 0.03* |

1. Les tests de Wald permettent de déterminer si les coefficients associés à l'indicateur de la demande diffèrent selon qu'ils sont supérieurs ou inférieurs au seuil d'inflation. À un seuil de probabilité de plus de 10 pour cent, on ne peut conclure que les coefficients sont sensiblement différents. Un astérisque indique que la différence est significative au seuil de 10 pour cent.

2. Le taux indiqué est le taux de croissance en glissement trimestriel non annualisé.

3. D'après l'Enquête Tankan de la Banque du Japon.

Source : Estimations de l'OCDE.

Annexe II

Évaluation des programmes de réforme structurelle du gouvernement

La présente annexe examine en détail les programmes de réforme du gouvernement pour compléter l'évaluation d'ensemble faite dans la présente *Étude*. Elle porte sur les mesures annoncées dans les *Orientations pour la gestion macroéconomique et la réforme structurelle*, publiées en 2001, 2002 et 2003, et sur le train de mesures d'octobre 2002. Elle s'attache cependant surtout aux mesures les plus récentes (voir l'annexe de l'*Étude économique* 2002 qui analyse plus en détail les mesures antérieures).

Quels sont les objectifs de la réforme structurelle ?

Depuis l'annonce des premières *Orientations* en juin 2001, le gouvernement s'est activement employé à la réforme structurelle dans le but de promouvoir la croissance économique (« pas de croissance sans réforme ») et d'encourager la délégation de pouvoirs du secteur public aux agents privés et de l'administration centrale aux collectivités locales. En conséquence, la réforme devrait contribuer à réduire la taille et accroître l'efficacité du secteur public tout en améliorant l'affectation des ressources. Pour atteindre ces objectifs, le programme de réforme prévoit d'importantes initiatives dans les domaines suivants :

- déréglementation ;
- réforme du secteur financier (créances improductives, redressement, marchés boursiers) ;
- amélioration du capital humain et de la flexibilité du marché du travail ;
- renforcement de la concurrence, plus grande ouverture et développement de l'esprit d'entreprise ;
- réforme de la sécurité sociale ;
- modifications du processus budgétaire et meilleure gestion des affaires publiques (y compris par la privatisation) ;
- délégation de pouvoirs de l'administration centrale aux collectivités locales.

Comment évalue-t-on les mesures de réforme ?

Les programmes de réforme sont évalués sous les trois angles suivants :

Conception des mesures. Les mesures sont classées selon que leur conception contribue plus ou moins à leur efficacité, tout en réduisant le plus possible les coûts connexes qui ont des effets négatifs sur les autres objectifs de l'action des pouvoirs publics. Les notes varient arbitrairement de 0 à 3.

Stade de mise en œuvre. Il s'agit simplement de comparer ce qui a été fait par rapport au programme annoncé. Une note 0 est attribuée aux réformes qui en sont encore au stade de la discussion, la note 1 à celles pour lesquelles un plan précis a été établi, la note 2 à celles pour lesquelles la législation nécessaire est en cours de préparation, la note maximum de 3 étant attribuée à celles pour lesquelles la législation nécessaire a été votée. Une mise en œuvre partielle est affectée de la note 1 ou 2 selon le degré d'avancement.

Efficacité. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure les réformes sont conformes à l'objectif initial des pouvoirs publics. Étant donné que les mesures prévues peuvent sensiblement évoluer pendant le processus de négociation, la mise en œuvre n'est pas nécessairement considérée comme la preuve d'une réforme réussie. Les notes varient de 0 pour les réformes dont les plans et la législation ne sont pas conformes aux objectifs initiaux (toutes les réformes en cours de discussion sont automatiquement affectées de la note 0), à la note maximum de 3 pour celles qui correspondent plus ou moins aux objectifs initiaux.

Dans quelle mesure des progrès ont-ils été faits dans chacun des domaines de la réforme ?

