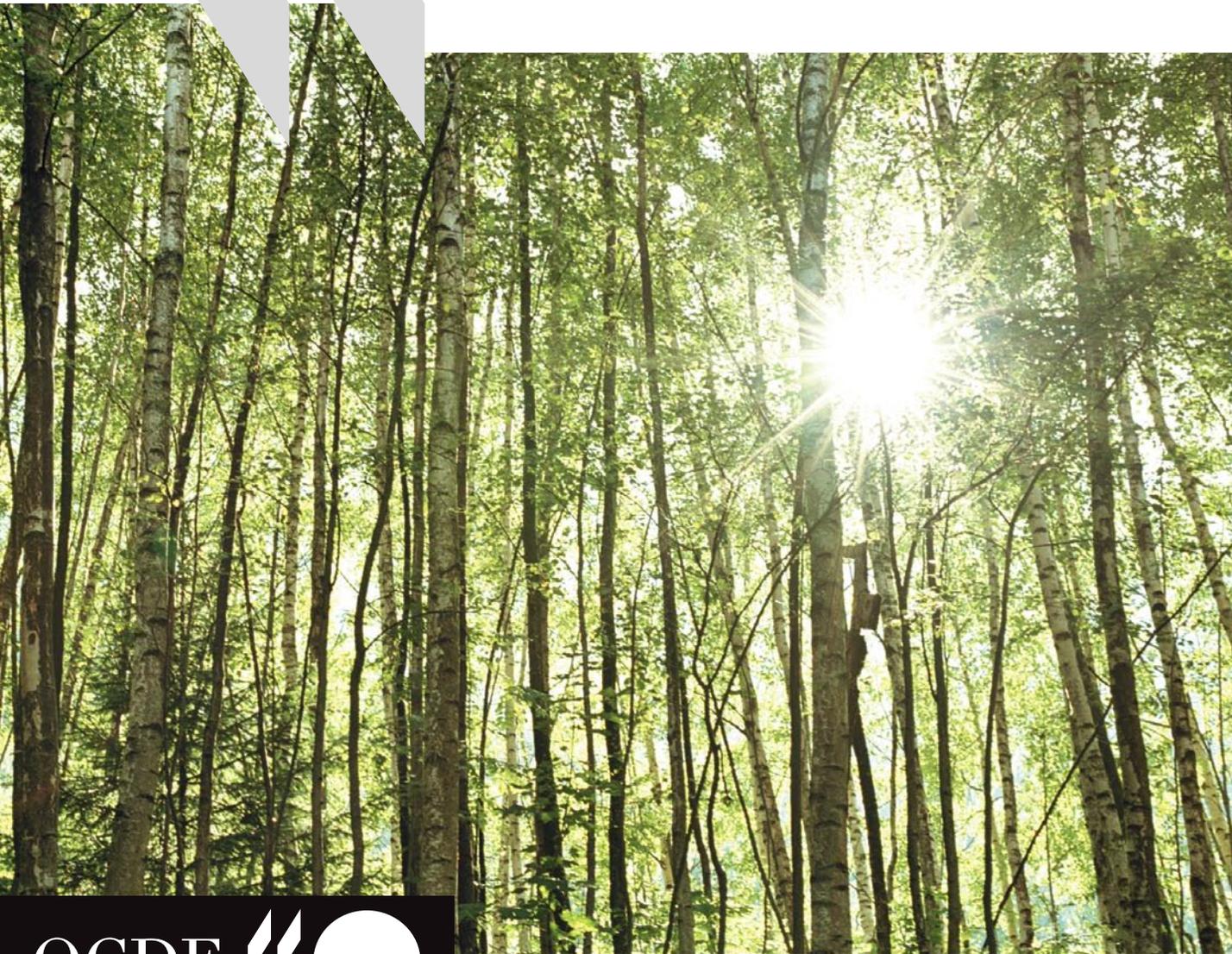




**Études économiques
de l'OCDE**

Japon



OCDE



EDITIONS OCDE

Volume 2005/3 – Mars 2005

Études économiques de l'OCDE

Japon

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

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.

Publié également en anglais

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les principaux enjeux économiques du Japon	23
Les perspectives économiques du Japon à moyen terme	26
Les principaux défis que doit relever le Japon	32
Conclusions	45
Notes	45
Annexe 1.A1. La révision des comptes nationaux du Japon	46
Chapitre 2. Mettre un terme à la déflation et assurer une expansion autonome	49
La reprise au Japon est-elle autonome?	51
Le rôle de la politique monétaire	62
Redresser le secteur bancaire	70
Évaluation générale	74
Notes	75
Références	76
Chapitre 3. Assurer la viabilité des finances publiques	77
Quelle est la gravité du problème budgétaire?	79
Les pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses	82
Les projets du gouvernement pour assurer la viabilité des finances publiques	88
Comment d'autres pays de l'OCDE ont-ils réussi à rééquilibrer sensiblement leur budget?	92
La marge de réduction des dépenses publiques	97
Comment accroître les recettes publiques	102
Évaluation globale	106
Notes	106
Références	109
Chapitre 4. Optimiser la décentralisation du secteur public	111
Facteurs influant sur les relations budgétaires entre niveaux d'administration	113
Répartition des responsabilités en matière de dépenses	115
Problèmes de financement des administrations locales	125
Assurer la discipline budgétaire dans un contexte décentralisé	141
Réformes futures	147
Notes	154
Références	158

Chapitre 5. Supprimer les obstacles à une croissance plus soutenue	161
Privatisation de Japan Post	163
Réforme de la réglementation	167
Renforcer la concurrence	175
Évaluation générale	183
Notes	187
Références	188
Chapitre 6. Améliorer le fonctionnement du marché du travail	191
Les changements sur le marché du travail au cours de la dernière décennie	193
Faire face au déclin de la population d'âge actif	200
Réduire le chômage des jeunes	207
Évaluation générale	207
Notes	208
Références	209



Encadrés

1.1. L'amélioration de la qualité de l'air au Japon	33
1.2. Les différentes mesures de l'inflation	35
2.1. Pourquoi les salaires continuent-ils de baisser?	53
2.2. Investissement des entreprises et stock de capital	57
2.3. Le Japon est-il vulnérable à un renchérissement du pétrole?	60
2.4. La déflation foncière continue	69
3.1. Comment mesurer correctement le volume de la dette publique?	80
3.2. Les réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques	99
4.1. Les administrations locales au Japon	116
4.2. Les impôts locaux sur les sociétés au Japon	127
4.3. Problèmes posés par les impôts infranationaux sur la valeur ajoutée ou l'actif des entreprises dans les pays de l'OCDE	129
4.4. Principes de base régissant la taxe d'affectation locale	136
4.5. Règles budgétaires imposées aux collectivités locales et réglementations concernant l'émission d'emprunts obligataires	143
4.6. Recommandations concernant l'amélioration des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration	148
5.1. Synthèse des recommandations en vue d'accélérer la croissance de la productivité	184

Tableaux

1.1. Taux de croissance potentielle du Japon à moyen terme	30
1.2. Perspectives démographiques du Japon	31
1.3. Comparaison internationale de la croissance de la production potentielle	32
1.4. Scénarios d'assainissement budgétaire	39
1.A1.1. Variation de la croissance du PIB et de la déflation selon la méthode d'indices chaîne	46
2.1. Perspectives à court terme	56
2.2. Vulnérabilité à une hausse des taux d'intérêt	59

2.3. Répercussion de la hausse des prix du pétrole sur les prix à la consommation . . .	60
2.4. Anticipations de prix	62
2.5. Ajustement de la base monétaire	66
2.6. Bilan du secteur bancaire japonais	71
2.7. Résultats des inspections spéciales auprès des gros emprunteurs	72
2.8. Fonds propres du secteur bancaire	73
2.9. Comparaison des grandes banques et des banques régionales	74
3.1. La situation budgétaire du Japon	79
3.2. Mesures diverses de la dette publique	80
3.3. Prévisions de dépenses publiques à moyen terme	84
3.4. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement	85
3.5. Dépenses de sécurité sociale	87
3.6. Le budget de l'exercice 2004	89
3.7. Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE	93
3.8. Contributions des différentes catégories de recettes et de dépenses aux épisodes d'assainissement budgétaire	95
4.1. Communes : nombre et disparités de taille	118
4.2. Dotations spécifiques : dates d'institution et partage des coûts	122
4.3. Le financement des travaux publics d'intérêt local	124
4.4. Dispersion géographique et instabilité des principaux impôts locaux	128
4.5. Pouvoirs d'imposition des administrations infranationales dans certains pays de l'OCDE	132
4.6. Pouvoirs discrétionnaires des administrations locales concernant la fixation des impôts et leur utilisation effective	133
4.7. Partage des coûts de remboursement de certains emprunts obligataires des collectivités locales	144
4.8. Souscription d'obligations émises par les collectivités locales, par type d'établissement	145
5.1. Actifs de l'épargne postale et de l'assurance postale	164
5.2. Impact des réformes de la réglementation	168
5.3. Nombre de permis/autorisations requis au niveau national	171
5.4. Propositions de création de zones spéciales	172
5.5. Propositions de réformes acceptées dans le cadre de l'initiative des zones spéciales à l'échelle nationale	173
5.6. Nombre de zones spéciales créées par secteur	174
5.7. Comparaison internationale des mesures commerciales tarifaires et non tarifaires	179
6.1. Embauches de nouveaux diplômés	195
6.2. Personnes occupant un emploi, selon leur statut	196
6.3. Travailleurs à temps partiel au Japon	197
6.4. Raisons invoquées pour justifier l'embauche de travailleurs non réguliers	198
6.5. Taux d'activité et taux d'emploi des hommes âgés	206

Graphiques

1.1. Les conditions économiques sont les plus favorables depuis une décennie . . .	25
1.2. Le revenu par habitant du Japon a diminué par rapport aux autres pays de l'OCDE	26
1.3. Croissance potentielle au Japon	27
1.4. Origines des différences de revenu réel	28

1.5. Sources de la croissance	29
1.6. La qualité de l'air au Japon	33
1.7. Différentes mesures de l'inflation	35
1.8. Les prêts bancaires continuent de diminuer	36
1.9. Indicateurs budgétaires des administrations publiques	37
1.10. La situation budgétaire des collectivités locales	40
1.11. La part des travailleurs non réguliers augmente	43
2.1. Comparaison de la reprise actuelle avec celles des cycles passés	51
2.2. Croissance des exportations japonaises par région	52
2.3. Évolutions sur le marché du travail	53
2.4. Taux d'épargne des ménages	55
2.5. Croissance des salaires réels et rapport des bénéfiques aux ventes	57
2.6. Investissement et croissance du stock de capital	58
2.7. Intensité énergétique de l'économie japonaise	61
2.8. Encours des soldes courants à la Banque du Japon	63
2.9. Base monétaire, masse monétaire et production nominale	64
2.10. Plus-values en capital des grandes banques	67
2.11. Les prix des terrains continuent de baisser	69
2.12. Prêts improductifs dans le secteur bancaire	71
3.1. Charge d'intérêts de l'État	81
3.2. Ventilation des obligations d'État en portefeuille entre les différents secteurs	86
3.3. Budgets supplémentaires et cycle économique	88
3.4. Évolution de la situation budgétaire des grands pays de l'OCDE	92
3.5. Soldes épargne-investissement par secteur	97
3.6. Investissement public	98
3.7. Une répartition plus souple des dépenses publiques	99
3.8. Recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	103
3.9. Proportion d'entreprises déficitaires au sens du code des impôts national	104
3.10. Taux d'imposition des sociétés en 2003	105
4.1. Part des administrations infranationales dans les recettes et dépenses des administrations publiques	112
4.2. Dépenses des administrations infranationales par fonction	117
4.3. Principales caractéristiques des investissements des collectivités locales	123
4.4. Principaux instruments de financement des collectivités locales	126
4.5. Composition des recettes fiscales des administrations infranationales	128
4.6. Efficacité des dotations reçues par les préfectures en termes de péréquation	138
4.7. Évolution de la dette des collectivités locales	141
5.1. Épargne et assurance-vie postales au Japon	163
5.2. Comparaison internationale des systèmes d'épargne postale	164
5.3. Comparaison internationale des prix de l'électricité et des télécommunications	178
5.4. Comparaison internationale du soutien à l'agriculture	181
5.5. Entrées et encours d'IDE	182
6.1. Le chômage au Japon	192
6.2. Taux de chômage par groupe d'âge	194
6.3. Les différentes composantes de la rémunération des salariés	195
6.4. Investissements directs japonais à l'étranger	201
6.5. Comparaison internationale des taux de chômage de longue durée	202
6.6. Taux d'emploi par âge et par sexe	203
6.7. Évolution de la population active : prévisions à long terme	203

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 6 décembre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 6 janvier 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones, Tadashi Yokoyama et Isabelle Joumard sous la direction de Willi Leibfritz.

L'étude précédente du Japon a été publiée en février 2005.

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 2002	377.887	Villes principales, estimation de mars 2003	
Terres cultivées (milliers de km ²), 2001	48.0	(10 000 habitants) :	
Forêts (milliers de km ²), 2001	251.1	Tokyo (23 arrondissements)	808
Régions à forte densité ¹ (milliers de km ²), 2000	12.5	Yokohama	347
		Osaka	249
		Nagoya	212
		Sapporo	184
		Kobe	148
		Kyoto	139

LA POPULATION

Population totale, estimation d'octobre 2003 (milliers)	127 619	Population active en pourcentage de la population totale, 2003	52.2
Habitants par km ² en 2003	338	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2003 :	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité ¹ , 2000	65.2	Agriculture et sylviculture	4.4
Taux d'accroissement net de la production (moyenne annuelle 1995-2000)	0.2	Industries	18.8
		Services	62.8
		Autres	14.0

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2003 (milliards de yens)	497 783	Part de l'agriculture, sylviculture et pêche dans le PIB au prix des producteurs, 2002 (en pourcentage)	1.3
Accroissement du volume du PIB, 2003	1.3	Produit intérieur net de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs, 2002 (milliards de yens)	4 747
Formation brute de capital fixe, 2003 (en pourcentage du PIB)	24.0	Accroissement de la production, industrielle, 2003	3.3
Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2003, en pourcentage	0.9		

L'ÉTAT

Consommation publique en 2003 (en pourcentage du PIB)	17.7	Chambre des représentants	Sénat
Recettes courantes du secteur public, 2002 (en pourcentage du PIB)	29.7	Composition du Parlement, décembre 2004 :	
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2003	8.8		
		Parti libéral démocrate	249
		Parti démocratique	177
		Paix et réforme (<i>Komei</i>)	34
		Parti communiste	9
		Divers	9
		Sièges à pourvoir	2
		Total	480
			114
			84
			24
			9
			11
			0
			242
		Dernières élections : Novembre 2003 Juillet 2004	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS

(2003, milliards de yens)

		Exportations	Importations
Exportations de marchandises (fob)	51 934		
Importations de marchandises (fob)	39 675		
Services	-3 904		
Revenus d'investissements	8 281		
Balance des opérations courantes	15 767		
Exportations de biens et services (en pourcentage du PIB)	11.8		
Importations de biens et services (en pourcentage du PIB)	10.2		
		Répartition en pourcentage :	
		Pays de l'OCDE	53.8
		dont :	
		Amérique du Nord	27.2
		Extrême-Orient	31.2
		Autres pays	15.0
		Total	100.0
		Matières brutes non combustibles et combustibles minéraux (SITC 2, 3, 4)	1.3
		Articles semi-manufacturés (5, 6)	18.6
		Machines et matériel de transport (7)	66.8
		Autres (0, 1, 8, 9)	13.3
		Total	100.0

LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen	Unité monétaire par USD, moyenne journalière :
	Année 2003
	115.9
	Décembre 2004
	103.9

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

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

Résumé

Le raffermissement de l'activité économique laisse espérer que le Japon émerge d'une décennie de stagnation. La production augmente à un rythme annuel de plus de 2 pour cent depuis 2002, grâce à une demande externe vigoureuse et aux progrès accomplis dans la restructuration des entreprises et dans la réforme économique. Toutefois, le Japon affronte encore plusieurs sérieux obstacles à une croissance durable, notamment une déflation tenace et une contraction continue des prêts bancaires et des prix fonciers. Parallèlement, la situation financière des administrations publiques continue de se dégrader, menaçant la viabilité budgétaire au moment même où le vieillissement démographique exerce des pressions croissantes sur la dépense publique. Pour relever ces défis, il faut mettre en œuvre une combinaison de politiques macroéconomiques bien conçues et de mesures structurelles destinées à stimuler le potentiel de croissance et à assurer l'amélioration du niveau de vie en dépit du vieillissement rapide de la population.

Politique monétaire : mettre fin à la déflation et soutenir l'expansion

L'objectif prioritaire est de mettre fin à six années de déflation en maintenant la politique d'assouplissement quantitatif jusqu'à ce que l'inflation soit suffisamment élevée pour rendre négligeable le risque d'une rechute dans la déflation. La fixation d'un seuil d'inflation plus élevé comme condition d'une modification de la politique monétaire contribuerait aussi à orienter les anticipations du secteur privé et à limiter les réactions des marchés. S'il est indispensable d'éviter un durcissement prématuré de la politique monétaire, maintenir la politique d'assouplissement quantitatif trop longtemps après la fin de la déflation pourrait générer une inflation forte et soutenue. Il sera plus facile de répondre aux chocs susceptibles d'accompagner la fin de l'assouplissement quantitatif si de nouveaux progrès sont réalisés dans l'assainissement du système bancaire par une réduction continue du stock de créances improductives et par un renforcement des fonds propres, en particulier dans les banques régionales. Au demeurant, la consolidation du système bancaire est indispensable pour inverser la baisse des crédits et soutenir l'expansion.

Politique budgétaire : instaurer la viabilité budgétaire par un plan d'assainissement à moyen terme plus ambitieux

Les lourds déficits budgétaires publics ont gonflé la dette publique brute qui dépasse 160 pour cent du PIB, soit le ratio le plus élevé de la zone de l'OCDE, de sorte qu'on peut craindre une hausse de la prime de risque. Le plan à moyen terme du gouvernement vise à maintenir les dépenses publiques aux environs de leur niveau de 2002 jusqu'à la fin de l'exercice 2006, objectif qui exige de nouvelles réductions des dépenses discrétionnaires et une poursuite de la réforme du système de sécurité sociale. Toutefois, le freinage des dépenses ne suffira pas à lui seul pour atteindre la viabilité budgétaire, qui exigera probablement un assainissement jusqu'à concurrence de plus de 5 pour cent du PIB. Une augmentation des recettes publiques semble donc inévitable; elle nécessitera à un moment donné un élargissement des bases d'imposition et un relèvement du taux de l'impôt sur la consommation. La confiance dans la situation budgétaire pourrait être maintenue par des réductions

du déficit plus marquées, à condition que la reprise conserve son allant. Cette action devrait être accompagnée par un plan à moyen terme crédible, plus ambitieux et plus détaillé que le plan 2004.

Réformer les relations entre les différents niveaux d'administration

La dette des collectivités locales ayant fortement augmenté ces dernières années, l'assainissement budgétaire exige aussi une réorganisation des relations entre les différents niveaux d'administration. La « Triple réforme » qui vise à réduire les subventions affectées et à réformer les dotations forfaitaires et émanant de l'administration centrale, tout en augmentant les recettes fiscales locales, représente une étape dans la bonne direction. Toutefois, cette initiative devrait prévoir des mécanismes plus puissants pour discipliner le comportement budgétaire des collectivités locales. Afin de permettre aux collectivités locales de profiter plus pleinement de la décentralisation, il faut leur accorder une plus grande autonomie en réformant le système de subventions pour accroître leur capacité et leurs incitations à fournir des services de meilleure qualité et moins coûteux. En outre, il convient de renforcer l'autonomie fiscale des administrations locales, tout en veillant à ce que le système fiscal demeure aussi simple et neutre que possible.

Accélérer les réformes structurelles pour renforcer la croissance potentielle

Une croissance plus vive de la production est cruciale pour relever les défis posés par la situation budgétaire et par le vieillissement démographique. Les premières priorités sont la privatisation de Japan Post et l'accélération de la réforme de la réglementation, notamment par l'extension au niveau national des mesures en vigueur dans les zones spéciales. Il convient d'intensifier la concurrence en renforçant la Commission de la concurrence, en améliorant le cadre réglementaire des industries de réseau et en ouvrant davantage l'économie aux échanges internationaux et aux entrées d'IDE.

S'attaquer aux problèmes du marché du travail

La proportion de travailleurs non réguliers a augmenté pour atteindre plus d'un quart des salariés, ce qui permet aux entreprises de réduire leur masse salariale tout en renforçant la flexibilité. Toutefois, la dualité grandissante du marché du travail pose un certain nombre de problèmes d'efficacité et d'équité qu'il faut traiter par une action globale, notamment en augmentant la flexibilité de l'emploi parmi les travailleurs réguliers, en développant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en lançant d'autres initiatives, par exemple dans le domaine de la formation. Il est crucial de stimuler les taux d'emploi, en particulier chez les femmes et les jeunes, pour préserver le potentiel de croissance du Japon en dépit du vieillissement rapide de la population.

Évaluation et recommandations

L'expansion actuelle entre dans sa quatrième année

L'économie japonaise affiche son bulletin de santé le plus satisfaisant depuis une décennie, grâce à la vigueur de la demande externe, aux progrès de la restructuration du secteur des entreprises et aux réformes économiques. La production a augmenté à un taux annuel de plus de 2 pour cent depuis 2002, et de 3¼ pour cent si l'on fait abstraction de la contribution négative du secteur public. Le rythme de l'expansion a été suffisant pour stimuler l'emploi au cours de l'année écoulée et pour faire baisser le taux de chômage qui avait atteint un niveau record. Les marges bénéficiaires et les indicateurs de confiance des entreprises et des ménages affichent leurs niveaux les plus élevés depuis le début des années 90. Ces évolutions positives permettent d'espérer que le Japon est en train d'émerger d'une décennie de stagnation économique, même si un certain nombre de risques entourent l'expansion actuelle.

Néanmoins, le Japon affronte de sérieux défis à une croissance durable dans le moyen terme

En dépit de ces tendances favorables, le Japon doit relever plusieurs défis pour maintenir une expansion robuste et assurer la progression du niveau de vie en dépit du vieillissement rapide de la population :

- La déflation persiste, même si elle est faible, et les prix nationaux des terrains ont de nouveau baissé en 2004, pour la 13^e année consécutive. En outre, le crédit bancaire continue de décroître en dépit des progrès accomplis dans l'assainissement du système bancaire.
- Les lourds déficits des administrations publiques ont gonflé la dette publique brute qui dépasse 160 pour cent du PIB – soit le ratio le plus élevé de la zone de l'OCDE – alors même que le Japon entre dans une phase de vieillissement démographique rapide, ce qui amplifie les inquiétudes concernant la viabilité budgétaire.
- Le manque de discipline budgétaire des collectivités locales contribue à la montée de l'endettement. De surcroît, les carences de la relation entre les différents niveaux d'administration empêchent le Japon de profiter plus amplement des retombées de la décentralisation.
- Un certain nombre de problèmes structurels, notamment la faiblesse de la concurrence dans quelques secteurs, limitent le potentiel de croissance du Japon.
- La dualité grandissante du marché du travail soulève des questions d'efficacité et d'équité, tandis que le vieillissement démographique réduit la taille de la population active.

En résumé, les évolutions positives durant l'expansion actuelle n'atténuent pas l'urgence d'un vaste programme conjuguant politiques macroéconomiques et structurelles.

En dépit de l'accès de faiblesse récent, la reprise économique devrait se poursuivre, et éliminer la déflation...

L'expansion devrait continuer jusqu'à la fin de 2006, quoique à un rythme plus modéré, de l'ordre de 1½ pour cent. La reprise a été tirée par l'investissement des entreprises qui a bénéficié des progrès de la restructuration et de l'accroissement des profits dû à la vigueur des exportations. La Chine a joué un rôle important, puisqu'elle a représenté à elle seule un tiers de l'augmentation des exportations japonaises au cours des deux années écoulées. Même si le rythme de l'investissement des entreprises et de la croissance des exportations est susceptible de ralentir, les gains d'emploi soutiendront sans doute la consommation privée. Si ces tendances se confirment, elles contribueront à faire de cette reprise la plus longue depuis les années 80 et pourraient mettre fin à six années de déflation, celle-ci étant mesurée d'après l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cependant, l'expansion a marqué une pause aux deuxième et troisième trimestres, et sa poursuite est sujette à des risques internes et externes. Sur le plan intérieur, les tensions liées à la montée de la dette publique et le risque d'une hausse marquée des taux d'intérêt sont particulièrement importants, tandis qu'une baisse continue des salaires nominaux affaiblirait la consommation privée. Sur le plan extérieur, un ralentissement du commerce mondial dans le contexte de la hausse des prix du pétrole ou une vive appréciation du yen pourrait aussi amoindrir la croissance. Tous ces facteurs rendent les perspectives actuelles plus incertaines.

... grâce en partie à la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon

Dans ce contexte incertain, la Banque du Japon doit s'employer encore à éliminer la déflation et ses répercussions négatives pour la croissance économique. La politique d'assouplissement quantitatif a engendré une expansion de la monnaie centrale de 60 pour cent au cours des trois années écoulées, évitant ainsi l'instabilité financière et contenant les taux d'intérêt à long terme à un bas niveau. La stabilité du taux de change effectif durant les trois premiers trimestres de 2004, malgré l'absence d'interventions sur le marché des changes depuis mars 2004, a contribué au maintien de conditions financières souples. En 2003, la Banque du Japon a promis de poursuivre la politique d'assouplissement quantitatif au moins jusqu'à ce que l'inflation sous-jacente des prix à la consommation (hors produits alimentaires frais, mais à l'inclusion de l'énergie) soit égale ou supérieure à zéro, et que le Conseil de politique monétaire de la Banque prévoie qu'elle sera positive durant la période de prévision. Cette dernière condition était partiellement remplie quand le Conseil a annoncé une inflation sous-jacente de 0.1 pour cent pour l'exercice 2005, mais il s'attend à ce qu'elle reste négative, à -0.2 pour cent, sur l'exercice 2004.

Quand la déflation prendra fin, la sortie du régime actuel de politique monétaire devra être soigneusement programmée...

La réussite du processus de sortie de la stratégie d'assouplissement quantitatif dépend en partie du moment choisi. Les conditions spécifiées pour une modification de la politique

monétaire (voir ci-dessus) font que l'assouplissement quantitatif pourrait prendre fin à un moment où l'inflation n'est que très faiblement supérieure à zéro. Toutefois, un resserrement précoce de la politique monétaire pourrait replonger le Japon dans la déflation. *La Banque du Japon devrait donc relever le seuil prévu pour l'arrêt de l'assouplissement quantitatif jusqu'à un niveau suffisamment élevé – 1 pour cent, par exemple – pour rendre négligeable le risque d'une résurgence de la déflation.* En revanche, maintenir trop longtemps la politique monétaire actuelle pourrait se solder par une inflation élevée et soutenue, étant donné la forte expansion de la base monétaire depuis 2001. Mais à tout prendre, il serait moins coûteux de dépasser le niveau optimal d'inflation que de rester englué dans la déflation.

... et conçue de façon à maintenir la stabilité du secteur financier

La fixation d'un seuil d'inflation plus élevé comme condition d'une modification de la politique monétaire contribuerait aussi à orienter les anticipations du secteur privé et à empêcher une forte réaction des marchés qui pourrait se produire avant même les réformes de la politique. La politique d'assouplissement quantitatif est mise en œuvre au moyen d'achats par la Banque centrale de titres tels que les obligations publiques, le papier commercial, les effets de banque et les titres adossés à des créances mobilières. Les achats d'obligations publiques par la Banque centrale ont attiré les investisseurs du secteur privé sur ce marché et entraîné une forte progression des prix des obligations. Lorsqu'il sera mis fin à la politique monétaire actuelle, les taux d'intérêt à long terme risquent d'accuser une hausse considérable, d'où des pertes importantes pour les institutions financières. Ce risque pourrait être minimisé par une stratégie de communication claire qui fournirait aux marchés des informations aussi précises que possible sur les modalités de sortie du régime d'assouplissement quantitatif. À tout le moins, un seuil d'inflation plus élevé pour l'arrêt de l'assouplissement quantitatif, ainsi qu'on l'a recommandé ci-dessus, retarderait la normalisation des taux d'intérêt, si bien que les banques auraient plus de temps pour assainir leurs bilans et davantage de possibilités de réaliser des plus-values compensatoires sur d'autres actifs, notamment les terrains et les actions.

La poursuite de l'assainissement du secteur bancaire...

Des progrès ont été accomplis dans la remise en état du secteur bancaire, indispensable pour une politique monétaire efficace et pour une reprise soutenue, étant donné que les banques occupent une place centrale dans le système financier japonais. Les grandes banques, qui ont ramené leur stock de créances improductives de 8.4 pour cent de leurs crédits totaux en mars 2002 à 4.7 pour cent en septembre 2004, sont en passe d'atteindre l'objectif fixé par le gouvernement, à savoir ramener ce ratio à la moitié environ de son niveau de mars 2002 d'ici à mars 2005. Parallèlement, le secteur bancaire a renoué avec les bénéfices d'exploitation pour la première fois depuis une décennie. Toutefois, la rentabilité sous-jacente des banques demeure faible, et des inquiétudes subsistent concernant le niveau de leurs fonds propres : en effet, les « actifs fiscaux différés » représentent un tiers des fonds propres de niveau 1 des grandes banques et dépendent de la rentabilité future. Ce facteur contribue peut-être à la baisse du crédit bancaire, corrigé des annulations de créances improductives, qui s'est poursuivie pendant sept années d'affilée. *Les autorités de*

tutelle devraient continuer de presser le secteur bancaire de réduire ses créances improductives et de renforcer ses fonds propres.

... en particulier dans les établissements régionaux, constitue une priorité

Les progrès de la restructuration ont été plus lents dans les banques régionales que dans les grandes banques. La politique gouvernementale à l'égard de ces établissements reflète en partie le souci de favoriser le financement des petites et moyennes entreprises (PME). Les autorités supervisent les plans soumis en 2003 par 626 institutions financières en vue de redynamiser les PME, et elles ont récemment renfloué une banque régionale en faillite afin de limiter le risque systémique dans la région. Ces mesures ont contribué à une hausse tendancielle des crédits des banques régionales, même si celle-ci résulte en partie de leurs prêts au logement, qui remplacent des concours publics en voie de contraction. Toutefois, exercer des pressions sur les banques pour atteindre des objectifs de prêts aux PME risque d'entrer en conflit avec la responsabilité première des établissements bancaires vis-à-vis de leurs actionnaires et d'engendrer d'importants coûts budgétaires dans l'avenir. *Pour éviter ces problèmes, il faudrait supprimer les lignes directrices pour les prêts aux PME. Les autorités devraient aussi fixer des mesures spécifiques de réduction des créances improductives, similaires à celles applicables aux grandes banques, et faire preuve de prudence en appliquant le nouveau dispositif d'injection de capitaux publics dans les banques régionales de manière à éviter les problèmes d'aléa moral et les coûts budgétaires élevés.*

Un assainissement budgétaire s'impose pour assurer la viabilité des finances publiques...

Un plan d'action contre le déficit budgétaire public serait un important volet d'une stratégie de sortie, car il contribuerait à éviter une hausse brutale des taux d'intérêt. La vigueur de la croissance économique et le freinage des dépenses ont permis de ramener le déficit du budget primaire (hors paiements d'intérêts nets) de 6¼ pour cent de PIB en 2003 à un taux estimé à 5 pour cent en 2004. Cependant, la situation budgétaire actuelle n'est manifestement pas viable. L'impact de la forte montée de l'endettement au cours de la décennie écoulée a été atténué par le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt sur les obligations publiques, étant donné la souplesse de la politique monétaire, l'aversion pour le risque des investisseurs et la persistance des anticipations déflationnistes. En conséquence, les paiements d'intérêts de l'État en pourcentage du PIB sont plus faibles qu'il y a une décennie, bien que le niveau de la dette publique soit plus élevé. La transition à des taux d'inflation positifs gonflera les paiements d'intérêts, induisant un risque de tensions financières. Dès lors que la hausse des taux d'intérêt s'accompagnera d'une reprise de la croissance nominale, ce risque sera limité, puisque les recettes fiscales devraient croître, même si la base d'imposition a été érodée par diverses exemptions instituées durant la dernière décennie. Une menace plus sérieuse pour la situation budgétaire proviendrait d'une hausse du taux d'intérêt réel.

*... au moyen d'un plan à moyen terme
plus crédible et plus détaillé...*

Les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, qui ont été révisées au début 2004 et qui couvrent la période allant jusqu'à la fin de l'exercice 2008, tablent sur un excédent budgétaire primaire au début des années 2010. De fait, un excédent sera probablement nécessaire pour stabiliser la dette publique, suivant le profil d'évolution de la croissance, des taux d'intérêt et de l'inflation, ce qui implique un ajustement budgétaire de plus de 5 pour cent du PIB. Les *Orientations* prévoient une limitation des dépenses des administrations publiques à un niveau voisin de celui de l'exercice 2002 (38 pour cent du PIB) jusqu'à la fin de l'exercice 2006, conjuguée à un accroissement non spécifié des recettes, de manière à réduire le déficit primaire de ½ pour cent par an au cours des quatre prochaines années. À en juger par les plans budgétaires préliminaires, une réduction d'environ ¼ pour cent de PIB sera obtenue en 2005, grâce à la poursuite de la croissance économique, au freinage des dépenses et à quelques mesures du côté des recettes, notamment un relèvement du taux de cotisation retraite. Même si l'assainissement progressait au rythme de ½ pour cent du PIB prévu par les *Orientations*, il faudrait plus d'une décennie pour atteindre l'objectif, et la dette pourrait alors avoir atteint ou dépassé 200 pour cent du PIB, imposant une charge considérable à l'économie et rendant plus probable une hausse de la prime de risque. Au Japon toutefois, l'impact négatif de la lourde dette est limité par la vigueur du taux d'épargne des ménages et par le bas niveau des taux d'intérêt. Néanmoins, le plan à moyen terme devrait être plus ambitieux, même si des circonstances particulières rendent l'assainissement budgétaire plus malaisé au Japon que dans les autres pays de l'OCDE. À tout le moins, le *gouvernement devrait atteindre son objectif d'une réduction du déficit budgétaire de ½ pour cent par an*. Toutefois, si les résultats économiques s'avèrent meilleurs que prévu, il faudrait accélérer le rythme de l'assainissement. Il faudrait renforcer la crédibilité des *Orientations* en instaurant un lien plus étroit avec les décisions en matière de dépenses et de recettes, et en mettant en place un mécanisme de rétroaction efficace pour éviter les dérapages par rapport à l'objectif. Enfin, le plan à moyen terme devrait être prolongé au-delà de 2008 et s'appuyer sur des hypothèses économiques plus plausibles.

*... prévoyant une réforme du système de sécurité
sociale et des coupes dans l'investissement
public...*

L'objectif d'un gel des dépenses publiques en pourcentage du PIB devrait être atteint à la fin de l'exercice 2006, mais des efforts continus pour restreindre les dépenses seront nécessaires dans l'avenir. Cela exigera probablement de nouvelles réformes des programmes de sécurité sociale – pensions, soins de santé et soins infirmiers de longue durée – étant donné la poussée des dépenses liées au vieillissement démographique. En dépit de la réforme de 2004 destinée à réduire les prestations de retraite, les dépenses de sécurité sociale devraient augmenter à raison de 1½ pour cent du PIB d'ici à 2010, et cette prévision sous-estime peut-être l'impact du vieillissement de la population. La législation adoptée en juin 2004 en vue de relever le taux de cotisation au régime d'assurance-vieillesse des salariés de 13.6 à 18.3 pour cent d'ici à 2017 pourrait contribuer à financer la hausse des dépenses. Cependant, dès 2002, le taux de fraude sur les cotisations retraite était de 37 pour cent – pourcentage très supérieur au niveau incorporé dans les prévisions du gouvernement – et le relèvement du taux de

cotisation risque de réduire encore la participation au système et d'affaiblir les incitations à travailler. La réforme de 2004 doit ramener le taux de remplacement des prestations de retraite de 59 à 50 pour cent – niveau minimum autorisé – au cours des deux prochaines décennies. *Les taux de cotisation ne devraient pas être majorés davantage, même si des évolutions défavorables nécessitaient une réduction des taux de remplacement. Par ailleurs, des réformes s'imposent pour freiner la croissance des dépenses publiques au titre de la santé et des soins infirmiers de longue durée.* Étant donné les défis que posent la limitation des dépenses de sécurité sociale et la hausse des paiements d'intérêts, des coupes substantielles dans les dépenses discrétionnaires sont nécessaires pour respecter le plafond de dépenses. En particulier, les investissements publics, qui pour beaucoup ont une efficacité médiocre, devraient être encore réduits. À 5 pour cent du PIB, ils dépassent encore la moyenne OCDE (3 pour cent).

L'assainissement budgétaire exigera un accroissement des recettes fiscales...

L'objectif d'un gel des dépenses publiques en pourcentage du PIB sera difficile à réaliser, compte tenu du vieillissement démographique et de la hausse des paiements d'intérêts. Par conséquent, l'assainissement budgétaire requis – plus de 5 pour cent du PIB – nécessitera une augmentation des recettes publiques, lesquelles, à 30 pour cent du PIB, sont parmi les plus faibles de la zone OCDE. Afin d'accroître les recettes, le *gouvernement devrait s'employer plus activement à supprimer les lacunes du système et à simplifier le régime d'allègements et d'abattements fiscaux pour élargir la base d'imposition, et limiter ainsi l'ampleur des augmentations d'impôts*, qui ont des effets négatifs sur la croissance. Néanmoins, étant donné le volume des recettes supplémentaires nécessaires, *il faudra relever les taux d'imposition, en particulier celui de l'impôt sur la consommation*. Toutefois, le calendrier de ces hausses devrait tenir compte des conditions économiques.

... et une réforme des relations entre les niveaux d'administration

Le réaménagement des relations budgétaires entre les niveaux d'administration, auquel est consacré le chapitre spécial de cette *Étude*, jouera un rôle décisif à l'appui de l'assainissement budgétaire. La dette des collectivités locales a connu une croissance exponentielle, de moins de 15 pour cent du PIB au début des années 90 à 40 pour cent au cours de l'exercice 2003. Tandis que les aspects négatifs de la décentralisation se sont ainsi concrétisés, ses avantages n'ont pas encore été totalement mis à profit. En particulier, la capacité des administrations locales d'innover et de répondre aux préférences de leurs populations se trouve bridée, le système fragmenté de prestation des services financés par les deniers publics entraîne des déséconomies d'échelle et le système fiscal décentralisé est excessivement complexe. La « Triple réforme » prévoit de réduire les subventions affectées, de réformer les subventions de péréquation et d'augmenter les impôts locaux. Toutefois, pour être pleinement efficace, elle doit s'accompagner d'initiatives plus audacieuses dans trois domaines au moins : mise en place de mécanismes pour discipliner le comportement budgétaire des collectivités locales, amélioration de l'efficacité des subventions intergouvernementales, et fiscalité locale.

La réforme devrait en priorité renforcer les mécanismes visant à discipliner le comportement budgétaire des collectivités locales...

Les mécanismes visant à assurer la discipline budgétaire à l'échelon local doivent être améliorés, car ils sont trop souples et leur champ d'application est inapproprié. Ces mécanismes ont été neutralisés par les politiques budgétaires expansionnistes mises en œuvre durant la dernière décennie. La suppression prévue du système d'agrément central pour les émissions obligataires locales à partir de l'exercice 2006 appelle un renforcement des autres instruments, notamment les règles budgétaires et les mécanismes de marché. *Pour être efficaces, les règles budgétaires en vigueur devraient être durcies, et il faudrait réduire le soutien aux collectivités locales confrontées à des difficultés financières, de manière à limiter les problèmes d'aléa moral. Les marchés financiers devraient pouvoir intervenir davantage pour discipliner le comportement des collectivités locales grâce à la notation des titres sur les marchés obligataires. À cet effet, l'administration centrale doit indiquer clairement qu'elle n'interviendra pas en tant que prêteur en dernier ressort aux collectivités locales et veiller à ce que des informations appropriées sur les passifs en cours et implicites de ces organismes soient aisément disponibles.*

... améliorer le système de subventions...

Les subventions intergouvernementales ont été massivement utilisées pour la stabilisation macroéconomique et la redistribution du revenu, souvent aux dépens de l'efficacité allocative. *Le système de subventions doit être réformé de façon à promouvoir la capacité et les incitations des collectivités locales à introduire des innovations en matière de gestion pour mieux répondre aux besoins moyennant un coût plus faible.* Il faudrait pour cela définir les critères de péréquation en fonction des besoins objectifs, et non des dépenses effectives, et modifier la conditionnalité des subventions affectées en abandonnant les critères de ressources ou de procédure au profit des critères de résultats. *Parallèlement, il convient de réduire l'utilisation des subventions affectées, en recourant autant que possible à une analyse coûts-avantages indépendante et en examinant si d'autres méthodes de financement – dotations forfaitaires ou transferts directs aux individus – présenteraient un meilleur rapport coût-efficacité.* *Le système de subventions doit également être modifié de façon à supprimer les incitations à emprunter : les coûts de remboursement des obligations locales doivent être exclus de la formule utilisée pour calculer les droits à subventions.* Cela contribuerait aussi à contenir les dépenses infranationales, ou du moins à encourager le développement de la base d'imposition locale. En outre, *le montant disponible pour les subventions de péréquation ne devrait plus être fixé sous la forme d'une part déterminée des recettes fiscales nationales annuelles, de manière à éviter que les dépenses des collectivités locales n'affichent une tendance procyclique.*

... et élargir l'autonomie fiscale des collectivités locales pour préserver la neutralité

Rendre le coût des services publics locaux plus visible aux yeux des contribuables locaux peut renforcer la discipline budgétaire. *À cet effet, il faut accroître l'autonomie fiscale effective des administrations locales tout en veillant à ce que le système fiscal reste aussi simple et aussi neutre que possible.* Bien qu'il existe un certain nombre d'impôts perçus par les collectivités locales, les recettes correspondantes ont été amoindries par une multitude de réductions

et les pouvoirs discrétionnaires existants ont été utilisés de façon limitée et souvent avec des effets de distorsion. Au lieu de créer de nouveaux impôts locaux, il faudrait supprimer bon nombre des réductions en vigueur, et calculer la valeur fiscale des actifs en fonction des prix du marché. En outre, les impôts locaux ne devraient plus être déduits des bases d'imposition de l'administration centrale, tandis que l'autorisation des émissions obligataires locales par l'administration centrale ne devrait plus dépendre de l'application, par les autorités locales, de taux d'imposition égaux ou supérieurs à ceux fixés par l'administration centrale. En même temps, il convient d'éviter de recourir à des impôts qui sont très variables ou qui peuvent être aisément transférés à d'autres juridictions, ou qui sont susceptibles d'entraver l'ajustement rapide de l'économie au cours du cycle d'activité.

Les zones spéciales devraient être utilisées pour développer l'autonomie locale tout en accélérant la réforme structurelle

Pour tirer le meilleur parti de la décentralisation, il faut veiller à ce que l'autonomie fiscale accrue des collectivités locales s'accompagne d'une plus grande indépendance vis-à-vis du cadre réglementaire. La principale initiative à cet égard est la création de zones spéciales dans lesquelles les réglementations fondamentales sont abolies ou modifiées à titre d'essai. Depuis avril 2003, 328 zones de ce type ont été créées, dans le contexte de 120 mesures spéciales. Les réformes réussies seront étendues à l'ensemble du pays après évaluation par un comité spécial. Il est indispensable de faire de cette initiative un outil efficace pour diffuser la réforme au niveau national, et non une simple politique de développement régional. On pourrait renforcer cette distinction en séparant les compétences en matière de politique régionale de celles de l'office chargé des zones spéciales. En outre, les réformes réalisées dans les zones devraient être appliquées à l'échelle nationale aussi rapidement que possible, en évitant les périodes d'évaluation prolongées. Au lieu de dépendre uniquement de l'initiative des collectivités locales, le programme devrait comprendre une composante descendante pour la désignation des districts qui se prêtent à certaines modifications de la réglementation.

En s'appuyant sur la réussite des efforts passés...

Cette approche devrait contribuer à faire des zones spéciales un outil efficace pour accélérer la réforme de la réglementation, priorité gouvernementale qui s'est soldée par quelques réussites au cours de la décennie écoulée. Ainsi, les obstacles à l'entrée dans le secteur du camionnage ont été éliminés, les gros consommateurs d'électricité ont été autorisés à choisir leurs fournisseurs et le contrôle des prix sur les produits pétroliers a été levé. De plus, les réglementations sur le zonage urbain ont été réformées de manière à favoriser une utilisation plus efficace des terres, et les formalités exigées pour la création d'entreprises ont été assouplies. Selon le gouvernement, la réforme de la réglementation a accru la rente du consommateur d'un montant égal à près de 5 pour cent du revenu national.

... il est crucial d'accélérer la réforme de la réglementation...

La réforme de la réglementation est pilotée par un nouvel organe, le *Haut Comité pour la promotion de la réforme de la réglementation*, qui réunit tous les membres du Cabinet. Ce

nouveau cadre, qui permet l'examen des propositions par tous les ministères, y compris ceux favorables à la réforme, devrait être utilisé efficacement pour neutraliser les intérêts en place opposés à la réforme. Il devrait aussi contribuer à réduire le décalage entre le rapport annuel établi par le Conseil d'experts du secteur privé et le Plan triennal pour la promotion de la réforme de la réglementation, qui est actualisé chaque année par le gouvernement. La version 2004 est axée sur l'ouverture au secteur privé des « marchés régis par l'État ». Étant donné le vieillissement rapide de la population, le gouvernement devrait engager en priorité la réforme dans ces secteurs, où se concentrent des activités sociales telles que les services médicaux et les soins infirmiers. Une nouvelle initiative est le recours aux « critères de marché » pour déterminer quels services actuellement assurés par les pouvoirs publics pourraient l'être plus efficacement par le secteur privé. Cette démarche doit être appliquée de façon efficace pour accroître le bien-être des consommateurs, promouvoir l'assainissement budgétaire et créer de nouveaux débouchés dans le secteur des entreprises.