Déréglementation

Au cours des dernières années, le Conseil de la réforme de la réglementation (CRR) a continué de s'employer à encourager l'entrée d'entreprises dans des secteurs réglementés par le secteur public, notamment les services médicaux, l'éducation, l'agriculture et les services de l'emploi. Néanmoins, ces efforts n'ont eu jusqu'à présent qu'un succès limité. La difficulté d'ouvrir ces marchés à l'échelle nationale, conjuguée à la volonté de favoriser la délégation de pouvoirs, a conduit à la création de « *Zones spéciales de réforme structurelle* », qui permettent aux collectivités locales d'assouplir des réglementations particulières afin d'encourager les entreprises locales. En août 2003, 164 plans concernant des zones de ce type, y compris la déréglementation des services publics, avaient été déjà approuvés. Une autre préoccupation importante du Conseil est la déréglementation de l'aménagement des zones urbaines, qui a rendu plus efficiente l'occupation des sols dans ces zones. L'initiative générale de déréglementation est actuellement conduite par le CRR, organe composé de représentants des milieux d'affaires et des milieux universitaires, secondés par un secrétariat public. Néanmoins, en l'absence d'une forte volonté politique, les pouvoirs du Conseil se sont révélés très limités, notamment pour régler des questions politiquement sensibles. Il faut également regretter que le champ d'activité du CRR ne couvre pas la déréglementation des industries de réseau. Les problèmes réglementaires de ces industries sont examinés par leurs propres commissions et les progrès sont généralement très lents, notamment dans le secteur de l'énergie.

Réforme du secteur financier (créances improductives, redressement, marchés boursiers)

Le gouvernement encourage le redressement du secteur financier conformément au programme annoncé en octobre 2002 (voir l'annexe à l'*Étude économique* 2002 et le tableau II). Son intention est de réduire de moitié d'ici la fin de l'exercice 2004 la part des créances improductives dans les créances totales des grandes banques, grâce à un provisionnement adéquat des créances improductives, un renforcement des fonds propres des banques et une amélioration de la gouvernance des banques pour améliorer leurs résultats. Depuis octobre dernier, des progrès ont été faits dans un certain nombre de domaines. Pour mieux évaluer la qualité des prêts, l'Agence des services financiers (ASF) a poursuivi ses inspections spéciales des gros créanciers, cependant que les grandes banques ont adopté une nouvelle méthode fondée sur l'actualisation des flux de trésorerie pour assurer un provision-

Tableau A.4. **Déréglementation**

| | Conception des mesures | Mise en œuvre | Efficacité | Moyenne |
|---|---------------------------|---------------|------------|------------|
| Créer des « zones spéciales » | 3 | 3 | 2 | 2.7 |
| Autoriser l'entrée dans des services réglementés par le secteur public | 2 | 1 | 1 | 1.3 |
| Assouplir l'aménagement et le zonage des zones urbaines | 3 | 3 | 3 | 3.0 |
| Renforcer le cadre de la déréglementation | 1 | 2 | 1 | 1.3 |
| Moyenne | 2.3 | 2.3 | 1.8 | 2.1 |

nement adéquat. L'évaluation de l'adéquation des fonds propres est devenue un peu plus stricte, les cabinets d'expertise comptable appliquant désormais avec plus de rigueur les règles concernant les économies d'impôts constatées d'avance. L'ASF a décidé d'injecter des fonds publics dans la banque Resona en juin 2003 et s'est engagée à améliorer la gestion de cet établissement en achetant des actions assorties de droits de vote. Néanmoins, un certain nombre de points ne sont toujours pas réglés. Il n'existe pas de directive précise pour limiter l'inclusion des économies d'impôts constatées d'avance dans les fonds propres des banques, les cabinets d'expertise comptable restant seuls juges en la matière. Aucune modification de la fiscalité n'est actuellement prévue concernant la déduction des provisions pour créances douteuses et les reports de pertes. Concernant la liquidation des créances improductives, la décision de laisser la Société de recouvrement et de liquidation (SRL) les acheter au prix du marché a permis d'accroître sensiblement les achats. La Société pour la revitalisation industrielle (SRI) a été créée pour acheter les créances placées « nécessitant une surveillance spéciale » et a facilité le redressement des établissements concernés, bien qu'elle n'en soit encore qu'au début de ses activités. L'imposition des dividendes et des plus-values sur les actions de sociétés cotées a été consolidée, les taux d'imposition étant abaissés pour encourager l'achat d'actions. La réforme des grandes institutions financières publiques et des caisses d'épargne postales a été reportée, et ces établissements continuent donc de jouer un rôle très important sur les marchés financiers intérieurs.