... et de prendre des mesures pour intensifier
la concurrence, surtout dans les industries
de réseau...

L'ouverture au secteur privé des marchés dominés par l'État fortifierait la concurrence, qui apparaît faible au Japon à en juger par un certain nombre d'indicateurs. Une concurrence plus vigoureuse contribuerait à abaisser les prix, élevés au regard de la moyenne internationale, et à promouvoir l'innovation, stimulant ainsi le bien-être des consommateurs et améliorant l'allocation des ressources. L'une des actions prioritaires consiste à améliorer la politique de la concurrence en alourdissant les surtaxes pour infraction à la loi antimonopole. De la sorte, les entreprises prendraient la politique de la concurrence plus au sérieux et l'on pourrait mettre en place un programme de clémence efficace pour les sociétés qui dénoncent des activités collusoires à l'Autorité de la concurrence. En outre, il faudrait établir un programme de protection des dénonciateurs destiné à combattre les collusions anticoncurrentielles généralisées. La concurrence souffre aussi du fait que le cadre réglementaire pour les industries de réseau a encore besoin d'être amélioré. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des organes de réglementation sectoriels indépendants du gouvernement, chargés de mettre en œuvre une réglementation *ex ante* proactive, condition nécessaire pour instaurer la concurrence sur des marchés dominés par de puissants opérateurs historiques. Le Japon s'efforce d'atteindre ces objectifs par le biais des ministères centraux. Sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel, les monopoles locaux ont entravé la concurrence. Les réformes engagées l'an dernier ont constitué une étape importante pour l'établissement d'une interconnexion physique et de redevances et conditions d'accès non discriminatoires. Le dégroupage vertical des activités devrait être envisagé pour un développement plus poussé de la concurrence.

... tout en accroissant le degré d'ouverture
aux échanges et à l'investissement

Une plus large ouverture à l'investissement direct et aux échanges est également cruciale pour intensifier la concurrence. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de doubler en cinq ans le montant cumulé des investissements directs étrangers au Japon, après l'augmentation du simple au triple enregistrée entre 1998 et 2003. Il compte y parvenir en

réduisant les obstacles et en prenant des mesures anticipatives, notamment la diffusion d'informations pertinentes. Mais il faudra sans doute prendre d'autres initiatives pour attirer davantage l'IDE. Premièrement, les outils réglementaires, en particulier le système de lettres de non-intervention et la procédure de commentaire public, devraient être améliorés en vue d'accroître la transparence et d'encourager une plus grande présence étrangère dans l'économie japonaise. Deuxièmement, il convient de dynamiser le marché des fusions-acquisitions en supprimant les dispositions discriminatoires régissant l'acquisition d'entreprises japonaises par des investisseurs étrangers. En outre, les obstacles aux échanges devraient être réduits par des négociations commerciales multilatérales et par la participation du Japon à des accords régionaux de libre-échange. Dans les deux cas, cela exigera sans doute une réduction du niveau de protection accordé aux agriculteurs japonais, notamment une plus grande ouverture du marché du riz. Afin de prendre en compte certains aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture, notamment la protection de l'environnement, il faudrait adopter des mesures dûment ciblées qui minimisent les distorsions commerciales.

La privatisation de Japan Post est la première priorité gouvernementale sur le front de la réforme structurelle

La pièce maîtresse du programme gouvernemental de réforme structurelle est la privatisation de Japan Post, première institution financière du monde. Cette entité comprend le système d'épargne postale et le système d'assurance-vie postale, qui dominent leur secteur respectif au Japon grâce à des privilèges spéciaux tels que les garanties de l'État et l'exonération d'impôts. La privatisation de Japan Post offrirait un certain nombre d'avantages : fournir des services de meilleure qualité à un coût plus réduit pour les consommateurs, supprimer les aides publiques et améliorer l'allocation des ressources, réorienter le flux de fonds du secteur public vers le secteur privé, de manière à renforcer le potentiel de croissance du Japon et à promouvoir l'assainissement budgétaire. La privatisation doit s'amorcer avec la scission de Japan Post en quatre entités, dont Postal Savings Company et Postal Life Insurance Company, en avril 2007. Toutefois, pour réaliser les gains souhaités, il faudra remplir les conditions suivantes :

- Il devrait exister des règles du jeu équitables entre Postal Savings/Postal Life Insurance et les institutions privées, notamment une égalité de traitement du point de vue du cadre réglementaire.
- Postal Savings et Postal Life Insurance ne devraient pas être autorisées à offrir de nouveaux produits avant que l'égalité de traitement ne soit effective.
- La privatisation, qui doit être achevée d'ici à 2017 au plus tard, doit viser un désengagement total de l'État dans le secteur des services financiers.

Les dirigeants de Post Savings et de Post Insurance devraient avoir la même latitude que ceux des institutions privées pour formuler leurs plans d'entreprise, dès lors que des règles du jeu équitables auront été établies.

Il faut engager des réformes sur le marché du travail, dont la dualité s'accroît...

La flexibilité de l'emploi est obtenue par un plus large recours aux travailleurs non réguliers, recrutés sur des contrats temporaires, qui ont vu leur part de l'emploi salarié

total passer de 19 à 29 pour cent au cours de la décennie écoulée. Outre qu'elle contribue à la flexibilité, cette main-d'œuvre est relativement peu coûteuse; le salaire horaire moyen des travailleurs à temps partiel, qui représentent les trois quarts des travailleurs non réguliers, atteint à peine 40 pour cent de celui des travailleurs réguliers. Cette dualité croissante est en train de donner naissance à un groupe, essentiellement formé de jeunes, qui souffre d'un manque d'expérience et de compétences, étant donné le rôle important de la formation en entreprise au Japon. Il apparaît aussi de sérieux problèmes d'équité, car la différence de productivité entre travailleurs réguliers et non réguliers est bien plus faible que l'écart de salaire. Le problème de l'équité est amplifié par le manque de mobilité entre ces deux segments de la population active; une proportion considérable de la main-d'œuvre se trouve ainsi piégée dans une catégorie à bas salaire dont il est difficile de s'évader. *Pour enrayer la tendance à l'aggravation de la dualité, il faut adopter une approche globale. En conséquence, les autorités devraient réduire la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, élargir la couverture sociale des travailleurs temporaires et engager d'autres initiatives, notamment des programmes de formation, pour améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs non réguliers.*

... notamment pour s'attaquer au taux de chômage élevé des jeunes...

Une forte proportion de l'emploi non régulier se concentre parmi les jeunes travailleurs. Pourtant, le taux de chômage du groupe d'âge de 15-24 ans avoisine 10 pour cent, près du double de la moyenne nationale. L'augmentation du chômage chez les jeunes reflète la contraction de l'embauche de nouveaux diplômés, les entreprises ayant réduit leurs effectifs durant cette dernière décennie marquée par une croissance morose. *Réduire la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers permettrait d'inverser cette tendance en évitant que l'ajustement de la main-d'œuvre ne frappe les jeunes de façon disproportionnée.* Le gouvernement a entrepris de donner au service public de l'emploi des moyens accrus pour aider les jeunes. Toutefois, *il importe d'améliorer les programmes de formation professionnelle destinés aux jeunes afin de raffermir leurs perspectives d'emploi.*

... tout en prenant des mesures pour promouvoir l'activité féminine

Étant donné que les femmes représentent plus des deux tiers des travailleurs non réguliers, une inversion de la tendance à la dualité du marché du travail contribuerait à stimuler les taux d'activité féminine en offrant aux femmes des possibilités d'emploi plus attrayantes. Un accroissement du taux d'activité des femmes aiderait à amortir l'impact de la baisse de la population d'âge actif, qui devrait décroître de 5 pour cent au cours de la décennie 2000-10. Les pratiques en vigueur dans le secteur privé, notamment le versement par les entreprises d'une allocation au conjoint, l'importance de l'ancienneté dans la formation des salaires et l'application de limites d'âge aux nouveaux travailleurs potentiels, ont sans doute aussi une incidence négative sur l'activité féminine. *Le gouvernement devrait atténuer ou supprimer les éléments du système fiscal et du régime de sécurité sociale qui dissuadent les femmes de travailler à temps complet. En outre, l'assouplissement des conditions d'ouverture de centres d'accueil des enfants dans le secteur privé faciliterait le travail des femmes. Enfin, il convient de maintenir le taux élevé d'activité des travailleurs âgés en réformant encore le système de retraite de manière à réduire les incitations à partir entre 60 et 64 ans.*

Chapitre 1

Les principaux enjeux économiques du Japon

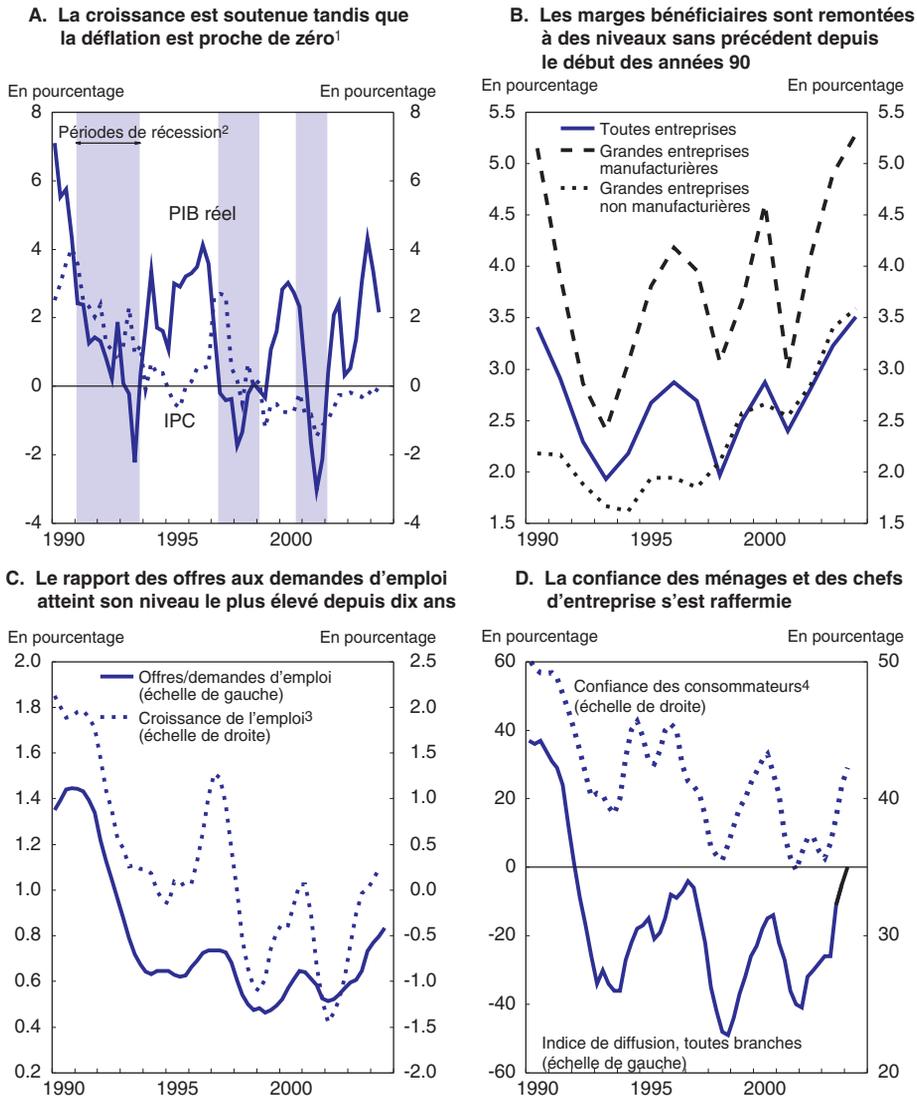
Ce chapitre examine les principaux enjeux auxquels l'économie japonaise se trouve confrontée. L'expansion actuelle est certes encourageante, mais un certain nombre de problèmes rendront difficile la poursuite de la croissance à moyen terme et l'élévation des niveaux de vie. Le présent chapitre passe en revue cinq grands défis à relever : i) mettre un terme à la déflation, qui a des conséquences négatives pour la croissance, et poursuivre la réhabilitation du secteur bancaire afin de soutenir l'expansion; ii) assurer la viabilité des finances publiques face au fort gonflement de la dette et au vieillissement de la population; iii) améliorer les relations entre les différents niveaux d'administration afin de tirer plus largement profit de la décentralisation et renforcer la discipline budgétaire des collectivités locales; iv) augmenter le potentiel de croissance du Japon par une réforme structurelle et une intensification de la concurrence; enfin, v) améliorer le fonctionnement du marché du travail en corrigeant la tendance à une accentuation du dualisme et en encourageant une élévation du taux d'activité.

Après les dix années de stagnation qui ont suivi l'éclatement de la bulle économique du début des années 90, un certain nombre d'indicateurs donnent à penser que la situation de l'économie japonaise s'est sensiblement améliorée (graphique 1.1). L'activité a progressé à un taux annuel d'un peu plus de 2 pour cent depuis 2002, selon les comptes nationaux révisés avec la méthode des indices en chaîne (voir l'annexe 1.A1). Le taux de déflation, mesuré par l'indice des prix à la consommation, est resté stable à moins de ¼ pour cent (partie A). Les marges bénéficiaires et le rendement des actifs ont atteint leurs niveaux les plus élevés depuis le début des années 90 (partie B). Sur le marché du travail, le ratio offres/demandes d'emploi dépasse maintenant 0.8, niveau qui n'avait plus été atteint depuis 1993, et l'emploi suit une tendance ascendante (partie C). Ces évolutions favorables ont porté la confiance des entreprises à son niveau le plus élevé depuis le début des années 90 (partie D).

L'amélioration des conditions économiques résulte en partie de la croissance dynamique des exportations et des progrès de la restructuration des entreprises, qui ont dopé la rentabilité et contribué au redressement de l'investissement dans ce secteur. Qui plus est, l'actuel gouvernement a largement contribué à ces évolutions positives en mettant en œuvre un programme de réforme visant à transférer certaines responsabilités du secteur public au secteur privé et de l'administration centrale aux collectivités locales. L'élément le plus important a peut-être été l'accent mis sur la restructuration du secteur bancaire et le renforcement du contrôle prudentiel, de sorte que la fragilité du secteur financier s'en trouve atténuée. En outre, à la différence des programmes inefficaces de relance budgétaire mis en œuvre pendant les années 90, le gouvernement a réduit les investissements publics de plus d'un quart au cours de ces trois dernières années, ce qui a amélioré l'affectation des ressources et freiné la progression des dépenses publiques. Il a par ailleurs procédé à l'importantes réformes de la réglementation, en assouplissant par exemple les conditions imposées à la création de nouvelles entreprises ou encore les règles d'occupation des sols dans les zones urbaines. Le gouvernement a maintenant lancé son projet le plus ambitieux, la privatisation de Japan Post, première institution financière du monde. Il s'est également donné pour toute première priorité l'intensification de la concurrence internationale, notamment par une augmentation des entrées d'investissements directs étrangers et la signature de nouveaux accords de libre-échange.

Bien que les progrès récemment accomplis soient sans nul doute encourageants, un certain nombre de problèmes complexes doivent être réglés pour mettre définitivement un terme à dix années de marasme économique. La déflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, est aujourd'hui entrée dans sa sixième année, cependant que l'indice implicite des prix du PIB suit une tendance décroissante depuis 1995. La contraction des prêts bancaires depuis 1998 a réduit le crédit total des banques de 150 000 milliards de yens (30 pour cent de PIB). Étant donné la place accordée aux terrains comme garantie des prêts, les banques ont subi le contrecoup de l'effondrement des prix fonciers dans l'ensemble du pays, qui se poursuit depuis maintenant 13 ans. À l'avenir, les institutions financières risquent d'être vulnérables en cas de turbulences sur les marchés financiers pendant la

Graphique 1.1. Les conditions économiques sont les plus favorables depuis une décennie



1. Variations trimestrielles désaisonnalisées en taux annuel, moyenne mobile sur trois trimestres.
2. L'identification des récessions repose sur les analyses détaillées de différents indicateurs.
3. Croissance au cours de quatre trimestres avec moyenne mobile sur trois trimestres.
4. Moyenne mobile sur trois trimestres.

Source : Office du Premier ministre, Banque du Japon, ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale et ministère de l'économie, du Commerce et de l'Industrie.

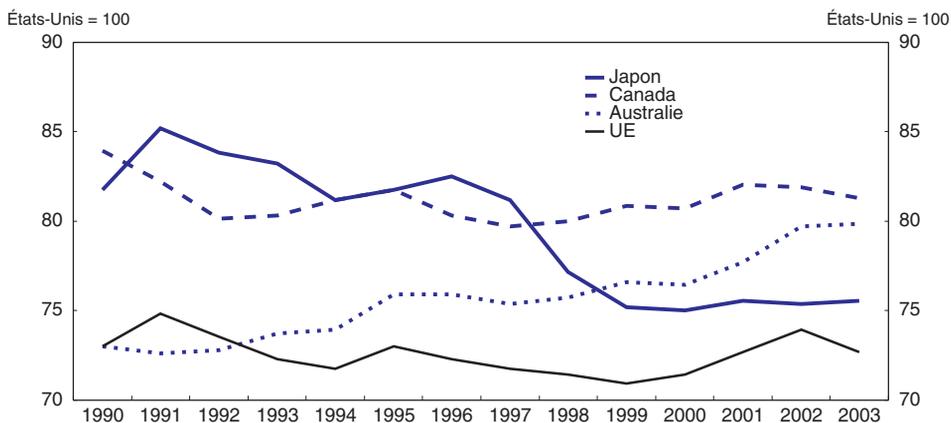
phase de transition vers une inflation positive et vers la fin des taux d'intérêt zéro. Dans l'intervalle, la situation financière du gouvernement continue de se dégrader, en partie du fait de l'absence de discipline budgétaire des collectivités locales. La dette publique brute a dépassé 160 pour cent du PIB, niveau sans équivalent dans la zone OCDE, alors même que le Japon entre dans une période caractérisée par une diminution de la population et des pressions poussant à une augmentation des dépenses liées à l'âge. Étant donné le pourcentage de plus en plus important de personnes âgées, la croissance de la productivité

est essentielle pour soutenir l'élévation des niveaux de vie. Or, les réformes requises pour accélérer les gains de productivité n'avancent que lentement. Sur le marché du travail, la part croissante des travailleurs non réguliers qui perçoivent des salaires nettement inférieurs à la moyenne, ont des conditions d'emploi précaires et sont moins protégés par le filet de sécurité sociale, est source de préoccupation sur le double plan de l'efficacité et de l'équité. Après un rapide coup d'œil sur les perspectives de croissance du Japon à moyen terme, ce chapitre traite des principaux défis à relever : mettre un terme à la déflation et soutenir la reprise, assurer la viabilité des finances publiques, réformer les relations entre les différents niveaux d'administration, lever les obstacles à une accélération de la croissance économique et améliorer le fonctionnement du marché du travail. La dernière section est consacrée à une rapide évaluation.

Les perspectives économiques du Japon à moyen terme

Le revenu par habitant du Japon, qui culminait à 85 pour cent de celui des États-Unis au moment de l'éclatement de la bulle au début des années 90, est tombé à 75 pour cent en 2003, à la différence de l'évolution observée dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE qui ont pu poursuivre le processus de convergence ou du moins éviter de perdre du terrain (graphique 1.2). Ce résultat décevant s'explique par une forte décélération du potentiel de croissance du Japon dont le taux, proche de 4 pour cent dans la seconde moitié des années 80, n'était plus que de 1½ pour cent au cours des dix dernières années (graphique 1.3). Selon un rapport de l'Office du Premier ministre, la croissance potentielle aurait encore diminué, à 1.2 pour cent, pendant les six premiers mois de 2004. L'un des principaux facteurs responsables de cette décélération est la contribution négative depuis 1990 de l'utilisation des ressources de main-d'œuvre en raison d'une réduction de la durée du travail, d'une forte hausse du chômage structurel et d'une baisse de la population d'âge actif depuis 1996. Un second facteur encore plus important a été la décélération de la croissance de la productivité du travail, passée de plus de 3¼ pour cent pendant la seconde moitié des années 90 à quelque 2 pour cent au cours des dix années suivantes.

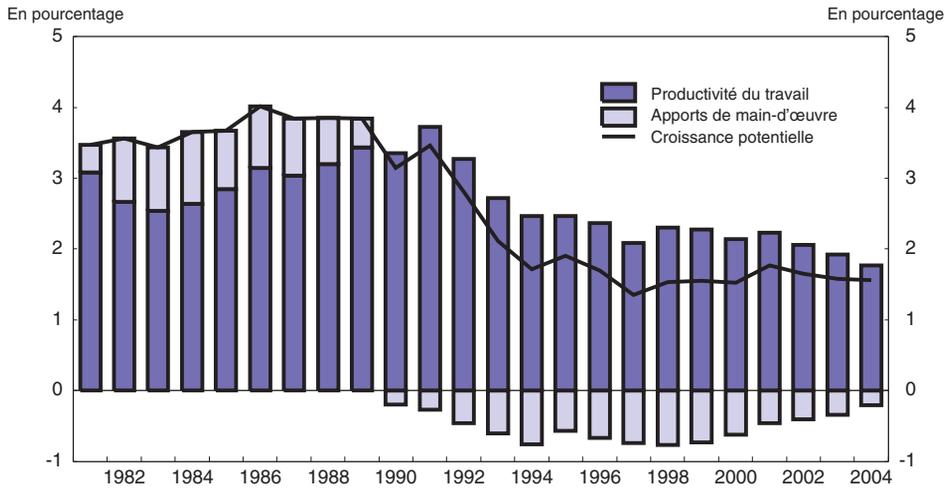
Graphique 1.2. **Le revenu par habitant du Japon a diminué par rapport aux autres pays de l'OCDE**



Note : Sur la base des parités de pouvoir d'achat courantes.

Source : OCDE, Comptes nationaux des pays de l'OCDE.

Graphique 1.3. Croissance potentielle au Japon

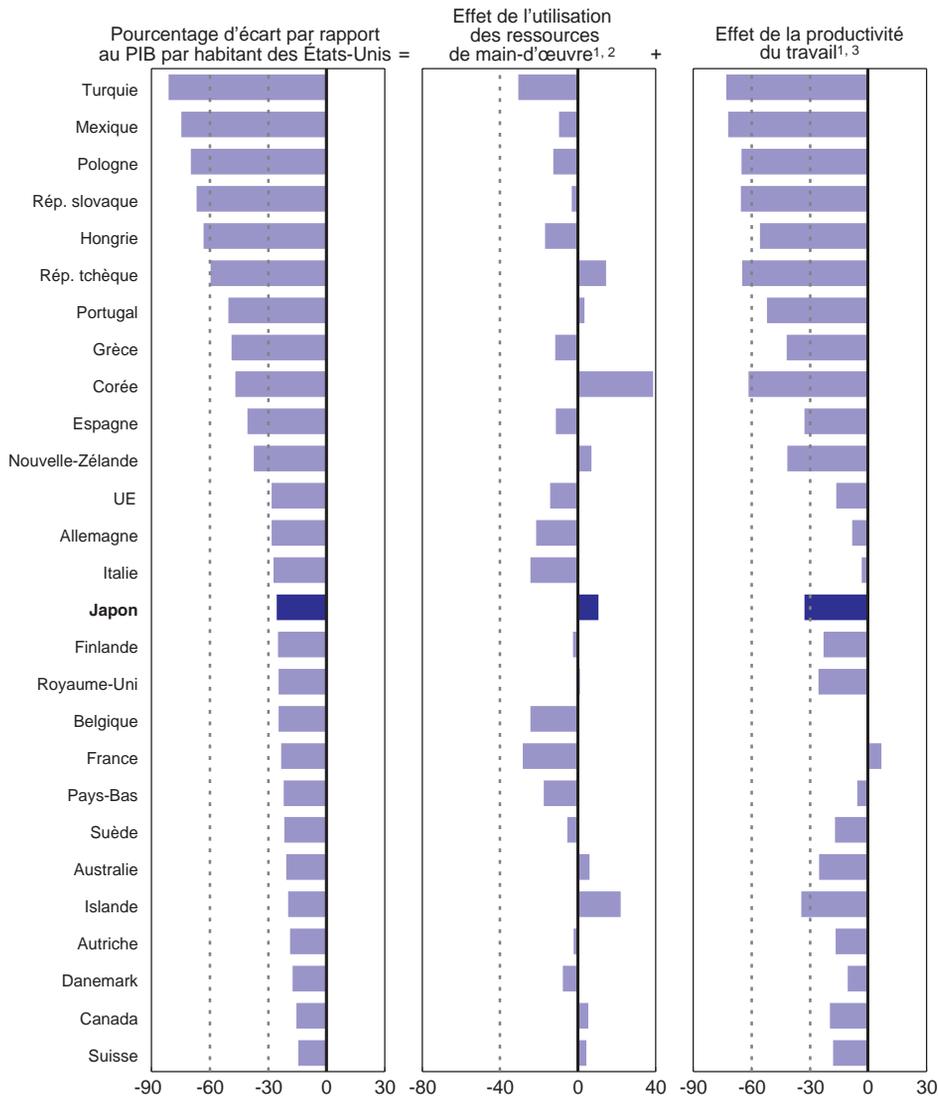


Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 76.

Le Japon a un revenu par habitant inférieur d'un quart à celui des États-Unis, ce qui le situe au milieu du classement des pays de l'OCDE selon ce critère. Compte tenu du niveau d'utilisation des ressources de main-d'œuvre, la productivité du travail au Japon est inférieure de plus de 30 pour cent à celle des États-Unis, soit l'écart le plus important relevé parmi les sept principales économies (graphique 1.4). L'ampleur de cet écart et la décélération du potentiel de croissance du Japon sont assez surprenantes compte tenu de la solidité des paramètres fondamentaux de l'économie japonaise, dont témoignent certains des indicateurs identifiés dans l'*Étude de l'OCDE sur la croissance* comme principaux déterminants de la croissance. Ainsi, le pourcentage de la population âgée de 35 à 54 ans ayant au moins fait des études secondaires est le plus élevé de la zone OCDE (graphique 1.5). Les niveaux d'instruction semblent élevés selon les tests PISA qui comparent les résultats d'élèves âgés de 15 ans. De fait, le Japon s'est classé au premier rang des pays de l'OCDE pour ce qui est des mathématiques et au second pour ce qui est des matières scientifiques. Qui plus est, les dépenses de R-D du Japon représentent 3 pour cent du PIB, ce qui place ce pays au troisième rang de la zone OCDE, une part exceptionnellement importante de ces dépenses étant financée et réalisée par le secteur des entreprises (partie B). Un autre facteur positif pour la croissance est l'investissement en capital physique. Pendant les années 90, le stock de capital du Japon a progressé à un taux annuel de 4.5 pour cent, taux seulement dépassé par la Corée dans la zone OCDE (partie C)¹. Le Japon a également fait des progrès pour ce qui est de l'ouverture à la concurrence internationale, autre déterminant de la croissance identifié dans l'*Étude sur la croissance*. L'encours d'investissements directs étrangers a triplé entre 1998 et 2003, même si, rapporté au PIB, il est encore le plus faible de la zone OCDE. Les importations de produits manufacturés en pourcentage du PIB ont elles aussi suivi une tendance ascendante. Malgré l'ampleur des investissements en capital physique et en savoir et malgré l'amélioration de l'ouverture aux échanges internationaux, le Japon a vu sa croissance se ralentir fortement pendant les années 90 en même temps que se creusait un important écart de productivité par rapport à quelques autres grandes économies. Si la faiblesse de la demande au lendemain de l'éclatement de la bulle économique a certainement contribué pour un large

Graphique 1.4. Origines des différences de revenu réel

En 2002, taux de change PPA



1. Écart en pourcentage par rapport au niveau des États-Unis.

2. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée d'après la durée tendancielle totale du travail rapportée à la population. On ne dispose pas de données sur le temps de travail en Autriche, au Luxembourg et en Pologne.

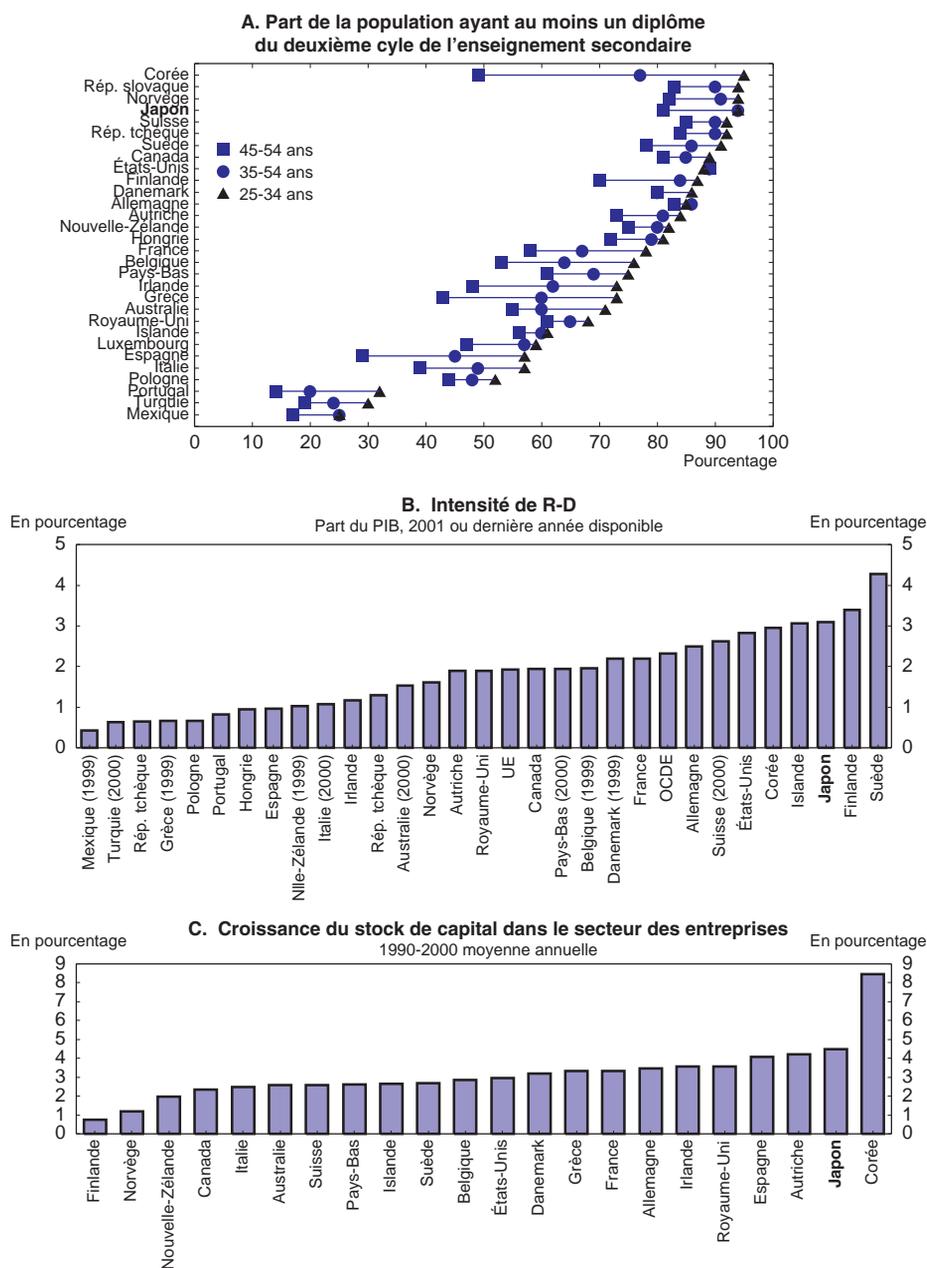
3. La productivité du travail est mesurée d'après le PIB tendanciel par heure ouvrée.

Source : OCDE, *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*.

part à ce recul, il faut sans doute aussi y voir l'existence de problèmes fondamentaux nuisant à l'efficacité de l'affectation des ressources au Japon.

Les perspectives futures de croissance économique sont liées, on l'a vu, à l'utilisation des ressources de main-d'œuvre et à l'amélioration de la productivité du travail. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est déterminée en partie par la durée du travail et le taux d'activité, qui sont l'un et l'autre élevés au Japon. De fait, aux alentours de 1 800 heures par an, la durée du travail est supérieure de 8 pour cent à la moyenne OCDE, tandis que le taux d'activité, à 77½ pour cent de la population d'âge actif, dépasse

Graphique 1.5. Sources de la croissance



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*; *Science, technologie et industrie*, *Tableau de bord de l'OCDE* et *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

nettement la moyenne OCDE de 70 pour cent². Si ces facteurs, ainsi que le taux de chômage structurel, devaient rester inchangés à leurs niveaux de 2004, et si la diminution de la population d'âge actif se poursuivait au taux annuel de 0.2 pour cent enregistré pendant les quatre premières années de la présente décennie, le taux de croissance potentielle resterait à 1.6 pour cent sur la période 2004-10 (scénario B au tableau 1.1)³.

Tableau 1.1. **Taux de croissance potentielle du Japon à moyen terme**Moyenne annuelle en points de pourcentage¹

	2000-04	2004-10	2000-10
A. Scénario à moyen terme de l'OCDE			
Croissance potentielle	1.6	1.3	1.4
Population active	0.0	-0.5	-0.3
Population en âge de travailler	-0.2	-0.7	-0.5
Taux d'activité tendanciel	0.2	0.2	0.2
Emploi potentiel ²	-0.1	-0.5	-0.3
Heures ouvrées ³	-0.2	0.0	-0.1
Apport total de main-d'œuvre	-0.4	-0.5	-0.4
Croissance de la productivité du travail	2.0	1.7	1.8
Taux de croissance potentielle par personne	1.5	1.3	1.4
B. Le vieillissement augmente à un rythme constant et le taux d'activité ne varie pas⁴			
Croissance potentielle	1.6	1.6	1.6
Population active	0.0	-0.2	-0.1
Population en âge de travailler	-0.2	-0.2	-0.2
Taux d'activité tendanciel	0.2	0.0	0.1
Emploi potentiel ²	-0.1	-0.2	-0.1
Heures ouvrées ³	-0.2	0.0	-0.1
Apport total de main-d'œuvre	-0.4	-0.2	-0.2
Croissance de la productivité du travail	2.0	1.7	1.8
Taux de croissance potentielle par personne	1.5	1.6	1.6
C. Le vieillissement s'accélère comme prévu et le taux d'activité ne varie pas⁵			
Croissance potentielle	1.6	1.1	1.3
Population active	0.0	-0.7	-0.4
Population en âge de travailler	-0.2	-0.7	-0.5
Taux d'activité tendanciel	0.2	0.0	0.1
Emploi potentiel ²	-0.1	-0.7	-0.4
Heures ouvrées ³	-0.2	0.0	-0.1
Apport total de main-d'œuvre	-0.4	-0.7	-0.5
Croissance de la productivité du travail	2.0	1.7	1.8
Taux de croissance potentielle par personne	1.5	1.2	1.3
D. Scénario de base avec une accélération des gains de productivité			
Croissance potentielle	1.6	2.0	1.8
Population active	0.0	-0.5	-0.3
Population en âge de travailler	-0.2	-0.7	-0.5
Taux d'activité tendanciel	0.2	0.2	0.2
Emploi potentiel ²	-0.1	-0.5	-0.3
Heures ouvrées ³	-0.2	0.0	-0.1
Apport total de main-d'œuvre	-0.4	-0.5	-0.4
Croissance de la productivité du travail	2.0	2.5	2.2
Taux de croissance potentielle par personne	1.5	2.0	1.8

1. Ces estimations ont été faites avant l'introduction des indices chaînes dans les comptes nationaux en décembre 2004.

2. Durant la période 2000-04, la hausse du taux de chômage structurel a apporté une contribution négative de 0.1 à l'emploi potentiel.

3. Dans chacun des scénarios, le nombre d'heures ouvrées sur la période 2004-10 est présumé croître à raison d'un faible montant positif qui est assimilé à zéro.

4. La contraction de la population d'âge actif se poursuit au rythme de 0.2 pour cent observé sur la période 2000-04 durant la période 2004-10, tandis que le taux d'activité se maintient à son niveau de 2004, soit 78.3 pour cent.

5. La baisse de la population d'âge actif s'accélère jusqu'au taux de 0.7 pour cent prévu par le gouvernement, tandis que le taux d'activité se maintient à son niveau de 2004.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Tableau 1.2. **Perspectives démographiques du Japon**

	2000-04	2004-10 ¹	2000-10
A. Taux de croissance			
Population en âge de travailler	-0.2	-0.7	-0.6
Population de plus de 65 ans	2.9	2.5	2.7
Population totale	0.1	-0.0	0.0
	2000	2004	2010
B. Ratios de dépendance			
Ratio de dépendance des personnes âgées ²	17.4	19.4	22.5
Ratio de dépendance des jeunes ³	14.6	14.0	13.4
Ratio de dépendance total ⁴	32.0	33.4	35.9
Nombre d'actifs par personne âgée ⁵	2.9	2.6	2.1

1. Prévision du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale.

2. Population âgée de plus de 65 ans rapportée à la population d'âge actif (15-64 ans).

3. Population âgée de moins de 15 ans rapportée à la population d'âge actif (15-64 ans).

4. Somme des ratios de dépendance des personnes âgées et des jeunes.

5. Étant supposé que les taux de chômage et d'activité se maintiennent à leurs niveaux de 2004.

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

Il est cependant probable que l'utilisation des ressources de main-d'œuvre sera réduite plus fortement par le jeu de la démographie. Entre 2004 et 2010, le gouvernement japonais prévoit que la baisse de la population d'âge actif s'accélérera pour s'établir à 0.7 pour cent en taux annuel (tableau 1.2), cependant que l'augmentation du nombre de personnes âgées maintiendra la population totale japonaise à un niveau pratiquement constant. En conséquence, le taux de dépendance économique des personnes âgées s'accroîtra de 3 points de pourcentage d'ici la fin de la décennie, mais cette évolution s'accompagnera d'une baisse du taux de dépendance économique des jeunes. De fait, on prévoit que le nombre de travailleurs par personne âgée ne sera plus que de 2.1 en 2010 contre 2.6 en 2004. La projection démographique des autorités japonaises implique un ralentissement de la croissance potentielle à 1.1 pour cent sur la période 2004-10 (scénario C au tableau 1.1), à supposer comme précédemment que la durée du travail, le taux d'activité et le chômage structurel se maintiennent à leurs niveaux actuels. Néanmoins, si l'écart entre la durée du travail au Japon et la moyenne OCDE se réduisait de moitié⁴, le taux de croissance potentielle ne serait que de 0.4 pour cent sur la période 2004-10.

En résumé, alors que les facteurs démographiques auront également un effet négatif sur la croissance de quelques autres pays de l'OCDE, c'est au Japon que leur impact sera de loin le plus important (tableau 1.3). Le Scénario de référence à moyen terme de l'OCDE (scénario A au tableau 1.1) table sur un taux de croissance potentielle de 1.3 pour cent sur la période 2004-10. Cette prévision est fondée sur l'hypothèse que la durée du travail reste pratiquement inchangée et que le taux d'activité s'élève d'un point de pourcentage. De plus, elle incorpore une hausse annuelle de 1.7 pour cent de la productivité tendancielle du travail, contre une moyenne OCDE de 2¼ pour cent. Même si ces hypothèses favorables se vérifient, le taux de croissance potentielle qui en résulterait serait sensiblement inférieur au taux de 2 pour cent prévu dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme*, dont l'objectif est que le budget primaire dégage un excédent d'ici le début des années 2010 (voir ci-après). La réalisation d'un tel taux de croissance exigerait que la croissance de la productivité du travail s'accélère pour atteindre 2½ pour cent en taux annuel (scénario D).

Tableau 1.3. **Comparaison internationale de la croissance de la production potentielle**

Moyenne annuelle sur la période 2004-10 en points de pourcentage

	Taux de croissance du PIB potentiel	Croissance potentielle de la productivité du travail (production horaire)	Apport de travail potentiel (total heures ouvrées)	Composantes de l'emploi potentiel				Heures ouvrées
				Taux d'activité tendanciel	Population d'âge actif	Chômage structurel	Croissance de l'emploi potentiel	
Japon	1.3	1.7	-0.5	0.2	-0.7	0.0	-0.5	0.0
Australie	3.4	2.2	1.2	0.0	1.1	0.0	1.1	0.1
Autriche	2.1	1.9	0.2	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0
Belgique	2.1	1.9	0.2	0.3	0.3	0.0	0.6	-0.3
Canada	3.0	2.1	1.0	0.1	1.0	0.0	1.1	-0.1
Danemark	1.9	1.7	0.2	-0.1	0.0	0.0	-0.1	0.3
Finlande	1.9	2.3	-0.4	-0.3	0.1	0.1	-0.1	-0.3
France	2.0	1.5	0.6	-0.1	0.4	0.0	0.3	0.3
Allemagne	1.6	1.8	-0.2	0.2	-0.2	0.0	0.0	-0.2
Grèce	3.7	3.0	0.7	0.4	-0.1	0.1	0.5	0.2
Islande	3.9	2.6	1.3	0.0	1.3	0.0	1.4	-0.1
Irlande	4.6	3.7	0.9	0.3	0.8	0.1	1.3	-0.3
Italie	1.6	1.5	0.1	0.5	-0.2	0.1	0.2	-0.1
Corée	4.6	3.6	1.0	0.2	0.9	0.0	1.1	0.0
Pays-Bas	1.8	1.3	0.5	0.2	0.3	0.0	0.6	0.0
Nouvelle-Zélande	3.4	2.2	1.1	0.1	1.1	0.0	1.2	0.0
Norvège	2.9	2.4	0.5	0.1	0.7	0.0	0.7	-0.3
Espagne	2.8	1.4	1.4	1.0	0.8	0.1	1.6	-0.1
Suède	2.4	1.4	1.0	-0.2	0.5	0.0	0.3	0.7
Suisse	1.5	1.2	0.3	0.1	0.3	0.0	0.4	0.0
Royaume-Uni	2.6	2.2	0.3	0.0	0.5	0.0	0.5	-0.1
États-Unis	3.2	2.3	0.9	-0.2	1.1	0.0	0.8	0.1
Zone euro	2.0	1.6	0.3	0.3	0.1	0.1	0.4	-0.1
Total OCDE	2.7	2.2	0.5	-0.2	0.7	0.0	0.5	0.0

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

En bref, le Japon doit élever ses taux d'activité et faire en sorte que le nombre d'heures de travail demeure élevé tout en continuant de réaliser des gains de productivité pour que le revenu par habitant continue de progresser de 1¼ pour cent par an, taux proche de la moyenne des autres pays du G7 depuis 1990.

Les principaux défis que doit relever le Japon

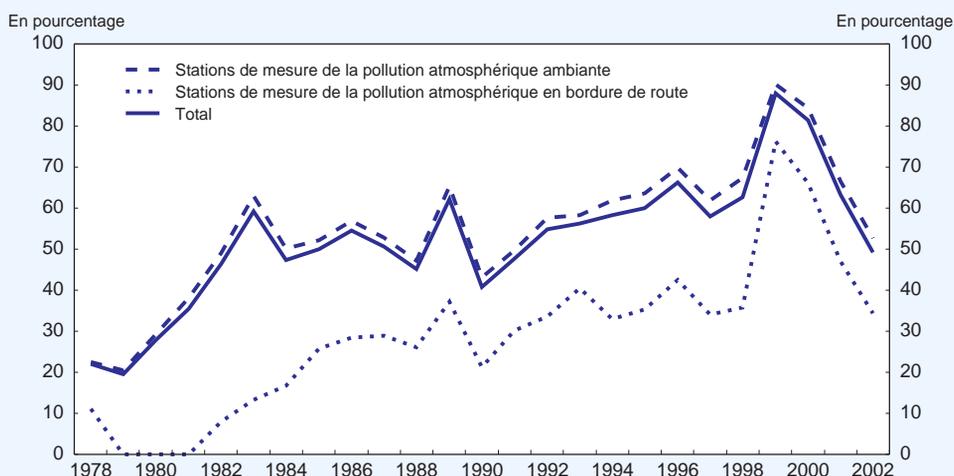
Les perspectives à moyen terme soulignent la nécessité d'accélérer la croissance de l'activité compte tenu du vieillissement de la population et de l'alourdissement de la dette publique. Il est donc essentiel de se garder de tout triomphalisme concernant la vigueur de la reprise et d'accélérer la mise en œuvre de mesures macroéconomiques propres à favoriser une croissance durable tout en accélérant les réformes structurelles pour lever les obstacles qui freinent le potentiel de croissance et l'économie. La présente section expose rapidement les principaux défis à relever, qui seront analysés plus avant dans les chapitres suivants. L'encadré 1.1 traite d'un grave problème environnemental : l'amélioration de la qualité de l'air.

Encadré 1.1. L'amélioration de la qualité de l'air au Japon

Le niveau des émissions de dioxyde de soufre et de dioxyde d'azote se situe seulement entre le cinquième et le quart de la moyenne OCDE (voir l'Étude 2003). Néanmoins, la concentration géographique des activités économiques fait que la qualité de l'air est médiocre dans certaines régions. Un premier problème tient aux oxydants photochimiques : les fortes concentrations de ce « smog photochimique » peuvent engendrer des problèmes respiratoires et affecter les végétaux. En mars 2003, moins de 1 pour cent des stations nationales de surveillance de l'air avaient enregistré une concentration de 0.06 ppm, ce qui correspond à la norme de qualité de l'environnement. De plus, 40 pour cent d'entre elles affichaient des niveaux au moins doubles de cette norme. Une deuxième grande préoccupation est liée aux « particules en suspension », qui affectent elles aussi l'appareil respiratoire humain. Le pourcentage de stations de surveillance ayant enregistré la norme de qualité est tombé de 88 pour cent au cours de l'exercice 1999 à 49 pour cent au cours de l'exercice 2003 (graphique 1.6), l'une des raisons en étant le sable jaune apporté de Chine par le vent.

Graphique 1.6. La qualité de l'air au Japon

Taux de réalisation de la Norme de qualité environnementale



Source : Ministère de l'Environnement.