Améliorer le capital humain et accroître la flexibilité du marché du travail

Le gouvernement s'est activement employé à faire jouer la concurrence entre les universités en affectant des crédits à celles qui obtenaient les meilleurs résultats (Centres d'excellence) et en transformant en sociétés les universités nationales, ces établissements disposant par ailleurs de plus de latitude pour gérer leurs cours. Les universités sont également encouragées à développer les cours de formation professionnelle. Depuis 2001, le gouvernement préconise, à titre indicatif, la création de 5.3 millions d'emplois dans le secteur des services, notamment les services réglementés par le secteur public tels que les services médicaux et les services professionnels. Néanmoins, aucun progrès visible n'a été réalisé jusqu'à présent. Par ailleurs, la flexibilité des marchés du travail a été accrue par un assouplissement des restrictions imposées aux travailleurs temporaires et aux contrats de durée déterminée, cependant que les programmes de formation sont désormais davantage conçus en fonction des individus qu'en fonction des entreprises. Les conditions précises de licenciement par les entreprises ont été définies par la loi. Le champ d'activité des services

Tableau A.5. **Réforme du secteur financier**

| | Conception des mesures | Mise en œuvre | Efficacité | Moyenne |
|---|---------------------------|---------------|------------|------------|
| Assurer une évaluation plus précise de la qualité des prêts et un provisionnement adéquat | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Renforcer l'adéquation des fonds propres | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Améliorer la gestion des banques | 2 | 2 | 1 | 1.7 |
| Modifier le système fiscal pour favoriser le recouvrement des créances productives | 2 | 0 | 0 | 0.7 |
| Faciliter le redressement des débiteurs en difficulté | 2 | 2 | 1 | 1.7 |
| Encourager la liquidation des créances improductives | 2 | 3 | 3 | 2.7 |
| Modifier la fiscalité concernant les investissements boursiers | 2 | 3 | 2 | 2.3 |
| Consolider les institutions financières publiques | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Moyenne | 1.8 | 1.8 | 1.4 | 1.6 |

privés de placement est lui aussi élargi, bien que leur rémunération reste soumise à des restrictions assez importantes. Pour freiner la montée du chômage des jeunes, les fonctions de consultation, de formation et d'aide à la recherche d'emploi du service public de l'emploi sont en cours d'intégration, le gouvernement encourageant par ailleurs un plus large recours à l'apprentissage. Néanmoins, ces mesures en sont encore à leur tout début.

Tableau A.6. **Capital humain et marché du travail**

| | Conception des mesures | Mise en œuvre | Efficacité | Moyenne |
|--|---------------------------|---------------|------------|------------|
| Introduire le jeu de la concurrence entre les universités | 2 | 2 | 2 | 2.0 |
| Encourager l'éducation des travailleurs | 2 | 2 | 2 | 2.0 |
| Créer 5.3 millions d'emplois dans le secteur des services | 2 | 1 | 1 | 1.3 |
| Accroître la mobilité de la main-d'œuvre | 2 | 2 | 2 | 2.0 |
| Réduire le taux de chômage des jeunes | 3 | 1 | 1 | 1.7 |
| Moyenne | 2.2 | 1.6 | 1.6 | 1.8 |