Les émissions de matières particulaires n'ont pas été suffisamment réduites parce que les véhicules n'ont pas encore été équipés de filtres à particules. Aussi, le gouvernement a décidé en 2000 de ramener la teneur en soufre du gazole de 500 ppm à 50 ppm d'ici à la fin de 2004, de manière à permettre une utilisation effective des filtres à particules. À la suite de cette décision, à partir d'avril 2003 les fournisseurs de carburant ont commencé volontairement à vendre du gazole contenant moins de 50 ppm de soufre. L'existence d'un carburant plus propre s'accompagnera de réglementations limitant les émissions des poids lourds à moteur diesel. Il importe de progresser plus avant vers la mise en œuvre de la recommandation du Conseil central de l'environnement, à savoir l'adoption d'ici 2007 d'un carburant diesel ultra propre – ayant une teneur en soufre maximale de 10 ppm, soit moins que les normes des États-Unis et de l'Europe. Outre ces initiatives en matière réglementaire, les véhicules qui émettent 50 pour cent de moins de polluants atmosphériques que ne le prévoit la norme d'émission 2005 bénéficient de taux d'imposition plus faibles. Des avantages analogues sont accordés aux véhicules satisfaisant à l'objectif de rendement énergétique des carburants automobiles pour l'exercice 2010. L'utilisation de tels instruments économiques devrait être encouragée pour améliorer la qualité de l'air. De plus, l'utilisation de péages peut être un bon moyen de réduire les encombrements en même temps que la pollution.

Mettre un terme à la déflation et soutenir l'expansion économique

La disparition de la déflation demeure la toute première priorité des autorités monétaires. Le fait que les prix aient continué de baisser alors que l'activité progressait de 4¼ pour cent pendant le premier semestre 2004 met en lumière la persistance de la déflation après six années d'existence. De fait, environ 60 pour cent des articles entrant dans l'indice des prix à la consommation ont vu leurs prix diminuer. Néanmoins, l'effet de freinage de la croissance dû à la déflation s'est atténué à mesure que celle-ci se modérait, du moins si l'on en juge d'après certains indicateurs (encadré 1.2), et le risque de spirale déflationniste a reculé. Malgré cela, une déflation même faible semble avoir un impact négatif, notamment sur le secteur financier. *Premièrement*, elle alourdit le poids des engagements, ce qui se traduit par des retards et des défaillances de paiement, au détriment des institutions financières. *Deuxièmement*, la déflation transfère des revenus des débiteurs vers les créanciers, dont la propension marginale à dépenser est généralement plus faible, ce qui tend à réduire la demande globale. *Troisièmement*, la baisse des prix des biens et services est liée à la baisse des prix des actifs, notamment au recul inéluctable des prix des terrains, qui a un effet négatif sur les bilans des banques. *Quatrièmement*, la déflation a maintenu les taux d'intérêt réels à des niveaux supérieurs à ce qu'ils devraient être, ce qui réduit le pouvoir de la politique monétaire.

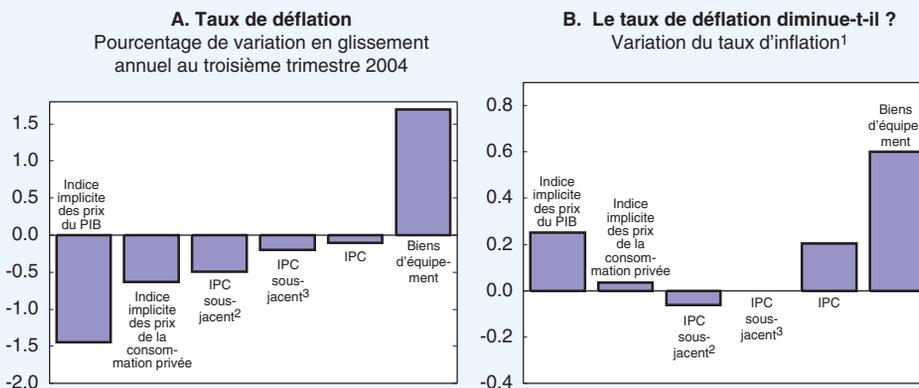
Le rythme de la déflation dépend dans une large mesure de la durée et de la vigueur de l'expansion actuelle. Une reprise ininterrompue suffisamment forte pour réduire l'écart de production devrait mettre un terme à la déflation. On peut néanmoins s'interroger sur le dynamisme de la reprise amorcée en 2002; elle a semblé avoir culminé au début de 2004, une nette décélération ayant marqué les deux trimestres suivants. Les indicateurs plus récents donnent des signaux mitigés. De plus, la poursuite de l'expansion est menacée par un certain nombre de risques extérieurs, tels ceux d'un atterrissage brutal de l'économie chinoise et de nouveaux relèvements des prix du pétrole. Au plan interne, il existe également un certain nombre d'incertitudes, notamment la diminution persistante des salaires. Étant donné le fort recul du taux d'épargne des ménages, une nouvelle augmentation de la consommation privée exigera probablement une amélioration des revenus. De plus, on ne peut ignorer le risque omniprésent d'un sensible relèvement des taux d'intérêt à long terme dans le contexte du fort gonflement de la dette publique.

Pour l'heure, la Banque du Japon poursuit sa stratégie, lancée en 2001, de taux d'intérêt zéro à court terme et d'assouplissement quantitatif. Bien que cela ait permis de gonfler la base monétaire de 60 pour cent au cours des trois dernières années, l'efficacité de ce dispositif pour la lutte contre la déflation a été limitée parce que le mécanisme de transmission par le crédit ne joue plus. Les prêts bancaires, corrigés de l'apurement des créances improductives, continuent de diminuer à un taux de plus de 1 pour cent en glissement annuel (graphique 1.8), bien que les prêts hypothécaires des banques aient augmenté, se substituant aux prêts publics au logement. Le fort redressement de l'investissement donne à penser que la baisse ininterrompue des prêts traduit en partie la réticence durable des banques à prendre des risques de crédit et le recours accru au réinvestissement des bénéfices. De sensibles progrès ont été faits sur la voie de la réduction des créances douteuses et pour la première fois depuis dix ans, l'exercice 2003 a été marqué par des bénéfices d'exploitation. Néanmoins, les bénéfices des banques sont faibles, les marges de prêts sont étroites et leurs fonds propres sont limités. De fait, les actifs fiscaux reportés représentent plus d'un tiers des fonds propres de la catégorie I. L'amélioration des banques régionales a été par ailleurs plus lente que celle des établissements d'envergure

Encadré 1.2. Les différentes mesures de l'inflation

L'analyse de l'évolution de l'inflation est compliquée par les tendances divergentes des différentes mesures du niveau général des prix. Le fait est que le taux d'inflation est nettement négatif, proche de zéro ou positif selon l'indice retenu. Le principal indicateur utilisé par la Banque du Japon est l'indice tendanciel des prix à la consommation, qui exclut les produits alimentaires frais mais inclut l'énergie. D'après cet indicateur, le niveau des prix aurait légèrement diminué au troisième trimestre 2004 alors que les indices implicites de prix utilisés dans les comptes nationaux faisaient apparaître des taux de baisse plus rapides, de 0.6 pour cent (en glissement annuel) pour la consommation privée et de près de 1.4 pour cent pour le PIB (graphique 1.7)*. Le taux élevé de déflation indiqué par l'indice implicite des prix du PIB reflète de fortes baisses du prix des biens d'équipement, qui ont reculé de 2 pour cent en 2003. De fait, les prix de certains produits TIC ont baissé de plus de 30 pour cent par an. En revanche, l'indice des prix intérieurs des ventes entre entreprises met en lumière une inflation positive depuis le début de 2004. Outre de fortes différences de niveau d'inflation, les divers indicateurs divergent sur le point de savoir si le taux de déflation s'est accéléré au deuxième trimestre 2004 (partie B).

Graphique 1.7. Différentes mesures de l'inflation



1. Variation du taux d'inflation en points de pourcentage, au troisième trimestre 2004, par rapport au deuxième trimestre 2004. Un chiffre négatif indique que le taux de déflation s'est accéléré.
2. La mesure OCDE de l'IPC tendanciel exclut les produits alimentaires et l'énergie, qui représentent environ un quart de l'indice.
3. Définition japonaise de l'IPC tendanciel, qui exclut uniquement les produits alimentaires frais.

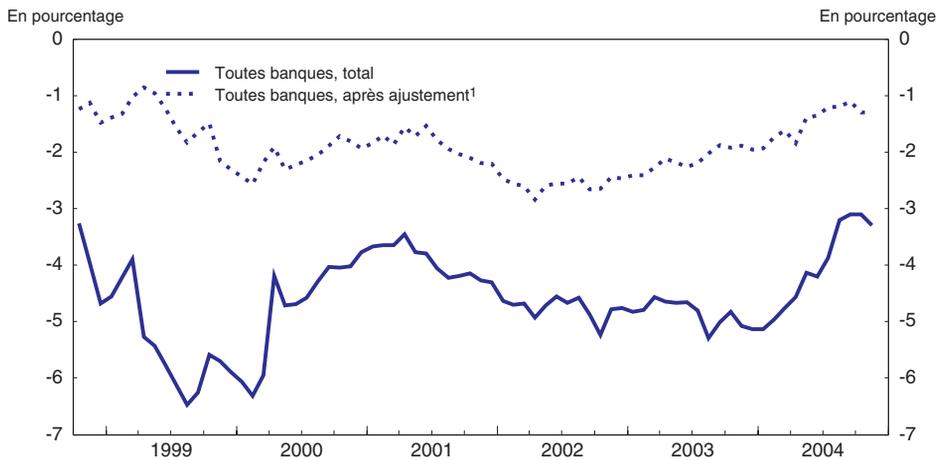
Source : Banque du Japon et OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

* L'écart entre l'indice des prix à la consommation (IPC) et l'indice implicite des prix de la consommation privée reflète des différences dans les méthodes de calcul. L'IPC est un indice de type Laspeyres, tandis que l'indice implicite des prix de la consommation privée est un indice de type Paasche.

nationale. Il est probable que la bonne santé du secteur bancaire et la durabilité de l'expansion économique sont étroitement interdépendantes. La poursuite de la croissance renforcera encore les banques et aboutira en fin de compte à une contraction des prêts. Dans le même temps, une augmentation des prêts est nécessaire à une expansion durable, largement assise, les banques étant au centre du système financier du Japon⁵.

Graphique 1.8. **Les prêts bancaires continuent de diminuer**

Variation en glissement annuel



1. Hors annulations de créances et d'éléments connexes et titrisations de créances, et correction faite des variations de change.

Source : Banque du Japon.

Une fois la déflation achevée, les autorités monétaires seront confrontées à l'obligation de mettre un terme à leur politique actuelle d'assouplissement quantitatif et de taux d'intérêt zéro. Le premier problème sera le choix du moment auquel procéder à cette réorientation. L'abandon prématuré de l'actuelle stratégie pourrait saper l'expansion et lancer à nouveau l'économie dans la déflation. En revanche, son maintien pendant une trop longue période pourrait aboutir à des taux d'inflation durablement élevés une fois que le multiplicateur monétaire aura recommencé à jouer, étant donné que la base monétaire est passée de 13 à 21 pour cent du PIB ces trois dernières années. La Banque du Japon devra absorber l'excédent de liquidité à un moment ou à un autre afin d'assurer la stabilité des prix. La politique d'assouplissement quantitatif a été mise en œuvre au moyen d'importants achats par la banque centrale d'obligations d'État représentant à peu près le tiers des nouvelles émissions, ce qui a porté les avoirs de la banque centrale à 60 000 milliards de yens (12 pour cent du PIB). Ces opérations ont encouragé le secteur privé à procéder lui aussi à des achats; les avoirs bancaires d'obligations d'État ont atteint 169 000 milliards de yens (34 pour cent du PIB). Bien que cela ait permis de contenir les rendements des obligations à long terme en dessous de 2 pour cent, des inquiétudes sont apparues concernant l'apparition d'une éventuelle bulle sur ce marché. Une fois que la Banque du Japon aura mis un terme à ses achats d'obligations d'État et commencé à réduire ses avoirs, on pourrait assister à une baisse rapide et significative des cours des obligations, ce qui pourrait entraîner d'importantes moins-values pour les institutions financières. De plus, une forte hausse des taux d'intérêt a des implications pour l'économie réelle et la situation budgétaire.

En résumé, les principaux défis à relever, qui seront plus longuement traités au chapitre 2, sont les suivants :

- Soutenir l'expansion actuelle suffisamment longtemps pour mettre un terme à la déflation.

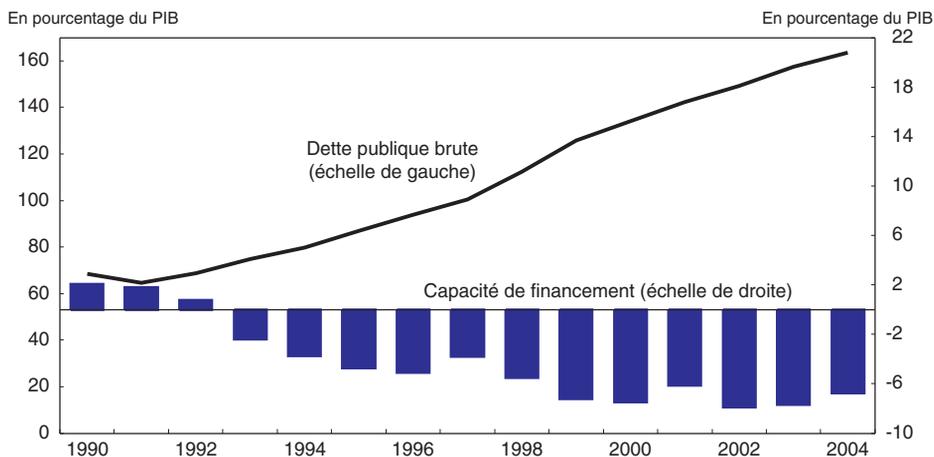
- Choisir correctement le moment où la Banque du Japon interrompra sa politique d'assouplissement quantitatif afin de limiter le risque de rechute dans le piège de la déflation tout en résorbant l'excédent de liquidité assez rapidement pour éviter une inflation forte et durable.
- Mettre au point une stratégie efficace de sortie de la politique monétaire actuelle pour limiter l'impact sur l'économie réelle et sur les institutions financières.
- Renforcer encore les banques afin d'interrompre la contraction des crédits bancaires et de rouvrir ainsi le mécanisme de transmission par le crédit, nécessaire à une politique monétaire efficace, et assurer par là même la base d'une expansion durable et largement assise.

Assurer la viabilité des finances publiques

En 2002 et 2003, le déficit budgétaire du Japon a culminé à près de 8 pour cent du PIB (graphique 1.9). Par rapport à 1992 – dernière année où le budget avait dégagé un excédent – la dégradation du solde a largement tenu à une augmentation des dépenses (5 pour cent du PIB) du fait du coût de la sécurité sociale. Les recettes ont elles aussi diminué (3 pour cent du PIB) en raison de réductions d'impôts et de l'atonie de la croissance économique. Les importants déficits des dix années écoulées ont porté la dette publique brute à 160 pour cent du PIB. Les taux d'intérêt à long terme étant nettement plus élevés que la croissance du PIB nominal, le poids de la dette publique sur l'économie continue de s'alourdir à un rythme rapide.

L'objectif actuel du gouvernement, exposé dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* révisées au début de 2004, est de limiter les dépenses publiques jusqu'à la fin de l'exercice 2006 à leur niveau de l'exercice 2002, soit 38 pour cent du PIB. Cet objectif a été jusqu'à présent essentiellement atteint par le biais de compressions à deux chiffres des dépenses d'investissement public. Néanmoins, les pressions à la hausse dues au vieillissement démographique feront qu'il sera de plus en plus difficile de limiter les dépenses à moyen terme. Sur la base des programmes actuels, les dépenses de sécurité

Graphique 1.9. Indicateurs budgétaires des administrations publiques
En pourcentage du PIB¹



1. Estimations OCDE pour 2003 et 2004.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

sociale – au titre des retraites, de la santé et des services de soins de longue durée – s'accroîtront de 1½ pour cent de PIB d'ici 2010. Le gel des dépenses publiques totales en pourcentage du PIB exigera probablement de fortes réductions des dépenses discrétionnaires en même temps qu'une nouvelle réforme du système de sécurité sociale pour freiner la montée des dépenses à ce titre.

Le gouvernement se donne également pour objectif dans les *Orientations* de faire en sorte que « le budget primaire dégage un excédent au début des années 2010 ». On estime qu'en 2004, le déficit primaire, qui exclut les paiements d'intérêts, a diminué de 1 pour cent de PIB pour s'établir aux alentours de 5 pour cent de PIB. Néanmoins, cette baisse a tenu en partie au taux de croissance exceptionnellement rapide de l'activité, de l'ordre de 3 pour cent; correction faite des variations conjoncturelles, le déficit primaire s'est réduit d'environ ½ pour cent de PIB.

Les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* prévoient une diminution de ½ pour cent de PIB du déficit du budget primaire chaque année de l'exercice 2004 à l'exercice 2008, dernière année couverte (tableau 3.4). Si l'assainissement des finances publiques se poursuit à ce rythme au-delà de 2008, il faudrait dix bonnes années pour que le budget primaire soit équilibré (tableau 1.4). La réalisation de l'équilibre suffirait à stabiliser la dette publique si la croissance réelle de l'activité ainsi que les taux d'intérêt réels à long terme – dont on suppose dans les *Orientations* qu'ils seront de l'ordre de 2 pour cent en 2008 – se maintenaient indéfiniment à ce niveau. En ce cas, la dette publique se stabiliserait en 2014, quoiqu'à un niveau plus élevé, de l'ordre de 186 pour cent du PIB.

En revanche, la dette publique augmenterait nettement plus si l'on retenait des hypothèses économiques moins optimistes. À supposer que le taux réel de croissance soit de 1.3 pour cent – taux retenu dans le Scénario de référence à moyen terme de l'OCDE et proche de l'estimation actuelle publiée par l'Office du Premier ministre – il faudrait que le budget primaire dégage un excédent de 1 pour cent de PIB pour stabiliser le ratio dette/PIB, à supposer un taux d'intérêt réel à long terme de 2 pour cent (tableau 1.4, cas 2). Les *Orientations* tablant sur un rythme d'assainissement de ½ pour cent de PIB par an, il faudrait 12 années pour stabiliser le ratio dette/PIB, mais aux alentours de 200 pour cent de PIB. Et si le taux d'intérêt réel à long terme était plus élevé, à 3 pour cent – son niveau moyen au cours des 15 dernières années – il faudrait 15 ans pour stabiliser le ratio dette/PIB aux alentours de 230 pour cent de PIB (cas 4). Le coût du service de cette dette plus importante représenterait plus de 2 pour cent du PIB et rendrait nécessaires des relèvements d'impôts, avec le coût d'efficience qui en est le corollaire.

En résumé, le rythme de l'assainissement budgétaire pris en compte dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* laisse présager une dette sensiblement plus importante à l'avenir. Le gonflement ininterrompu de la dette risque de s'accompagner d'une élévation de la prime de risque, ce qui dégraderait encore plus la situation budgétaire. La solution pour éviter une telle situation est l'adoption d'un plan crédible à moyen terme. Néanmoins, les *Orientations* qui ont été annoncées en 2002 et mises à jour chaque année devraient être plus détaillées et plus crédibles. Les hypothèses économiques sur lesquelles elles reposent sont peut-être optimistes, et elles n'indiquent pas de trajectoire des dépenses et des recettes permettant d'atteindre l'objectif budgétaire. L'ampleur de l'assainissement budgétaire requis pour stabiliser la dette publique – probablement d'au moins 6 pour cent de PIB – paraît trop importante pour être obtenue par de simples compressions de dépenses. En conséquence, la stratégie budgétaire exigera

Tableau 1.4. **Scénarios d'assainissement budgétaire**

En pourcentage du PIB

Scénario 1 : Orientations économiques et budgétaires à moyen terme, scénario de référence¹ :	
Croissance réelle de 2 pour cent ; taux d'intérêt à long terme réel de 2 pour cent	
Solde budgétaire primaire retenu comme objectif ²	0.0
Nombre d'années à partir de 2004 pour atteindre l'objectif	10
Niveau de la dette après stabilisation	186.2
Dette supplémentaire, par rapport à 2003	23.2
Charge supplémentaire de la dette	0.5
Scénario 2 :	
Croissance réelle de 1.3 pour cent ³ ; taux d'intérêt à long terme réel de 2 pour cent	
Solde budgétaire primaire retenu comme objectif ²	1.1
Nombre d'années à partir de 2004 pour atteindre l'objectif	12
Niveau de la dette après stabilisation	200.3
Dette supplémentaire, par rapport à 2003	36.8
Charge supplémentaire de la dette	0.9
Scénario 3 :	
Croissance réelle de 2 pour cent ; taux d'intérêt à long terme réel de 3 pour cent ⁴	
Solde budgétaire primaire retenu comme objectif ²	1.4
Nombre d'années à partir de 2004 pour atteindre l'objectif	13
Niveau de la dette après stabilisation	207.8
Dette supplémentaire, par rapport à 2003	44.3
Charge supplémentaire de la dette	1.3
Scénario 4 :	
Croissance réelle de 1.3 pour cent ² ; taux d'intérêt à long terme réel de 3 pour cent ⁴	
Solde budgétaire primaire retenu comme objectif ²	2.6
Nombre d'années à partir de 2004 pour atteindre l'objectif	15
Niveau de la dette après stabilisation	230.3
Dette supplémentaire, par rapport à 2003	73.2
Charge supplémentaire de la dette	2.2

1. Le taux de croissance moyenne du PIB réel pour la période 2004-14 est tiré des *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* pour 2005 à 2008. Le taux de croissance pour 2008 (2.1 pour cent en termes réels) est présumé se maintenir indéfiniment. Le taux d'intérêt réel est le taux d'intérêt à long terme nominal « des *Perspective's* » ajusté à l'aide du déflateur implicite du PIB du scénario de référence. De même, le taux d'intérêt nominal de 2.8 pour cent en 2008 et la hausse du déflateur du PIB de 0.8 pour cent sont présumés se maintenir indéfiniment.
2. Solde budgétaire primaire nécessaire pour stabiliser la dette publique en proportion du PIB. Il est calculé comme suit :

$$b_t = d_t + b_{t-1} * [(1 + r)/(1 + g)],$$
où b est le ratio dette/PIB, d le ratio déficit primaire/PIB, r le taux d'intérêt nominal et g le taux de croissance nominal.
3. Le taux de croissance potentielle du scénario de référence à moyen terme de l'OCDE pour 2004-10 est présumé se maintenir dans la prochaine décennie.
4. Le taux d'intérêt à long terme réel a atteint en moyenne environ 3 pour cent sur la période 1990-2004, comme sur la période 2000-04.

Source : *Perspectives de réforme structurelle et Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* et calculs de l'OCDE.

une augmentation des recettes publiques, lesquelles sont actuellement de l'ordre de 30 pour cent de PIB, niveau qui place le Japon à l'avant-dernier rang des pays de la zone OCDE. Néanmoins, le gouvernement n'envisage pas précisément pour l'instant de relever les impôts et il s'est engagé à ne pas augmenter le taux de la taxe sur la consommation pendant le mandat du Premier ministre actuel, qui ne s'achèvera qu'en septembre 2006.

En résumé, les principaux défis à relever pour assurer la viabilité des finances publiques, examinés au chapitre 3, sont les suivants :

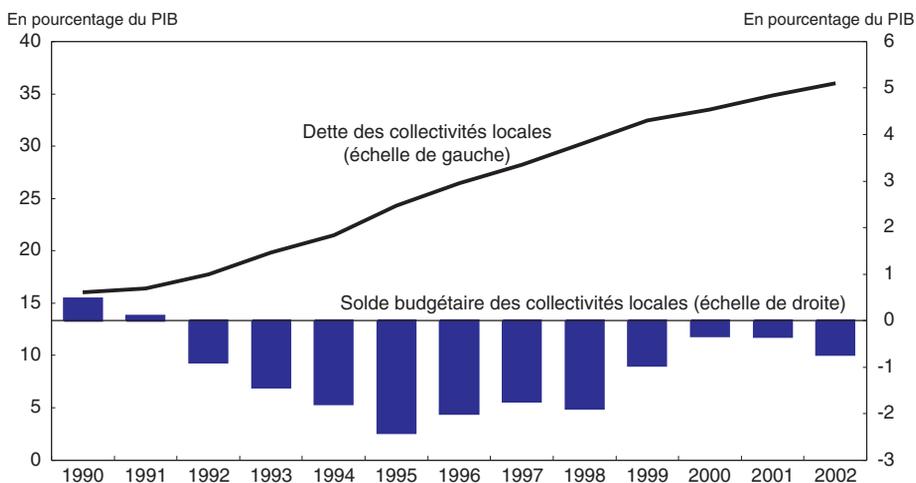
- Atteindre l'objectif de dépenses en réduisant les dépenses discrétionnaires et en réformant plus avant le système de sécurité sociale afin de limiter l'augmentation des dépenses liées au vieillissement de la population.
- Gonfler les recettes par rapport à leur niveau actuellement faible.
- Établir un plan à moyen terme plus crédible avec plus d'informations sur les modifications qu'il est nécessaire d'apporter aux recettes et aux dépenses pour que le budget primaire dégage un excédent suffisamment important pour stabiliser la dette publique, ce qui contribuera à maintenir la confiance dans la situation financière du gouvernement.

Réorganiser les relations entre les différents niveaux d'administration

L'un des aspects du problème des finances publiques est l'ampleur du déficit budgétaire des collectivités locales. La dette de ces dernières est effectivement passée de 15 pour cent de PIB au début des années 90 à 40 pour cent en 2003 (graphique 1.10). Le manque de

Graphique 1.10. La situation budgétaire des collectivités locales

En pourcentage du PIB



Source : Office du Premier ministre.

discipline budgétaire tient aux règles budgétaires laxistes et à la garantie implicite de l'administration centrale de venir en aide aux juridictions ayant des difficultés financières. Les dépenses au niveau local seront soumises à des pressions grandissantes du fait du vieillissement de la population, les niveaux infranationaux d'administration étant largement responsables des soins de santé et d'autres programmes de protection sociale, outre les régimes de retraite de leurs propres salariés. La marge de manœuvre disponible pour améliorer l'efficacité de la fourniture des services publics est limitée par le morcellement des collectivités locales, qui comptent 47 préfectures et plus de 3 000 communes. La part des collectivités locales dans les dépenses publiques totales étant de 40 pour cent, les pertes d'efficacité qui en découlent sont loin d'être négligeables.

Bien que le Japon soit fortement décentralisé, les collectivités locales ne sont guère à même d'innover et de répondre aux préférences exprimées par les contribuables au niveau local. Les grands programmes de dépenses, notamment l'éducation, la protection sociale et les travaux publics, sont contrôlés par l'administration centrale et largement financés par le biais de dotations spécifiquement affectées (décaissements du Trésor). Ces dotations, qui représentent 40 pour cent des transferts intergouvernementaux, sont utilisées pour orienter les décisions de dépenses des collectivités locales. Les réglementations destinées à assurer l'équité en imposant des normes minimales à l'ensemble du pays limitent également la possibilité d'innover.

Outre les dotations budgétaires, les dépenses des collectivités locales sont financées par 13 impôts différents au niveau des préfectures et 10 au niveau des communes, ce qui entraîne un chevauchement des assiettes d'imposition. La complexité du système est encore aggravée par la prolifération des déductions et exemptions. Une autre faiblesse est l'instabilité des principaux impôts locaux sur l'ensemble du cycle économique. Les assiettes d'imposition sont par ailleurs inégalement réparties selon les régions, ce qui rend nécessaires des programmes complexes de péréquation pour assurer les objectifs d'équité. Bien que les collectivités locales disposent d'une certaine marge de manœuvre pour fixer les taux et les assiettes de certains impôts, elles en font rarement usage dans la pratique. L'autonomie locale a donc échoué à favoriser la concurrence et la discipline dans le domaine fiscal.

En résumé, les principaux défis à relever sur le plan des relations entre les collectivités locales, et qui sont examinés plus longuement au chapitre 4, sont les suivants :

- Améliorer la discipline budgétaire au niveau des collectivités locales dans le cadre du processus d'assainissement des finances publiques.
- Améliorer l'efficacité des programmes de dépenses des collectivités locales, notamment grâce à des économies d'échelle.
- Tirer pleinement parti de la décentralisation en donnant plus de latitude aux collectivités locales pour innover et pour répondre aux préférences des contribuables qui relèvent de leur juridiction.
- Améliorer le système de dotations afin d'accroître l'autonomie des collectivités locales tout en renforçant les incitations à la discipline budgétaire.
- Réduire la prolifération des taxes locales et des exemptions, ce qui permettra de simplifier le système local d'imposition et de renforcer l'efficacité.

Lever les obstacles qui limitent le potentiel de croissance du Japon.

La faible croissance de l'activité a creusé, on l'a vu, un important écart de revenu par habitant entre le Japon et les pays les plus avancés de l'OCDE. Il est essentiel d'accélérer les gains de productivité pour améliorer les niveaux de vie dans la mesure où la population d'âge actif se réduit à un rythme de plus en plus soutenu (tableau 1.1). Il faut pour cela mettre en œuvre un large éventail de réformes afin de réduire le rôle de l'État, d'accélérer la réforme de la réglementation et d'intensifier la concurrence.

La toute première priorité du gouvernement est la privatisation de Japan Post, première institution financière du monde avec des actifs équivalant à 80 pour cent du PIB japonais. Le rôle prépondérant de Japan Post pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, l'assurance-vie et l'épargne postales assurent au gouvernement une

importante source de fonds pour venir en aide aux sociétés publiques et financer des projets d'investissement public. En faisant en sorte que ces activités, dont la productivité est généralement faible, soient davantage prises en charge par le secteur privé, on améliorerait l'affectation des ressources et on renforcerait par là même le potentiel de croissance du Japon. Deuxièmement, Japan Post compromet les activités et la bonne santé des institutions financières privées, qui doivent acquitter des impôts et doivent payer une assurance pour les dépôts tout en étant confrontées à un certain nombre de risques. Étant donné ces avantages, il n'est pas surprenant que la part de l'épargne postale dans les actifs totaux des institutions de dépôt ait pratiquement doublé, passant de 11 pour cent en 1989 à 20 pour cent en 2000, et ce, au détriment des banques. La privatisation de Japan Post est cependant une tâche gigantesque. Avec 25 000 succursales et 400 000 salariés, cet organisme joue un rôle essentiel dans les zones rurales où n'existent pas d'institutions financières privées. Par voie de conséquence, la proposition d'éclater Japan Post en quatre entités d'ici 2007, notamment la Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale, qui doivent être privatisées d'ici 2017 au plus tard, continue de se heurter à une vive opposition. C'est probablement à juste raison que le gouvernement y voit l'une des plus importantes réformes à entreprendre depuis l'ère Meiji au XIX^e siècle.

Bien que ces dernières années le Japon ait mis fortement l'accent sur la réforme de la réglementation, les mentalités n'évoluent que lentement dans l'administration et les milieux politiques. Les propositions de réforme faites par un organe privé, le *Conseil pour la réforme de la réglementation*⁶, sont à la base du Programme triennal du Premier ministre pour promouvoir la réforme de la réglementation, programme qui est actualisé chaque année. Néanmoins, les programmes triennaux ont en général été nettement moins ambitieux que les propositions initiales du Conseil, les principales réformes étant bloquées par les ministères responsables. La création de Zones spéciales de réforme structurelle, où seront lancées certaines réformes à titre d'essai dans des régions géographiques limitées, était destinée à tourner cette opposition. Néanmoins, cette initiative risque de ne pas répondre aux attentes si les collectivités locales ne jouent pas un rôle plus actif et si l'on ne fixe pas un calendrier précis pour étendre ces réformes à l'ensemble du pays. De plus, l'aptitude du gouvernement à mettre en place des réglementations de haute qualité est limitée par l'existence de problèmes au niveau des institutions, des instruments et des procédures réglementaires. Le manque de transparence qui en résulte est l'un des facteurs qui limitent l'investissement direct étranger (IDE).

Des entrées plus importantes d'investissements directs étrangers contribueraient à intensifier la concurrence, condition essentielle pour améliorer l'affectation des ressources et renforcer le potentiel de croissance du Japon. À l'heure actuelle, l'application du droit de la concurrence par la Commission japonaise de la concurrence n'est pas assez rigoureuse, en partie du fait de la faiblesse des sanctions prévues en cas de violation de la loi antimonopole. Qui plus est, le cadre de la politique réglementaire pour les industries de réseau doit être encore amélioré de manière à élargir le champ de la concurrence. La concurrence extérieure est limitée par le faible niveau des entrées d'IDE. Pour atteindre l'objectif du gouvernement qui est de doubler l'encours d'IDE, lequel, malgré une augmentation récente, ne représente que 2 pour cent du PIB, des mesures seront probablement nécessaires pour améliorer le climat des affaires en renforçant la transparence. De plus, malgré des accroissements passés, le niveau des importations de biens et de services est étonnamment bas, même en tenant compte des coûts de transport

et d'autres facteurs. Une plus large ouverture aux échanges internationaux est donc un autre défi qui doit être relevé pour dynamiser la concurrence.

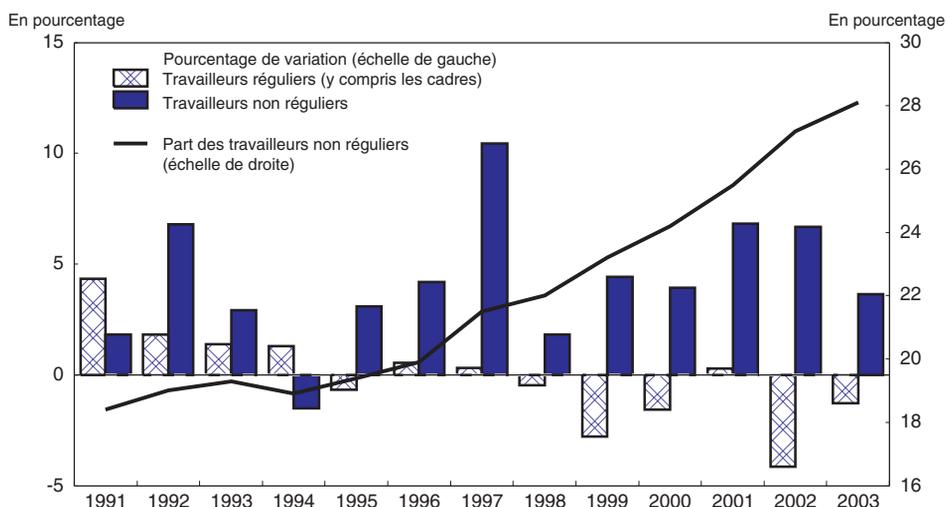
En résumé, les principaux défis à relever pour supprimer les obstacles à la croissance, qui sont examinés au chapitre 5, sont les suivants :

- Privatiser Japan Post afin de réduire les ressources affectées aux sociétés et investissements publics et harmoniser les conditions de la concurrence pour les institutions financières privées.
- Accélérer la réforme de la réglementation en appliquant plus strictement les programmes triennaux et en faisant de l'initiative relative aux zones spéciales un instrument efficace de réforme à l'échelle du pays.
- Renforcer la concurrence en dotant la Commission japonaise de la concurrence de plus larges moyens et en accroissant son efficacité par des sanctions plus lourdes.
- Améliorer le cadre réglementaire dans les industries de réseau afin de développer la concurrence.
- Accroître l'ouverture aux échanges internationaux et aux entrées d'IDE.

Remédier aux problèmes qui se font jour sur le marché du travail

L'emploi a commencé d'augmenter et le taux de chômage a reculé à moins de 5 pour cent après avoir culminé à 5.5 pour cent. Néanmoins, les progrès de l'emploi tiennent à l'augmentation du nombre de travailleurs non réguliers, tels que les travailleurs à temps partiel ou les travailleurs recrutés sur contrat temporaire, alors que le nombre de travailleurs réguliers ne cesse de baisser depuis 1998 (graphique 1.11). En conséquence, au cours de la dernière décennie le pourcentage des travailleurs non réguliers est passé de 19 à 29 pour cent de l'emploi salarié total. Les travailleurs non réguliers, généralement recrutés sur contrat temporaire, offrent plus de flexibilité au niveau des effectifs que les travailleurs réguliers, couverts par une législation relativement stricte en matière de protection de l'emploi. Outre la flexibilité qu'ils offrent aux employeurs, les travailleurs

Graphique 1.11. La part des travailleurs non réguliers augmente



Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

non réguliers reçoivent des salaires nettement plus faibles que les autres. L'économie totale pour les entreprises est encore plus importante dans la mesure où les salariés qui travaillent moins de 30 heures par semaine ne donnent lieu à aucune charge sociale, exception faite de l'assurance chômage. L'élargissement de l'offre de postes à temps partiel donne certes des possibilités d'emploi à des personnes qui se trouveraient sans cela dans l'incapacité de trouver un travail, mais le taux de chômage est relativement élevé, à 10.1 pour cent pour le groupe d'âge de 15-24 ans. De plus, la fréquence du chômage de longue durée s'est nettement accentuée et dépasse maintenant la moyenne OCDE.

Le dualisme croissant du marché du travail pose un certain nombre de problèmes d'efficacité et d'équité. Le plus grave est peut-être qu'il contribue à l'apparition d'un groupe de travailleurs essentiellement jeunes dont l'expérience professionnelle se limite à des emplois de courte durée⁷. Étant donné le rôle important de la formation en entreprise au Japon, ces travailleurs risquent de se trouver marginalisés du fait de la faiblesse de leur capital humain. D'importants problèmes d'équité se posent également. Bien que l'on ne dispose guère d'éléments sur l'écart de productivité entre travailleurs réguliers et non réguliers, il est probable qu'il est beaucoup plus faible que l'écart de 60 pour cent observé au niveau des salaires. Les préoccupations d'équité sont amplifiées par le fait qu'il n'y a guère de transferts entre les groupes réguliers et non réguliers. Par voie de conséquence, une large fraction de la population active risque de se trouver bloquée dans une catégorie à bas salaire dont il lui sera difficile de sortir. En bref, un quart de la population est faiblement rémunéré et ne bénéficie que d'une protection sociale réduite tout en supportant l'essentiel des ajustements de l'emploi.

Le Japon est l'un des rares pays de l'OCDE, on l'a vu, où la population d'âge actif a déjà commencé à baisser. Bien que cette tendance soit partiellement compensée par le mouvement ascendant des taux d'activité, la population active tend à se réduire. De plus, le nombre d'heures ouvrées, qui reste plus élevé que dans la plupart des autres grands pays, pourrait encore diminuer. Le recul de plus en plus rapide de l'utilisation des ressources de main-d'œuvre fera supporter une charge croissante aux travailleurs à mesure que la population vieillira. On ne dispose guère de marge de manœuvre pour dynamiser le taux d'activité des travailleurs âgés (55-64 ans), étant donné que celui-ci est déjà le plus élevé de la zone OCDE. Il est possible de faire progresser le taux d'activité des femmes, qui est faible par rapport à certains autres grands pays. De plus, 42 pour cent des femmes qui travaillent sont employées à temps partiel. Le fait que les femmes représentent les deux tiers de l'emploi non régulier peut décourager leur participation à la population active.

En résumé, les principaux défis à relever pour améliorer le marché du travail, examinés au chapitre 6, sont les suivants :

- Inverser le dualisme grandissant du marché du travail qui résulte de la préférence des entreprises pour l'embauche de travailleurs non réguliers.
- Réduire le chômage des jeunes.
- Régler le problème du chômage de longue durée.
- Limiter la contraction de la population active en maintenant un fort taux d'activité des personnes âgées et en encourageant un plus grand pourcentage de femmes d'âge très actif à exercer un emploi.

Conclusions

La reprise économique actuelle contribue à remédier à bon nombre de problèmes existant de longue date dans l'économie japonaise. L'expansion a aidé à ramener la déflation à un faible niveau et à renforcer le système bancaire, freinant par là même la contraction des prêts bancaires. Il semble que les réformes structurelles aient encouragé de nouvelles possibilités d'investissement et d'emploi. Néanmoins, si l'économie japonaise est en meilleur état qu'elle ne l'a jamais été depuis le début des années 90, le point de départ de la comparaison – la médiocre performance économique des dix dernières années – relativise l'ampleur de cette amélioration. De plus, un certain nombre de risques à court terme, tels qu'une hausse des prix du pétrole et un ralentissement de la croissance des échanges mondiaux en raison de l'essoufflement de la demande de la Chine, ont fait leur apparition et viennent s'ajouter aux problèmes à moyen terme évoqués plus haut.

Le triomphalisme n'est donc pas de mise dans ce contexte incertain. S'il est possible que le Japon soit en train d'émerger de dix années de stagnation et d'échapper au risque de spirale déflationniste, les problèmes interdépendants du rapide vieillissement de la population et du gonflement de la dette publique posent de nouveaux défis à moyen terme. Dans les chapitres qui suivent, on analysera les mesures que pourraient prendre les autorités pour mettre un terme à la déflation et soutenir la reprise, assurer la viabilité des finances publiques, réorganiser les relations entre les niveaux d'administration, lever les obstacles à la croissance économique et améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Notes

1. Le Japon a ainsi dû procéder à de fortes augmentations de capital pour soutenir les gains de productivité, ce qui suggère un manque d'efficacité.
2. Ce taux est estimée par l'emploi total rapporté à la population d'âge actif (15-64 ans). Si le taux d'activité est mesuré d'après le nombre de personnes occupées dans le groupe d'âge de 15-64 ans rapporté à la population d'âge actif, le taux du Japon s'élève à 72 pour cent, chiffre proche de la moyenne OCDE (71.5 pour cent) selon cette définition.
3. La population d'âge actif est composée des personnes dont l'âge se situe entre 15 et 64 ans. Ce scénario suppose une croissance tendancielle de la productivité du travail de 1.7 pour cent, taux retenu dans le Scénario de référence à moyen terme du Secrétariat. Le Japon est présumé afficher un écart de production positif de 1.2 pour cent en 2006. L'hypothèse de ce Scénario, selon laquelle les écarts de production disparaissent d'ici 2010, réduit légèrement la croissance de la productivité du travail de rapport au taux de 2 pour cent estimé pour la période 2000-04.
4. La moyenne des 20 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données était de 1 648 heures de travail par an en 2003.
5. Il convient de noter que les marchés financiers japonais sont en expansion. À cet égard, l'Agence des services financiers a lancé le Programme de promotion de la réforme des marchés de valeurs mobilières, afin d'encourager un plus large recours au financement direct et de réduire ainsi la dépendance du Japon à l'égard du financement axé sur les banques.
6. Composé de 15 experts issus des milieux d'affaires et universitaires et organisé en huit groupes de travail.
7. Au Japon, on appelle les membres de ce groupe des « électrons libres ». Il semble qu'au départ ils aient volontairement rejeté le schéma traditionnel de l'emploi régulier pour privilégier une plus grande flexibilité.

ANNEXE 1.A1

La révision des comptes nationaux du Japon

En décembre 2004, l'Office du Premier ministre a révisé les comptes nationaux du Japon pour le PIB (composantes de la dépense) à l'aide de la méthodologie des indices en chaîne, pour la période comprise entre 1994 et le troisième trimestre 2004. L'adoption de cette méthode avait été étudiée dès 2001 afin d'éviter les distorsions créées par l'utilisation d'une année de référence fixe. De fait, ces distorsions s'accroissent à mesure qu'on s'éloigne de l'année de référence, qui avait été fixée à 1995 pour le Japon. Ce biais vient de ce que les articles dont les prix baissent rapidement, notamment les ordinateurs et autres produits TIC, se voient attribuer une pondération trop élevée, d'où une baisse de près de 5 pour cent du déflateur de l'investissement des entreprises en 2003. Par conséquent, la baisse du déflateur du PIB – à 2.5 pour cent cette année-là (tableau 1.A1.1) – a été beaucoup plus marquée que celle du déflateur de la consommation privée et de l'indice des prix à la consommation, qui ont baissé respectivement de 1.7 et 0.3 pour cent. La surestimation de la déflation a entraîné une surestimation correspondante du taux de croissance réelle.

Tableau 1.A1.1. **Variation de la croissance du PIB et de la déflation selon la méthode d'indices chaîne**

Pourcentage de variation par rapport à la période précédente, en rythme annuel

	2000	2001	2002	2003	2004		
					1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre
Déflateur du PIB¹							
Méthode des années fixes ²	-2.0	-1.6	-1.1	-2.5	-2.8	-1.9	-0.7
Méthode des indices en chaîne	-1.5	-1.3	-1.3	-1.4	-2.0	-1.7	-0.4
PIB réel							
Méthode des années fixes ²	2.9	0.4	-0.5	2.5	7.6	-0.4	0.6
Méthode des indices en chaîne	2.4	0.2	-0.3	1.3	6.8	-0.6	0.2

1. Les variations trimestrielles sont calculées par l'OCDE.

2. Ces données ont été publiées fin décembre, après l'introduction de la méthode des indices en chaîne.

Source : Office du Premier ministre et calculs de l'OCDE.

La méthode de mesure des prix avec pondération par des indices en chaîne est généralement considérée comme plus satisfaisante lorsque les prix changent rapidement. Le Système de comptabilité nationale de 1993 recommande la méthode des indices en chaîne, qui a déjà été adoptée par d'autres grands pays de l'OCDE, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada.

Comme prévu, l'application des indices en chaîne a fait baisser le taux de déflation. Pour 2003, la baisse du déflateur du PIB s'établit maintenant à 1.4 pour cent, contre 2.5 pour cent avec l'ancienne méthode. Les niveaux nominaux de dépense n'étant pas affectés par la méthode des indices en chaîne, la croissance du PIB réel en 2003 a été révisée à la baisse dans des proportions comparables, de 2.5 à 1.3 pour cent.

Avec ce changement méthodologique, l'expansion actuelle apparaît moins robuste. Le taux moyen annuel de croissance sur les dix trimestres depuis le début de 2002 s'établit maintenant à 1.2 pour cent, soit un point de moins que le taux obtenu avec la méthode des pondérations fixes. Toutefois, ce changement de méthode ne remet pas en cause les évolutions positives de l'économie japonaise indiquées au graphique 1.1. De fait, les marges bénéficiaires, la confiance des chefs d'entreprise et le ratio offres/demandes d'emploi ont atteint leurs niveaux les plus élevés depuis l'éclatement de la bulle économique au début des années 90.

Chapitre 2

Mettre un terme à la déflation et assurer une expansion autonome

Le présent chapitre examine les forces motrices de l'actuelle expansion et les perspectives économiques. Malgré l'existence de risques, tels que le renchérissement des prix du pétrole et un ralentissement de la demande en Chine, la reprise semble devoir se poursuivre à un rythme plus modéré jusqu'à la fin de 2006, aidant à enrayer la déflation. La Banque du Japon devrait maintenir sa politique d'assouplissement quantitatif jusqu'à ce que l'inflation soit suffisamment élevée pour réduire au minimum le risque de nouvelle déflation. Une stratégie de sortie claire, fixant notamment un taux d'inflation nettement positif comme condition d'une modification de la politique monétaire, limiterait le risque d'une hausse prématurée des taux d'intérêt à long terme, qui pourrait avoir un effet négatif sur le secteur bancaire. La poursuite du redressement de ce secteur par la réduction des prêts improductifs et un renforcement des fonds propres des banques pourrait aider à inverser la contraction du crédit. Les banques régionales ne devraient pas bénéficier d'un traitement spécial à cet égard.

L'économie japonaise connaît un taux de croissance de l'ordre de 1 pour cent par an depuis 1992 dans un contexte de déflation, de baisse des prix des actifs et de contraction du crédit bancaire. Ces conditions défavorables ont persisté tout au long des deux phases de reprise qui ont commencé l'une en 1993 et l'autre en 1999. L'expansion actuelle, qui a débuté en 2002, a aidé à freiner la déflation, telle qu'elle est mesurée par l'indice des prix à la consommation, pour la ramener à un taux stable, proche de zéro. Il existe toutefois un certain nombre de risques qui pourraient compromettre une expansion durable, notamment un renchérissement du pétrole et une décélération des échanges mondiaux, en particulier en Chine, qui est une source essentielle de demande pour le Japon. Le présent chapitre examine les forces motrices de la reprise en cours afin de déterminer si elle sera suffisamment solide et durable pour mettre un terme aux facteurs défavorables persistants qui freinent l'économie japonaise depuis l'éclatement de la bulle économique au début des années 90. L'analyse porte ensuite sur le rôle de la politique d'assouplissement quantitatif dans le soutien de l'expansion et sur l'orientation qui pourrait être donnée à la politique monétaire une fois que la déflation aura cessé. La troisième section est consacrée à un examen du secteur bancaire visant à déterminer s'il s'est suffisamment assaini pour étayer une expansion durable. La dernière section propose une évaluation générale.

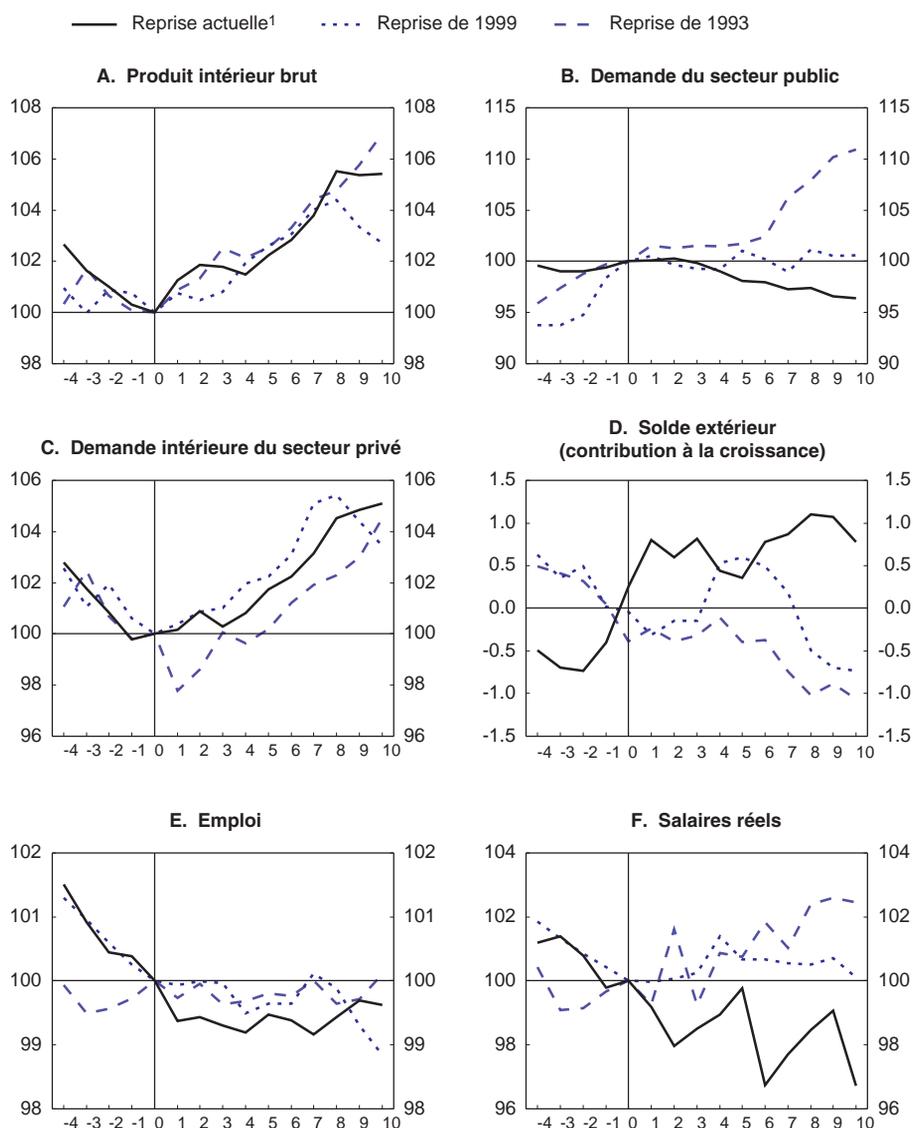
Il ressort de ce chapitre que l'établissement d'une reprise auto-entretenu dépendra pour une grande part de l'évolution du marché du travail, où les salaires nominaux continuent de baisser. Néanmoins, compte tenu de la vigueur de l'investissement des entreprises, l'expansion japonaise semble devoir se poursuivre jusqu'à la fin de 2006, malgré des évolutions défavorables comme l'augmentation des prix du pétrole et une légère décélération des échanges mondiaux, comblant ainsi l'écart de production et mettant un terme à la déflation. La politique d'assouplissement quantitatif devrait être maintenue afin de soutenir l'expansion jusqu'à ce que l'inflation soit suffisamment élevée pour rendre négligeable le risque d'un retour à la déflation. Poser un taux d'inflation largement positif – et non pas simplement supérieur à zéro – comme condition pour modifier l'orientation actuelle de l'action monétaire rassurerait les marchés quant à la poursuite de la politique d'assouplissement quantitatif et réduirait le risque d'une hausse prématurée des taux d'intérêt à long terme, qui aurait une incidence défavorable sur l'activité économique, le secteur bancaire et l'équilibre budgétaire. Un léger dépassement de l'objectif d'inflation coûtera sans doute moins cher qu'un redressement précoce et abrupt de la courbe des rendements. La diminution continue du volume des prêts improductifs et l'amélioration de la rentabilité du secteur bancaire sont des évolutions qui vont dans le bon sens. Cependant, pour inverser l'actuelle contraction du crédit au secteur des entreprises, il faut poursuivre les efforts en vue d'améliorer la santé des banques, notamment renforcer leurs fonds propres. Cela devrait s'appliquer aussi aux banques régionales, qui progressent moins vite que les grandes banques.

La reprise au Japon est-elle autonome?

L'expansion en cours est plus marquée que celles des années 90 (graphique 2.1), le taux de croissance de la production s'établissant à un peu plus de 2 pour cent par an depuis 2002. Cette expansion diffère sensiblement des précédentes à trois égards. *En premier lieu*, le secteur public a apporté une contribution négative à l'expansion au cours de la reprise actuelle, en raison principalement de compressions draconiennes de l'investissement public (partie B). *En deuxième lieu*, le fléchissement de la demande publique a été compensé par la demande intérieure privée, qui progresse à un rythme annuel de 2½ pour cent depuis 2002 (partie C). *Enfin*, à la différence des années 90, la demande extérieure a joué un rôle positif,

Graphique 2.1. Comparaison de la reprise actuelle avec celles des cycles passés

Variation sur les dix trimestres suivant le creux (T0)

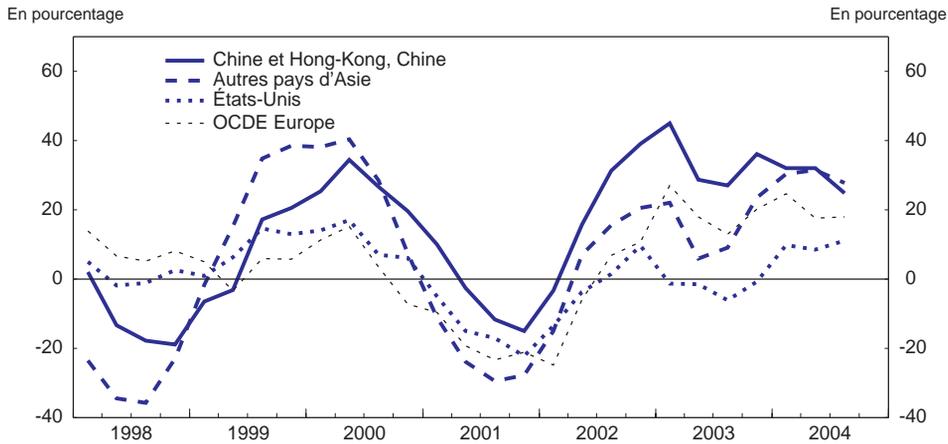


1. Le début de la reprise actuelle – t = 0 dans les graphiques – est le premier trimestre 2002.

Source : Office du Premier ministre, ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Graphique 2.2. Croissance des exportations japonaises par région

Pourcentage de variation en glissement annuel, dollars des États-Unis



Source : OCDE, Statistiques mensuelles du commerce international.

contribuant pour un tiers à la croissance (partie D). En dépit de nombreux indicateurs positifs, le ralentissement de l'activité observé au deuxième trimestre 2004 et d'autres signes de faiblesse apparus depuis font craindre un essoufflement de l'expansion. Dans la présente section, nous examinerons les facteurs qui ont tiré la reprise et nous chercherons à savoir si celle-ci a des chances d'être durable. Cette évaluation est indispensable pour déterminer si la déflation va continuer et s'il est possible d'opérer un assainissement budgétaire plus ambitieux sans stopper prématurément l'expansion.

Facteurs à l'origine de la forte expansion

Le taux d'expansion des exportations, supérieur à 10 pour cent depuis le milieu de 2003, a joué un rôle majeur dans cette reprise. La Chine (y compris Hong-Kong, Chine) est le principal marché, représentant un tiers de la progression des exportations japonaises au cours de la présente phase d'expansion, soutenue par une vigoureuse demande des autres pays d'Asie (graphique 2.2). L'effet positif du développement des exportations sur les bénéfices a été amplifié par la restructuration des entreprises qui a réduit les coûts, par le biais notamment de compressions de l'emploi et des salaires, et par une amélioration des bilans. De fait, le désendettement a ramené les exigibilités du secteur des entreprises non financières d'un sommet de 200 pour cent du PIB à environ 170 pour cent actuellement, niveau proche de ce qu'il était durant la période de la bulle¹. Ces facteurs ont aidé à doper les bénéfices de plus d'un quart sur les années 2002 et 2003. Une rentabilité plus élevée et une hausse des taux d'utilisation des capacités ont « tiré » l'investissement à un taux annuel de 6 pour cent. Les dépenses d'équipement ont aussi été encouragées par des possibilités d'investissement rentable fondées sur le progrès des technologies de l'information.

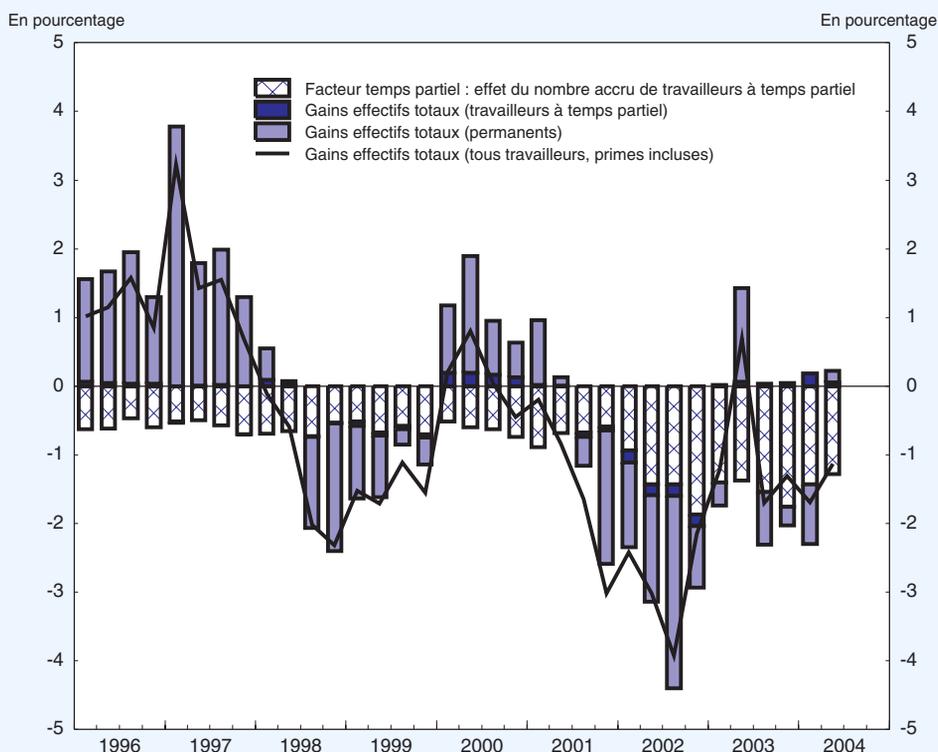
Si l'emploi a continué de se contracter au début de la reprise, l'évolution positive du secteur des entreprises a rejailli sur le marché du travail au premier semestre 2004, inversant le déclin tendanciel (graphique 2.1, partie E). Par conséquent, le taux de chômage est redescendu d'un sommet de 5.5 pour cent au début de 2003 à moins de 5 pour cent, encore que la diminution de la population d'âge actif et du taux d'activité y aient aussi contribué. Malgré tout, les salaires nominaux continuent de baisser d'une année sur l'autre (encadré 2.1).

Encadré 2.1. Pourquoi les salaires continuent-ils de baisser ?

Malgré la vigueur de l'expansion et la montée en flèche des bénéfices des entreprises, les salaires (primes comprises) ont continué de baisser tout au long du premier semestre 2004, tant en termes nominaux qu'en termes réels (graphique 2.3). Même si les gains des travailleurs réguliers et non réguliers augmentent, la proportion croissante de personnel non régulier réduit la rémunération par salarié¹. De fait, le salaire horaire moyen des travailleurs à temps partiel (qui représentent les trois quarts des salariés non réguliers) ne dépassait pas 40 pour cent de celui des travailleurs réguliers en 2003. Par ailleurs, les salariés non réguliers, catégorie qui comprend aussi les travailleurs temporaires et ceux placés par des agences d'intérim, offrent une plus grande flexibilité aux entreprises puisque la protection de l'emploi, dans leur cas, est beaucoup moins élevée que pour les travailleurs réguliers. L'économie notable de coûts et la flexibilité accrue aident à expliquer pourquoi le nombre de travailleurs réguliers diminue depuis 1998. Par conséquent, la part des travailleurs non réguliers est passée de 19 à 29 pour cent de l'ensemble des salariés au cours de la décennie écoulée.

Graphique 2.3. Évolutions sur le marché du travail

Salaires moyens et contribution du facteur temps partiel
Variations en glissement annuel



Source : Hasegawa (2004).

La diminution des paiements de primes d'été en 2004 laisse penser que les entreprises s'efforcent toujours de réduire leurs coûts. Bien que la croissance de la production ait dépassé 4 pour cent au premier semestre de l'année et que les bénéfices des entreprises se soient encore améliorés, les primes ont accusé une baisse de 3 pour cent, contre 1 pour

Encadré 2.1. Pourquoi les salaires continuent-ils de baisser ? (suite)

cent seulement en 2003. Selon les autorités japonaises, la diminution des paiements de primes en 2004 s'explique pour moitié environ par la proportion accrue de travailleurs non réguliers, qui reçoivent généralement de très faibles primes. Pour les travailleurs réguliers, la baisse des paiements de primes résulte pour l'essentiel de deux facteurs² :

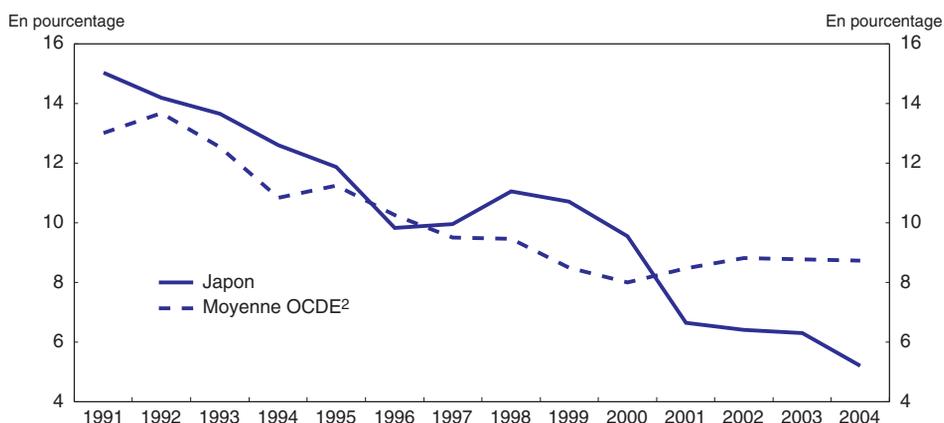
- L'expansion économique a été inégale, les petites entreprises ayant du retard sur les grandes. Par conséquent, les paiements de primes ont diminué dans les entreprises de moins de 500 salariés.
- Les paiements de primes aux salariés de la fonction publique ont été réduits de près de 7 pour cent, ce qui a contribué pour un sixième environ à la diminution globale des primes d'été en 2004.

La baisse des salaires a aidé à doper la rentabilité dans le secteur des entreprises, tandis que l'augmentation de la proportion de travailleurs non réguliers a soutenu l'emploi en permettant à certaines personnes qui, autrement, auraient été au chômage, de trouver du travail. Cependant, l'effet global du nombre accru de travailleurs non réguliers sur les gains totaux des salariés semble être négatif, et il a contribué à ramener le revenu du travail d'un sommet de 54 pour cent du PIB en 2001 à une proportion estimée à 52 pour cent en 2004, inversant la hausse tendancielle des années 90. La part du travail sera donc sans doute proche, en 2004, des 51.6 pour cent enregistrés en 1990.

1. La catégorie des travailleurs non réguliers comprend les salariés temporaires et ceux qui sont placés par des agences d'intérim ainsi que les travailleurs à temps partiel. Les salariés à temps partiel sont définis comme étant ceux qui travaillent un nombre d'heures moins important que les travailleurs réguliers sur le même poste. Par exemple, un salarié travaillant 35 heures par semaine dans un poste où la norme est de 40 heures est ainsi défini comme travailleur à temps partiel. Même si les travailleurs à temps partiel réalisent souvent les mêmes tâches que les travailleurs à temps plein, leurs gains horaires sont nettement inférieurs.
2. Ces facteurs expliquent pourquoi certaines enquêtes auprès du secteur privé qui sont limitées aux grandes entreprises ont fait état d'une augmentation des paiements de primes d'été.

L'amélioration du marché du travail a ralenti la baisse des rémunérations des salariés et renforcé la confiance des consommateurs, moins préoccupés au sujet de la sécurité de l'emploi². Dans ce contexte, le taux d'épargne déjà bas des ménages semble avoir encore diminué en 2004 (graphique 2.4). Ces facteurs ont soutenu la consommation privée, qui a aussi profité de la souplesse des conditions monétaires. La période prolongée de taux d'intérêt zéro a favorisé la consommation et non l'investissement en actifs financiers offrant des rendements peu élevés. La consommation privée croît à un taux annuel de 1.2 pour cent depuis 2002, et représente environ un tiers de l'expansion de la demande globale depuis le début de la reprise.

En dépit d'un taux de croissance sans égal depuis les années 80, le taux de déflation, mesuré par l'indice des prix à la consommation, est resté à peu près constant depuis le premier semestre 2003 (graphique 1.1). De fait, la baisse en glissement annuel s'est même accélérée légèrement au deuxième trimestre 2004 pour atteindre 0.3 pour cent, malgré la flambée des prix du pétrole et une mauvaise récolte de riz, ce qui montre à quel point la déflation s'est enracinée au bout de six ans (encadré 1.2)³.

Graphique 2.4. **Taux d'épargne des ménages**En pourcentage du revenu disponible des ménages¹

1. Prévision OCDE pour 2003 et 2004.

2. Moyenne simple des pays pour lesquels des données sont disponibles.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.**Perspectives de croissance durable**

Le retour de la croissance à un rythme plus soutenable depuis le premier trimestre 2004 est typique des phases d'expansion économique⁴. Le schéma habituel sera sans doute renforcé par la dégradation des termes de l'échange due à la montée des prix du pétrole et au ralentissement de l'expansion sur les marchés extérieurs. Par conséquent, la croissance pourrait revenir à moins de 1 pour cent au second semestre 2004, ce qui donnerait un taux d'environ 3 pour cent pour l'année (tableau 2.1).

L'expansion devrait se révéler solide du fait des conditions monétaires accommodantes, du développement continu des échanges mondiaux et du rebond de l'investissement. De fait, des bénéfices en hausse (graphique 2.5) et des bilans de meilleure qualité dans le secteur des entreprises favoriseront les dépenses d'équipement, comme le laissent entrevoir les commandes de machines (encadré 2.2)⁵. Les toutes dernières enquêtes révèlent une amélioration générale de la confiance parmi les entreprises de toutes tailles, aussi bien dans le secteur des services que dans le secteur manufacturier. La réduction de la capacité de production et le vieillissement du stock de capital devraient contribuer à encourager les entreprises à investir dans des équipements neufs et à adopter de nouvelles technologies. Par ailleurs, la demande étrangère aidera à soutenir l'investissement des entreprises. La croissance des marchés d'exportation du Japon restera probablement supérieure à 10 pour cent en 2005 et 2006, malgré un léger ralentissement en Chine. Une nouvelle progression de l'investissement des entreprises devrait compenser de nouvelles compressions dans le secteur public.

La capacité du Japon d'atteindre une croissance économique autonome dépendra pour une grande part de la consommation privée. Il faudra sans doute une amélioration des revenus pour soutenir encore l'expansion de la consommation, compte tenu en particulier des récentes baisses du taux d'épargne. De fait, on estime maintenant que le taux d'épargne est à moins de la moitié de son niveau de 1999 et inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 2.4). L'augmentation persistante de la proportion de travailleurs

Tableau 2.1. Perspectives à court terme¹

	2003 ²	2004 ³	2005 ⁴	2006 ⁴	2004		2005		2006	
					1 ^{er} semestre ²	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre
Demande et production (volumes)										
Consommation										
Privée	0.2	2.0	1.1	1.0	2.8	1.1	1.1	1.3	0.9	0.8
Publique	1.2	2.6	2.1	1.8	3.3	2.2	2.1	1.9	1.8	1.8
Investissement fixe brut	1.0	1.9	0.4	0.5	1.9	-0.1	0.5	0.8	0.5	0.2
Secteur public ⁵	-10.7	-11.1	-9.8	-4.8	-4.6	-22.2	-5.1	-4.8	-4.8	-4.8
Investissement privé résidentiel	-1.3	1.8	1.6	0.2	0.8	2.7	1.4	1.1	0.2	-0.6
Investissement privé non résidentiel	6.5	6.5	3.2	1.9	4.3	6.9	1.9	2.2	2.0	1.6
Formation de stocks ⁶	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.4	-0.6	0.1	0.1	0.0	0.0
Demande intérieure totale	0.8	2.1	1.0	1.0	3.1	0.3	1.2	1.4	1.0	0.8
Exportations de biens et de services	9.0	14.3	7.2	7.6	19.2	6.3	7.4	7.6	7.6	7.6
Importations de biens et de services	3.9	8.4	5.2	5.3	11.4	6.5	4.6	5.3	5.4	5.0
Solde extérieur ⁶	0.6	0.9	0.4	0.5	1.1	0.2	0.5	0.5	0.5	0.5
PIB	1.3	2.9	1.4	1.5	4.2	0.5	1.7	1.8	1.4	1.3
Inflation et utilisation des capacités⁷										
Indice implicite des prix du PIB	-1.4	-1.4	-0.2	0.7	-1.9	-0.8	-0.2	0.4	0.7	0.9
Indice implicite des prix de la consommation privée	-0.7	-0.6	0.3	1.1	-0.9	-0.3	0.3	0.8	1.1	1.4
IPC ⁸	-0.3	-0.2	0.1	0.6	-0.2	-0.2	-0.1	0.3	0.5	0.7
IPC de base ⁸	-0.3	-0.4	-0.0	0.5	-0.4	-0.5	-0.2	0.1	0.4	0.6
Taux de chômage	5.3	4.7	4.4	4.0	4.8	4.6	4.5	4.3	4.1	3.9
Écart de production	-3.3	-0.7	0.1	1.2	-1.0	-0.5	-0.1	0.4	1.0	1.5
<i>Pour mémoire :</i>										
Capacité de financement de l'État ⁹	-7.7	-6.6	-6.5	-6.4						
Solde primaire ⁹	-6.2	-5.1	-4.8	-4.4						
Dettes brutes ⁹	157.5	163.5	170.0	175.4						
Dettes nettes ⁹	79.2	84.4	90.1	94.7						
Balance courante ⁹	3.1	3.6	3.6	3.8						

1. Sur la base d'un taux de change de 105.7 yens pour un dollar.

2. À l'aide de la méthode des indices en chaîne. Les chiffres annuels et semestriels représentent la somme des chiffres trimestriels désaisonnalisés.

3. Sur la base des trois premiers trimestres, selon la méthode des indices en chaîne, et avec une estimation du Secrétariat de l'OCDE pour le quatrième trimestre. L'estimation présume que la croissance nominale de chaque composante des dépenses est la même que dans les prévisions du n° 76 des *Perspectives économiques*, mais que les déflateurs sont moins négatifs. En conséquence, la croissance réelle pour le trimestre est de 1.9 pour cent au lieu de 2.8 pour cent.

4. Étant supposé que la croissance nominale de chaque composante des dépenses est la même que dans les prévisions du n° 76 des *Perspectives économiques*, mais que les déflateurs sont moins négatifs.

5. Entreprises publiques comprises.

6. Contribution à la croissance du PIB.

7. Les chiffres présentés dans cette section (sauf pour les déflateurs du PIB et de la consommation privée) sont inchangés par rapport au n° 76 des *Perspectives économiques*, qui a été finalisé avant que la méthode des indices en chaîne ne soit introduite. Il n'est pas encore possible de calculer l'écart de production sur la base d'indices en chaîne.

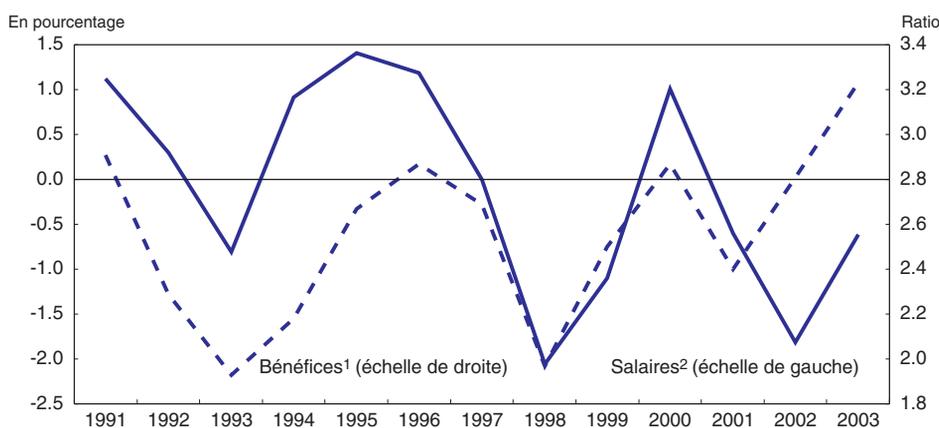
8. Par rapport au même semestre de l'année précédente.

9. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76, et calculs de l'OCDE à l'aide des nouvelles données à indice en chaîne introduites en décembre 2004.

non réguliers continuera sans doute d'exercer une pression à la baisse sur les salaires (graphique 2.3). Cependant, corrigés de l'inflation, les salaires ont augmenté de 3.2 pour cent par an depuis leur creux de l'automne 2003 (graphique 2.1, partie F). Étant donné la corrélation qui existe entre les marges bénéficiaires et les salaires réels (graphique 2.5),

Graphique 2.5. Croissance des salaires réels et rapport des bénéfices aux ventes



1. Bénéfices courants en proportion des ventes de toutes les industries.

2. Salaires dans les entreprises de cinq salariés ou plus, corrigés de l'IPC.

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

Encadré 2.2. Investissement des entreprises et stock de capital

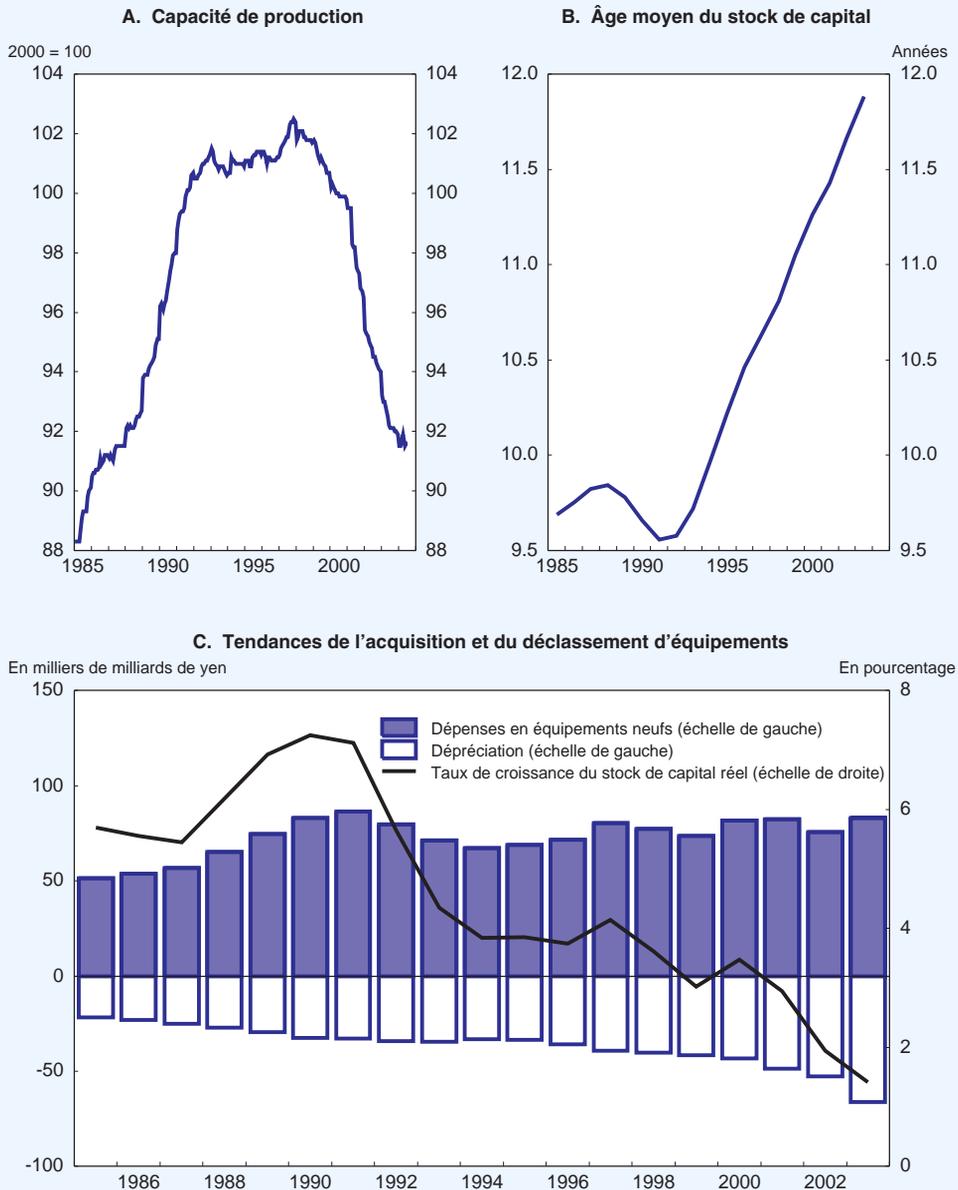
Même si l'investissement des entreprises est tombé de 20 pour cent du PIB en 1990 à environ 15 pour cent actuellement en termes nominaux, il reste l'un des plus élevés de la zone OCDE en proportion du PIB. Cela a contribué à la hausse tendancielle du coefficient de capital, qui est passé de 158 à 212 pour cent entre 1990 et 2000, alors qu'il est resté stationnaire dans les autres grandes économies, notamment aux États-Unis et en Allemagne. S'il est vrai que le niveau plus élevé de ce ratio peut révéler un surinvestissement au Japon, qui limiterait les possibilités de nouvelle augmentation des dépenses d'équipement, un certain nombre de facteurs laissent penser que l'investissement des entreprises pourrait continuer de croître au cours des quelques prochaines années.

En particulier, l'élévation du coefficient de capital a été imputable principalement à une contraction de la production. Les entreprises ont reporté les investissements nouveaux, laissant l'âge moyen du stock de capital passer de moins de dix ans en 1990 à 12 ans aujourd'hui et réduisant la capacité de production de 10 pour cent par rapport à son sommet (graphique 2.6). Le vieillissement du stock de capital en période de rapide progrès technologique a offert des possibilités d'investissement rentable que les entreprises, ayant abaissé leurs coûts et amélioré leurs bilans, ont été en mesure de mettre à profit. Par ailleurs, les entreprises ont intensifié sensiblement la mise au rebut des équipements existants (partie C), la contrepartie du rejet accéléré des prêts improductifs. Du fait du taux accru de mise au rebut, l'expansion du stock de capital s'est ralentie à moins de 2 pour cent en 2002 et 2003, malgré la progression de l'investissement des entreprises. L'accélération de la mise au rebut et le vieillissement du stock de capital laissent entrevoir une possibilité de croissance continue de l'investissement pour étayer la reprise en 2005 et 2006. Enfin, d'aucuns craignent que, comme dans les autres pays de l'OCDE, la sous-traitance au profit des économies à bas coûts ne réduise l'investissement national. Cependant, les investissements directs japonais à l'étranger ont diminué, revenant d'une moyenne annuelle de 5 600 milliards de yens dans les années 90 (1 pour cent du PIB) à 4 000 milliards depuis 2000. La Chine en a représenté une part relativement faible, encore

Encadré 2.2. Investissement des entreprises et stock de capital (suite)

que celle-ci soit passée à 8 pour cent en 2003 (graphique 6.4). L'effet net de l'intégration plus poussée avec la Chine sur l'investissement au Japon est probablement positif. De fait, le redressement de l'investissement a été tiré par les grands fabricants en réponse à une augmentation rapide des exportations, principalement sous la houlette de la Chine.

Graphique 2.6. Investissement et croissance du stock de capital



Source : Office du Premier ministre (2004a) et ministère de l'Économie, de Commerce et de l'Industrie.

une nouvelle hausse de la rentabilité des entreprises devrait favoriser la progression des salaires⁶. En somme, une expansion continue de la consommation privée, accompagnée d'une contribution plus faible mais toujours positive de la demande extérieure, soutiendra probablement la croissance à un taux annuel de 1½ pour cent en 2005 et 2006.

Un certain nombre de menaces potentielles pèsent, toutefois, sur la durabilité de la reprise. Dans le secteur extérieur, un ralentissement brutal de l'activité en Chine et un nouveau renchérissement des prix du pétrole constituent peut-être les deux risques principaux. S'il est vrai que la Chine a joué un rôle clé dans cette expansion, comme indiqué plus haut, l'effet direct est limité car les exportations à destination de la Chine représentent moins de 3 pour cent du PIB du Japon. De plus, la modération des expéditions vers la Chine a été, jusqu'à présent, compensée par des ventes plus importantes à d'autres pays, en particulier en Asie (graphique 2.2), même si la croissance de leurs importations pourrait finalement dépendre de la Chine. En somme, un ralentissement plus marqué que prévu de la croissance en Chine freinerait certainement l'expansion actuelle mais ne la stopperait pas. Quant aux prix du pétrole, l'évolution structurelle a rendu le Japon beaucoup moins sensible aux chocs sur les prix, tant par rapport au passé qu'en comparaison des autres grandes économies (encadré 2.3). Un risque intérieur majeur pour l'expansion est l'essoufflement de l'augmentation tendancielle des salaires (correction faite des variations saisonnières), qui saperait la consommation privée. Un autre risque réside dans une possible hausse notable des taux d'intérêt, qui poserait des problèmes de financement du déficit public et aurait des effets défavorables sur le secteur des entreprises. Malgré la réduction globale de la dette, la divergence s'est accentuée dans la répartition de la dette dans le secteur des entreprises (tableau 2.2). Les entreprises qui ont un ratio d'endettement supérieur de plus d'un écart-type à la moyenne représentent 36 pour cent de la capitalisation boursière et 31 pour cent de l'emploi au Japon, contre 19 et 16 pour cent,

Tableau 2.2. **Vulnérabilité à une hausse des taux d'intérêt**

	États-Unis		Japon		Allemagne		Royaume-Uni	
	1993 ²	2003	1993 ²	2003 ³	1993 ²	2003 ³	1993 ²	2003 ³
Ratio d'endettement moyen ¹	112	83	200	109	95	131	69	101
Écart-type	712	398	691	338	388	490	318	495
Vulnérabilité en termes de :								
Part de la capitalisation boursière représentée par les entreprises à ratio d'endettement élevé ⁴	24 %	19 %	26 %	36 %	18 %	38 %	40 %	30 %
Part de l'emploi représentée par les entreprises à ratio d'endettement élevé ⁴	25 %	16 %	21 %	31 %	23 %	27 %	29 %	13 %
<i>Pour mémoire :</i>								
Ratio d'endettement moyen en 1993 pour les entreprises encore en activité en 2003	118		197		61		63	

1. Les ratios d'endettement des différentes entreprises ont été pondérés en fonction de la part de chaque entreprise dans la capitalisation boursière totale puis agrégés pour obtenir le ratio d'endettement moyen dans l'ensemble de l'économie indiqué dans ce tableau.
2. Les données pour 1993 englobent toutes les entreprises non financières qui étaient cotées en Bourse en 1993 (elles prennent donc en compte les sociétés qui ont été radiées de la cote depuis lors et qui ne sont plus en activité).
3. Pour certaines entreprises japonaises et allemandes, les données 2003 ne sont pas encore disponibles; dans ces cas, on a utilisé les données 2002. Sont concernées 215 sociétés pour le Japon et 68 sociétés pour l'Allemagne. À noter toutefois que cela ne modifie pas sensiblement les chiffres obtenus.
4. Les ratios d'endettement élevés sont ceux qui dépassent la moyenne d'un écart-type.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Encadré 2.3. Le Japon est-il vulnérable à un renchérissement du pétrole?

Au cours de l'année terminée en juillet 2004, les prix du pétrole brut ont fait un bond de 40 pour cent en dollars, même si l'appréciation du yen a réduit l'augmentation à 32 pour cent en monnaie locale. En termes réels, le prix mondial du pétrole est à son niveau le plus élevé depuis le choc pétrolier de 1979. Jusqu'à présent, toutefois, l'incidence sur la production et l'inflation au Japon a été assez peu marquée, pour diverses raisons :

- Les importations de combustibles minéraux, après avoir culminé à 7 pour cent du PIB dans le sillage du deuxième choc pétrolier, sont revenues dans une fourchette de 1 à 2 pour cent au cours des 18 années passées (graphique 2.7). L'intensité énergétique de l'économie japonaise est nettement moindre qu'en Amérique du Nord (partie B).
- La répercussion de la hausse des prix du pétrole brut sur l'indice des prix à la consommation est plus faible que dans les autres pays (tableau 2.3). Au milieu de 2004, la hausse des prix du pétrole depuis le début de 2003 ne s'était répercutée qu'à hauteur de 10 pour cent sur les prix à la consommation. Cela s'explique en partie par le fait que le recours à des contrats d'importation à long terme a limité l'augmentation des prix à l'importation du pétrole à 16 pour cent seulement – la moitié de la hausse des prix du brut en yens. La différence restante laisse penser que les entreprises du secteur de l'énergie avaient des marges suffisantes pour s'ajuster à des prix du pétrole plus élevés et qu'elles ont peut-être eu des difficultés à relever leurs prix dans une économie encore déprimée.

Tableau 2.3. Répercussion de la hausse des prix du pétrole sur les prix à la consommation

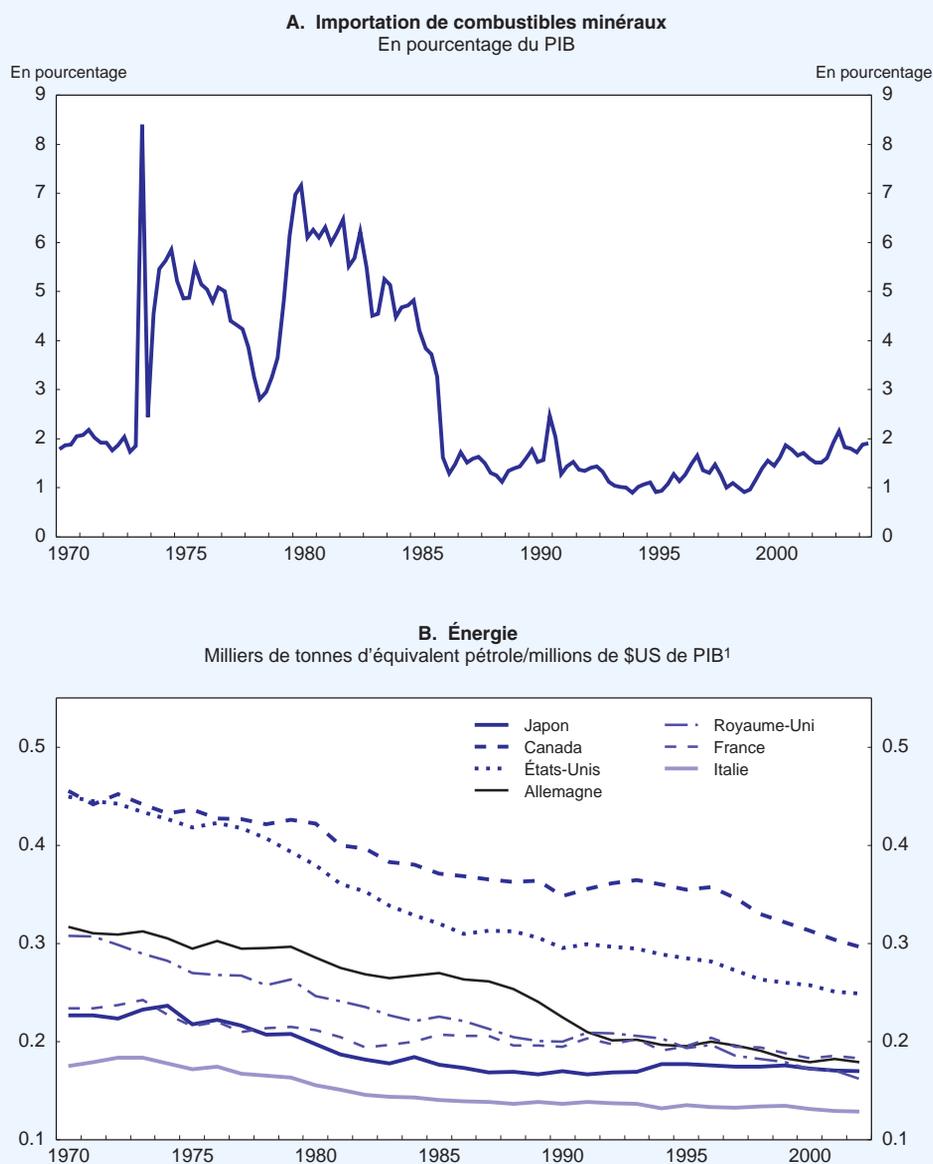
	États-Unis	Royaume-Uni	France	Canada	Japon	Hausse des prix du pétrole (en pourcentage)	
						WTI	Brent
Hausse des composantes énergétiques de l'IPC (en pourcentage)¹							
Depuis janvier 2002	13.9	9.1	9.3	27.1	0.3	106.8	91.3
Depuis janvier 2003	10.4	7.5	3.0	10.3	2.5	24.8	23.9
Taux de répercussion (en pourcentage)²							
Depuis janvier 2002	13.0	8.5	8.7	25.4	0.3		
Depuis janvier 2003	41.9	30.1	12.1	41.4	10.1		

1. Variations de l'IPC jusqu'à juillet 2004 pour le Royaume-Uni et la France, jusqu'à juin 2004 pour les autres pays.

2. Taux de répercussion = pourcentage de hausse des composantes énergétiques de l'IPC/pourcentage de hausse des prix du pétrole.

Source : Deutsche Bank (2004).