Concurrence, ouverture et entrepreneuriat

Le gouvernement a désormais largement recours à des accords de libre-échange (ALE) pour ouvrir le marché. Un ALE a été signé avec Singapour au début de 2002, et des négociations en vue de la conclusion d'un accord identique avec le Mexique ont été engagées en novembre de la même année. De plus, des discussions préparatoires se poursuivent avec la Corée, la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie, l'Indonésie et l'ANASE. Néanmoins, l'une des pierres d'achoppement est constituée par le secteur de l'agriculture, où des pressions politiques très vigoureuses s'exercent à l'encontre de la libéralisation. Le gouvernement a également cherché à encourager les entrées d'IDE en simplifiant les procédures administratives et en facilitant les fusions et acquisitions. Pour encourager les créations d'entreprise, le capital minimum requis a été provisoirement ramené à 1 yen lorsque certaines conditions sont réunies (on envisage actuellement de supprimer définitivement cette obligation). Bien que les programmes de réforme du gouvernement comportent des engagements à encourager la concurrence dans les industries de réseau, notamment l'énergie et les télécommunications, et dans les services réglementés par le secteur public, les mesures proposées sont loin d'être ambitieuses. De plus, les progrès ont été très limités si l'on excepte certaines modifications apportées à la réglementation des télécommunications. Les mesures qui visent à renforcer le rôle de la Commission de la concurrence, notamment en augmentant ses effectifs et son indépendance vis-à-vis des ministères techniques, ont été mises en œuvre, mais des mesures complémentaires sont actuellement envisagées.

Tableau A.7. **Concurrence, ouverture et entrepreneuriat**

| | Conception des mesures | Mise en œuvre | Efficacité | Moyenne |
|---|------------------------|---------------|------------|------------|
| Encourager les ALE et l'IDE | 2 | 2 | 1 | 1.7 |
| Atténuer les obstacles à la création d'entreprise | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Favoriser la concurrence dans les industries de réseau et autres secteurs réglementés par le secteur public | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Renforcer le rôle de la Commission de la concurrence | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Moyenne | 1.8 | 1.8 | 1.5 | 1.7 |

Réforme de la sécurité sociale

On a vu au tableau III. que plusieurs éléments communs se sont dégagés des discussions actuellement menées concernant la réforme des pensions prévue pour 2004. *Premièrement*, l'objectif est de mettre en place un mécanisme pour plafonner les cotisations à un certain pourcentage du revenu en ajustant les prestations en fonction de l'évolution économique et démographique. *Deuxièmement*, il est prévu d'atténuer les distorsions des incitations au travail des personnes d'un certain âge et des femmes en supprimant le traitement favorable des seconds apporteurs de revenu et en réexaminant les prestations versées aux personnes âgées qui exercent une activité. S'agissant de la réforme du secteur de la santé, le gouvernement a déjà mis en œuvre un certain nombre de mesures pour réaliser des gains d'efficacité en normalisant les ser-

vices, en renforçant le rôle des assureurs et en diffusant l'information (on trouvera plus de détails à l'article 3). Le gouvernement prévoit, lors d'une étape suivante, de revoir le système d'assurance-maladie et le barème officiel de rémunération des praticiens au cours des cinq prochaines années. Les objectifs sont d'intégrer les caisses d'assurance-maladie en une seule unité plus vaste, d'élever l'âge d'admissibilité aux régimes d'assurance pour les personnes de plus de 75 ans, et de modifier le barème officiel de rémunération pour tenir compte des coûts des hospitalisations et des techniques médicales avancées. Bien que le détail des mesures soit encore en cours d'examen, c'est là un pas dans la bonne direction. Enfin, le gouvernement étudie actuellement la création de comptes individuels de sécurité sociale, qui intégreraient les informations concernant les flux de fonds entre les personnes physiques et les caisses de sécurité sociale. On espère ainsi pouvoir réaliser des économies budgétaires en réduisant les chevauchements de prestations.