Du fait de la moindre intensité énergétique de l'économie et de la répercussion limitée sur les prix à la consommation, l'incidence de la flambée des prix du pétrole sera sans doute relativement peu marquée au Japon. Les modèles économétriques semblent indiquer qu'une hausse des prix du brut de \$ 10 par baril minorerait la croissance de la production de ¼ point en 2004 et 2005 et qu'il n'y aurait pas d'incidence sur les prix l'année suivante. Même si l'effet direct n'est pas particulièrement important, un prix plus élevé du pétrole pourrait ralentir l'expansion chez les principaux partenaires commerciaux du Japon, qui dépendent davantage du pétrole. En somme, l'effet indirect sur l'économie japonaise du renchérissement du pétrole via une demande extérieure plus faible pourrait être plus sensible que son incidence directe.

Encadré 2.3. **Le Japon est-il vulnérable à un renchérissement du pétrole?** (suite)Graphique 2.7. **Intensité énergétique de l'économie japonaise**

1. Sur la base des récentes parités de pouvoir d'achat.

Source : Ministère des Finances et Bilans énergétique des pays de l'OCDE.

respectivement aux États-Unis. Le Japon est donc peut-être plus vulnérable que ses principaux partenaires commerciaux à une hausse des taux d'intérêt dans le court terme. Cependant, dans le long terme, des taux d'intérêt plus élevés pourraient se révéler favorables en évinçant les entreprises faibles qui sapent les perspectives des entreprises prospères.

Tableau 2.4. Anticipations de prix
Anticipations de prix des consommateurs sur une année

	En baisse sensible	En légère baisse	Stables	En légère hausse	En hausse sensible
Septembre 2001	1.4	15.1	64.1	18.2	1.1
Mars 2002	1.1	12.3	66.9	18.7	0.9
Septembre 2002	1.0	10.5	70.2	17.0	1.2
Mars 2003	0.7	9.9	64.4	23.5	1.4
Septembre 2003	0.3	6.2	66.6	25.2	1.5
Mars 2004	0.6	9.1	59.4	28.9	1.3
Juin 2004	0.6	5.7	51.9	38.5	1.5

Source : Banque du Japon.

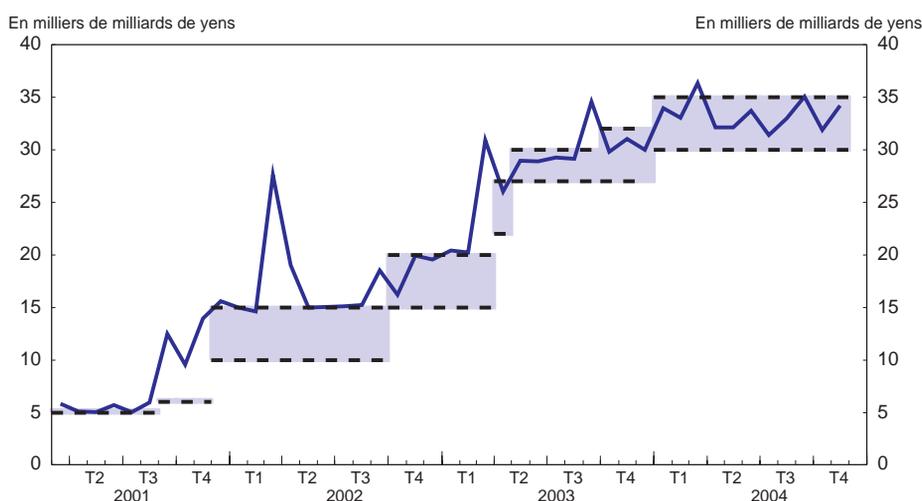
En dépit de ces risques, l'expansion actuelle devrait continuer assez longtemps pour sortir le Japon de la déflation. Les marchés financiers comptent sur une hausse des prix à partir en 2005, tandis que, d'après une enquête de la Banque du Japon, 40 pour cent des consommateurs pensent que l'inflation sera positive d'ici au milieu de 2005, 6 pour cent seulement s'attendant à ce que les prix continuent de baisser (tableau 2.4). En outre, la hausse de l'indice des prix des produits des entreprises nationales pourrait laisser présager une inflation plus forte.

Selon la théorie économique, la fin de la déflation coïnciderait avec la disparition de l'écart de production⁷. Cependant, calculer de façon précise l'écart de production, qui dépend d'une estimation du taux potentiel de croissance, est exceptionnellement difficile au Japon après une décennie de stagnation de l'activité⁸. La faible demande qui a caractérisé la période prolongée de stagnation tend à fausser à la baisse les estimations des gains de productivité du travail et, partant, du potentiel de croissance de la production. Sur la base de la dernière estimation du Secrétariat de l'OCDE concernant le taux potentiel d'expansion économique du Japon, à 1½ pour cent sur la période 2003-06, l'écart de production serait comblé au second semestre 2005⁹. La persistance d'un écart de production et le taux plus élevé de croissance potentielle sembleraient indiquer que le Japon a davantage de chances d'avoir une forte croissance de la production avant d'arriver au plein emploi et de se trouver confronté à des pressions inflationnistes. Un autre élément d'incertitude tient au fait que, même avec la disparition de l'écart de production, il faudra peut-être longtemps avant que l'inflation devienne positive. La période prolongée de déflation a créé une inertie considérable dans la détermination des prix et, par conséquent, la relation normale entre l'écart de production et l'inflation n'est peut-être plus valide¹⁰. La fin de la déflation dépendra aussi de l'orientation de la politique monétaire.

Le rôle de la politique monétaire

Dans le cadre de la politique d'assouplissement quantitatif mise en œuvre à partir de mars 2001, la Banque du Japon conduit l'action monétaire en fixant un objectif pour les soldes des comptes courants à la banque centrale. L'objectif, fixé initialement à 5 000 milliards de yens, a été relevé progressivement jusqu'à 30 000-35 000 milliards de yens (6-7 pour cent du PIB) en janvier 2004 (graphique 2.8). Pour atteindre cet objectif, la Banque achète 1 200 milliards de yens d'obligations publiques par mois, ce qui fait qu'environ un quart du déficit budgétaire de l'État est effectivement financé par la banque centrale. Par ailleurs, la Banque du Japon assure une liquidité suffisante sur les marchés monétaires afin de maintenir à zéro les taux d'intérêt à court terme.

Graphique 2.8. Encours des soldes courants à la Banque du Japon



Note : Les pointillés indiquent l'objectif de la Banque du Japon.

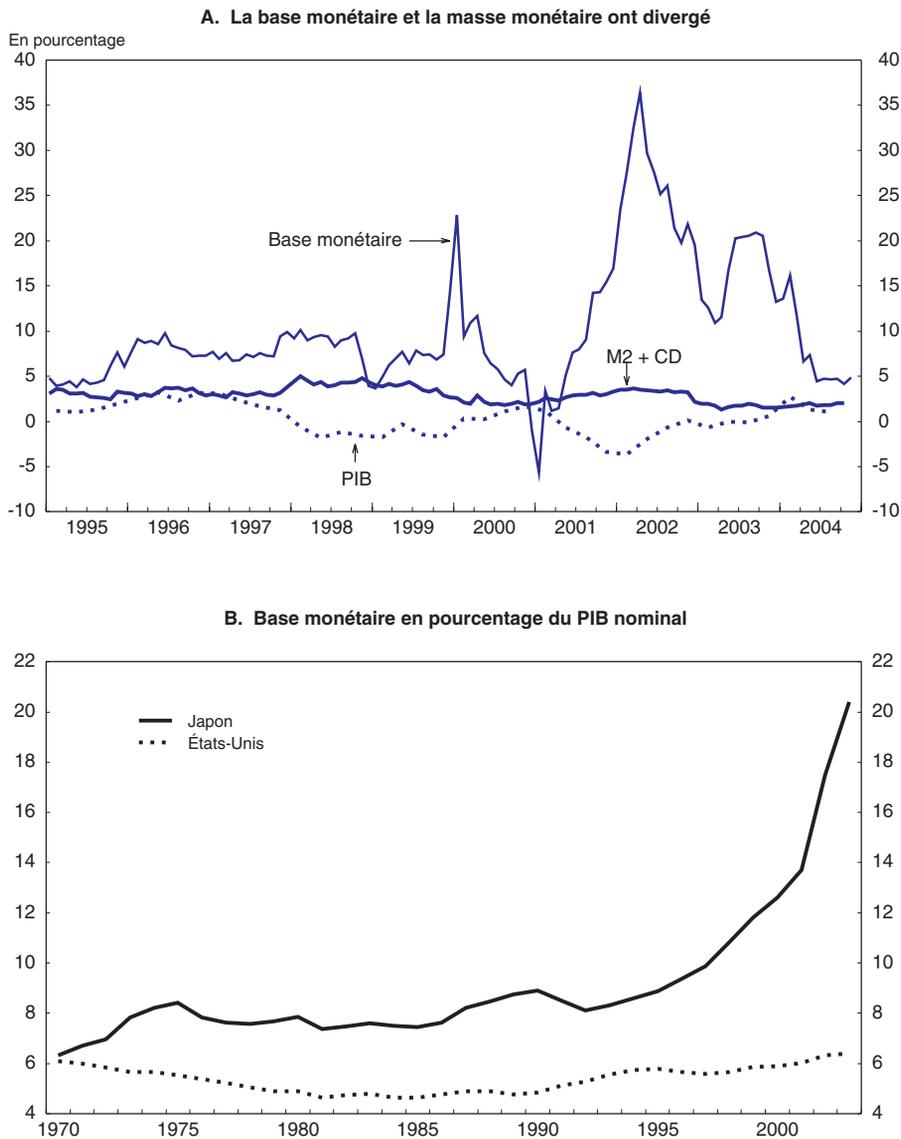
Source : Banque du Japon.

La politique d'assouplissement quantitatif a renforcé la base monétaire de 63 pour cent depuis 2001¹¹. Cependant, le rythme de la croissance est revenu de 12 pour cent en 2002 et 2003 à 8 pour cent au cours des trois premiers trimestres de 2004 (graphique 2.9). La décélération résulte de la décision de laisser inchangé l'objectif en matière de soldes courants, à 30 000-35 000 milliards de yens depuis le début de 2004, et ce pour plusieurs raisons. *Premièrement*, la vigoureuse expansion économique observée au premier semestre l'année a fait paraître inutile un nouveau relèvement de l'objectif. *Deuxièmement*, l'assainissement du secteur bancaire a accru la stabilité du marché des capitaux. *Troisièmement*, un nouveau relèvement de l'objectif aggraverait le choc négatif lorsque la politique monétaire sera de nouveau fondée sur les taux d'intérêt.

La déflation, on l'a vu plus haut, persiste plus de trois ans après la mise en œuvre de l'assouplissement quantitatif. De fait, l'indice des prix à la consommation continue de baisser, tandis que l'indice implicite des prix du PIB s'est accéléré, passant de 1.3 pour cent en 2001 à 1.9 pour cent au premier semestre 2004. Pendant ce temps, la baisse de l'indice tendanciel des prix à la consommation (IPC), de 0.8 pour cent en 2001, s'est ralentie pour revenir à peu près à la moitié de ce taux au premier semestre 2004. Si l'assouplissement quantitatif n'arrive pas à enrayer la déflation, c'est à cause de la faiblesse du rééquilibrage des portefeuilles face à l'augmentation brutale de la liquidité. Du fait du niveau extrêmement bas des taux d'intérêt, l'argent est un proche substitut des actifs financiers. En d'autres termes, le coût d'opportunité de la liquidité (c'est-à-dire la liquidation des actifs à risques) est pratiquement nul. L'effet de rééquilibrage des portefeuilles a aussi été affaibli par le fait que la capacité de prise de risques des ménages, des entreprises et des institutions financières était amoindrie dans le contexte de la baisse des prix des actifs et de l'augmentation de la valeur réelle de leur dette. En particulier, le problème des prêts improductifs du secteur bancaire, conjugué à la faiblesse de la demande de prêts du secteur des entreprises, a engendré une contraction continue du crédit bancaire. Le canal du crédit étant effectivement bloqué, l'incidence de la détente monétaire a été atténuée.

Graphique 2.9. **Base monétaire, masse monétaire et production nominale**

Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Banque du Japon et Conseil de la Réserve fédérale

Même si l'assouplissement quantitatif n'a pas réussi, jusqu'à présent, à stopper la déflation, il a eu certains effets positifs importants. *En premier lieu*, il a soutenu les banques, aidant ainsi à maintenir la stabilité du système financier¹². *En deuxième lieu*, il a aidé à maintenir les taux d'intérêt à long terme à un niveau sans précédent, de moins de 2 pour cent ces quelques dernières années, dopant ainsi l'activité économique. On l'a vu, les taux d'intérêt peu élevés ont eu un effet intertemporel qui a encouragé la consommation privée en érodant le rendement de l'épargne. Les effets positifs de l'assouplissement quantitatif, conjugués aux progrès de la restructuration des entreprises et à la vigueur de la demande extérieure, ont étayé l'expansion actuelle, qui semble devoir se poursuivre assez longtemps pour combler l'écart de production et mettre fin à la déflation.

La politique monétaire durant la transition vers une inflation positive

En octobre 2003, la Banque du Japon a promis de maintenir sa politique d'assouplissement quantitatif jusqu'à ce que deux conditions soient remplies :

- L'inflation, mesurée par l'IPC tendanciel, doit être nulle ou positive pendant quelques mois.
- De « nombreux » membres du Conseil de la politique monétaire doivent prévoir que l'IPC tendanciel sera supérieur à zéro au cours de la période couverte par les prévisions.

La seconde condition a été partiellement remplie à la fin d'octobre lorsque le Conseil de la politique monétaire a prévu que l'inflation tendancielle serait de 0.1 pour cent en 2005, même s'il s'attend à ce qu'elle reste négative, à -0.2 pour cent, en 2004. Cependant, l'IPC tendanciel, qui a été stable au quatrième trimestre 2003, est retombé, depuis, en dessous de zéro. La banque centrale a toutefois précisé qu'il s'agit de conditions nécessaires et non suffisantes pour justifier la levée de la politique monétaire actuelle¹³.

Le choix du moment où l'on sortira de l'assouplissement quantitatif est une décision importante, car un durcissement prématuré des conditions monétaires risquerait de faire retomber l'économie dans la déflation. Par exemple, si la levée de la politique actuelle se traduisait par une baisse de ½ point du taux d'inflation alors qu'il n'était que de ¼ pour cent, la déflation reprendrait. En revanche, prolonger l'assouplissement quantitatif trop longtemps pourrait déclencher une inflation virulente et durable. Comme indiqué plus haut, la politique de la Banque du Japon a fortement accru la base monétaire, ce qui, dans des conditions normales, aurait conduit à un accroissement correspondant de la production nominale. Cependant, cela ne s'est pas produit en raison d'une « trappe à liquidité », par le jeu de laquelle les problèmes du secteur bancaire et l'incidence de la baisse des prix des actifs ont empêché la production d'augmenter avec l'expansion de la base monétaire. De ce fait, le rapport de la base monétaire au PIB a fait un bond, passant d'une moyenne d'environ 8 pour cent dans le passé à plus de 20 pour cent (graphique 2.9, partie B).

Avec l'amélioration de la situation économique au Japon et le redressement en cours dans le secteur bancaire, les conditions requises pour la mise en action de la trappe à liquidité semblent se dissiper. Le plus important à cet égard est peut-être le fait que le niveau des taux d'intérêt réels, qui étaient trop élevés durant les périodes de récession étant donné la valeur limite nulle fixée pour les taux nominaux et la déflation, ne sont plus forcément inappropriés dans un contexte de reprise de l'activité. On peut considérer qu'il s'agit d'une phase de transition entre la déflation et l'inflation, au cours de laquelle la politique monétaire commence de reprendre de l'influence sur le rythme de la croissance économique. Ainsi, comme le multiplicateur monétaire recommence à fonctionner, le PIB nominal pourrait évoluer vers un alignement plus normal avec la base monétaire (Lebow, 2004). Si cet ajustement devait s'opérer à travers une progression du PIB et non à travers une contraction de la base monétaire, l'inflation pourrait marquer une brusque accélération (tableau 2.5). Par exemple, avec une base monétaire constante (de 108 000 milliards de yens), il faudrait que le PIB nominal soit multiplié par 2.7 pour que le ratio revienne à 8 pour cent comme dans le passé. Étant donné que le taux potentiel de croissance réelle est d'environ 1½ pour cent, il faudrait que l'augmentation du PIB nominal résulte pour l'essentiel de l'inflation. Si l'ajustement était achevé en cinq ans, le taux moyen d'inflation atteindrait non moins de 20 pour cent (cas 1 dans la partie A). Même si le ratio base monétaire/PIB restait supérieur à la moyenne du passé, à un niveau de 10 pour cent, il faudrait un taux d'inflation de 15 pour cent par an pour atteindre ce ratio, en supposant que la base monétaire ne se réduise pas (cas 1 dans la partie B). S'il est vrai que ces chiffres sont des estimations

Tableau 2.5. Ajustement de la base monétaire

	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5
Base monétaire réduite de ¹	0 pour cent	25 pour cent	50 pour cent	56 pour cent	60 pour cent
A. Ramener la base monétaire à 8 pour cent du PIB²					
En milliers de milliards de yens	0.0	27.0	54.1	60.4	64.9
En pourcentage du PIB	0.0	5.4	10.7	12.0	12.9
Hausse nécessaire du PIB nominal, en pourcentage :	168.0	101.0	34.0	18.4	12.9
Hausse présumée du PIB réel sur cinq ans	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
Hausse du niveau des prix sur cinq ans	150.0	87.5	25.0	10.4	0.0
Hausse annuelle du niveau des prix sur cinq ans	20.1	13.4	4.6	2.0	0.0
	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5
Base monétaire réduite de ¹	0 pour cent	25 pour cent	38 pour cent	45 pour cent	50 pour cent
B. Ramener la base monétaire à 10 pour cent du PIB					
En milliers de milliards de yens	0.0	27.0	40.6	48.5	54.1
En pourcentage du PIB	0.0	5.4	8.0	9.6	10.7
Hausse nécessaire du PIB nominal, en pourcentage	114.4	60.8	34.0	18.4	7.2
Hausse présumée du PIB réel sur cinq ans	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
Hausse du niveau des prix sur cinq ans	100.0	50.0	25.0	10.4	0.0
Hausse annuelle du niveau des prix sur cinq ans	14.9	8.4	4.6	2.0	0.0

1. Le ratio base monétaire/PIB avant 1990 était en moyenne de 8 pour cent.

2. Par rapport à son niveau de 108 100 milliards de yens au deuxième trimestre 2004.

Source : Banque du Japon et calculs de l'OCDE.

grossières sujettes à une incertitude considérable, il est tout à fait possible que le taux d'inflation soit élevé si la base monétaire reste à son niveau actuel.

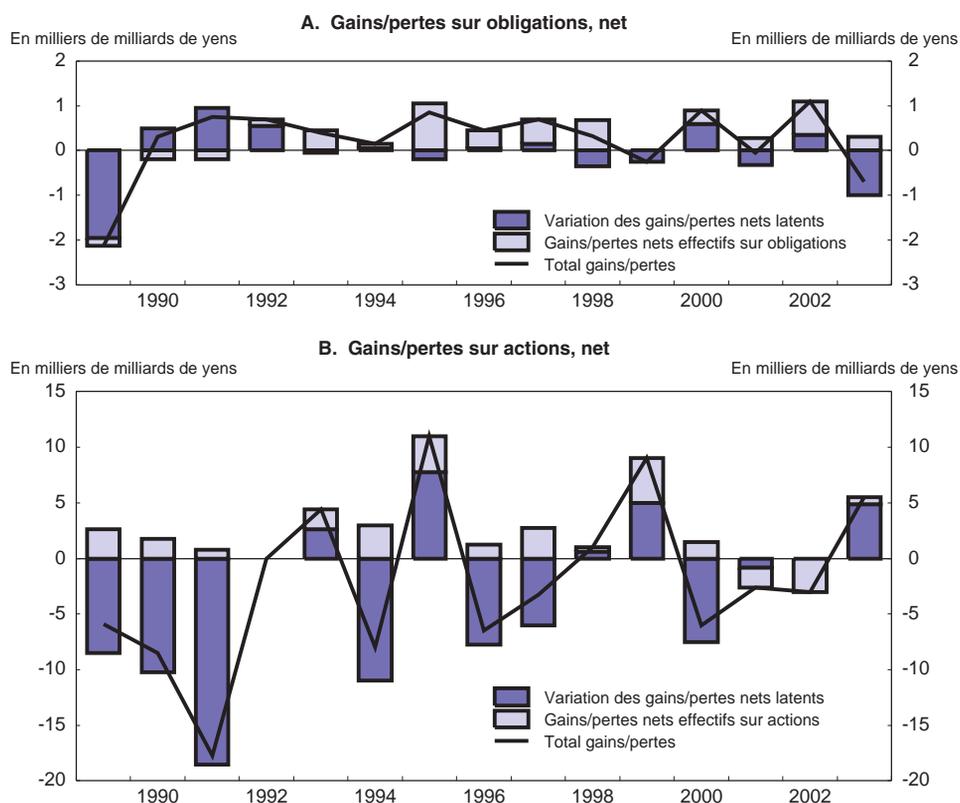
Il serait bénéfique, pour un pays qui a un niveau élevé de dette publique, d'autoriser pour une durée limitée un taux d'inflation relativement élevé. Pour alléger la charge de la dette publique, il faudra, en fin de compte, recourir à l'inflation ou à des mesures budgétaires, qui pourraient aussi imposer des coûts d'efficacité en raison des effets de distorsion inhérents à la fiscalité¹⁴. De plus, une inflation plus forte allégerait la charge pour les débiteurs, ce qui aiderait le secteur bancaire. Cependant, l'inflation aurait aussi des effets défavorables pour certains, notamment les détenteurs de titres d'emprunt publics, du fait de l'effondrement des prix des obligations. De surcroît, un taux d'inflation plus élevé impose des coûts d'efficacité notables et génère aussi des anticipations inflationnistes qu'il serait difficile d'inverser. Par conséquent, une banque centrale indépendante qui s'est engagée à assurer la stabilité des prix – comme la Banque du Japon – sera certainement obligée de réduire la base monétaire lors que le multiplicateur monétaire commencera de fonctionner normalement.

La contraction monétaire nécessaire pour maîtriser l'inflation devra probablement être de grande ampleur. Par exemple, pour limiter l'inflation à 4½ pour cent par an (tableau 2.5, cas 3), il faudrait que la monnaie centrale revienne dans une fourchette de 40 000-54 000 milliards de yens (8-11 pour cent du PIB) sur cinq ans. La Banque du Japon, avec plus de 90 000 milliards d'obligations publiques à son bilan, serait certainement capable de procéder à des opérations d'open market à cette échelle pour réduire la liquidité. Cela pourrait cependant avoir une incidence considérable sur les prix des obligations. Les émissions nettes d'obligations de l'État se sont élevées à environ 50 000 milliards de yens

(10 pour cent du PIB) en 2003, un quart de ce montant étant financé par la politique d'assouplissement quantitatif de la Banque du Japon. Avec la normalisation de la politique monétaire, ces achats prendraient fin. Si la banque centrale commençait aussi à vendre une partie de son portefeuille d'obligations publiques pour réduire l'excédent monétaire, l'effet serait encore plus grand. Dans l'exemple cité plus haut (cas 3 du tableau 2.5), cela ferait 40 000-54 000 milliards de yens sur cinq ans, soit non moins de 11 000 milliards de yens par an. L'effet du passage de la banque centrale du statut de gros acheteur à celui de gros vendeur, qui représenterait près de 25 000 milliards de yens (5 pour cent du PIB), pourrait avoir des répercussions non négligeables sur les prix des obligations.

Le secteur bancaire, en particulier, pourrait être touché par une variation de grande ampleur des prix des obligations. Depuis la mise en œuvre de la politique d'assouplissement quantitatif en 2001, les détentions d'obligations publiques des banques sont passées de 12 à 15 pour cent du total de leurs actifs. En 2003, les pertes latentes sur obligations se sont chiffrées à près de 1 000 milliards de yens (7 pour cent de leurs fonds propres de catégorie I), encore que la hausse du rendement des obligations à dix ans – à 120 points de base, contre 110 points de base l'année budgétaire précédente – ait été très peu marquée (graphique 2.10). Selon une estimation, une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt à long terme se traduirait par une perte en capital de 2 100 milliards de yens pour les grandes banques¹⁵. Plusieurs facteurs pourraient toutefois limiter l'impact. *Premièrement*, les banques s'emploient à gérer le risque de taux d'intérêt par des opérations de couverture, et l'Agence des services financiers, en tant qu'autorité de tutelle, surveille

Graphique 2.10. Plus-values en capital des grandes banques



Source : Banque du Japon.

leurs pratiques de gestion des risques. *Deuxièmement*, des taux d'intérêt plus élevés s'accompagneraient vraisemblablement d'une plus forte croissance de la production, ce qui tendrait à faire monter les prix des actions et des terrains (encadré 2.4). De fait, en 2003, les plus-values réalisées sur actions ont atteint 5 000 milliards de yens, bien plus que les pertes sur obligations (partie B).

Gérer la sortie de la politique d'assouplissement quantitatif

Les rendements obligataires se sont révélés sensibles aux variations de la conjoncture économique. Ainsi, après l'annonce, en juin 2004, d'une croissance économique exceptionnellement forte au premier trimestre de l'année, les rendements des obligations à dix ans ont bondi de 40 points de base par semaine, par anticipation de la levée possible de l'assouplissement quantitatif. Les détenteurs d'obligations sont largement incités à quitter le marché avant la réorientation de la politique d'assouplissement quantitatif afin d'éviter des pertes en capital. Comme indiqué plus haut, la seconde condition nécessaire pour la levée de l'assouplissement quantitatif est partiellement remplie. Quand la première condition sera remplie, ce qui est prévu en 2005, cela aura sans doute une incidence majeure sur les taux d'intérêt et le marché obligataire. Outre le risque de pertes considérables dans le secteur bancaire, une forte hausse des taux d'intérêt à long terme aurait des conséquences négatives pour l'activité économique et pour la situation budgétaire (chapitre 3).

Il serait donc souhaitable d'éviter une correction des taux d'intérêt à long terme et des prix des obligations jusqu'à ce que la croissance du PIB nominal soit solide et durable. Le fait d'empêcher une variation prématurée aiderait les banques, qui ont réalisé des bénéfices d'exploitation en 2003 pour la première fois depuis dix ans, en leur donnant davantage de temps pour renforcer leur bilan. Cela maintiendrait aussi les coûts du service de la dette publique à leur bas niveau actuel.

La Banque du Japon pourrait limiter le risque d'une hausse précoce des taux à long terme en fixant un taux d'inflation nettement supérieur à zéro comme condition pour ce changement de régime. Par exemple, un membre du Conseil de la politique monétaire a déclaré qu'avant la suppression de l'assouplissement quantitatif il faudrait que le taux d'inflation soit d'au moins 1 pour cent¹⁶. Même si les autorités de la Banque du Japon ont assuré aux marchés qu'elles seraient très prudentes en matière de réorientation de la politique monétaire, la situation actuelle laisse ouverte la possibilité de lever l'assouplissement quantitatif alors que l'inflation n'est que légèrement supérieure à zéro. Fixer comme condition un taux largement positif donnerait confiance aux agents en leur assurant que la politique monétaire ne sera pas durcie avant que la déflation soit définitivement terminée, aidant ainsi à guider les anticipations du marché.

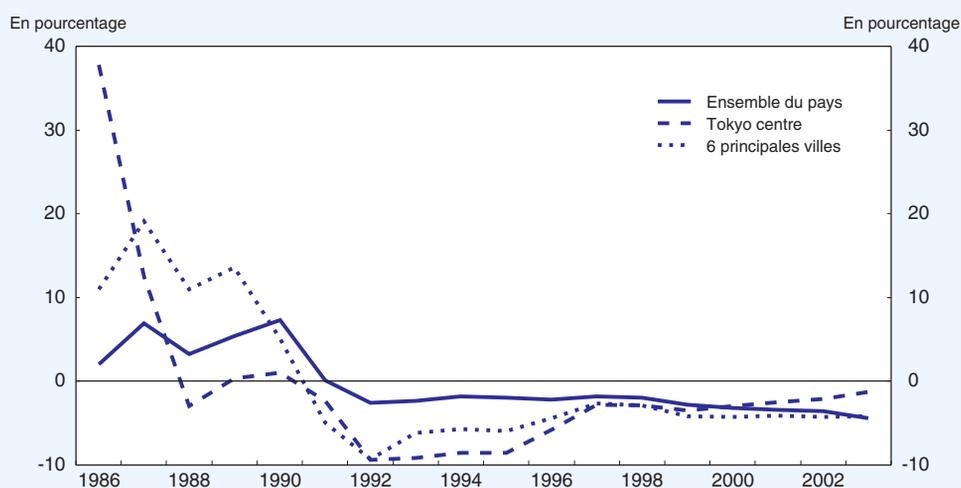
Cependant, depuis qu'elle est devenue indépendante en 1998, la Banque du Japon a souvent rejeté le système de fixation d'objectifs d'inflation, pour plusieurs raisons (Ito, 2004). *Premièrement*, elle a fait valoir qu'une stratégie de fixation d'objectifs d'inflation n'était pas appropriée pour passer de la déflation à l'inflation. *Deuxièmement*, cela nuirait à la crédibilité de la Banque, qui ne dispose d'aucun moyen lui permettant d'atteindre un objectif d'inflation. *Troisièmement*, si l'objectif d'inflation était crédible, le taux d'intérêt à long terme augmenterait immédiatement, sapant ainsi l'expansion. Cependant, fixer un taux d'inflation précis comme critère pour la levée de l'assouplissement quantitatif est quelque chose de différent de la stratégie habituelle de fixation d'objectifs d'inflation. Au lieu d'exiger une action préventive visant à atteindre un résultat particulier en matière

Encadré 2.4. La déflation foncière continue

Les prix des terrains, qui étaient montés en flèche lors de la « bulle spéculative » de la fin des années 80, sont maintenant en baisse pour la treizième année consécutive, l'indice de prix moyen dans le pays étant ramené à moins de la moitié de son niveau maximum (graphique 2.11)¹. Cependant, la cause de ce fléchissement n'est plus simplement l'ajustement des prix des actifs aux importantes mutations structurelles qui s'opèrent dans l'économie japonaise. En particulier, la diminution des prix dans les grands centres urbains se ralentit en raison d'une vigoureuse demande de terrains à usage commercial et résidentiel tandis que le rythme de la baisse dans les banlieues des grandes villes s'accélère. Selon une enquête du Japan Real Estate Institute, le taux de baisse des prix moyens des terrains dans les agglomérations régionales est passé de 3.5 pour cent en 2003 à 4.4 pour cent en 2004. Par contre, dans le centre de Tokyo, il est revenu de 2.1 pour cent à 1.3 pour cent sur la même période. Certains quartiers centraux de Tokyo font même état de hausses des prix.

Graphique 2.11. Les prix des terrains continuent de baisser

Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Japan Real Estate Institute.

Ce déclin prolongé des prix des terrains a eu des répercussions sur les pratiques en matière de crédit bancaire, selon lesquelles les biens fonciers servent traditionnellement de nantissement. La part du crédit bancaire garanti par des biens immobiliers est revenue de 27 pour cent en 1990 à 20 pour cent en 2002, tandis que celle des prêts sans nantissement est passée de 32 à 36 pour cent. Cependant, en raison du lien toujours important avec le crédit bancaire, la décrue actuelle des prix des terrains continue de nuire à l'activité des banques. Par ailleurs, l'importance du foncier dans le patrimoine des ménages fait que la baisse des prix des terrains a des effets défavorables sur la consommation privée.

Conscient de l'importante incidence économique des prix des terrains, le gouvernement s'emploie à résoudre le problème à l'aide de diverses mesures. *Premièrement*, il a cherché à revitaliser les centres urbains en déréglementant les codes de planification et de construction et en offrant une aide financière. *Deuxièmement*, les taxes sur la propriété

Encadré 2.4. La déflation foncière continue (suite)

foncière et les transactions ont été allégées². Ces mesures semblent toutefois avoir touché principalement les transactions foncières et les réaménagements urbains dans les centres des grandes agglomérations. De fait, les évolutions structurelles, comme la transition en cours vers une économie fondée sur les services, l'afflux croissant de la population rurale vers les grands centres urbains et le développement de grands centres commerciaux de banlieue, sont autant de facteurs qui tendent à réduire les prix des terrains dans les villes régionales. Il est donc probable que la déflation des prix des terrains dans tout le pays persistera bien après la fin de la déflation générale des prix.

1. Les enquêtes nationales sur les prix fonciers sont menées par plusieurs organismes, notamment le ministère des Terrains, de l'Infrastructure et des Transports, l'Agence nationale des impôts et des organismes privés comme l'Institution immobilière du Japon (JREI). Le taux moyen, de baisse de l'indice national des prix fonciers publié par la JREI s'est accéléré à 4.4 pour cent sur la période d'un an s'achevant en mars 2004, tandis que l'indice publié par le ministère des Terrains, de l'Infrastructure et des Transports s'est légèrement modéré pour marquer une baisse de 5.2 pour cent sur la période d'un an s'achevant en juillet 2004. Toutefois, ces enquêtes révèlent des tendances à long terme très similaires.
2. À titre d'exemple, l'impôt frappant les plus-values à long terme sur la vente de terrains et de logements a été ramené de 26 à 20 pour cent durant l'exercice 2004. En outre, la taxe spéciale sur la détention de terrains et la taxe sur la valeur foncière ont été suspendues respectivement en 2003 et en 1998.

d'inflation, cela servirait de déclencheur permettant une réorientation de la politique monétaire. Cette stratégie rassurerait les marchés quant au fait que la fin de l'assouplissement quantitatif n'est pas imminente, ce qui retarderait et, espère-t-on, désamorcerait les effets négatifs potentiels sur la situation budgétaire, le secteur bancaire et l'expansion économique.

Redresser le secteur bancaire

La santé du secteur bancaire s'est améliorée notablement ces dernières années, du fait d'une meilleure supervision et de la vigueur de l'expansion économique. Le plus important est peut-être le fait que les banques ont réalisé un bénéfice d'exploitation en 2003, pour la première fois depuis dix ans (tableau 2.6). Le retour à la rentabilité a résulté d'une diminution des pertes sur les prêts, qui s'élevaient au total à 100 000 milliards de yens (20 pour cent du PIB) au cours de la décennie passée. La diminution des pertes sur les prêts reflète une réduction des prêts improductifs (graphique 2.12) au cours des années précédentes ainsi qu'une hausse des prix de ces prêts sur les marchés secondaires. Avec une croissance économique plus rapide qui génère moins de prêts douteux, le rapport des prêts improductifs au crédit total des grandes banques est revenu d'un sommet de 8.4 pour cent en mars 2002 à 4.7 pour cent en septembre 2004. L'objectif du gouvernement de ramener le ratio de créances improductives des grandes banques à la moitié environ du niveau de mars 2005 est donc presque atteint.

La diminution des prêts improductifs a coïncidé avec le renforcement de la supervision prudentielle. L'Agence des services financiers a mené cinq séries d'inspections spéciales auprès des gros emprunteurs, qui ont abouti au déclassement d'un montant important de prêts (tableau 2.7). Cependant, les pertes résultant de la liquidation de ces prêts à la suite de l'inspection de septembre 2004 n'ont représenté que le tiers du niveau de mars 2003, en dépit de l'augmentation du nombre de sociétés ayant fait l'objet d'un déclassement. L'inspection de septembre 2004 révèle une polarisation de la situation des

Tableau 2.6. **Bilan du secteur bancaire japonais**¹

En milliers de milliards de yens

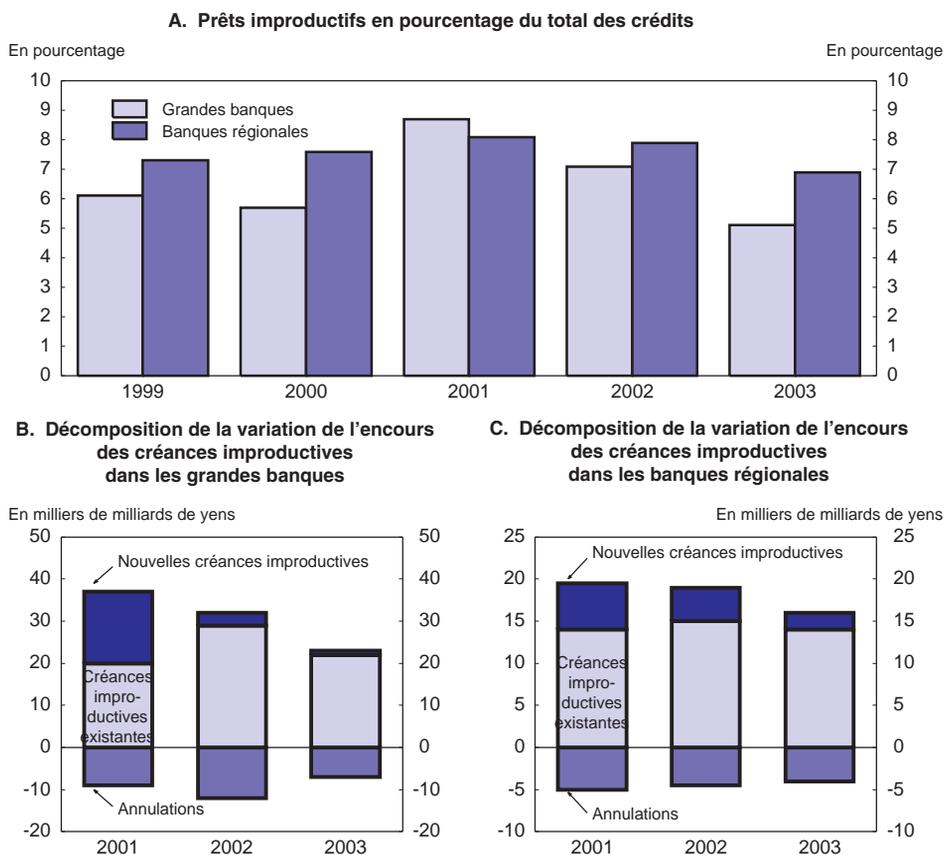
Année budgétaire	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Produits financiers nets (A)	7.6	9.2	10.0	9.5	10.0	11.2	11.0	10.3	10.0	10.0	9.6	10.2	9.4	9.0
Autres recettes (B) ²	2.4	1.9	2.3	2.7	2.5	3.7	4.0	3.5	3.4	2.3	2.8	3.0	3.5	3.4
Frais d'exploitation (C)	7.0	7.4	7.6	7.7	7.7	7.7	8.0	7.9	7.6	7.3	7.2	7.1	6.8	6.5
Salaires et traitements	3.7	3.8	3.9	4.0	4.0	4.0	3.9	3.9	3.7	3.5	3.4	3.2	3.0	2.8
Bénéfice brut d'exploitation (D) = (A) + (B) - (C)	2.9	3.8	4.7	4.5	4.8	7.1	7.1	5.8	5.8	4.9	5.2	6.0	6.0	5.9
Pertes sur prêts (E)	0.3	0.7	1.7	4.2	5.9	13.7	7.9	14.8	20.6	8.4	6.9	9.9	6.6	5.3
Bénéfice net d'exploitation (F) = (D) - (E)	2.7	3.1	3.1	0.3	-1.0	-6.5	-0.8	-9.0	-14.8	-3.4	-1.7	-3.8	-0.6	0.6
Plus-values réalisées (G) ³	2.0	0.7	0.0	2.0	3.2	4.4	1.1	3.6	0.7	4.0	1.6	-2.5	-4.1	0.6
Bénéfice net (F) + (G)	4.7	3.8	3.1	2.4	2.2	-2.1	0.3	-5.4	-14.1	0.6	-0.1	-6.4	-4.6	1.2
Actifs	927.7	914.6	859.6	850.2	846.0	852.8	862.4	859.6	808.0	768.8	828.0	775.4	751.4	757.5
Encours des prêts	521.7	537.3	542.4	539.2	538.7	556.4	564.6	545.5	516.2	493.7	486.6	466.3	440.4	424.3

1. Toutes banques commerciales.

2. La rubrique « Autres recettes » inclut tous les autres bénéfices tels que les bénéfices sur opérations et les commissions, mais exclut les plus-values réalisées et les gains sur actions et opérations immobilières.

3. Les plus-values réalisées comprennent les gains sur actions et opérations immobilières.

Source : Banque du Japon.

Graphique 2.12. **Prêts improductifs dans le secteur bancaire**

Source : Banque du Japon (2004).

Tableau 2.7. **Résultats des inspections spéciales auprès des gros emprunteurs**

En milliers de milliards de yens

	Mars 2003		Septembre 2003		Mars 2004		Septembre 2004	
	Nombre d'emprunteurs	Crédit	Nombre d'emprunteurs	Crédit	Nombre d'emprunteurs	Crédit	Nombre d'emprunteurs	Crédit
Total	167	14.4	161	13.1	133	10.5	135	9.2
Reclassés	17	1.9	6	0.3	23	1.3	19	1.6
Inchangés	119	9.9	131	10.9	82	6.9	74	3.1
Déclassés	27	2.4	24	1.9	26	2.2	39	4.2
Retirés du bilan	4	0.2	–	–	2	0.1	3	0.3
Pertes sur liquidation de créances improductives		1.3		0.9		0.7		0.4
Radiations		0.8		0.3		0.4		0.3
Augmentation des provisions		0.5		0.6		0.3		0.2

Source : Agence des services financiers.

gros emprunteurs. Les résultats des inspections régulières de l'Agence des services financiers font apparaître un écart moins important avec l'auto-évaluation des grandes banques. Au cours des inspections d'octobre 2003, l'Agence a fait état d'un montant de prêts classés supérieur de 6 pour cent seulement à l'auto-évaluation des banques, alors que les écarts étaient respectivement de 36 et 10 pour cent lors des première et deuxième séries.

Même si la réduction des coûts liés aux prêts improductifs, conjuguée à un accroissement des revenus de commissions, a dopé les bénéfiques, la faible rentabilité intrinsèque des banques japonaises reste préoccupante. Le niveau peu élevé des bénéfiques n'est pas dû à des coûts d'exploitation élevés puisqu'il y a eu une importante rationalisation du secteur bancaire au cours de la décennie passée. Il reflète plutôt la faiblesse des marges d'intérêt sur les prêts. De ce fait, le rapport du revenu net d'intérêts aux actifs est relativement bas au Japon, ce qui rend les banques vulnérables à toute augmentation imprévue des créances improductives ainsi qu'aux variations sur le marché des obligations publiques.

Malgré l'évolution positive des bénéfiques et des prêts improductifs, les préoccupations demeurent quant à la qualité du capital des banques. Le ratio de fonds propres, de 11.4 pour cent en mars 2004, est largement supérieur à la norme de 8 pour cent fixée par la BRI (tableau 2.8). Cependant, les « actifs d'impôts reportés » ont représenté près d'un tiers des fonds propres de catégorie I des banques opérant à l'échelle internationale en mars 2004. Ces actifs – déductions fiscales futures que les banques sont autorisées à compter comme actif – dépendent des bénéfiques futurs. Du fait des années de pertes accumulées par les banques, il y a là une source de préoccupation. Sans ces actifs, le ratio de fonds propres des grandes banques aurait été nettement inférieur, à 9.5 pour cent. Les actifs d'impôts reportés ont diminué depuis 2003, le retour aux bénéfiques d'exploitation ayant permis aux banques de réaliser une partie de ces actifs afin de réduire leurs impôts. Néanmoins, un traitement rigoureux et transparent des actifs d'impôts reportés, s'appuyant sur des prévisions réalistes du revenu futur, demeure nécessaire. De plus, le traitement de ces actifs dans les fonds propres devrait être réexaminé. On peut douter du bien-fondé d'autoriser les institutions les plus fragiles à comptabiliser les actifs d'impôts reportés dans les fonds propres, étant donné qu'ils disparaîtraient en cas de faillite et

Tableau 2.8. **Fonds propres du secteur bancaire**¹

En milliers de milliards de yens

	Mars 2003	Sept. 2003	Mars 2004	Pourcentage de variation sur l'année mars 2003-mars 2004
Catégorie I (A)	13.5	14.8	14.2	4.9
Catégorie II (B) ²	10.9	12.0	11.8	7.9
Total des fonds propres (A + B = C)	24.5	26.8	26.0	6.2
Actifs pondérés en fonction des risques (D)	232.7	229.5	228.8	-1.7
Prêts	220.3	213.8	209.1	-5.1
Titres	14.4	16.3	17.0	17.9
Ratio de fonds propres (C/D)	10.5	11.7	11.4	
Composants des fonds propres				
Fonds publics (F) ³	2.6	2.5	2.5	-3.8
En pourcentage des fonds propres de catégorie I (F/A)	19.2	16.9	17.6	
Économies d'impôts futures (G)	6.3	5.3	4.4	-30.7
En pourcentage des fonds propres de catégorie I (G/A)	46.4	35.6	30.6	
Fonds propres corrigés (C - F - G = H)	15.6	19.0	19.1	22.8
Ratio de fonds propres corrigé (H/D)	6.7	8.3	8.4	

1. Ces chiffres représentent la somme des fonds propres des banques opérant à l'échelle internationale, 16 au total à la fin de mars 2004.

2. « Catégorie II » = (C) - (A).

3. Les fonds publics comprennent uniquement les actions privilégiées, à l'exclusion des obligations subordonnées et des prêts participatifs. Par ailleurs, les opérations de la Mizuho Corporate Bank ne sont pas prises en compte.

Source : Banque du Japon.

seraient donc indisponibles pour protéger les déposants. De fait, l'Agence des services financiers, en sa qualité d'organisme de tutelle, prévoit un traitement réglementaire spécifique des actifs d'impôts reportés pour le calcul des ratios de fonds propres au printemps 2005, compte tenu du rapport de juin 2004 du Conseil du système financier. Outre les actifs d'impôts reportés, les fonds publics représentent près d'un cinquième des fonds propres de catégorie I des banques. Au total, cela indique que l'actionnariat représente une part relativement limitée du capital.