Tableau A.8. Réforme de la sécurité sociale

| | Conception des mesures | Mise en œuvre | Efficacité | Moyenne |
|--|------------------------|---------------|------------|------------|
| Réforme du système de pensions | 2 | 1 | 0 | 1.0 |
| Limiter le taux de cotisation en ajustant les prestations | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Supprimer les contre-incitations au travail | 2 | 0 | 0 | 0.7 |
| Réforme du système de soins de santé | 2 | 1.0 | 0.7 | 1.2 |
| Intégrer les assureurs, limiter l'ampleur de l'assurance des personnes âgées et examiner les barèmes de rémunération | 2 | 1 | 0 | 1.0 |
| Améliorer l'efficacité des services médicaux | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Créer des comptes individuels de sécurité sociale | 2 | 0 | 0 | 0.7 |
| Moyenne | 2 | 1.0 | 0.7 | 1.2 |

Réforme budgétaire

Le gouvernement prévoit de lancer un certain nombre de projets pilotes dans le cadre desquels des programmes seront mis en œuvre en vue d'atteindre des objectifs précis et non pas simplement en vue d'utiliser les crédits budgétaires. Ces projets pilotes doivent bénéficier de financements pluriannuels. Le gouvernement a révisé ses *Perspectives économiques et budgétaires à moyen terme* mais, on l'a vu au tableau III., l'efficacité de ce dispositif reste faible. Le Conseil de la politique économique et budgétaire a joué un rôle de premier plan en définissant les priorités des dépenses et en modifiant les allocations budgétaires. Certains impôts demeurent pré-affectés, même si une certaine flexibilité a été introduite. Malgré l'annonce de la privatisation des sociétés publiques, cette mesure pourrait ne pas réduire sensiblement le champ d'activité de ces sociétés. On trouvera à l'article 3 plus de détails sur la réforme budgétaire.

Tableau A.9. Réforme budgétaire

| | Conception des mesures | Mise en œuvre | Efficacité | Moyenne |
|---|------------------------|---------------|------------|------------|
| Lancer des projets pilotes pour encourager la mise en œuvre du budget en fonction des résultats et permettre des ouvertures de crédit pluriannuelles. | 3 | 1 | 1 | 1.7 |
| Assurer la viabilité des finances publiques en adoptant un plan d'assainissement à moyen terme | 1 | 2 | 1 | 1.3 |
| Améliorer les procédures budgétaires en définissant les priorités des programmes inscrits au budget | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Ramener les investissements publics à leur niveau du début des années 90 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Réaffecter les taxes routières pré-affectées | 3 | 0 | 0 | 1 |
| Privatiser les sociétés publiques à statut spécial | 1 | 1 | 0 | 0.7 |
| Moyenne | 2 | 1.3 | 1.0 | 1.4 |

Délégation de pouvoirs de l'administration centrale aux collectivités locales

Le gouvernement a annoncé un plan visant à réformer les subventions aux collectivités locales (de l'ordre de 4 000 milliards de yen) au cours des prochaines années, tout en déplaçant les sources fiscales de l'administrations centrale aux collectivités locales. L'attribution de dotations d'intérêt général (taxe locale d'affectation) aux collectivités locales sera également réexaminée, bien que l'on n'ait pas encore précisé les mesures à prendre à cet effet. Un certain nombre d'incitations financières doivent être mises en place pour encourager la fusion des collectivités locales. La création des *Zones spéciales de réforme structurelle* devrait donner aux collectivités locales plus de responsabilités dans la gestion des réglementations.

Tableau A.10. Délégation de pouvoirs

| | Conception des mesures | Mise en œuvre | Efficacité | Moyenne |
|--|------------------------|---------------|------------|------------|
| Examiner l'affectation des recettes fiscales, des subventions et des dotations d'intérêt général | 2 | 1 | 0 | 1.0 |
| Encourager les fusions de collectivités locales | 2 | 2 | 1 | 1.7 |
| Créer des zones spéciales pour responsabiliser davantage les collectivités locales | 2 | 2 | 2 | 2.0 |
| Moyenne | 2 | 1.7 | 1 | 1.5 |

Annexe III
Chronologie économique

2002

Novembre

Entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange (ALE) avec Singapour.