Malgré l'amélioration des bilans des banques et le rebond de l'investissement, le crédit bancaire continue de se contracter, quoiqu'à un rythme un peu plus lent (graphique 1.8). Après correction des facteurs spéciaux, la diminution s'est établie à 1.2 pour cent en août 2004 par rapport à l'année précédente¹⁷. L'amélioration a toutefois été due, en partie, à un recours accru des ménages à l'emprunt, qui s'accroît à un rythme de 5 pour cent du fait que les banques accordent des prêts au logement à la place d'une institution financière du secteur public. Par contre, les concours bancaires au secteur des entreprises continuent de diminuer fortement, à un taux de 6 pour cent. Étant donné le degré de dépendance des petites entreprises à l'égard du financement bancaire, il faudra probablement, pour soutenir une expansion économique générale, une inversion de la contraction du crédit bancaire.

Un second aspect préoccupant est la position affaiblie des banques régionales, qui, en tant que groupe, se retrouvent avec des bénéfiques et des ratios de fonds propres moins élevés et des montants plus importants de prêts improductifs (tableau 2.9). Bien que les banques régionales représentent un tiers de l'encours total des prêts improductifs, les responsables de la supervision financière n'ont pas imposé d'objectifs pour la réduction de

Tableau 2.9. **Comparaison des grandes banques et des banques régionales**

Mars 2004

	Bénéfices ordinaires (en milliards de yens)	Produit net (en milliards de yens)	Taux de créances improductives ¹ (en pourcentage)	Ratio de fonds propres (en pourcentage)
Grandes banques	1 236.8	1 009.7	5.2	11.4
Banques régionales I	-107.2	-657.7	6.8	9.3
Banques régionales II ²	140.9	79.4	7.5	8.3

1. En pourcentage du crédit total.

2. Anciennes banques mutuelles.

Source : Agence des services financiers.

leurs créances douteuses, contrairement à ce qui est imposé aux grandes banques. La différence dans la supervision reflète la priorité donnée au soutien du rôle des banques régionales dans le financement des petites et moyennes entreprises (PME). De plus, en août 2003, 626 institutions financières¹⁸ ont été obligées de soumettre des plans en vue de revigorer les PME et d'activer les économies régionales, dans le cadre du Programme d'action pour le renforcement des services bancaires sur mesure. L'Agence des services financiers suit la mise en œuvre de ces plans sur une base semestrielle. Afin d'assurer le fonctionnement ordonné de l'activité de crédit, le gouvernement a récemment mis en place un cadre pour les injections de fonds publics dans les banques régionales, sous réserve de soumission d'un plan de renforcement de la gestion comportant des objectifs chiffrés de rentabilité et des mesures visant à dynamiser les économies régionales.

Évaluation générale

L'expansion en cours semble devoir se poursuivre jusqu'à la fin de 2006, ce qui en ferait la plus longue depuis l'éclatement de la bulle au début des années 90. Le taux de croissance, voisin de 2 pour cent par an depuis 2002, a été dopé par le dynamisme des exportations, grâce, en partie, à la Chine. Les effets positifs sur les bénéfices des entreprises, conjugués au progrès de leur restructuration, ont étayé un redressement de l'investissement dans le secteur des entreprises. La consommation privée a été aussi une source de croissance, grâce en partie à une nouvelle baisse du taux d'épargne des ménages. Malgré le ralentissement de l'expansion des échanges mondiaux et le renchérissement du pétrole, la vigueur de la demande intérieure devrait soutenir la reprise à un rythme de l'ordre de 1½ pour cent. L'expansion actuelle mettra sans doute un terme à la déflation, telle qu'elle est mesurée par l'indice des prix à la consommation.

Même avec la fin de la déflation, la Banque du Japon devrait maintenir sa politique d'assouplissement quantitatif jusqu'à ce que l'inflation soit suffisamment élevée pour que le risque d'un retour à la déflation soit minime. La banque centrale a promis de poursuivre sa politique actuelle au moins jusqu'à ce que l'indice de base des prix à la consommation (qui exclut l'alimentation mais inclut l'énergie) soit nul ou positif et le Conseil de la politique monétaire prévoit qu'il sera positif au cours de la période de prévision. Ces conditions ne sont pas suffisamment ambitieuses, toutefois, car elles laissent la possibilité de lever la politique d'assouplissement quantitatif lorsque l'inflation sera positive mais encore proche de zéro. Un durcissement précoce de l'action monétaire risquerait de faire retomber l'économie dans la déflation. Il se pourrait aussi, si la politique d'assouplissement quantitatif se prolongeait trop longtemps, que l'importante expansion de la base monétaire entraîne

une inflation durable et virulente. Cependant, un retour à la déflation coûterait plus cher qu'un dépassement à court terme du niveau optimal d'inflation.

La sortie de l'assouplissement quantitatif risque de s'accompagner d'une hausse marquée des taux d'intérêt à long terme, ce qui pourrait avoir des répercussions défavorables sur l'économie, la situation budgétaire et les banques. Cela pourrait se produire même avant toute réorientation de l'action monétaire du fait que les détenteurs d'obligations vendent afin d'éviter des pertes. Fixer un seuil d'inflation plus élevé, peut-être de 1 pour cent, comme condition pour modifier la politique monétaire aiderait à guider les anticipations du marché et à empêcher une réaction prématurée. Par ailleurs, une stratégie claire de communication sur les modalités de la sortie aiderait peut-être à réduire au minimum les coûts. En tout cas, un seuil d'inflation plus élevé retarderait la normalisation des taux d'intérêt et donnerait ainsi davantage de temps aux banques pour améliorer leur situation financière.

De fait, la santé du secteur bancaire s'est notablement améliorée au cours de cette expansion. Les prêts improductifs des grandes banques diminuent conformément à l'objectif fixé par les autorités, tandis que le secteur bancaire a retrouvé sa rentabilité. Malgré le redressement des banques et la vigueur de l'investissement des entreprises, le crédit bancaire au secteur des entreprises continue de se contracter. Étant donné l'importance des banques dans le financement, surtout pour les petites entreprises, une expansion économique durable nécessitera probablement une inversion de la contraction tendancielle du crédit bancaire. Les responsables de la supervision financière devraient donc continuer de faire pression sur les banques pour qu'elles réduisent encore leurs créances douteuses et renforcent leurs fonds propres. Cela devrait aussi s'appliquer aux banques régionales.

Notes

1. Il s'agit de la moyenne de toutes les entreprises mentionnées par le ministère des finances dans le *Financial Statements Statistics of Corporations by Industry*.
2. La rémunération des salariés, corrigée à l'aide de l'IPC, a baissé de 0.6 pour cent en 2003, contre 2.5 pour cent en 2002.
3. En juillet 2004, la hausse des prix de l'essence et du riz a majoré l'IPC de 0.3 pour cent (d'une année sur l'autre). Néanmoins, l'indice global a continué de baisser à un taux de 0.3 pour cent.
4. Une analyse des 11 épisodes précédents de redressement économique au Japon montre que la phase d'accélération initiale du cycle dure 12-18 mois (Jerram, 2004). Vient ensuite une seconde phase de la reprise, caractérisée par une croissance plus modérée.
5. Bien qu'instable, cet indicateur semble indiquer que l'investissement des entreprises continuera de croître. Les commandes de machines ont diminué aux premier et troisième trimestres de 2004, mais elles sont montées en flèche au second trimestre et les perspectives d'évolution pour le quatrième trimestre sont positives.
6. La corrélation positive a été rompue en 2002, lorsqu'une augmentation des marges bénéficiaires s'est accompagnée d'une diminution plus rapide des salaires réels. En 2003, une nouvelle amélioration des bénéfices a aidé à freiner la diminution des salaires réels.
7. Un rétrécissement (élargissement) de l'écart de production devrait conduire à une accélération (décélération) de l'inflation. L'inflation pourrait donc devenir positive avant que l'écart de production ne soit entièrement comblé. Un écart positif – indiquant que l'économie tourne au-delà de son rythme potentiel – semblerait suffisant pour assurer une inflation positive.
8. De fait, avant le passage à la méthodologie des indices en chaîne, la croissance potentielle était estimée à non moins de 2.0-2.5 pour cent, ce qui signifie que l'écart de production est encore important, à 5-6 pour cent (Matsuoka, 2004). En revanche, la croissance potentielle est estimée à 1.0 pour cent seulement par d'autres experts. L'Office du Premier ministre a publié une estimation de la croissance potentielle de 0.9 pour cent au troisième trimestre 2004.

9. Ces estimations ont été faites avant la révision des comptes nationaux du Japon en décembre 2004, qui s'est traduite par l'utilisation d'indices en chaîne. Faute de données fondées sur les indices en chaîne pour le stock de capital, il n'est pas possible d'obtenir une estimation cohérente de la croissance potentielle à l'heure actuelle.
10. Autrement dit, l'économie se trouve sur une partie très plate de la courbe de Phillips, qui illustre la relation inverse entre diminution de l'emploi et inflation. Ibaragi et Mourougane (2003) montrent qu'à des taux très bas d'inflation ou de déflation, la courbe de Phillips est presque plate. Une réduction du taux de chômage et/ou de l'écart de production n'a donc guère d'effet sur le niveau des prix.
11. La base monétaire est constituée par les billets de banque et les pièces en circulation et les soldes des comptes courants à la Banque du Japon.
12. La fragilité financière en 1997 a été un facteur déterminant de l'arrêt de l'expansion qui avait commencé à la fin de 1993.
13. De fait, la Banque du Japon a déclaré que les conditions ci-dessus sont des conditions nécessaires. Il peut cependant y avoir des cas dans lesquels la Banque jugera bon de maintenir l'assouplissement quantitatif même après que ces deux conditions auront été remplies.
14. La troisième solution – annulation pure et simple de la dette par l'État – n'est pas un choix plausible.
15. Cette estimation, établie par Standard & Poor's, a été publiée dans le *Nihon Keizai Shimbun* du 11 juillet 2004. Une perte de cette ampleur représenterait environ 15 pour cent des fonds propres de catégorie I.
16. Communiqué de presse de la Banque du Japon, « La situation économique et monétaire actuelle », 18 février 2004.
17. Les facteurs spéciaux sont la titrisation, les passations de prêts par profits et pertes et facteurs connexes et les effets de taux de change.
18. Ce total comprend 65 banques régionales de catégorie I, 51 banques régionales de catégorie II, 321 banques Shinkin et 189 coopératives de crédit.

Références

- Agence des services financiers (2004), « Recent Developments in the Japanese Financial Sector », septembre, Tokyo.
- Banque du Japon (2004), *Overview of Japanese Banks: Observations from Financial Statements for Fiscal 2003*, Tokyo.
- Deutsche Bank (2004), *Japan Economic Quarterly*, 23 août.
- Feldman, R. (2004), « Dying Clouds, Growing Light: Cyclical vs. Structural Factors in 2004-05 », Morgan Stanley (septembre).
- Fukao, M. (2004), « Japanese Economy: Upside and Downside Risks », Keio University (juin).
- Hasegawa, K. (2004), « Contexte de l'évolution vers le recrutement de travailleurs à temps partiel, et perspectives futures », (en japonais), ESP, octobre, n° 390, Association for Economic Planning, Tokyo.
- Ito, T. (2004), « Inflation Targeting and Japan: Why has the Bank of Japan Not Adopted Inflation Targeting? », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 10818, octobre.
- Jerram, R. (2004), « Is Japan heading back down again? », Macquarie Research, 1^{er} septembre.
- Lebow, D. (2004), « The Monetisation of Japan's Government Debt », Bank for International Settlements Working Paper n° 161, Bâle.
- Matsuoka, M. (2004), « End of Japan's Lost Decade », Deutsche Bank Group, septembre.
- 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 », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 379.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- Office du Premier ministre (2004), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance*, Tokyo.
- Young, J. (2004), « The Japanese Economic Outlook: Slow Ebbing of Deflation », Nikkocitigroup (septembre).

Chapitre 3

Assurer la viabilité des finances publiques

Ce chapitre traite de la dégradation de la situation budgétaire et des mesures nécessaires pour restaurer la viabilité des finances publiques, compte tenu des futures pressions à la hausse qui s'exerceront sur les dépenses, liées notamment à l'augmentation de la charge d'intérêts et au système de sécurité sociale. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement devraient être améliorées pour surmonter ces difficultés. Afin d'empêcher une augmentation de la prime de risque, les autorités devront adopter un programme à moyen terme plus crédible et plus ambitieux, établissant un lien plus étroit avec des réductions de dépenses et augmentations de recettes spécifiques afin de réduire le déficit budgétaire. Il faudrait contenir les dépenses en continuant à réformer les systèmes de retraite et de santé, en revoyant encore à la baisse les investissements publics, et en améliorant le cadre des dépenses publiques. S'agissant des recettes, l'élargissement des assiettes des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés est une priorité, et le taux de l'impôt sur la consommation (TVA) devrait être relevé à un moment donné. Dans la mesure où les prévisions de croissance restent en deçà du niveau potentiel d'expansion économique, les pouvoirs publics devraient s'employer sans tarder à assainir les finances publiques.

Bien que le Japon ait réussi dans une certaine mesure à remédier à la dégradation de sa situation budgétaire intervenue au cours de la décennie 1992-2002, le processus d'assainissement des finances publiques n'en est encore qu'à ses débuts. Les investissements publics ont fait l'objet de coupes significatives et les dépenses globales ont été limitées, si bien que le secteur public a freiné la croissance au cours de la reprise (graphique 2.1). Cette modération des dépenses, conjuguée au redressement vigoureux de l'économie, devrait réduire le déficit public d'environ 1 point de PIB en 2004, ce qui le ramènerait à 6½ pour cent du PIB. Néanmoins, la dette publique, qui est déjà la plus importante de la zone OCDE en pourcentage du PIB, continue à augmenter à un rythme rapide. Bien que la faiblesse des taux d'intérêt à long terme puisse occulter la gravité du problème budgétaire, la situation actuelle repose sur un certain nombre de facteurs exceptionnels, notamment une atonie de la demande de crédit des ménages et des entreprises, et une politique monétaire très accommodante. Parallèlement à la reprise de l'activité économique et au déblocage des mécanismes de transmission du crédit, ces conditions changeront à un moment ou à un autre, créant le risque d'un gonflement encore plus rapide de la dette publique.

Le présent chapitre examine comment le Japon peut parvenir à la viabilité budgétaire au cours de la prochaine décennie¹. Après avoir examiné l'ampleur et la gravité du problème budgétaire, nous nous pencherons sur les pressions à la hausse qui s'exerceront sur les dépenses à moyen terme. Dans une troisième partie, nous étudierons les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, et la manière dont elles sont concrètement mises en œuvre, avant de voir comment d'autres pays de l'OCDE ont réussi à rééquilibrer sensiblement leur budget. Dans les dernières parties seront abordées des mesures spécifiques concernant les dépenses et la fiscalité, destinées à permettre l'assainissement des finances publiques. Le chapitre s'achève par une évaluation globale.

Il en ressort que la situation budgétaire du Japon est préoccupante. Dix années de stagnation économique et de réductions d'impôts ont entamé les recettes publiques exprimées en pourcentage du PIB, qui se situent aujourd'hui à l'un des niveaux les plus bas de la zone OCDE. Dans le même temps, les dépenses se sont rapprochées peu à peu de la moyenne OCDE, ce qui s'explique en partie par de nombreux plans de relance budgétaire et par les pressions liées au vieillissement de la population. En conséquence, en 2003 le déficit budgétaire du Japon rapporté au PIB était le plus important de la zone OCDE. La solution est claire : le Japon doit réduire ses dépenses pour les aligner sur le faible niveau de ses recettes fiscales, ou rapprocher celles-ci de la norme OCDE. L'expérience d'autres pays membres ayant réussi à résorber fortement leur déficit budgétaire laisse à penser qu'il faudra associer ces deux approches pour assurer la viabilité des finances publiques. Si l'ampleur de l'ajustement requis pour stabiliser le ratio dette publique/PIB ne fait aucun doute, la crainte qu'une réduction du déficit ne sape l'expansion économique actuelle rend difficile l'émergence du consensus politique indispensable à l'action des pouvoirs publics. Toutefois, repousser l'assainissement budgétaire a un coût. Plus longtemps il faudra pour

parvenir à équilibrer le budget primaire, plus le niveau d'endettement public sera élevé au bout du compte, et plus le fardeau qu'il représente pour l'économie sera lourd. En outre, un processus prolongé d'assainissement budgétaire implique la possibilité d'une hausse déstabilisante de la prime de risque sur les obligations d'État. Une telle hausse pourrait être limitée ou évitée grâce à un programme crédible d'assainissement budgétaire. Cependant, les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement devraient être plus ambitieuses et plus précises que le plan qui a été révisé au début de 2004, et elles devraient comporter un mécanisme de rétroaction efficace pour éviter les dérapages par rapport à l'objectif. Pour parvenir à la viabilité budgétaire, il est indispensable que les autorités élaborent un programme à moyen terme crédible, tout en accélérant le rythme de résorption du déficit pendant les périodes de forte croissance.

Quelle est la gravité du problème budgétaire?

Le Japon est entré dans les années 90 avec un budget de l'État excédentaire et un niveau d'endettement public modeste. Des politiques budgétaires expansionnistes et une décennie de stagnation économique ont cependant débouché sur un déficit budgétaire record de près de 8 pour cent du PIB en 2002 et 2003 (tableau 3.1)². Le déficit budgétaire primaire, qui exclut les versements d'intérêts, était également le plus important de la zone OCDE. Le déficit diminuera en 2004, mais le ratio dette publique/PIB continue à augmenter à un rythme soutenu. La viabilité des finances publiques passe par une croissance du PIB nominal au moins aussi rapide que celle de l'encours de la dette publique dans le long terme³. Toutefois, entre 1992 et 2002, la dette publique a enregistré une hausse de 7½ pour cent par an, très nettement supérieure à la modeste progression de 0.3 pour cent du PIB nominal. Il est clair que si la tendance actuelle se confirme, on assistera à une explosion de la dette publique, ainsi que le prévoient un certain nombre d'études⁴. En termes nets, la dette publique japonaise est l'une des plus élevées de la zone OCDE (elle atteint près du double de la moyenne de la zone); la prise en compte des actifs de la banque centrale abaisserait toutefois sensiblement son niveau (voir l'encadré 3.1). Devant l'augmentation rapide de l'endettement, les agences de notation internationales ont déclassé la dette souveraine japonaise, dont la note est aujourd'hui la plus basse des pays du G-7⁵.

Tableau 3.1. **La situation budgétaire du Japon**

En pourcentage du PIB, administrations publiques¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement		-7.2	-7.5	-6.1	-7.9	-7.7	-6.5	-6.4	-6.3
Solde primaire ²	-4.1	-5.8	-6.0	-4.7	-6.4	-6.2	-5.0	-4.7	-4.3
Capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles									
Solde primaire corrigé des influences conjoncturelles	-5.3	-6.7	-7.2	-5.5	-6.8	-6.8	-6.3	-6.4	-6.6
Recettes totales	30.6	30.5	30.7	31.6	30.2	29.9	30.2	30.7	31.2
Dépenses totales	36.1	37.7	38.2	37.7	38.1	37.6	36.7	37.2	37.5
Dette brute	112.2	125.7	134.1	142.3	149.3	157.5	163.5	170.0	175.4
Dette nette	45.8	53.6	59.1	65.2	71.4	79.1	84.4	90.1	94.7

1. Estimations de l'OCDE, et prévisions pour 2004 à 2006.

2. Hors paiements d'intérêts nets de l'État.

Source : Office du Premier ministre et calculs de l'OCDE.

Encadré 3.1. Comment mesurer correctement le volume de la dette publique?

Comme indiqué plus haut, le Japon affiche le rapport entre engagements financiers bruts des administrations publiques et PIB le plus élevé des pays de l'OCDE. La dette brute est souvent considérée comme un indicateur plus adéquat que la statistique nette, pour plusieurs raisons. *Premièrement*, les actifs des administrations publiques sont dans une large mesure détenus par le système de sécurité sociale et sont affectés au règlement d'engagements futurs. *Deuxièmement*, la qualité de certains actifs publics, tels que les crédits accordés aux établissements relevant du Programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP), est douteuse. Seul un tiers environ des actifs publics se présentent sous la forme d'instruments liquides, tels que des obligations ou des disponibilités. *Troisièmement*, il est possible que la dette brute sous-estime les engagements à terme des administrations publiques, dans la mesure où elle n'inclut pas des éléments de passif éventuel tels que les garanties publiques de prêts accordées aux organismes parapublics.

Néanmoins, les administrations publiques japonaises détiennent également un volume non négligeable d'actifs financiers, qui équivalait à la moitié de leurs engagements financiers en 2003. Leur dette nette se situe donc aux alentours de 80 pour cent du PIB, ce qui place encore le Japon au quatrième rang des pays de l'OCDE les plus endettés (tableau 3.2). En termes de fardeau économique, la dette nette constitue peut-être un meilleur indicateur, puisque les actifs publics sont également sources de revenus. En 2003, la moitié environ des intérêts acquittés au titre des engagements de l'État – représentant approximativement 3 pour cent du PIB – a été compensée par des intérêts encaissés. En conséquence, la charge d'intérêts nette a représenté environ 1½ pour cent du PIB.

Tableau 3.2. Mesures diverses de la dette publique

	2000	2001	2002	2003 ³	Taux de croissance
A. En milliers de milliards de yens					
Dette brute	685.6	720.1	744.9	784.2	4.6
Dette nette	302.4	329.6	355.9	394.1	9.2
Situation nette de la Banque du Japon ¹	72.1	77.9	84.8	86.2	6.1
En termes consolidés ²	230.3	251.7	271.2	307.9	10.1
	2000	2001	2002	2003 ³	
B. En pourcentage du PIB					
Dette brute	134.1	142.3	149.3	157.5	
Dette nette	59.1	65.2	71.4	79.1	
Situation nette de la Banque du Japon ¹	14.1	15.4	17.0	17.3	
En termes consolidés ²	45.0	49.7	54.4	62.0	

1. Calculs de Lebow (2004).

2. Administrations publiques et Banque du Japon prises ensemble.

3. Estimations de l'OCDE.

Source : Lebow (2004).

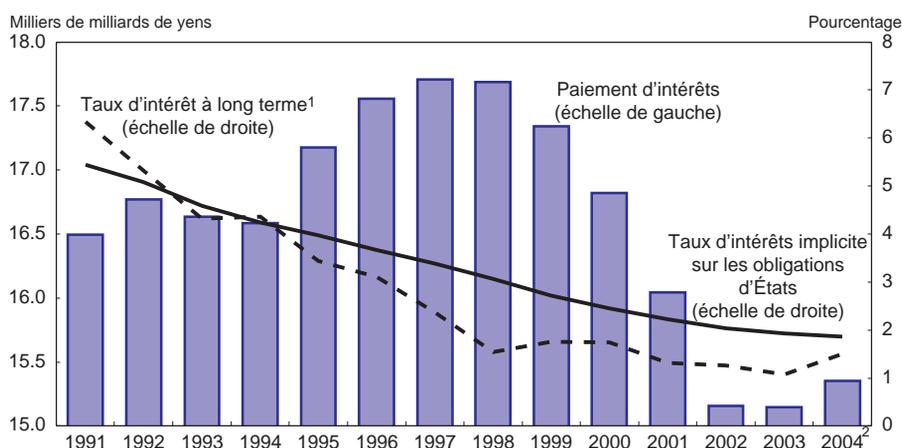
La charge d'intérêts des administrations publiques serait encore plus faible si les versements d'intérêts à la Banque du Japon étaient inclus dans les recettes. La banque centrale a en effet monétisé une proportion significative de la dette de l'État en rachetant des emprunts publics. La Banque du Japon est certes indépendante sur le plan opérationnel, mais il serait peut-être légitime de considérer les banques centrales comme

Encadré 3.1. Comment mesurer correctement le volume de la dette publique? (suite)

faisant partie intégrante du secteur public, puisqu'elles peuvent financer les dépenses de l'État en monétisant la dette publique, et qu'elles sont assujetties à des règles concernant le transfert de leurs excédents à l'État. Dans la mesure où l'actif net de la Banque du Japon était estimé à 17 pour cent du PIB en 2003 (Lebow, 2004), son intégration dans le secteur public ramènerait la dette nette des administrations publiques à 62 pour cent du PIB (tableau 3.2). Les niveaux correspondants seraient de 40 pour cent aux États-Unis et d'environ 30 pour cent au Royaume-Uni et au Canada.

Si la prise en compte des actifs financiers de l'État et de la Banque du Japon modifie le niveau de l'endettement public, elle ne change rien à l'évolution récente. En fait, sur une base consolidée (intégrant la Banque du Japon), la dette financière nette a augmenté à un rythme annuel de 10 pour cent depuis 2000.

Graphique 3.1. Charge d'intérêts de l'État



1. Obligations d'État à dix ans.
2. Estimation OCDE.

Source : Office du Premier ministre, taux d'intérêt à long terme et estimations OCDE.

La gravité du problème de la dette publique est occultée dans une certaine mesure par la faiblesse des taux d'intérêt à long terme sur les obligations d'État, qui indique que la prime de risque reste basse. Le taux des obligations d'État japonaises à dix ans est inférieur à 2 pour cent depuis 1998, ce qui en fait le taux le plus bas des pays membres de l'OCDE et limite la charge d'intérêts assumée par l'État. De plus, le taux d'intérêt moyen sur la dette publique (charge totale d'intérêts divisée par la dette de l'État) est tombé de 5,4 pour cent en 1991 à 2 pour cent en 2002 (graphique 3.1). En conséquence, les versements d'intérêts de l'État sont passés de 3½ à 3 pour cent du PIB au cours de cette période, malgré la forte hausse de la dette publique. Si le taux d'intérêt moyen était resté à son niveau de 1991, la charge d'intérêts se serait alourdie de 26 000 milliards de yens (5 points de PIB) en 2002.

Le faible niveau des taux d'intérêt à long terme résulte de circonstances exceptionnelles. Les banques sont peu enclines à accroître leurs prêts, s'attachant plutôt à

réduire leurs portefeuilles de créances improductives. Dans le même temps, la demande de crédit des ménages et des entreprises est relativement faible, les entreprises continuant à se désendetter. La politique d'assouplissement quantitatif de la Banque du Japon a contribué à maintenir les taux d'intérêt à long terme au plus bas niveau observé jusqu'ici (voir le chapitre 2). L'abondance des liquidités fournies par les autorités monétaires aux banques a aidé celles-ci à acquérir des obligations d'État. En outre, la Banque du Japon elle-même achète des obligations d'État dans le cadre de sa politique d'assouplissement quantitatif. En fait, le volume de ces acquisitions représente un quart du montant des nouvelles émissions obligataires, de sorte que les avoirs de la banque centrale correspondent aujourd'hui à 15 pour cent de l'encours de la dette publique. En résumé, une politique monétaire expansionniste et le manque de prise de risques de la part du secteur privé expliquent le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt, malgré le poids considérable et croissant de la dette publique.

Reste que cette situation atypique commence à évoluer. Tandis que la réduction des prêts improductifs progresse conformément à l'objectif fixé pour 2005 par le gouvernement et que l'investissement rebondit, le rythme du déclin du crédit bancaire ralentit. Sur le plan de la politique monétaire, la seconde des conditions fixées par la Banque du Japon pour mettre fin à l'assouplissement quantitatif est partiellement remplie, et la première devrait probablement l'être au cours de cette phase d'expansion. Au fur et à mesure que le secteur privé retrouve le goût du risque et que la politique monétaire reprend une orientation plus classique, il est à craindre que les taux d'intérêt n'enregistrent brusquement une forte hausse.

Les pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses

Dans cette partie seront examinés deux facteurs susceptibles de gonfler les dépenses publiques. *En premier lieu*, la charge d'intérêts va probablement augmenter, dans un contexte de montée de l'endettement public et de normalisation des taux d'intérêt à long terme, par rapport à leur niveau exceptionnellement bas. *En second lieu*, le vieillissement démographique va tendre à faire grimper les dépenses de sécurité sociale. Le nombre de personnes d'âge actif baisse depuis 1995, et leur poids dans la population totale diminuera de 5 points de pourcentage environ au cours de la prochaine décennie, selon les prévisions du gouvernement. Parallèlement, la part de la population âgée de plus de 65 ans passerait de 20 pour cent à 26 pour cent sur la même période. Compte tenu du déclin du taux de natalité, la population totale devrait commencer à diminuer en 2006.

L'incidence de taux d'intérêt plus élevés

Une hausse substantielle des taux d'intérêt créerait un risque sérieux de difficultés financières, même si ses répercussions seraient graduelles, dans la mesure où l'échéance moyenne de la dette publique est de cinq ans. Selon une estimation des autorités japonaises, une augmentation d'un point de pourcentage des rendements obligataires en 2004 alourdirait de 1 300 milliards de yens (0.3 point de PIB) le service de la dette sur l'exercice budgétaire 2005, qui atteindrait 3 600 milliards de yens au cours de l'exercice 2007. Cela ne poserait pas de problème si la hausse des taux d'intérêt était due à une croissance plus forte du PIB nominal, qui se traduirait également par un supplément de recettes fiscales. Toutefois, compte tenu des réductions d'impôts répétées de ces dernières années, il serait à craindre que la hausse des recettes fiscales ne compensât que partiellement le gonflement du service de la dette. Ainsi, alors que le PIB nominal a

progressé de 0.7 pour cent au cours de l'exercice budgétaire 2003, les recettes d'impôts sur le revenu des personnes physiques ont reculé d'environ 6 pour cent, même si des facteurs particuliers expliquent en partie ce déclin.

Étant donné que l'ampleur de l'augmentation de la charge d'intérêts dépend du niveau des taux d'intérêt, le tableau 3.3 présente deux scénarios. Dans le premier, il est prévu que le taux d'intérêt nominal à long terme s'établisse en moyenne à 2.8 pour cent au cours de la prochaine décennie, c'est-à-dire au niveau de l'exercice 2008 dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, le taux de croissance du PIB nominal étant au même niveau (tableau 3.4). Cela se traduirait par un doublement de la charge d'intérêts de l'État, qui passerait de 3 pour cent du PIB aujourd'hui à 6 pour cent du PIB en 2014 (scénario A1). Néanmoins, ce scénario, qui implique une croissance de la production en termes réels et un taux d'intérêt réel à long terme de l'ordre de 2 pour cent, est quelque peu optimiste. Les niveaux relatifs du taux de croissance et du taux d'intérêt peuvent s'avérer moins favorables⁶. Sous l'effet conjugué d'une hausse des taux d'intérêt et d'un ralentissement de la croissance de la production, les versements d'intérêts de l'État atteindraient presque 10 pour cent du PIB en 2014 (scénario B1).

Plus sérieuse est la menace d'une hausse des taux d'intérêt réels due à une augmentation de la prime de risque, tandis que le niveau de la dette publique grimpe vers des sommets inconnus. Une telle hausse ne serait pas compensée par un surcroît de recettes fiscales. En outre, elle réduirait encore la marge de manœuvre budgétaire, affaiblissant du même coup la résilience de l'économie face aux chocs. Néanmoins, certains facteurs tendent à empêcher une telle hausse au Japon. *Premièrement*, la dette publique est libellée en yens et détenue à hauteur de 96 pour cent par des agents économiques résidents. *Deuxièmement*, la moitié de la dette publique est aux mains d'établissements liés à l'État, notamment d'établissements financiers publics tels que la Poste japonaise et la Banque du Japon (graphique 3.2). *Troisièmement*, le secteur privé se caractérise par un taux d'épargne élevé, et les investissements japonais sont fortement orientés vers le marché intérieur, en partie du fait de la réglementation. Ainsi, 68 pour cent des actifs détenus par les organismes de retraite doivent se trouver au Japon.

D'autres éléments peuvent cependant susciter des préoccupations quant au financement des volumineux déficits budgétaires des administrations publiques. Comme indiqué plus haut, la fin de la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon et la résurgence du goût du risque dans le secteur privé pourraient se traduire par des taux d'intérêt plus élevés. En outre, le vieillissement démographique a contribué à faire baisser le taux d'épargne des ménages à un niveau estimé à 5 pour cent en 2004, et la poursuite de ce déclin pourrait compliquer le financement des déficits budgétaires. Par ailleurs, la Poste japonaise, qui attire une part significative de l'épargne des ménages et la canalise vers le secteur public, va être privatisée (voir le chapitre 5). Une hausse marquée des taux d'intérêt aurait d'amples répercussions négatives sur la situation budgétaire, sur les établissements financiers des secteurs public et privé, ainsi que sur la sphère réelle de l'économie. La gravité de ces conséquences potentielles souligne à quel point il est important de résoudre le problème budgétaire⁷.

L'augmentation des dépenses de sécurité sociale

Bien que les dépenses de sécurité sociales soient relativement faibles comparées à celles d'autres pays de l'OCDE à l'heure actuelle, elles devraient augmenter à un rythme rapide en raison du vieillissement de la population. En 2002, le ministère de la Santé, du

Tableau 3.3. Prévisions de dépenses publiques à moyen terme

Taux de croissance du PIB (en pourcentage)		Taux d'intérêt à long terme (en pourcentage)		Dépenses publiques Croissance annuelle moyenne en pourcentage entre 2004 et 2014								Dépenses publiques totales (en pourcentage du PIB) ³		
				Investissement public		Paiements de sécurité sociale ¹		Paiements d'intérêts bruts		Autres dépenses publiques ²				
Réel	Nominal	Réel	Nominal	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	2014	Hausse depuis 2004 (en points de pourcentage)	
A. Croissance forte/taux d'intérêt bas⁴														
Scénario 1	2.0	2.8	2.0	2.8	2.8	4.0	3.4	23.5	10.1	6.2	2.8	7.7	41.4	4.6
Scénario 2	2.0	2.8	2.0	2.8	0.0	3.2	3.4	23.5	9.6	5.9	0.0	5.8	38.4	1.7
Scénario 3	2.0	2.8	2.0	2.8	-2.0	2.7	3.4	23.5	9.3	5.7	0.4	6.1	38.0	1.3
B. Croissance faible/taux d'intérêt élevé⁵														
Scénario 1	1.3	2.1	3.0	3.8	2.8	4.2	3.1	24.2	14.4	9.6	2.1	7.6	45.4	8.6
Scénario 2	1.3	2.1	3.0	3.8	0.0	3.4	3.1	24.2	13.8	9.1	0.0	6.2	42.9	6.1
Scénario 3	1.3	2.1	3.0	3.8	-2.0	2.9	3.1	24.2	12.5	8.1	-7.6	2.8	38.0	1.3

1. Les paiements de sécurité sociale représentent les versements de sécurité sociale dans l'optique des comptes nationaux plus les dépenses de consommation publique finale au titre des prestations sociales. Ils augmentent en fonction des prévisions 2004 du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (voir le tableau 3.5).
2. Dépenses publiques totales moins investissement public moins paiements de sécurité sociale (y compris les dépenses de consommation publique finale au titre des prestations sociales) moins paiements d'intérêts par l'État.
3. Côté recettes, les élasticités fiscales sont fixées à 1.1 pour les impôts directs et à 1.0 pour les impôts indirects.
4. Le taux de croissance moyenne du PIB réel pour la période 2004-14 est tiré des *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme*. Le taux de croissance pour 2005 et 2006 (2.0 pour cent en termes réels) est présumé se maintenir indéfiniment. Le taux d'intérêt réel est le « taux d'intérêt à long terme nominal » des *Perspectives* ajusté à l'aide du déflateur implicite du PIB du scénario de référence. De même, le taux d'intérêt nominal de 2.8 pour cent en 2008 et la hausse du déflateur du PIB de 0.8 pour cent sont présumés se maintenir indéfiniment.
5. Le taux de croissance potentielle du scénario de référence à moyen terme de l'OCDE pour 2004-10 est présumé se maintenir. Le taux d'intérêt réel est fixé à 3 pour cent, soit la moyenne des 15 dernières années.

Source : Office du Premier ministre et calculs de l'OCDE.

Tableau 3.4. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement
En pourcentage du PIB

	Exercice 2002 ¹	Exercice 2003 ²	Exercice 2004	Exercice 2005	Exercice 2006	Exercice 2007	Exercice 2008
Conditions macroéconomiques							
Taux de croissance du PIB réel (en pourcentage)	1.1	3.2	1.8	2.0	2.0	2.1	2.1
Taux de croissance du PIB nominal (en pourcentage)	-0.7	0.8	0.5	1.4	2.1	2.5	2.9
PIB nominal (en milliers de milliards de yens)	497.7	501.4	500.6	507.6	518.3	531.4	547.1
Taux d'inflation (pourcentage de hausse du déflateur du PIB)	-1.8	-2.4	-1.3	-0.6	0.1	0.4	0.8
Taux de chômage (en pourcentage)	5.4	5.3	5.1	5.1	4.9	4.8	4.6
Taux d'intérêt à long terme nominal (en pourcentage)		1.1	1.3	1.5	1.8	2.3	2.8
Capacité de financement (+)/besoin de financement (-) par secteur							
Administrations publiques	-8.2	-8.1	-7.4	-6.8	-6.0	-5.5	-5.1
Secteur privé	10.8	11.0	10.4	9.7	8.8	8.5	8.2
Solde avec le reste du monde	-2.6	-2.9	-3.0	-2.9	-2.8	-2.9	-3.1
Conditions budgétaires de l'administration centrale et des collectivités locales (en pourcentage du PIB)³							
Capacité de financement							
Administration centrale	-7.3	-6.7	-6.3	-6.0	-5.6	-5.1	-5.0
Collectivités locales	-0.7	-1.0	-0.5	-0.2	0.0	-0.1	0.0
Total	-8.0	-7.7	-6.9	-6.2	-5.6	-5.2	-5.0
Soldes financiers primaires							
Administration centrale	-5.8	-5.2	-5.0	-4.7	-4.1	-3.6	-3.2
Collectivités locales	0.2	-0.1	0.3	0.6	0.7	0.6	0.7
Total	-5.6	-5.4	-4.6	-4.1	-3.4	-2.9	-2.5
Encours de la dette (administration centrale et collectivités locales, en milliers de milliards de yens)							
	604.8	639.6	674.2	706.0	736.0	764.6	791.5
(en pourcentage du PIB)	121.1	128.4	134.7	139.1	142.0	143.9	144.7
Dépenses des administrations publiques (sécurité sociale incluse)							
En milliers de milliards de yens	190.1	182.1	181.4	182.5	185.5	190.0	195.8
En pourcentage du PIB	38.1	36.6	36.2	36.0	35.8	35.8	35.8

1. Données effectives, sauf pour l'encours de la dette.

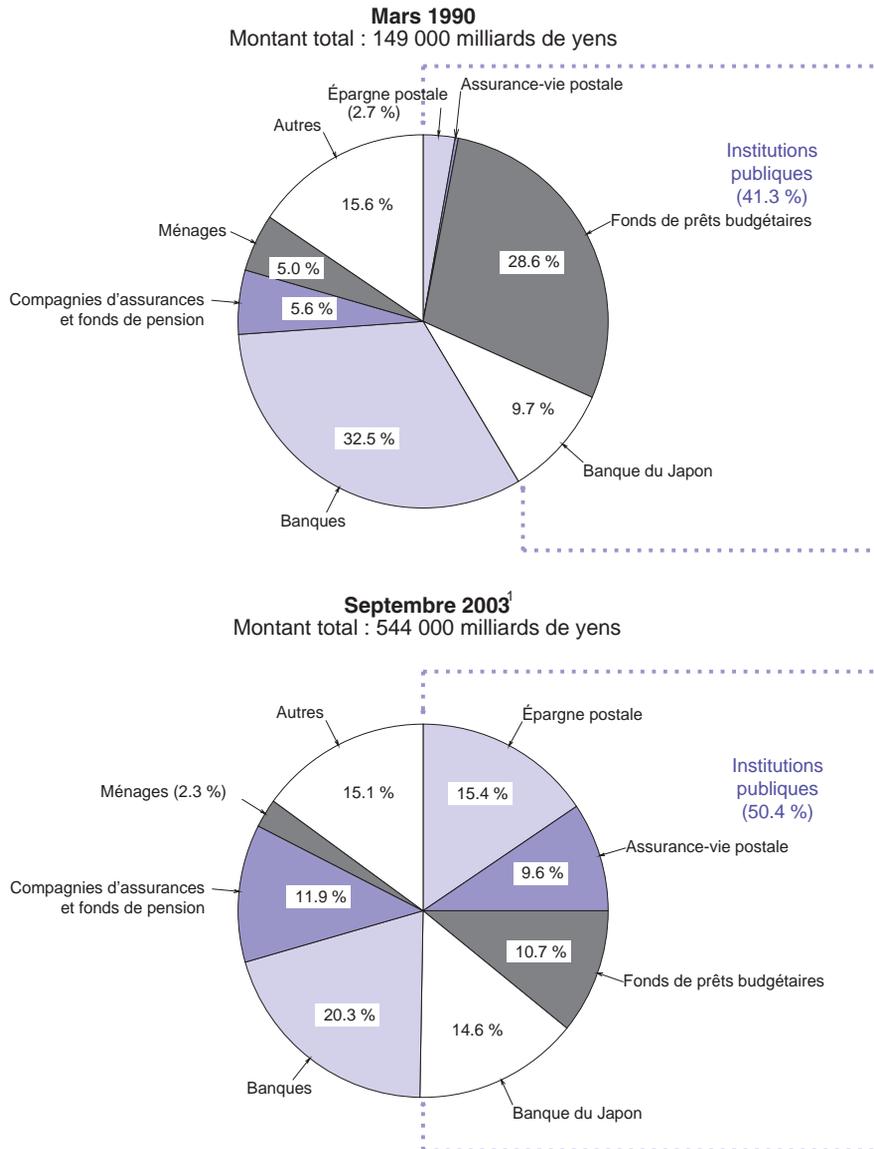
2. Les chiffres effectifs sont indiqués pour la croissance et le niveau du PIB, inflation, le taux de chômage et le taux d'intérêt nominal à long terme.

3. Un résultat négatif indique un déficit.

Source : Office du Premier ministre, Estimations de référence présentées au Conseil de la politique économique et budgétaire le 16 janvier 2004.

Travail et de la Protection sociale prévoyait que le volume total des dépenses de sécurité sociale – concernant les retraites, les soins de santé, la protection sociale et les services de soins de longue durée – croîtrait au rythme de 4.2 pour cent par an jusqu'en 2010, entraînant une augmentation de leur poids relatif de 1½ point de PIB (tableau 3.5).

La hausse des dépenses de retraite, qui représentent plus de la moitié des dépenses de sécurité sociale, sera ralentie par l'introduction d'une « indexation macroéconomique ». En principe, les pensions de retraite des personnes âgées de 65 ans et plus ont été ajustées en fonction de l'indice des prix à la consommation jusqu'en 2004. Toutefois, compte tenu de l'impact négatif de la diminution de la population d'âge actif et de l'augmentation de l'espérance de vie sur le système de retraite, la revalorisation des pensions de retraite restera inférieure à l'inflation. Plus précisément, les autorités prévoient que le taux d'augmentation moyen des pensions sera égal inférieur de 0.9 point de pourcentage à la hausse de l'indice des prix sur la période allant jusqu'à l'exercice 2025. Les pensions de retraite ne pouvant être

Graphique 3.2. **Ventilation des obligations d'État en portefeuille entre les différents secteurs**

1. Y compris les obligations PBIP, qui ont été émises pour la première fois en 2001. Bien qu'elles ne soient pas comptabilisées dans la dette des administrations publiques, pour les acquéreurs elles ne se distinguent pas des obligations publiques.

Source : Tanaka (2004).

réduites, elles resteront donc inchangées si le taux d'inflation n'excède pas 0.9 pour cent. Le niveau initial des prestations pour les nouveaux bénéficiaires sera réduit du fait de l'indexation macroéconomique. Cette nouvelle approche débouchera probablement sur une baisse du taux de remplacement assuré par les retraites, qui est actuellement de 59 pour cent du salaire moyen, et qui doit demeurer supérieur à 50 pour cent aux termes de la législation japonaise⁸. D'après les prévisions effectuées, cette réforme devrait stabiliser les dépenses de retraite aux alentours de 9 pour cent du PIB jusqu'à la fin de la décennie (tableau 3.5), dans l'hypothèse où l'inflation serait nettement positive.

Tableau 3.5. **Dépenses de sécurité sociale**

	2004		2010			
	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	Prévisions anciennes ¹		Prévisions révisées	
			En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²
Dépenses totales	86	17.0	110	18.4	105	17.6
Pensions	46	9.1	58	9.7	53	8.9
Soins de santé	26	5.1	35	5.9	34	5.7
Protection sociale	14	2.8	17	2.8	18	3.0
<i>Dont</i> : Soins infirmiers aux personnes âgées	5	1.0	8	1.3	9	1.5

1. Prévisions établies en 2002. Elles ont été révisées à la suite de réformes récentes, notamment celle du système de retraite, et de modifications des hypothèses démographiques.
2. Dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de 2.8 pour cent entre 2004 et 2010.

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

Il est probable que le Japon connaîtra une augmentation sensible de ses dépenses de santé, qui représentent le deuxième poste des dépenses de sécurité sociale malgré les réformes adoptées ces dernières années. Le gouvernement a notamment revu à la hausse la participation financière des assurés, relevé de 70 ans à 75 ans l'âge d'admission au régime de prise en charge médicale des personnes âgées⁹, et réduit les tarifs des services médicaux ainsi que les prix des médicaments. Néanmoins, le gouvernement prévoit une augmentation du volume des dépenses de 5.1 pour cent du PIB en 2004 à 5.7 pour cent en 2010 (tableau 3.5), les dépenses relatives aux personnes âgées devant représenter plus de la moitié de cette hausse. Une fois intégrées les dépenses accrues de services de soins de longue durée, les projections du gouvernement font ressortir une progression de 0.6 point de PIB des dépenses totales de sécurité sociale d'ici la fin de la décennie, malgré une stabilisation des dépenses de retraite en pourcentage du produit intérieur brut.

Dépenses publiques totales

Compte tenu du gonflement escompté de la charge d'intérêts et des dépenses de sécurité sociale, les dépenses publiques totales augmenteraient sensiblement au cours des dix prochaines années, même si toutes les autres catégories de dépenses des administrations publiques enregistraient une hausse correspondant à celle du PIB nominal. Dans l'hypothèse d'une croissance forte et de taux d'intérêt bas, les dépenses publiques totales passeraient de 36½ pour cent du PIB en 2004 à 41½ pour cent en 2014 (tableau 3.3). Une expansion économique plus lente et des taux d'intérêt plus élevés porteraient le poids des dépenses publiques à 45½ pour cent du PIB, soit un niveau nettement supérieur au plafond de 38 pour cent mentionné dans les *Orientations* à moyen terme du gouvernement. Cela tient au fait que les dépenses obligatoires correspondant aux paiements d'intérêts et au système de sécurité sociale sont plus importantes que les dépenses discrétionnaires (investissements publics et autres dépenses publiques dans le tableau 3.3). En conséquence, même si les dépenses discrétionnaires demeuraient constantes en termes nominaux au cours de la prochaine décennie, les dépenses totales enregistraient une hausse comprise entre 1.7 point et 6.1 points de PIB.

Les projets du gouvernement pour assurer la viabilité des finances publiques

Les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, qui ont vu le jour en 2002 puis ont été actualisées en 2003 et 2004, montrent une voie possible d'assainissement budgétaire, à partir de prévisions économiques (tableau 3.4). Bien qu'elles ne couvrent que la période allant jusqu'à l'exercice 2008, leur objectif final est un excédent budgétaire primaire de l'administration centrale et des collectivités locales au début des années 2010. Pour réduire le déficit, les pouvoirs publics doivent limiter leurs dépenses à un niveau proche de celui de l'exercice 2002, soit 38 pour cent du PIB pour l'ensemble des administrations publiques, jusqu'à l'exercice 2006¹⁰. Les *Orientations* prévoient un allègement du déficit budgétaire primaire de ½ point de PIB par an jusqu'à l'exercice 2008¹¹.

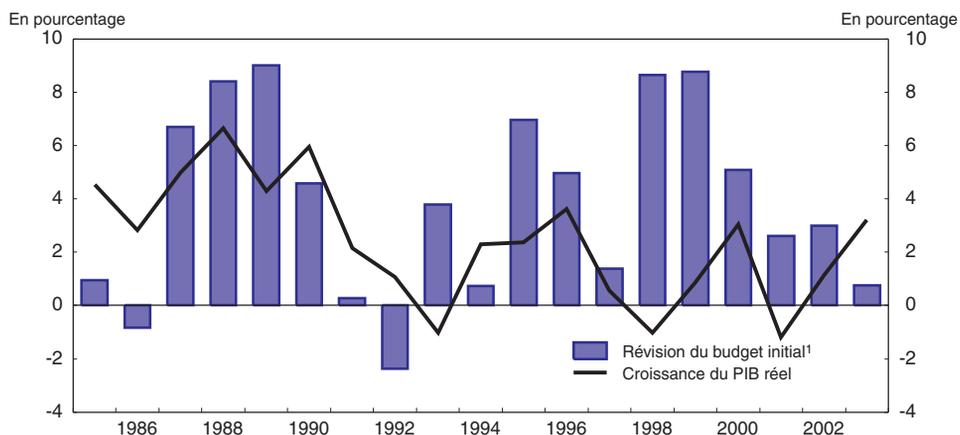
Traduire les Orientations dans les faits

Depuis l'introduction des *Orientations*, chaque budget est axé sur la limitation des dépenses¹². La politique budgétaire a pris un tour exceptionnel au cours de l'**exercice 2003**, car les dépenses n'ont pas été sensiblement revues à la hausse par le biais d'un budget supplémentaire. Il est en effet de coutume au Japon d'établir le projet de budget initial au cours de l'année précédente. Pour éviter un recul des dépenses totales, de fortes pressions politiques sont exercées vers la fin de chaque exercice en faveur d'une rallonge budgétaire, axée sur les travaux publics. Par voie de conséquence, l'élaboration d'un budget supplémentaire prévoyant des travaux publics additionnels était devenue la règle jusqu'à une date récente (graphique 3.3). Or, la loi de finances rectificative de l'exercice 2003 n'a ajouté que 200 milliards de yens aux dépenses des administrations publiques¹³, ce qui s'est traduit par un recul de 2.1 pour cent des dépenses totales par rapport à l'exercice 2002. Cela a également permis de limiter les dépenses des collectivités locales, en particulier en matière d'investissements publics, ce qui a contribué à une baisse à deux chiffres en termes réels des investissements de l'ensemble des administrations publiques au cours de l'exercice 2003.

Le gouvernement a maintenu le plafonnement des dépenses dans le budget de l'**exercice 2004**, limitant la hausse du budget initial à 0.4 pour cent par rapport à l'année

Graphique 3.3. **Budgets supplémentaires et cycle économique**

Compte général, pourcentage de variation en glissement annuel



1. La révision représente le pourcentage de variation du budget définitif par rapport au budget initial pour chaque exercice.

Source : Ministère des Finances et Office du Premier ministre.

Tableau 3.6. **Le budget de l'exercice 2004**¹

En milliers de milliards de yens, compte général de l'administration centrale

	(A) Exercice 2003 Budget initial	(B) Exercice 2003 Budget final	(C) Exercice 2004 Budget initial	Pourcentage de variation C/A	Pourcentage de variation C/B
Dépenses totales	81.8	81.9	82.1	0.4	0.2
Service de la dette	16.8	16.1	17.6	4.6	9.2
Transferts aux collectivités locales	17.4	17.4	16.5	-5.2	-5.2
Dépenses d'intérêt général ²	47.6	48.4	47.6	0.1	-1.7
<i>dont :</i>					
Investissement public ³	8.9	n.d.	8.6	-3.3	n.d.
(hors services d'intérêt public)	(8.1)	(8.3)	(7.8)	(-3.7)	(-6.0)
Dépenses obligatoires	33.2	n.d.	32.1	-3.3	n.d.
Dépenses discrétionnaires	5.5	n.d.	6.9	26.2	n.d.
Recettes totales	45.3	45.5	45.5	0.4	0.1
Impôts	41.8	41.8	41.7	-0.1	0.0
Recettes non fiscales	3.6	3.7	3.8	6.1	0.8
Emprunts (obligations publiques)	36.4	36.4	36.6	0.4	0.5

1. À l'exclusion du système de sécurité sociale.

2. Total des dépenses diminué du service de la dette et des transferts aux collectivités locales.

3. Le chiffre pour les 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.

Source : Ministère des Finances.

précédente (tableau 3.6). Cette modération des dépenses s'est accompagnée de réformes destinées à assouplir la procédure d'affectation des fonds et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques (encadré 3.2). Au chapitre des recettes, les principaux changements incluent : i) une hausse des cotisations de retraite des salariés; ii) la suppression de la déduction spéciale pour conjoint à charge accordée au titre de l'impôt sur le revenu; ainsi que iii) l'élimination de la déduction d'impôt sur le revenu accordée aux personnes âgées et la réduction des abattements concernant les prestations versées dans le cadre du système public de retraite¹⁴. L'impact global sur les recettes - 1 200 milliards de yens (¼ point de PIB) - est plutôt faible.

Après que la question eut été examinée par le Conseil de la politique économique et budgétaire, le ministère des Finances a fixé des directives pour le budget de l'exercice 2005, destinées à maintenir les dépenses totales de l'administration centrale aux alentours du niveau final escompté pour l'exercice 2004. Bien que des représentants du secteur privé au sein du Conseil aient insisté sur la nécessité de ramener les dépenses nominales sous le niveau de l'exercice 2004, cette priorité n'a pas été retenue, compte tenu de l'alourdissement du service de la dette et de la hausse des dépenses de protection sociale liées au vieillissement démographique¹⁵. Pour satisfaire à ces directives, le gouvernement réduira les dépenses de travaux publics de 3 pour cent et les autres dépenses discrétionnaires de 2 pour cent, hormis celles liées à la science et à la technologie, qui resteront inchangées. S'agissant des recettes, certaines hausses d'impôts et de cotisations de retraite décidées au cours des années précédentes prendront effet en 2005, notamment une augmentation des cotisations d'assurance-chômage et la suppression partielle de la déduction pour conjoint à charge accordée au titre de l'impôt sur le revenu. Là encore, l'impact sur les recettes reste très limité, puisqu'il représente 700 milliards de yens (0.1 point de PIB)¹⁶.

Les Orientations ont-elles effectivement contribué à l'assainissement budgétaire?

L'accent mis sur la modération des dépenses des administrations publiques a permis de les ramener de 38 pour cent du PIB en 2002 à moins de 37 pour cent en 2004 (tableau 3.1), réduction due pour l'essentiel à de fortes coupes dans les investissements publics. Parallèlement, les recettes sont restées constantes en pourcentage du PIB. Compte tenu de la diminution des dépenses, le déficit budgétaire primaire a donc été ramené de 6.4 pour cent du PIB en 2002 à un niveau estimé à 5 pour cent en 2004, le déficit global ayant connu une amélioration similaire. Le rythme de résorption du déficit est donc proche de l'objectif de réduction prévu par les *Orientations*, fixé à ½ point de PIB par an. Dans la perspective de 2005, le Secrétariat de l'OCDE table sur une baisse du déficit primaire de ¼ point de PIB, à 4.7 pour cent, en se fondant sur les mesures annoncées et sur une prévision de croissance de la production supérieure à son niveau potentiel. Si ce scénario se confirmait, l'orientation de la politique budgétaire serait globalement neutre en 2005.

Le rythme de l'assainissement budgétaire depuis 2002 est donc conforme au programme à moyen terme du gouvernement. Toutefois, au rythme actuel, il faudrait dix ans uniquement pour parvenir à équilibrer le budget primaire, ce qui ne sera peut-être pas suffisant pour stabiliser le ratio dette publique/PIB (tableau 1.4). La réalisation de ce dernier objectif pourrait en effet passer par un excédent primaire de pas moins de 2½ pour cent du PIB, suivant le niveau de la croissance et des taux d'intérêt. Compte tenu du nombre d'années consécutives de déficits qu'a connues le Japon, le ratio d'endettement public finirait par se stabiliser à un niveau sensiblement supérieur aux 163 pour cent du PIB atteints en 2004. Le service de cette dette supplémentaire pourrait représenter jusqu'à 2 pour cent du produit intérieur brut, ce qui exigerait des hausses d'impôts entraînant des pertes d'efficience.

En outre, il pourrait être judicieux de viser un excédent primaire qui soit même supérieur au niveau requis pour stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB. Compte tenu de l'ampleur de cet endettement, il serait peut-être souhaitable de réduire – et non simplement de stabiliser – le ratio dette publique/PIB afin de lisser le financement des dépenses futures liées au vieillissement et de réduire le risque d'un gonflement imprévu de la dette.

Outre l'élévation du niveau final de la dette publique, un assainissement progressif des finances publiques accroît la probabilité d'une hausse sensible de la prime de risque sur les obligations d'État, qui se traduirait par une accélération du gonflement de la dette. On ne dispose pas de données empiriques indiquant clairement quel niveau d'endettement induit une augmentation de la prime de risque et, comme indiqué plus haut, certains facteurs spécifiques au Japon tendraient à limiter cette hausse. Néanmoins, la perspective d'une augmentation de la prime de risque suscite une préoccupation croissante tandis que la dette publique grimpe vers des sommets inconnus.

Comment améliorer les Orientations?

Pour limiter la probabilité d'une hausse de la prime de risque sur la dette publique, il est essentiel que les autorités élaborent un programme crédible d'assainissement budgétaire à moyen terme. Un tel programme contribuerait à soutenir la demande privée, en restreignant l'augmentation des taux d'intérêt et le recul des prix des actifs. Dans la mesure où ce programme s'étalerait sans doute sur plus d'un cycle conjoncturel, il devrait prévoir des marges de manœuvre en cas de récession économique, tout en énonçant clairement les conditions dans lesquelles l'action des pouvoirs publics pourrait s'écarter du cap fixé par le programme (Nakazato *et al.*, 2003). Toujours est-il que les *Orientations*

économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement sont inadaptées pour plusieurs raisons¹⁷ :

- Les hypothèses sous-jacentes concernant la croissance de la production et les taux d'intérêt sont quelque peu optimistes. La relation entre le taux d'intérêt et le taux de croissance économique, que le gouvernement présume étroite, pourrait s'avérer différente.
- Les objectifs budgétaires chiffrés n'ont aucune valeur contraignante mais sont présentés uniquement à titre de référence.
- Les Orientations ne contiennent aucun objectif chiffré par catégorie de recettes. De plus, aucune modification du système d'imposition n'est spécifiée, malgré le fait que les Orientations tablent sur une hausse des recettes fiscales (voir ci-après).
- Le plafond de dépenses inclut la charge d'intérêts, alors que celle-ci n'est pas prise en compte dans l'objectif essentiel des Orientations, à savoir l'obtention d'un excédent budgétaire primaire.
- Tandis que le programme est révisé chaque année, il n'y a pas de règle d'ajustement explicite indiquant comment le programme sera modifié en cas d'évolution divergente de la situation par rapport aux hypothèses retenues dans les Orientations.
- Bien que l'objectif final d'un léger excédent budgétaire primaire au début des années 2010 figure dans le programme, celui-ci prend fin en 2008 et il n'y a qu'un nombre limité d'estimations au-delà de cette date.

En résumé, le Japon a besoin d'un programme plus concret indiquant les réductions de dépenses et les hausses d'impôts requises dans des délais précis pour combler le déficit budgétaire primaire. Un certain flou subsiste quant à l'augmentation future de la charge fiscale. La réticence des autorités à définir un programme précis d'assainissement budgétaire tient peut-être à la crainte qu'un durcissement prématuré de la politique budgétaire ne puisse saper l'expansion économique. L'expérience de l'année 1997 – marquée par un tour de vis budgétaire représentant 1¼ point de PIB, qui avait été suivi d'un renversement de la conjoncture économique en 1998 – est à l'origine de cette crainte, bien que la crise asiatique semble avoir été la principale cause de cette récession. En outre, certains persistent à penser qu'une hausse des investissements publics accélérerait la croissance économique, ce qui entraînerait une augmentation des recettes fiscales suffisante pour équilibrer le budget. Or, ce point de vue a été largement discrédité par la reprise économique actuelle, qui s'est amorcée malgré de fortes réductions des investissements publics.

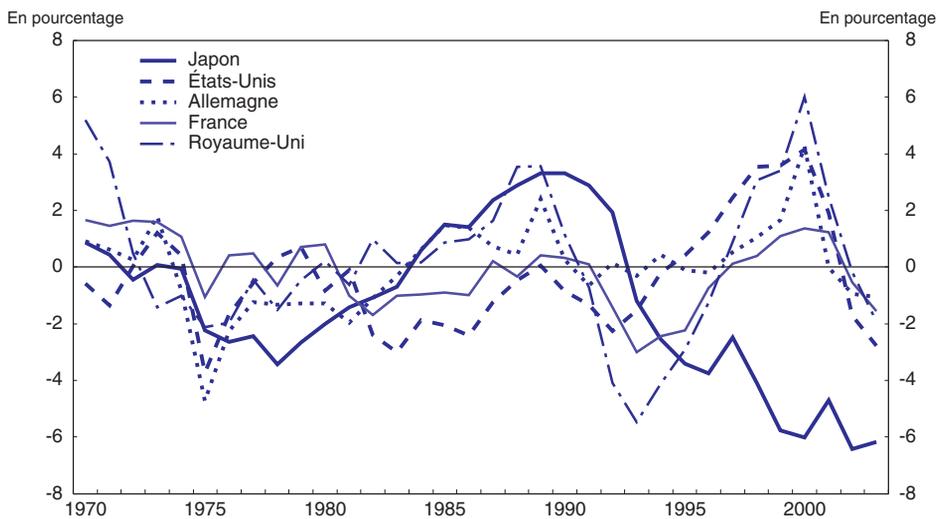
L'adoption d'un programme à moyen terme indicatif et non d'objectifs contraignants reflète peut-être aussi l'expérience acquise avec la loi de restructuration budgétaire de 1997, qui fixait des objectifs chiffrés assortis d'échéances précises¹⁸. À la suite d'un retournement de la conjoncture, cette loi a été modifiée pour permettre des augmentations de dépenses, et les échéances de réalisation des objectifs budgétaires ont été repoussées de deux ans. Ces mesures se sont toutefois révélées inadaptées, et l'application de la loi a été suspendue un an seulement après son introduction, ce qui a suscité un fort courant de scepticisme au Japon quant aux règles d'assainissement budgétaire (Tanaka, 2002). Or ce résultat s'explique par l'absence de clause dérogatoire et par le fait que les procédures budgétaires n'avaient pas été réformées (Tsuru, 2004). Cet épisode ne devrait donc pas conduire les autorités japonaises à écarter la possibilité d'adopter un programme budgétaire à moyen terme crédible, alors que l'expérience d'autres pays de l'OCDE a révélé l'importance de ce type d'instrument.

Comment d'autres pays de l'OCDE ont-ils réussi à rééquilibrer sensiblement leur budget?

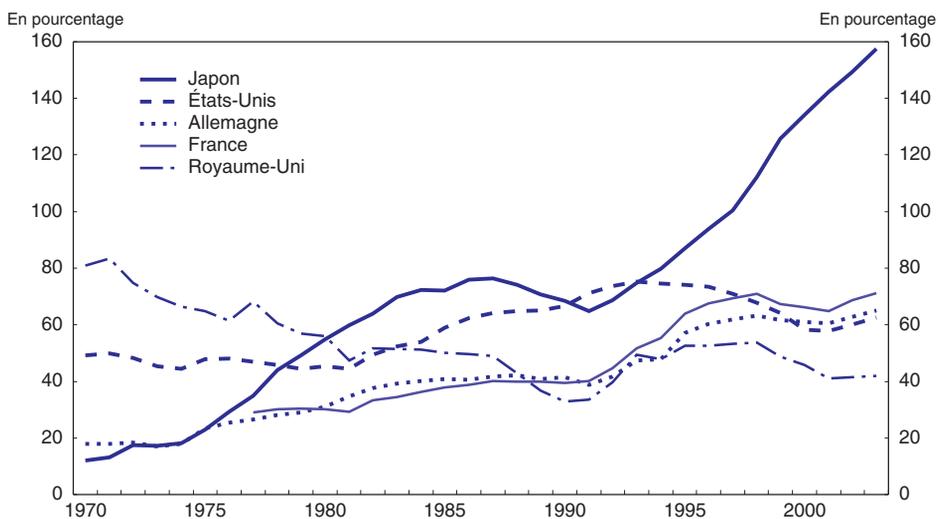
Le processus de rétablissement de l'équilibre budgétaire engagé au Japon n'en est encore qu'à ses débuts, et l'on ignore quel type de réformes serait optimal en matière de dépenses et de recettes. Avant d'examiner des options particulières, il peut être utile de se pencher sur l'expérience d'autres pays de l'OCDE. Les finances publiques des grands pays membres ont connu de fortes fluctuations ces trente dernières années (graphique 3.4). Le tableau 3.7 recense les pays de l'OCDE ayant obtenu une très nette amélioration – représentant au moins 3½ points de PIB – de leur solde budgétaire primaire, en données

Graphique 3.4. **Évolution de la situation budgétaire des grands pays de l'OCDE**

A. Solde budgétaire primaire en proportion du PIB



B. Dette publique brute en proportion du PIB



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Tableau 3.7. **Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE**
Part du PIB potentiel corrigé des fluctuations conjoncturelles

	Variation du solde primaire	Variation des dépenses courantes ¹	Variation de l'investissement public ²	Dépenses totales	Variation des recettes courantes ¹	Poste résiduel	Variation de la balance courante
Australie							
1989-93	-4.9	3.1	-0.1	3.0	-1.2	-0.7	2.8
1993-99	5.4	0.3	-0.2	0.1	4.8	0.7	-2.4
Belgique							
1990-92	-0.8	0.4	0.2	0.5	0.2	-0.4	1.3
1992-98	4.2	-0.8	-0.2	-1.0	3.5	-0.3	0.9
Canada							
1990-92	-0.9	2.0	-0.1	1.9	0.9	0.0	-0.2
1992-99	7.9	-6.1	-0.5	-6.7	0.6	0.7	3.9
Finlande							
1989-92	-1.9	4.8	0.4	5.2	2.3	0.9	0.2
1992-2000	7.1	-3.9	-1.0	-4.9	2.3	-0.1	12.2
France							
1987-93	-3.4	2.7	0.3	3.0	-0.3	-0.1	1.3
1993-97	3.4	-0.3	-0.6	-0.9	1.8	0.7	1.9
Allemagne							
1977-79	-1.4	0.0	0.1	0.1	-1.6	0.2	-1.4
1979-85	5.2	-2.9	-1.1	-4.0	0.7	0.5	3.3
Irlande³							
1980-94	12.8	-4.8	-3.3	-8.2	3.0	1.6	13.0
Italie							
1983-87	-1.9	1.0	-0.1	0.9	0.5	-1.5	-0.5
1987-97	9.9	1.4	-1.1	0.3	8.6	1.6	3.2
Japon							
1974-78	-3.6	3.3	0.9	4.2	-0.4	1.0	2.9
1978-89	6.2	1.1	-1.3	-0.2	7.0	-1.0	0.7
1992-2002	-6.9	6.2	-0.7	5.4	-2.8	1.3	0.0
Norvège							
1986-92	-7.9	6.8	0.4	7.2	-0.3	-0.5	9.6
1992-2000	6.7	-2.9	-1.1	-4.0	3.8	-1.1	11.6
Suède							
1989-93	-8.8	2.0	-0.2	1.8	-7.0	0.0	0.2
1993-98	9.6	-2.2	-0.6	-2.9	3.9	2.8	5.2
Royaume-Uni							
1989-93	-5.4	2.3	0.0	2.3	-2.4	-0.7	3.3
1993-99	7.1	-2.8	-1.0	-3.8	2.6	0.7	-0.8
États-Unis							
1989-92	-1.5	1.4	-0.1	1.3	-0.2	0.0	1.1
1992-98	5.4	-2.2	-0.5	-2.7	2.6	0.0	-1.6
Moyenne							
Phase de dégradation	-3.8	2.8	0.1	2.8	-0.9	0.0	1.6
Phase d'assainissement	7.0	-2.0	-1.0	-3.0	3.5	0.5	3.9

1. Hors intérêts versés et perçus.

2. Les données sur l'investissement public ne sont pas disponibles en termes corrigés des influences conjoncturelles.

3. Les données pour les administrations publiques ne sont pas disponibles avant 1980.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

corrigées des influences conjoncturelles. L'examen de ces données permet de faire les constatations suivantes :

- L'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire au Japon (5 points à 7½ points de PIB) n'a rien d'exceptionnel. Un certain nombre de pays ont amélioré leur solde primaire corrigé des influences conjoncturelles de plus de 6 points de PIB au cours des années 90.
- La dégradation du solde budgétaire primaire du Japon entre 1992 et 2002 est conséquente, puisqu'elle représente 7 points de PIB, mais elle s'est produite à un rythme relativement modéré. En moyenne, la phase de dégradation qu'ont traversé les 13 pays recensés dans le tableau 3.7 n'a duré que 3½ ans.
- L'augmentation moyenne du solde primaire s'établissait à 7 points de PIB sur 7 ans. Autrement dit, le rythme d'assainissement budgétaire de ces 13 pays – 1 point de PIB par an – est le double de celui envisagé dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du Japon.
- L'amélioration du solde budgétaire s'est répartie quasiment à parts égales entre réductions de dépenses (3 points de PIB) et augmentations de recettes (3.5 points de PIB), comme l'indique la dernière ligne du tableau 3.7. Chacun des 13 pays a accru ses recettes, et tous sauf deux ont comprimé leurs dépenses.

Le tableau 3.8 montre l'évolution des dépenses et des recettes par catégorie. Au cours de la phase d'assainissement, les réductions de dépenses ont touché principalement la consommation publique. Les recettes supplémentaires (partie B) ont été fournies essentiellement par les impôts directs sur les entreprises et les ménages.

Un autre trait commun des mesures d'assainissement budgétaire couronnées de succès dans la zone OCDE réside dans une amélioration du système budgétaire. De nombreux pays ont adopté des règles budgétaires ou renforcé celles qu'ils appliquaient déjà, en limitant directement les dépenses, en fixant des impératifs d'équilibre budgétaire, ou encore en plafonnant la dette. On peut notamment citer la *Budget Enforcement Act* (BEA, Loi d'orientation des finances publiques) de 1990, qui a favorisé l'assainissement budgétaire aux États-Unis jusqu'à son expiration, en 2002. Une autre caractéristique des programmes réussis d'assainissement budgétaire réside dans l'amélioration du rapport coût-efficacité des programmes publics, via la réforme des pratiques de gestion et le recours aux mécanismes du marché (Joumard *et al.*, 2004). Il est notamment nécessaire de retenir un horizon prévisionnel plus lointain, afin de prendre en compte correctement les futurs coûts liés aux programmes de dépenses actuels. Ainsi, les Pays-Bas et la Suède ont tous deux adopté des cadres budgétaires pluriannuels au cours des années 90. Si les stratégies mises en œuvre diffèrent suivant les pays, l'élément essentiel commun aux processus d'assainissement budgétaire réussis est un engagement politique fort en faveur de cet objectif.

La plupart des épisodes d'assainissement budgétaire se sont accompagnés d'une augmentation de l'excédent des paiements courants, qui s'est établie en moyenne à 4 points de PIB (tableau 3.7). Néanmoins, dans certains pays, comme les États-Unis, un recul de l'épargne privée a entraîné une dégradation de la position extérieure parallèlement à la réduction du déficit budgétaire. Dans le cas du Japon, l'ampleur de l'allègement du déficit budgétaire nécessaire pourrait gonfler l'excédent de ses paiements courants, dont le poids déjà considérable atteignait 3½ pour cent du PIB en 2004. L'apparition de volumineux déficits publics au cours de la seconde moitié des années 90 a été compensée par une hausse de l'épargne du secteur des entreprises, tandis que l'excédent des paiements courants japonais est demeuré stable, à un niveau moyen de 2¼ pour cent du PIB (graphique 3.5). Pour que le

Tableau 3.8. Contributions des différentes catégories de recettes et de dépenses aux épisodes d'assainissement budgétaire

En pourcentage du PIB

	Total	Consommation publique	Investissement public	Paiements de sécurité sociale	Autres
A. Variation des dépenses (hors intérêts versés)					
Australie					
1989-93	5.5	1.3	-0.1	2.6	1.7
1993-99	-3.0	-1.3	-0.2	-0.6	-0.9
Belgique					
1990-92	1.9	0.8	0.2	0.6	0.3
1992-98	-0.6	0.0	-0.2	-0.7	0.4
Canada					
1990-92	4.7	1.8	-0.1	2.6	0.4
1992-99	-9.3	-5.2	-0.5	-2.5	-1.2
Finlande					
1989-92	17.1	5.2	0.4	8.8	2.7
1992-2000	-14.3	-4.7	-1.0	-5.9	-2.7
France					
1987-93	2.7	1.4	0.3	1.3	-0.3
1993-97	-0.3	-0.3	-0.6	0.2	0.3
Allemagne					
1977-79	-1.6	0.1	0.1	-0.8	-0.9
1979-85	-2.0	0.3	-1.1	-0.6	-0.7
Irlande					
1980-94	-5.9	-1.8	-3.3	0.4	-1.2
Italie					
1983-87	0.8	0.5	-0.1	-0.3	0.7
1987-97	-0.9	-1.0	-1.1	2.4	-1.2
Japon					
1974-78	3.1	0.8	0.9	2.4	-0.9
1978-89	0.2	-0.2	-1.3	0.9	0.8
1992-2002	7.3	4.3	-0.7	3.7	0.1
Norvège					
1986-92	8.9	3.0	0.4	4.1	1.4
1992-2000	-12.2	-3.6	-1.1	-3.5	-3.9
Suède					
1989-93	9.5	3.1	-0.2	3.8	2.8
1993-98	-12.0	-1.9	-0.6	-3.9	-5.5
Royaume-Uni					
1989-93	6.2	1.0	0.0	4.2	1.1
1993-99	-6.2	-2.1	-1.0	-2.6	-0.5
États-Unis					
1989-92	2.5	0.1	-0.1	2.0	0.5
1992-98	-3.5	-2.2	-0.5	-0.6	-0.1
Moyenne					
Phase de dégradation	5.3	1.8	0.1	2.7	0.7
Phase d'assainissement	-5.4	-1.8	-1.0	-1.3	-1.3

Tableau 3.8. Contributions des différentes catégories de recettes et de dépenses aux épisodes d'assainissement budgétaire (suite)

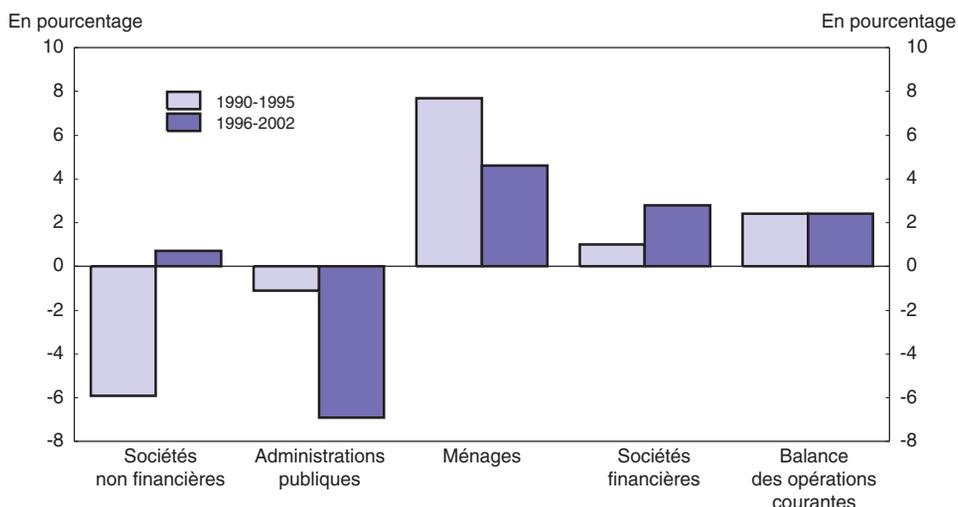
En pourcentage du PIB

	Total	Impôts directs sur les ménages	Impôts directs sur les entreprises	Impôts indirects	Recettes du système de sécurité sociale	Autres
B. Variation des recettes (hors intérêts perçus)						
Autriche						
1989-93	-0.4	-1.8	-0.1	-0.4	0.0	1.8
1993-99	3.8	1.5	0.9	0.8	0.0	0.6
Belgique						
1990-92	0.1	-0.3	-0.5	0.0	0.9	0.1
1992-98	3.4	0.9	1.9	1.1	-0.4	0.0
Canada						
1990-92	1.6	-0.3	-0.4	1.0	0.7	0.5
1992-99	0.4	-0.2	2.1	-1.5	-0.3	0.4
Finlande						
1989-92	4.0	-0.4	0.2	-1.0	3.1	2.1
1992-2000	1.3	0.2	4.5	-1.3	-2.3	0.1
France						
1987-93	-0.5	0.6	-0.6	-0.8	0.3	0.0
1993-97	2.8	0.6	0.6	1.3	-0.5	0.8
Allemagne						
1977-79	-1.5	-0.7	-0.3	0.4	-0.1	-0.8
1979-85	1.2	0.2	0.1	-0.7	0.8	0.8
Irlande						
1980-94	4.1	1.9	1.7	-0.5	1.2	-0.3
Italie						
1983-87	-0.6	-0.1	0.7	0.2	-0.7	-0.7
1987-97	9.3	1.9	1.5	3.0	1.4	1.5
Japon						
1974-78	-0.2	-0.7	-1.1	-0.1	1.5	0.2
1978-89	6.9	2.1	2.0	1.0	1.2	0.6
1992-2002	-1.1	-2.7	-1.9	0.5	1.9	1.0
Norvège						
1986-92	0.0	0.8	0.2	-2.3	-0.9	2.3
1992-2000	6.1	0.0	5.4	-1.7	-2.1	4.6
Suède						
1989-93	-6.4	-3.9	-0.7	-0.9	-1.0	0.1
1993-98	3.1	1.1	0.8	0.3	1.2	-0.3
Royaume-Uni						
1989-93	-2.8	-0.6	-2.1	0.1	-0.2	-0.1
1993-99	2.7	0.7	1.7	0.9	-0.2	-0.4
États-Unis						
1989-92	0.2	-0.7	-0.3	0.4	0.2	0.7
1992-98	2.3	2.1	0.5	-0.3	0.0	0.1
Moyenne						
Phase de dégradation	-0.6	-0.8	-0.5	-0.2	0.4	0.6
Phase de raffermissement	3.7	1.0	1.8	0.2	0.0	0.7

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Graphique 3.5. Soldes épargne-investissement par secteur

En pourcentage du PIB



Source : Office du Premier ministre et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

solde des paiements courants demeure inchangé, il faudrait qu'une réduction de la désépargne publique au cours de la prochaine décennie soit compensée par une baisse de l'épargne du secteur privé. Une partie de cet ajustement pourrait résulter d'une nouvelle baisse du taux d'épargne dans le secteur des ménages, encore que celui-ci ait déjà fortement diminué. Une part plus importante du recul de l'épargne du secteur privé pourrait trouver sa source dans une hausse des investissements du secteur des entreprises. Cela souligne à quel point il est important de créer des conditions propices à l'investissement privé au Japon.

La marge de réduction des dépenses publiques

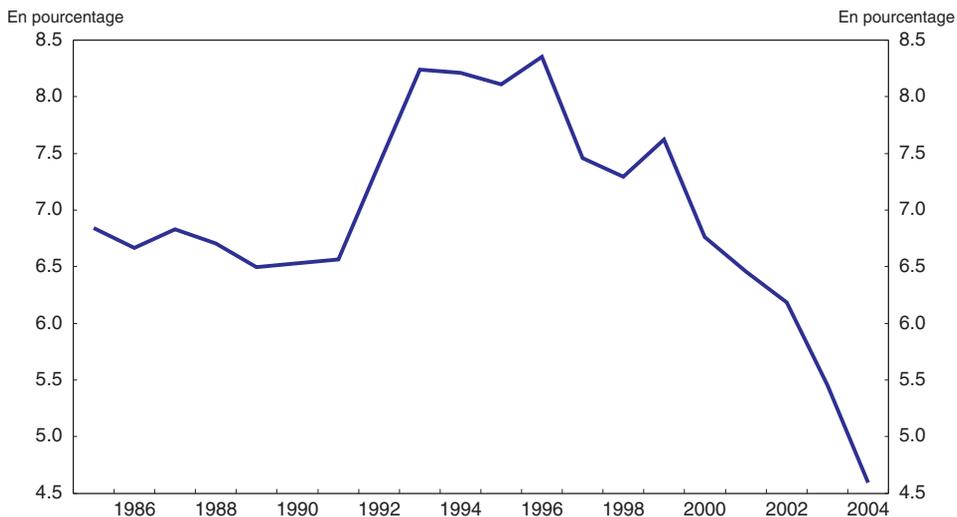
L'analyse précédente laisse à penser que pour assurer la viabilité budgétaire, les administrations publiques devront réduire leurs dépenses et accroître leurs recettes. S'agissant des premières, il sera difficile de réduire les dépenses totales compte tenu de l'augmentation prévue de la charge d'intérêts et des dépenses de sécurité sociale. Comme indiqué plus haut, un gel de toutes les autres catégories de dépenses en termes nominaux, y compris des investissements publics, serait nécessaire pour maintenir les dépenses aux environs du plafond de 38 pour cent du PIB fixé par les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme*¹⁹, en partant de l'hypothèse d'un taux d'intérêt à long terme et d'une croissance s'établissant à 2.8 pour cent en termes nominaux (tableau 3.3). Dans des conditions macroéconomiques moins favorables (scénario B), cette approche se traduirait par un gonflement des dépenses équivalent à 6 points de PIB. En conséquence, des coupes significatives dans les dépenses discrétionnaires seront probablement nécessaires. Elles pourraient être obtenues en réduisant les investissements publics et en améliorant les procédures budgétaires, de manière à renforcer l'efficacité des programmes de dépenses (encadré 3.2). En outre, de nouvelles réformes du système de sécurité sociale sont nécessaires pour limiter le gonflement des dépenses lié au vieillissement.

Ramener les investissements publics au niveau de la moyenne OCDE

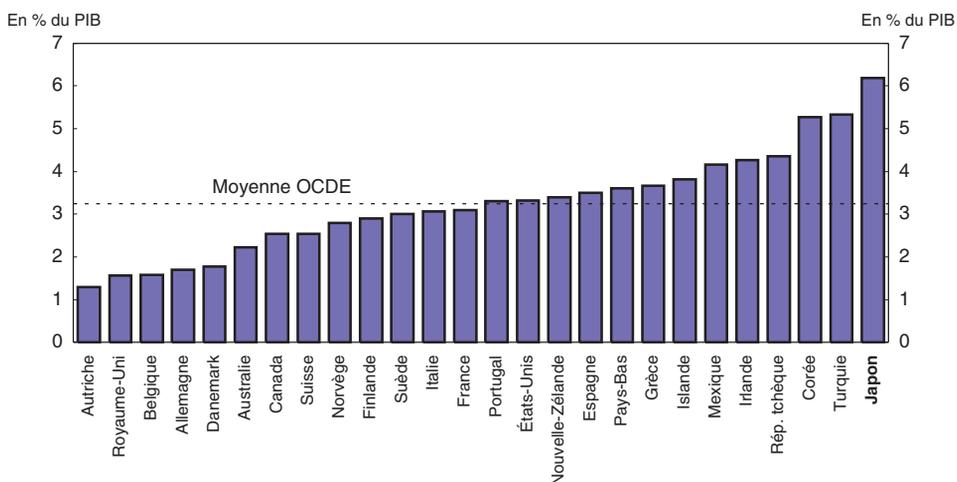
Les autorités disposent apparemment de marges de manœuvre pour réduire encore les investissements publics, qui se caractérisent dans une large mesure par une faible efficacité. Des coupes claires les ont ramenés à moins de 5 pour cent du PIB en 2004, alors qu'ils avaient atteint le niveau record de 8 pour cent au cours des années 90, à la suite de plans de relance économique de grande envergure (graphique 3.6). Selon les prévisions du Secrétariat de l'OCDE, ils devraient continuer à baisser jusqu'aux alentours de 4 pour cent du PIB au cours de l'exercice budgétaire 2006. La stabilisation des investissements en termes nominaux réduirait leur poids à environ 3¼ pour cent du PIB – niveau proche de la moyenne des pays de l'OCDE – en 2014 (tableau 3.3). Un tel objectif de dépenses sera toutefois difficile à atteindre, étant donné le coût d'entretien croissant d'un stock de capital public qui s'est fortement

Graphique 3.6. Investissement public

A. Investissement public au Japon en proportion du PIB



B. Comparaison internationale de l'investissement public, 2002



Source : OCDE, Perspectives économiques, n° 76.

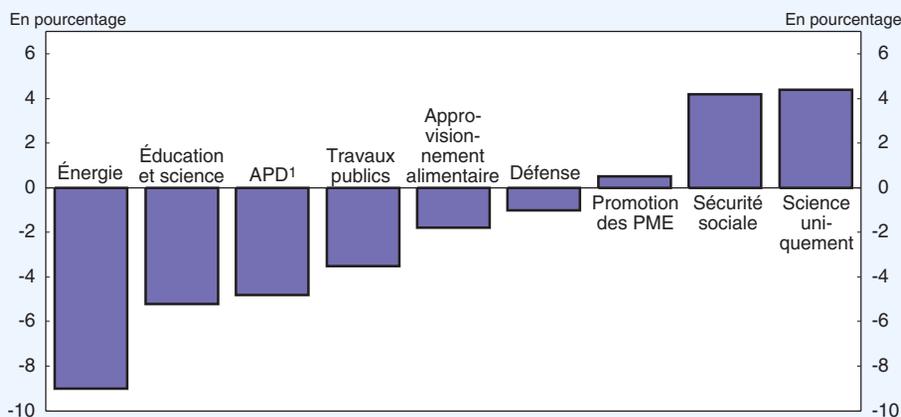
Encadré 3.2. Les réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques

Les effets limités qu'ont eu de nombreux plans de relance budgétaire sur l'économie au cours des dix dernières années ont suscité des interrogations quant à l'efficacité des dépenses publiques. Il est plus important que jamais d'améliorer les résultats des programmes publics, étant donné les nouvelles pressions liées au vieillissement démographique qui s'exercent sur les dépenses publiques, et la nécessité de modérer les dépenses afin de réduire le déficit budgétaire de l'État. En résumé, pour atteindre les objectifs fixés par les autorités et renforcer le potentiel de croissance du Japon, tout en assainissant les finances publiques, il faudra améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses.

Le gouvernement a récemment adopté des réformes concernant le système des dépenses publiques. Depuis l'exercice 2003, le ministère des Finances peut autoriser les ministères qui le demandent à revoir à la hausse certaines dépenses dans des proportions pouvant aller jusqu'à 20 pour cent, ce qui leur offre une plus grande latitude pour concentrer les ressources sur des projets plus productifs. En conséquence, davantage de fonds ont été attribués à des domaines prioritaires, tels que la sécurité sociale ou la science et la technologie, tandis que d'autres postes de dépenses ont subi des coupes, notamment les travaux publics, l'agriculture et l'énergie (graphique 3.7). La hiérarchisation des priorités a

Graphique 3.7. Une répartition plus souple des dépenses publiques

Pourcentage de variation dans le budget 2004



1. Aide publique au développement.

Source : Ministère des Finances.

également été accentuée au niveau de chaque poste budgétaire. Pour les investissements publics, par exemple, des ressources ont été redistribuées en faveur de projets plus productifs, concernant notamment les transports urbains et les aéroports, au détriment d'autres infrastructures, situées dans des régions rurales. En outre, le gouvernement a introduit une certaine flexibilité dans la procédure classique consistant à établir un budget annuel sur la base des demandes de crédits de chaque ministère. Cette budgétisation sur un an peut être une source d'inefficacité, en encourageant les ministères à épuiser les crédits qui leur ont été alloués avant la fin de chaque exercice budgétaire, indépendamment de la pertinence de ces dépenses (Tsuru, 2004). Une budgétisation flexible sur une période pluriannuelle est mise en place pour certains projets pilotes dits « modèles », et les ministères

Encadré 3.2. **Les réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques** (suite)

ministères sont autorisés à collaborer sur certains projets dans le cadre de « groupes d'orientation ». Dix projets modèles et dix groupes d'orientation ont été créés pour l'exercice budgétaire 2004, et d'autres devraient voir le jour sur l'exercice 2005. Ces réformes sont de nature à renforcer l'efficacité des dépenses publiques, mais elles ne sont encore qu'au stade de l'expérimentation, et leurs effets sur le budget global restent limités.

Une autre priorité est d'exiger une évaluation plus rigoureuse des programmes de dépenses. Le ministère des Finances insiste maintenant pour que les ministères joignent à leurs demandes de crédits des évaluations de leurs dépenses, afin de lui faciliter la tâche en matière de sélection des dépenses. Il est important que soit établie une procédure normalisée pour ces évaluations. Chacune d'elle devrait en particulier inclure une évaluation objective réalisée par une partie tierce, qui soit de préférence un utilisateur du service examiné.

Il est également essentiel de réformer les comptes spéciaux, qui sont situés en dehors du périmètre du compte général de l'administration centrale. Dans la mesure où ces comptes sont généralement dotés de leurs propres ressources financières, les autorités concernées ont tendance à engager des dépenses sans se soucier de leurs retombées. De plus, les transactions financières complexes entre le compte budgétaire général et ces comptes spéciaux ont nui à la transparence des comptes publics. Le gouvernement a entrepris diverses réformes dans ce domaine, telles que la suppression du compte spécial relatif aux établissements d'enseignement nationaux, la simplification du compte spécial d'assurance des salariés, et la réduction du transfert effectué du compte général vers le compte spécial du pétrole et de l'énergie. Ces mesures sont opportunes, mais il conviendrait d'engager une réforme plus approfondie, qui consisterait à réexaminer la raison d'être de chacun des comptes spéciaux et à réduire les ressources qu'ils empruntent sur le compte général, tout en renforçant la transparence de leur situation financière. De manière générale, les dépenses alimentées par les comptes spéciaux devraient être contrôlées de manière aussi minutieuse que les dépenses générales de l'administration centrale.

accru²⁰. À supposer que les investissements publics soient gelés à leur niveau actuel, ces coûts enregistreraient une augmentation comprise entre 20 et 30 pour cent de 2000 à 2020, ce qui porterait leur poids à environ 30 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques d'investissement (Institut de recherche sur la construction et l'économie, 2001). Toute la difficulté sera donc de continuer à investir dans des projets d'infrastructures productives qui stimuleront la croissance économique et à éviter les problèmes de sécurité liés au vieillissement des installations, tout en modérant les dépenses totales d'investissement. Il est par conséquent essentiel d'améliorer encore la répartition des ressources entre les différents secteurs et régions, ainsi que de promouvoir l'utilisation de méthodes efficaces en matière de gestion et de marchés publics. Cela vaut tout particulièrement pour les collectivités locales, étant donné le rôle prédominant qu'elles jouent sur le plan des investissements publics (voir le chapitre 4) et dans les entreprises publiques²¹.

Réformer le système de sécurité sociale pour limiter l'augmentation des dépenses liées au vieillissement

Les soins de santé et les services de soins de longue durée sont probablement les deux postes de dépenses de sécurité sociale qui connaîtront les hausses les plus fortes (tableau 3.5). Pour limiter le gonflement des dépenses, il importe de permettre au secteur privé de jouer un rôle accru dans ces secteurs « régis par l'État », ce qui constitue un objectif essentiel du dernier Plan triennal pour la promotion de la réforme de la réglementation (voir le chapitre 5). Ainsi, les entreprises privées ne sont pas autorisées à gérer des structures de soins infirmiers, sauf dans certaines zones spéciales. En outre, les entreprises du secteur privé devraient être autorisées à entrer dans le secteur des soins de santé.