Décembre

Le gouvernement prépare un budget supplémentaire pour l'exercice 2002 qui prévoit des mesures destinées à renforcer le filet de sécurité sociale et accroître l'investissement public, tout en révisant à la baisse l'estimation des rentrées fiscales.

Le gouvernement adopte le projet de budget initial pour l'exercice 2003 qui limite les dépenses générales (c'est-à-dire les dépenses totales moins le service de la dette et les transferts aux collectivités locales) au niveau du budget initial de l'exercice précédent, tout en autorisant 1 800 milliards de yen de réductions d'impôts.

2003

Janvier

Le gouvernement adopte les *Perspectives de réforme structurelle et les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* révisées pour la période allant de l'exercice 2003 à l'exercice 2007, qui présentent les grandes lignes d'un scénario d'assainissement des finances publiques.

La Diète vote le budget supplémentaire pour l'exercice 2002.

Février

Le Conseil de la réforme de la réglementation propose un plan d'action pour ouvrir les marchés réglementés par le secteur public tels que la santé, l'éducation et l'agriculture.

Mars

La Diète vote le budget initial pour l'exercice 2003.

Avril

La Banque du Japon présente un plan concernant l'acquisition à des banques de titres adossés à des actifs et d'effets commerciaux adossés à des actifs, c'est-à-dire essentielle-

ment adossés à des créances détenues par des petites et moyennes entreprises ou à des prêts qui leur ont été consentis. Ce plan entre en vigueur en juillet.

Le système d'épargne postale est transformé en une société indépendante.

La Société pour la revitalisation industrielle (SRI) est créée pour encourager la restructuration des sociétés et accélérer la liquidation des créances improductives.

La Banque du Japon relève de 5 000 milliards de yen l'objectif concernant l'encours des comptes courants détenus par elle pour le porter entre 22-27 000 milliards de yen.

L'Agence des services financiers annonce les résultats de la deuxième inspection spéciale des emprunteurs en difficulté des principales banques. Cet exercice fait apparaître une réduction de l'écart entre les constatations de l'Agence et les évaluations faites par les banques elles-mêmes comparativement à la première inspection spéciale.

La Direction des zones spéciales de réforme structurelle approuve les 57 premières propositions de zones économiques spéciales en réponse aux demandes de collectivités locales, puis 60 autres en mai.

Mai

La Banque du Japon relève l'objectif concernant l'encours des comptes courants qu'elle détient pour le porter entre 27 à 30 000 milliards de yen.

La banque Resona, cinquième plus grand groupe financier, demande une injection de fonds publics au gouvernement.

Juin

Le gouvernement adopte la *Stratégie générale pour la gestion de la politique économique et budgétaire et la réforme structurelle en 2003* qui actualise et révisé le plan de réforme structurelle adopté en juin 2001 et juin 2002.

Juillet

La Diète adopte une loi qui autorise les assureurs-vie à réduire les rendements promis sur les contrats existants avant que les compagnies ne fassent faillite.

Août

Le ministère des Finances présente sa lettre de cadrage budgétaire pour l'exercice 2004, pratiquement identique à celle de l'exercice 2003.

La Direction des zones spéciales de réforme structurelle approuve 47 nouvelles propositions de zones économiques spéciales, ce qui porte le total à 164.

La Société pour la revitalisation industrielle donne les noms des trois premières sociétés qu'elle aidera à restructurer.

Septembre

À la suite de sa réélection à la présidence du Parti libéral démocrate, le Premier ministre Koizumi remanie le Cabinet, pour y inclure le ministre des Finances et le ministre de l'Économie, du commerce et de l'industrie.

Octobre

La Banque du Japon relève la limite supérieure de son objectif concernant l'encours des comptes courants qu'elle détient, pour la porter de 30 à 32 000 milliards de yen.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2003 18 2 P 1) ISBN 92-64-01977-4 – n° 53294 2004

ISSN 0304-3363