Un certain nombre de réformes complémentaires doivent être engagées par les pouvoirs publics pour contenir la hausse des dépenses de santé. L'un des facteurs qui contribuent à cette augmentation est la faiblesse de la participation financière des personnes âgées, qui encourage un recours excessif aux soins et une « hospitalisation sociale »²². Il est nécessaire de réformer le système de paiement à l'acte, notamment en alignant davantage les tarifs sur les coûts effectifs. Un autre point clé consisterait à permettre une application partielle du système public d'assurance-maladie dans les cas où des traitements médicaux couverts et non couverts sont dispensés simultanément, mesure qui pourrait en fait réduire les dépenses publiques de santé²³.

Les dépenses totales du régime d'assurance-soins de longue durée, mis en place en 2000, augmentent au rythme de 10 pour cent par an, ce qui laisse à penser que le système actuel n'est pas viable. La moitié des recettes proviennent de personnes de plus de 40 ans, âge d'admission au bénéfice de ce dispositif, tandis que l'administration centrale et les collectivités locales fournissent le reste. En 2005 seront examinées un certain nombre de propositions de réformes destinées à maîtriser les coûts, telles que l'abaissement de l'âge d'accès à cette couverture, le relèvement à 20 ou 30 pour cent du taux du ticket modérateur, aujourd'hui égal à 10 pour cent, et la réduction de l'éventail de services couverts par l'assurance.

S'agissant du système de retraite, l'introduction d'une « indexation macroéconomique » en 2004, qui permettra au taux de remplacement de baisser jusqu'à 50 pour cent, s'est accompagnée d'une hausse progressive du taux de cotisation, dont la moitié est à la charge des employeurs, de 13.58 pour cent à 18.3 pour cent en 2017²⁴. Cette augmentation est nécessaire en raison du vieillissement démographique et de la diminution de la population d'âge actif, ainsi que du recul de la proportion d'ayants droit qui contribuent au financement du système de retraite²⁵. Pour compenser ces déficits croissants, la subvention de l'État concernant la pension de base sera portée d'un tiers des dépenses totales aujourd'hui à la moitié d'ici 2009, cette contribution étant financée par les recettes fiscales générales.

La réforme de 2004 représente un pas dans la bonne direction, et semble assurer la viabilité du système de retraite, sur la base des hypothèses actuelles. Toutefois, d'autres actions s'imposent. Le scepticisme de l'opinion publique quant à la viabilité du système reste fort, comme l'indique l'augmentation de la proportion de cotisations retraite non acquittées, qui est passée de moins de 15 pour cent au début des années 90 à 37 pour cent en 2003. Selon divers sondages d'opinion, la population pense que le système est inefficace et injuste (Nikkocitigroup, 2004). Une des raisons de cette situation réside dans le fait que les prévisions à long terme concernant le système de retraite reposent sur des

hypothèse relativement favorables; le rythme de progression du vieillissement démographique est en effet plus rapide que prévu, tandis que le taux de défaut de cotisation visé a été fixé à 20 pour cent, soit un niveau déjà nettement inférieur à celui de 2003. Il est peu probable que la décision de relever le taux des cotisations encourage les assurés à respecter davantage leurs obligations de cotisation, et elle peut avoir un impact négatif sur les incitations au travail. Qui plus est, aucune décision n'a été prise sur le financement de l'augmentation de la contribution de l'État aux retraites après 2004.

Le système de retraite actuel se caractérise par un transfert significatif de revenus des actifs qui exercent aujourd'hui un emploi vers la génération actuelle de personnes âgées, alors que les premiers ne bénéficieront pas d'un transfert similaire après leur cessation d'activité. Outre les pensions de retraite, plusieurs facteurs contribuent à maintenir le niveau de vie des retraités à un niveau similaire à celui des ménages de la tranche d'âge 20-59 ans (voir l'Étude de 2003). *Premièrement*, le système d'imposition favorise les personnes âgées par le biais d'importantes déductions liées à l'ancienneté. *Deuxièmement*, les personnes âgées ont accumulé une grande quantité d'épargne et d'actifs, qui finance environ un quart de leur consommation. Le rythme des prélèvements sur les actifs financiers est lent, puisqu'il s'établit aux alentours de 2½ pour cent par an; il faudrait donc que les retraités vivent 40 années de plus pour épuiser ces réserves, soit une durée nettement supérieure à l'espérance de vie à cet âge. De ce fait, les legs sont très importants. En outre, le système d'aide sociale assure un niveau de consommation de base à tous les retraités. Au total, environ 5 pour cent des ménages âgés reçoivent des compléments de retraite au titre de l'aide sociale. En résumé, le système de retraite enregistre des déficits qui doivent être financés par des subventions accrues de l'État et par des hausses des taux de cotisation. Il faudrait réformer le système en plafonnant les taux de cotisation et en laissant le niveau des prestations s'ajuster aux évolutions économiques et démographiques, même si le taux de remplacement baisse davantage qu'on ne le prévoit à l'heure actuelle.

Comment accroître les recettes publiques

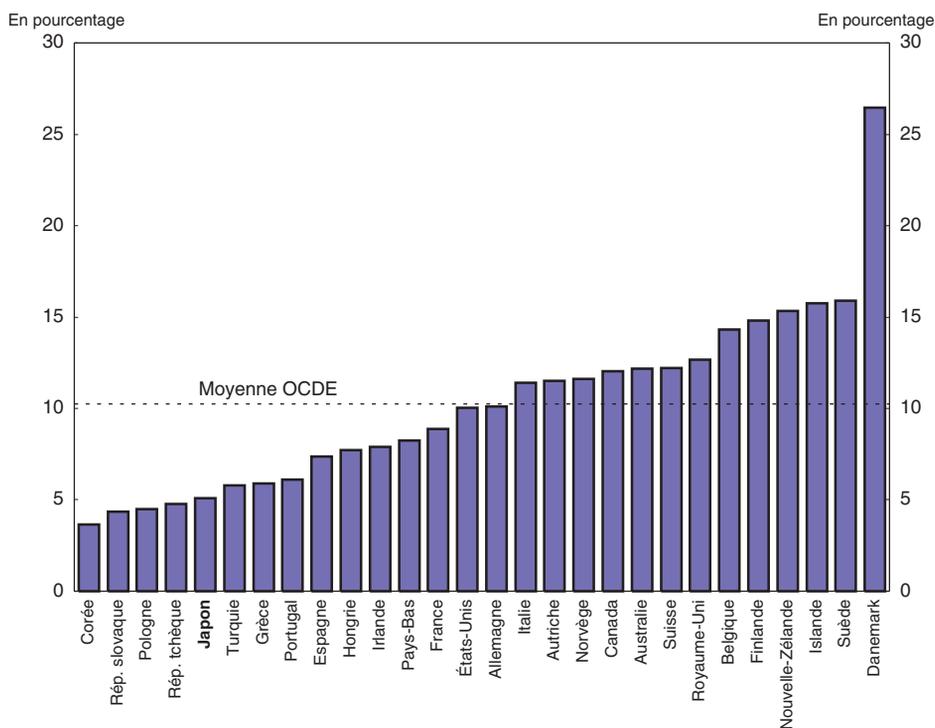
Comme indiqué plus haut, il ne sera pas facile de maintenir les dépenses au niveau actuel en pourcentage du PIB au cours des dix prochaines années. Néanmoins, le gouvernement devrait viser cet objectif – voire une réduction du ratio dépenses/PIB – afin de limiter les besoins de recettes supplémentaires. Il serait cependant irréaliste d'escompter que les réductions de dépenses représenteront une forte proportion de la variation de 5-7½ points de PIB du solde budgétaire primaire qui est nécessaire pour parvenir à la viabilité budgétaire, ce qui implique qu'une augmentation des recettes fiscales est inévitable. Celle-ci passera par un élargissement de l'assiette fiscale et par une hausse des taux d'imposition. Si les pouvoirs publics maintiennent le cap actuel, en limitant les dépenses au niveau de l'exercice 2002 et en repoussant à plus tard toute hausse significative des recettes, il en résultera une croissance explosive de la dette publique²⁶.

Un élargissement de la base d'imposition est nécessaire

Des données empiriques tendent à indiquer qu'un élargissement de l'assiette fiscale est plus efficace qu'une hausse de taux d'imposition pour assainir les finances publiques (Nalazato et al., 2003). Au Japon, l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été réduite par diverses déductions. En fait, depuis les années 80, la part imposable du revenu des ménages est restée inférieure à 50 pour cent, soit un niveau relativement bas (Bureau du Conseil des ministres, 2002)²⁷. En conséquence, les impôts sur le revenu des

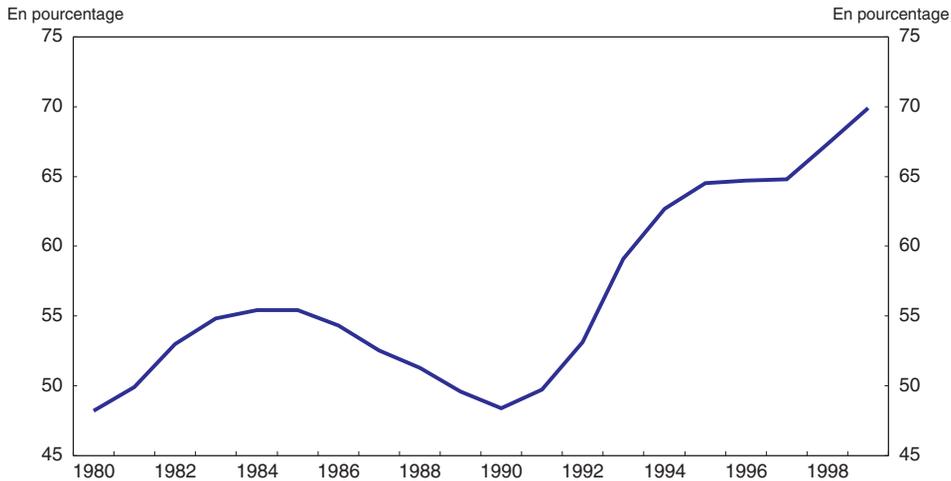
Graphique 3.8. Recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

En pourcentage du PIB, 2002

Source : OCDE, *Perspective économiques de l'OCDE*, n° 76.

personnes physiques, y compris ceux prélevés par les collectivités locales, ne représentent que 5 pour cent du PIB, soit la moitié de la moyenne OCDE (graphique 3.8). D'après ses propres estimations, l'administration centrale pourrait accroître ses recettes d'impôt sur le revenu de pas moins de 50 pour cent, en supprimant les déductions relatives aux charges sociales (2 800 milliards de yens de recettes supplémentaires), l'abattement à la base (2 000 milliards de yens), la déduction pour charges de famille (1 700 milliards de yens) et l'abattement à la base pour conjoint à charge (700 milliards de yens).

Les efforts déployés par le gouvernement pour élargir la base d'imposition n'en sont encore qu'à leurs débuts, avec l'élimination de la déduction spéciale pour conjoint à charge en 2004. Cette mesure devrait être suivie par la suppression de l'abattement à la base pour conjoint à charge, ce qui devrait aussi encourager l'activité féminine (voir le chapitre 6)²⁸. L'élimination de l'exonération uniforme appliquée à l'impôt sur le revenu perçu par l'administration centrale, qui avait été introduite en 1999, gonflerait les recettes publiques de 2 500 milliards de yens (0.5 point de PIB)²⁹. Cette exemption fiscale réduit globalement de 20 pour cent le montant des impôts à acquitter par les contribuables. La Commission des impôts étudie actuellement la possibilité de revoir à la baisse cette exonération ou de la supprimer. Par ailleurs, une réduction des déductions fiscales accordées au niveau national se traduit par un élargissement de l'assiette de la taxe de résidence sur les particuliers (un impôt local sur le revenu des personnes physiques) au niveau des préfectures et des communes, source de nouvelles recettes fiscales supplémentaires.

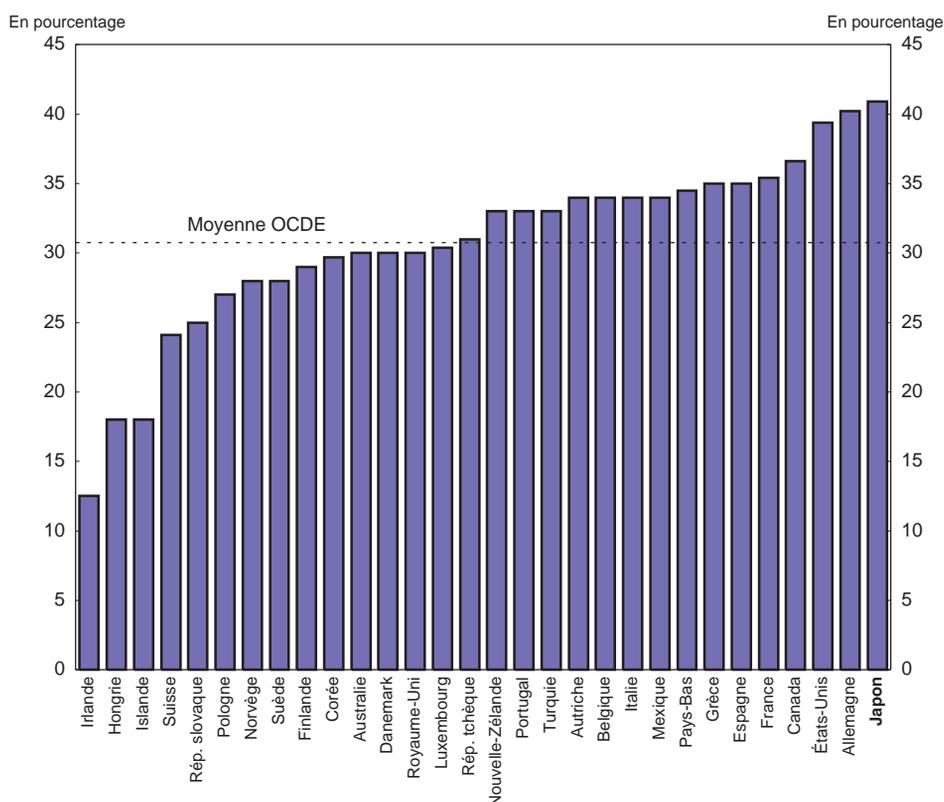
Graphique 3.9. **Proportion d'entreprises déficitaires au sens du code des impôts national**

Source : Ministère des Finances.

La proportion d'entreprises déficitaires – au sens du code des impôts – donc non assujetties à l'impôt sur les sociétés aux niveaux national et préfectoral, a grimpé à près de 70 pour cent ces dernières années, reflétant un fléchissement prolongé de l'activité économique (graphique 3.9). Néanmoins, même au plus fort de la période de bulle économique, en 1990, la moitié seulement des entreprises acquittaient des impôts sur les sociétés, ce qui laisse à penser que la définition du revenu imposable des entreprises est trop étroite. Le gouvernement a introduit une base d'imposition normalisée pour l'impôt préfectoral sur les entreprises, qui va contraindre les sociétés déficitaires à assumer une charge fiscale plus lourde (voir le chapitre 4). Une méthode plus judicieuse consisterait à éliminer les exemptions fiscales, notamment les déductions spéciales destinées à promouvoir le développement de secteurs ou de régions spécifiques. Après l'introduction d'un crédit d'impôt pour investissement dans la recherche-développement en 2003, le montant des recettes perdues du fait des déductions spéciales accordées au titre de l'impôt national sur les sociétés est passé de 400 milliards à 1 700 milliards de yens (0.3 pour cent du PIB).

Des hausses d'impôts sont également indispensables

S'il est important d'élargir la base d'imposition, le surcroît de recettes qui pourrait en résulter ne suffirait pas à combler l'écart avec les dépenses publiques. En outre, des pressions politiques fortes s'exercent contre l'élimination d'exemptions fiscales spécifiques. Un relèvement des taux d'imposition sera donc probablement inévitable. L'impôt sur le revenu des personnes physiques semble tout désigné pour une hausse de taux. Néanmoins, en application de la « Triple réforme », qui vise à renforcer l'autonomie des collectivités locales, une réduction des dotations de l'administration centrale doit être compensée par une augmentation du pouvoir d'imposition des collectivités locales (voir le chapitre 4). Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement s'est engagé à transférer 3 000 milliards de yens (0.6 pour cent du PIB) de recettes fiscales de l'administration centrale aux collectivités locales d'ici 2008, essentiellement en réduisant l'impôt national sur le revenu des personnes physiques, et en relevant les impôts locaux. La proposition de fondre les trois taux de la taxe de résidence sur les particuliers en un seul ne simplifie pas la situation. La complexité du

Graphique 3.10. Taux d'imposition des sociétés en 2003¹

1. Taux d'imposition légaux combinés de l'administration centrale et des administrations infranationales.
 Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et enquête de KPMG sur les taux d'imposition des sociétés.

programme de réformes actuel rend pour le moment difficilement envisageable une hausse du taux d'imposition du revenu des personnes physiques.

Le taux de l'impôt national sur les sociétés, qui représente un cinquième des recettes fiscales nationales totales, a été ramené de 34,5 pour cent à 30 pour cent en 1999. Toutefois, si l'on inclut les impôts prélevés par les collectivités locales, en 2003 ce taux était supérieur à 40 pour cent, soit le niveau le plus élevé de la zone OCDE (graphique 3.10). Le secteur des entreprises exerce des pressions pour que soit abaissé le taux d'imposition des sociétés, afin de renforcer la compétitivité internationale des entreprises japonaises.

Une autre source essentielle de recettes fiscales nationales réside dans l'impôt sur la consommation (taxe sur la valeur ajoutée), qui représente plus d'un cinquième des recettes fiscales nationales. À 5 pour cent, son taux est sensiblement inférieur à ceux appliqués dans les pays européens. Compte tenu des marges de manœuvre limitées dont disposent les autorités pour augmenter le poids de la fiscalité directe, l'impôt sur la consommation semble être l'instrument fiscal le plus approprié pour accroître les recettes publiques. De fait, la Commission des impôts a indiqué que son taux devrait être porté à des niveaux à deux chiffres dans l'avenir. Une hausse d'un point de pourcentage de l'impôt sur la consommation se traduit par un supplément de recettes fiscales de 2 400 milliards de yens (0,5 point de PIB). L'annonce d'un calendrier d'augmentation progressive du taux de cet impôt aurait un effet de régularisation sur l'évolution de la consommation.

Évaluation globale

Le mouvement de hausse du déficit public s'est finalement achevé en 2002. Néanmoins, compte tenu de son niveau élevé, la dette publique continue à augmenter à un rythme rapide. Dans un contexte de taux d'intérêt à long terme exceptionnellement bas, la charge du service de la dette reste modeste. Il est cependant possible que certaines des circonstances atypiques qui rendent tenable la situation budgétaire approchent de leur terme; le secteur privé adopte en effet une attitude plus agressive en termes de prise de risques, soutenue par un secteur bancaire assaini, et la fin de la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon semble en vue. Il est donc important de remédier au problème budgétaire durant la phase actuelle de croissance relativement forte, avant que les taux d'intérêt ne commencent à monter.

L'ampleur de l'assainissement budgétaire requis – de l'ordre de 5 à 7½ pour cent du PIB – est conséquente, mais un tel effort a déjà été accompli par d'autres pays de l'OCDE, y compris par le Japon au cours des années 80. Toutefois, au rythme de réduction du déficit prévu par les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, il faudrait au moins dix ans pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, période d'ajustement au terme de laquelle le Japon afficherait un niveau d'endettement nettement plus élevé. En outre, il est possible que la prime de risque augmente brusquement pendant cette phase d'assainissement prolongée, ce qui rendrait la situation plus difficile. Afin d'éviter une telle évolution, deux changements d'orientation seraient les bienvenus. *En premier lieu*, le rythme du processus d'assainissement devrait être accéléré durant les périodes de croissance égale ou supérieur au potentiel. *En second lieu*, un programme d'assainissement budgétaire à moyen terme plus crédible est nécessaire pour étayer la confiance des acteurs économiques dans la viabilité des finances publiques.

Un tel programme devrait spécifier des réductions de dépenses précises permettant d'atteindre l'objectif d'excédent budgétaire primaire qui a été retenu. Étant donné les pressions liées au vieillissement démographique, il est nécessaire de réformer les programmes de sécurité sociale pour limiter l'augmentation des dépenses. Néanmoins, les paiements d'intérêts et les dépenses de sécurité sociale étant susceptibles de croître, même avec des réformes dans le cas des secondes, des coupes réalisées sur d'autres postes, notamment l'investissement public, s'imposent pour empêcher une augmentation des dépenses totales en pourcentage du PIB. Étant donné l'ampleur de la réduction du déficit requise, il est également nécessaire d'accroître les recettes, dont le niveau (30 pour cent du PIB) est un des plus bas de la zone OCDE. La priorité essentielle devrait être d'élargir les bases d'imposition en supprimant les exemptions accordées au titre des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés. Pour dégager les recettes supplémentaires requises, il faudra aussi relever les taux d'imposition, notamment en ce qui concerne l'impôt sur la consommation.

Notes

1. Étant donné le vieillissement de la population prévu jusqu'au milieu du siècle, la stabilisation du ratio dette publique/PIB au cours de la prochaine décennie ne garantit pas la viabilité budgétaire à long terme au Japon.
2. Tous les chiffres cités dans ce chapitre en matière de déficit et de dette renvoient aux administrations publiques – qui comprennent l'administration centrale et les collectivités locales et caisses de sécurité sociale – sauf indication contraire.

3. Une définition plus précise de la viabilité à long terme des finances publiques repose sur la contrainte budgétaire intertemporelle, qui implique que la valeur actualisée nette des futurs excédents primaires corresponde à l'encours des dettes nettes.
4. Doi (2004a, 2004b) est parvenu à la conclusion que la dette de l'administration centrale et des collectivités locales n'était pas soutenable compte tenu de l'orientation actuelle de la politique économique. Atoda *et al.* (2003) et Kaino (2004) ont réalisé des simulations à long terme indiquant que le ratio d'endettement public continuerait à augmenter rapidement, et qu'une accélération de la croissance du PIB ne suffirait pas à inverser la dynamique de la dette. Dekle (2002) estime qu'à politiques inchangées, la dette publique atteindrait un niveau compris entre 700 pour cent et 1 300 pour cent du PIB d'ici 2040.
5. Standard & Poor's a revu d'un cran à la baisse la note de la dette souveraine japonaise à long terme en monnaie nationale et en devises, ramenée de AA à AA-, tandis que Fitch a pris la même mesure pour les obligations d'État japonaises en novembre 2002. En outre, Moody's a abaissé de deux crans la note de la dette souveraine japonaise en monnaie nationale en mai 2002.
6. L'Office du Premier ministre a publié une estimation de la croissance potentielle de 0.9 pour cent au troisième trimestre 2004 (Office du Premier ministre, 2004).
7. Le gouvernement prend des mesures diverses pour faciliter le financement du déficit. Les obligations destinées aux investisseurs individuels se sont révélées populaires, puisque le volume des émissions est passé de 1 600 milliards de yens au cours de l'exercice budgétaire 2003 à 6 000 milliards de yens sur l'exercice 2004, et qu'il devrait atteindre pas moins de 10 000 milliards de yens pour l'exercice 2005. Le gouvernement a également introduit des obligations indexées sur l'inflation au cours de l'exercice budgétaire 2003, pour un montant initial de 100 milliards de yens. Le taux d'intérêt nominal sur ces obligations est fixe, mais le principal varie en fonction de l'indice tendanciel des prix à la consommation. Ce type d'obligation peut être considéré comme une forme d'engagement à lutter contre l'inflation, puisque celle-ci gonflerait le volume de la dette à rembourser (alors qu'un phénomène de déflation réduirait le montant du principal).
8. Les pensions et les cotisations de retraite sont ajustées tous les cinq ans. Si une baisse du taux de remplacement sous la barre des 50 pour cent était anticipée, les paramètres seraient revus pour empêcher une telle évolution.
9. Les personnes âgées payent 10 pour cent de leurs dépenses de soins, le reste étant pris en charge par l'assurance-maladie, tandis que les autres membres de la population assument 20 à 30 pour cent de ces coûts. L'âge d'ouverture des droits à cette couverture préférentielle, qui était de 70 ans en 2002, est en train d'augmenter et atteindra 75 ans en 2007.
10. En fait, les *Orientations* font apparaître un niveau de dépenses voisin de 36 pour cent du PIB de l'exercice 2004 à l'exercice 2008.
11. Les chiffres du solde budgétaire primaire n'incluent pas la sécurité sociale, qui affichait un déficit primaire correspondant à 0.5 pour cent du PIB au cours de l'exercice 2003. Si l'on considère l'ensemble constitué par la sécurité sociale, l'administration centrale et les collectivités locales, le déficit primaire des administrations publiques était de 5.9 pour cent du PIB cette année-là.
12. Il est plus difficile de maîtriser les dépenses des collectivités locales, qui dépendent des décisions de 47 préfectures et de plus de 3 000 communes (voir le chapitre 4).
13. Ce budget supplémentaire comprenait 1 400 milliards de yens de dépenses obligatoires supplémentaires, correspondant à des postes tels que le programme de garantie de revenu de subsistance et les mesures de reconstruction en cas de catastrophe naturelle. Parallèlement, 1 300 milliards de yens ont été retranchés du budget initial.
14. Les estimations relatives à l'augmentation des recettes ont été réalisées par Nikkociti Group (2004).
15. Il est prévu que les dépenses de sécurité sociale augmentent de 1 100 milliards de yens. Cette hausse devrait toutefois être limitée à 860 milliards de yens, au moyen de réformes dont la teneur n'a pas encore été précisée.
16. La Commission des impôts du gouvernement a commencé à examiner des points précis en septembre 2004, notamment la question de savoir s'il fallait supprimer ou revoir à la baisse les réductions uniformes d'impôt sur le revenu des personnes physiques qui avaient été introduites en 1999.
17. Tanaka (2002) estime que les *Orientations* sont fondamentalement différentes des systèmes de planification budgétaire d'autres pays, qui plafonnent les différents postes de dépenses sur la base de prévisions macroéconomiques et budgétaires à moyen terme, assorties d'orientations et d'objectifs clairs.

18. La loi fixait les objectifs chiffrés suivants : 1) limiter le déficit budgétaire de l'administration centrale et des collectivités locales à 3 pour cent du PIB, 2) mettre fin progressivement aux émissions d'obligations de qualité non bancaire et faire baisser le ratio dette/dépenses jusqu'à l'exercice budgétaire 2003, et 3) réduire certaines catégories de dépenses ou plafonner leur augmentation dans des proportions précises, notamment -10 pour cent pour l'aide publique au développement (APD) et les dotations aux collectivités locales, -7 pour cent pour les travaux publics, +2 pour cent pour la protection sociale et +5 pour cent pour la science et la technologie.
19. Comme indiqué précédemment, ce plafond de 38 pour cent s'applique uniquement jusqu'à l'exercice budgétaire 2006. Bien que l'objectif final soit d'obtenir un excédent budgétaire primaire, le plafond de dépenses fixé dans les *Orientations* inclut la charge d'intérêts.
20. En termes de comptabilité nationale, une partie de ces coûts d'entretien est incluse dans les consommations intermédiaires des administrations publiques.
21. Les dépenses sur contrats se sont élevées à 2 400 milliards de yens pour l'administration centrale, à 8 600 milliards de yens pour les collectivités locales, et à 1 700 milliards de yens pour les entreprises publiques au cours de l'exercice budgétaire 2003.
22. Le nombre de lits d'hôpitaux par millier d'habitants est trois fois plus élevé au Japon qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, et 1.5 fois plus élevé qu'en Allemagne et en France. Par ailleurs, la durée d'hospitalisation est trois à quatre fois supérieure à celle relevée dans d'autres pays.
23. Pour l'heure, si un traitement inclut des services non couverts, son coût n'est absolument pas pris en charge par le système public d'assurance-maladie. Permettre la prise en charge des services couverts dans ce cas de figure pourrait faire diminuer les dépenses publiques de santé totales pour plusieurs raisons. *En premier lieu*, cela encouragerait les patients à opter davantage pour des traitements non couverts, ce qui réduirait du même coup le nombre de traitements remboursés par l'assurance-maladie. *En second lieu*, cela ralentira peut-être la hausse tendancielle du nombre de traitements couverts par l'assurance-maladie. En tout état de cause, cette réforme constituerait un progrès en termes de choix des consommateurs et de protection sociale.
24. Les cotisations de retraite des non-salariés seront relevées graduellement de 13 300 yens par mois à 16 600 yens par mois en 2017.
25. La diminution du nombre de salariés due aux restructurations d'entreprises constitue la principale raison de la baisse du nombre de cotisants. Parallèlement, selon certaines sources, de nombreuses sociétés recourent de manière croissante à des travailleurs à temps partiel pour éviter de payer la part patronale des cotisations de retraite.
26. Le *Nippon Keidanren*, la principale fédération patronale japonaise, a récemment publié une simulation sur la viabilité des finances publiques. D'après le scénario « d'absence de réforme » (ratio dépenses/PIB constant, pas d'augmentation des impôts, scénario du gouvernement en matière de protection sociale), le déficit budgétaire primaire se monterait à 34 000 milliards de yens en 2025 (4½ pour cent du PIB) dans l'hypothèse d'une croissance nominale de la production de 2 pour cent au cours des 20 prochaines années, ce qui conduirait à une explosion de l'endettement. Par contre, des coupes claires dans les dépenses – qui permettraient de réduire de moitié les dépenses publiques en 2025 par rapport au niveau qu'elles atteindraient dans le scénario d'absence de réforme – se traduiraient par un budget primaire équilibré en 2013, conjugué à une croissance économique encore plus vigoureuse que dans le scénario d'absence de réforme (*Nippon Keidanren*, 2004).
27. La proportion imposable du revenu d'un ménage gagnant 10 millions de yens (environ 100 000 dollars) est de 46 pour cent au Japon, contre 77 pour cent aux États-Unis et 92 pour cent au Royaume-Uni.
28. Une enquête du gouvernement montre que près de 27 pour cent des salariées qui travaillent à temps partiel limitent leurs horaires de travail pour pouvoir bénéficier des conditions préférentielles prévues par le régime d'imposition du revenu des personnes physiques (ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, 2002).
29. Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'échelon de l'administration centrale ont représenté 14 000 milliards de yens pour l'exercice budgétaire 2003. L'exonération à taux plein de 20 pour cent ne s'applique pas aux contribuables à haut revenu.

Références

- Atoda, N., S. Maekawa, A. Kawase, Y. Kitaura, et S. Kimura (2003), « Réformes budgétaires et charge nationale au Japon : Analyse économétrique des conditions budgétaires futures et des avantages et bénéfices publics générationnels » (en japonais), ESRI Discussion Paper Series n° 72, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Tokyo.
- Broda, C. et D. Weinstein (2004), « Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability », document ronéoté.
- Dekle, R. (2002), « The deteriorating fiscal situation and an ageing population », National Bureau of Economic Research Working Paper 9367, Cambridge, MA.
- Doi, T. (2004a), « Analyse de la viabilité de la dette publique », PRI Discussion Paper Series (n° 04A-02), Research Department, Policy Research Institute, ministère des Finances (en japonais), Tokyo.
- Doi, T. (2004b), « To Establish Sustainability of Government Deficits: Methodology and Application », PRI Discussion Paper Series (No.04A-04), Research Department, Policy Research Institute, ministère des Finances, Tokyo.
- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Y. Nam, et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380, OCDE, Paris.
- Kaino, K. (2004), « Simulation de la crise budgétaire », Research Institute of Economy, Trade and Industry Discussion Paper n° 04-J-018 (en japonais), Tokyo.
- Institut de recherche sur la construction et l'économie (2001), *Prévisions à moyen et long terme sur le marché de la construction – Perspectives jusqu'en 2010 et 2020* (en japonais), Tokyo.
- Japanese government (2004), *Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspectives: FY 2003 Revision*, Cabinet decision on 19 January 2004, Tokyo.
- Lebow, D. (2004), « The Monetisation of Japan's Government Debt », BIS Working Paper n° 161, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2002), *Enquête approfondie sur les travailleurs à temps partiel en 2001* (en japonais), Tokyo.
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2004), *Perspectives des paiements et recettes de sécurité sociale : Prévision de mai 2004* (en japonais), Tokyo.
- Nakazato, T., Y. Soejima, Y. Shibata, et M. Kasuya (2003), « Viabilité budgétaire et taux d'intérêt à long terme », Bank of Japan Working Paper Series n° 03-J-7 (en japonais), Tokyo.
- Nikkocitigroup (2004), « Household Burden Hikes and Their Repercussions », *Economic and Market Analysis*, 30 septembre 2004, Tokyo.
- Nippon Keidanren (2004), *Réestimation de la simulation sur la Nouvelle vision* (en japonais), Tokyo.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- Office du Premier ministre (2002), « Impôt sur le revenu des personnes physiques : base d'imposition et pression fiscale », *Rapport d'analyse n° 15* (en japonais), Tokyo.
- Office du Premier ministre (2004), *Économie japonaise 2004* (en japonais), Tokyo.
- Tanaka, N. (2004), « De la privatisation de trois services postaux », document soumis au Conseil de la politique économique et budgétaire le 17 février 2004 (en japonais), Tokyo.
- Tanaka, H. (2002), « Fiscal Consolidation and Medium-Term Fiscal Planning: The Case of Japan », PRI Discussion Paper Series n° 02A-31, Research Department, Policy Research Institute, ministère des Finances, Tokyo.
- Tsuru, K. (2004), « Le problème budgétaire au Japon : questions et solutions », Research Institute of Economy, Trade and Industry Discussion Paper Series 04-J-006, Research Institute for Economy, Industry and Trade, (en japonais), Tokyo.

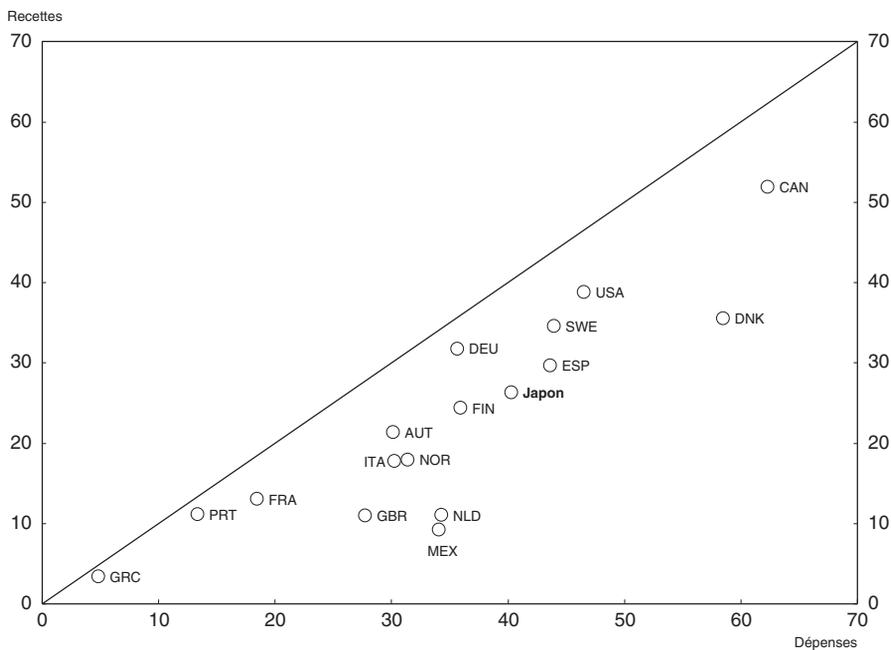
Chapitre 4

Optimiser la décentralisation du secteur public

Le présent chapitre examine les mesures qui pourraient être prises pour améliorer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, de manière à mieux répondre aux besoins des citoyens tout en renforçant la discipline budgétaire des autorités locales. Il analyse un certain nombre de problèmes, notamment les dispositions réglementaires qui limitent l'innovation et la transparence au niveau local, le manque d'efficacité du système de transfert entre les différents niveaux d'administration et la complexité de la fiscalité locale. La conclusion de cette analyse est qu'il est indispensable de faire en sorte que les administrations locales soient plus aptes et plus incitées à assurer des services publics efficaces, notamment en réduisant le recours aux dotations spécifiques, comme le prévoit la « Triple réforme ». Il importe d'aller plus loin en supprimant les obstacles à l'utilisation efficace des pouvoirs d'imposition des administrations infranationales et en assurant une plus grande neutralité du système fiscal. Le cadre dans lequel s'inscrivent le fédéralisme budgétaire et la discipline budgétaire doit être renforcé au moyen de règles et d'instruments fondés sur les mécanismes du marché, et il faut pour cela que l'administration centrale fasse clairement savoir qu'elle ne renflouera pas les administrations locales.

Le Japon est doté d'une administration unitaire assez fortement décentralisée, mais les avantages de la décentralisation n'ont pas été pleinement exploités, alors que certains de ses inconvénients potentiels se sont concrétisés. Les collectivités locales ont représenté plus de 40 pour cent des dépenses des administrations publiques en 2002 (graphique 4.1), pourcentage relativement élevé par comparaison avec les autres pays de l'OCDE et supérieur à celui que l'on observe dans plusieurs pays à structure fédérale (comme l'Allemagne, l'Autriche et le Mexique). Cependant, du fait de la fragmentation des services financés sur fonds publics, il a été difficile d'exploiter les économies d'échelle, de nombreuses communes étant trop petites pour être efficaces. Par ailleurs, les règles et réglementations strictes imposées par l'administration centrale ont sérieusement limité la capacité des administrations locales à innover et à adapter les services aux besoins des

Graphique 4.1. **Part des administrations infranationales dans les recettes et dépenses des administrations publiques**
Pourcentages, 2002¹



Note : Les recettes englobent les impôts directs et indirects ainsi que les recettes non fiscales reçues par les collectivités régionales et locales, et sont exprimées en proportion des recettes perçues par les administrations publiques. Les dépenses correspondent aux dépenses totales des collectivités régionales et locales exprimées en proportion des dépenses des administrations publiques. Les transferts entre administrations sont neutralisés. Le classement des pays dans ce graphique ne reflète pas nécessairement l'autonomie fiscale comparative des administrations infranationales.

1. Ou dernière année disponible : 2000 pour le Japon et le Mexique, 2001 pour le Portugal.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux ; Office norvégien de statistique ; Statistique Canada ; US Bureau of Economic Analysis.

citoyens. S'agissant des recettes, la part des collectivités locales est plus faible mais demeure néanmoins importante par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, et leur marge de manœuvre est plus grande que dans certains autres pays de l'OCDE en ce qui concerne la fixation des bases d'imposition et des taux d'imposition au niveau local. L'utilisation effective de ce pouvoir d'imposition a été relativement limitée jusqu'à une date récente et, lorsqu'il a été utilisé, il a parfois accentué la complexité du système fiscal sans pour autant discipliner le comportement budgétaire des collectivités locales.

La forte augmentation de l'endettement des collectivités locales, qui est passé de moins de 15 pour cent du PIB au début des années 90 à 40 pour cent en 2003, est un autre signe du mauvais fonctionnement des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. De fait, les règles concernant le solde budgétaire des administrations locales sont relativement laxistes par comparaison avec les autres pays. De surcroît, les contraintes budgétaires ont été assouplies par la structure du système de transfert entre niveaux d'administration et par l'intervention massive d'organismes publics dans le financement des dépenses des collectivités locales et dans la stabilisation de l'économie, notamment durant les années 90. Dans ce contexte, les collectivités locales n'ont guère été incitées à faire preuve de responsabilité et à assurer les services publics dans des conditions d'efficacité économique.

Le présent chapitre identifie les mesures qui pourraient être prises pour améliorer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. La première partie examine le contexte économique et politique, ainsi que les facteurs qui influent sur les relations budgétaires entre niveaux d'administration. Les trois parties suivantes analysent les principales questions soulevées par les dépenses courantes, l'affectation des recettes et les instruments qui permettent actuellement d'assurer la discipline budgétaire. La dernière partie présente des conclusions et des recommandations à l'intention des pouvoirs publics.

Facteurs influant sur les relations budgétaires entre niveaux d'administration

Rétablir la viabilité budgétaire

Avec un endettement brut s'élevant à 157 pour cent du PIB en 2003, un déficit important et persistant et la perspective d'une augmentation prononcée des dépenses sous l'effet du vieillissement rapide de la population, le Japon doit prendre des mesures énergiques pour rétablir la viabilité des finances publiques. Dans cette optique, il est de la plus haute importance de réformer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. En particulier, afin de respecter l'objectif consistant à maintenir les dépenses des administrations publiques à un niveau inchangé en proportion du PIB tout en favorisant la croissance, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité économique des programmes de dépenses des collectivités locales. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les programmes mis en œuvre dans le passé pour stimuler les dépenses des collectivités locales, en particulier dans le domaine des travaux publics, par le biais des systèmes de dotations budgétaires et l'émission d'emprunts obligataires au niveau local, ont eu un impact très limité sur le potentiel de croissance de l'économie japonaise. Bien que la forte augmentation des investissements publics locaux observée durant la première moitié des années 90 se soit inversée dans une large mesure, il faudra peut-être encore réduire les subventions visant les travaux publics d'intérêt local, comme le reconnaît le budget de l'exercice 2004, ce qui nécessitera une réaffectation des ressources entre différents projets et domaines de dépenses.

Comme le laissent prévoir les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, il va falloir accroître les recettes fiscales pour rétablir la viabilité des finances publiques. Les Orientations n'envisagent aucune modification particulière du système fiscal, mais il va être nécessaire de déterminer comment répartir les bases d'imposition et partager les recettes entre les différents niveaux d'administration. La Commission des impôts et l'*Étude économique* de l'OCDE de 2003 ont suggéré l'une et l'autre d'élargir la base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Étant donné que cette mesure ne suffira pas à elle seule à équilibrer le budget, même en cas de réduction sensible des dépenses, l'OCDE a aussi recommandé que le taux de l'impôt sur la consommation (TVA) soit relevé à un certain stade. À partir de l'exercice 2004, les collectivités locales se voient attribuer une part du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à titre temporaire, en attendant un transfert de ressources fiscales en bonne et due forme. Cependant, cette mesure et une éventuelle augmentation du taux de l'impôt sur la consommation ne permettront pas d'accroître l'autonomie effective des collectivités locales en matière de recettes fiscales, et donc de les responsabiliser, puisqu'elles n'ont pas le droit de déterminer la base et le taux de ces deux catégories d'impôts.

Faire face aux pressions démographiques

Le vieillissement de la population va modifier la structure de la demande de services publics locaux, en termes de catégories de dépenses aussi bien qu'en termes géographiques. Il va donc falloir réaffecter les fonds publics de manière à contenir l'augmentation des dépenses et à éviter des disparités injustifiées entre juridictions en ce qui concerne l'accès des citoyens aux services publics locaux. La proportion des personnes âgées de plus de 65 ans devrait passer de 17.4 pour cent en 2000 à 22.5 pour cent en 2010 et à 29 pour cent en 2025. Les autorités estiment que les dépenses de protection sociale (retraites, soins de santé et autres programmes sociaux) passeront de 86 000 milliards de yens en 2004 (17 pour cent du PIB) à 105 000 milliards en 2010, en dépit des réformes récentes¹. Les retraites seraient responsables d'un tiers environ de cette augmentation. La contribution des collectivités locales, en leur qualité d'employeur, au financement du système de retraite s'est élevée à 0.7 pour cent du PIB en 2002 et augmentera sans doute de façon prononcée au cours de la prochaine décennie étant donné qu'il s'agit d'un système par répartition. Par ailleurs, comme les dépenses relatives aux soins de santé et aux autres programmes sociaux relèvent dans une large mesure des autorités locales, des pressions intenses vont s'exercer sur les dépenses au niveau local. D'un autre côté, les effets du vieillissement pourraient être en partie compensés par une diminution des dépenses d'éducation, qui relèvent elles aussi principalement des collectivités locales. Cependant, si la baisse du nombre d'élèves dans les établissements primaires et dans le premier cycle de l'enseignement secondaire a entraîné la fermeture de 2 125 établissements depuis dix ans, les dépenses par élève ont augmenté de 20 pour cent entre 1995 et 2001, si bien que globalement, les dépenses publiques au titre de l'éducation sont restées constantes en proportion du PIB. Cela signifie que, du moins jusqu'à une date récente, la réaffectation des ressources n'a pas été suffisante pour limiter l'augmentation des dépenses locales.

Le vieillissement et les flux migratoires internes auront des effets variables suivant les collectivités locales, rendant d'autant plus nécessaires les systèmes de péréquation. La part de la population de plus de 65 ans varie sensiblement d'une préfecture à une autre, s'échelonnant de 25 pour cent à Shimane à 13 pour cent à Saitama. Elle atteint même 40 pour cent dans certaines communes, avec un net clivage entre zones urbaines et zones

rurales². Simultanément, le nombre de personnes âgées sans liens familiaux va sans doute augmenter plus rapidement dans les centres urbains. Par ailleurs, la mobilité des citoyens d'une commune à une autre s'est accrue, d'où une plus grande divergence entre le nombre de résidents et le nombre de personnes utilisant les infrastructures et services publics locaux, alors que les systèmes de péréquation s'appuient dans une large mesure sur le nombre de résidents. Toutes ces considérations justifieraient probablement une réévaluation, voire un renforcement, des systèmes de péréquation entre les différentes juridictions, en particulier afin de permettre à celles-ci d'offrir un certain niveau de service aux personnes âgées dans les zones rurales et d'éviter que les infrastructures deviennent insuffisantes dans les centres urbains.

Rapprocher l'administration du citoyen

Le manque d'efficacité des décisions de l'administration centrale en matière de dépenses (en particulier pour ce qui est des travaux publics d'intérêt local), de même que les réglementations excessives et les normes uniformes qu'elle impose aux représentants locaux, sont jugés de plus en plus préoccupants. À mesure que l'économie et la société se développent, il est manifeste que l'approche standardisée, qui a servi à la reconstruction du pays à la suite de la Seconde Guerre mondiale, permet de moins en moins d'offrir un ensemble optimal de biens publics aux administrés. Le manque de confiance envers les bureaucrates de l'administration centrale a été renforcé par une série de scandales politiques et de problèmes de corruption. Il est intéressant de noter que, dans les élections japonaises, plus on se trouve à un niveau décentralisé, plus le taux de participation est élevé (OCDE, 1997). Aujourd'hui, le transfert de responsabilités aux collectivités locales est de plus en plus considéré comme un moyen de rapprocher l'administration du citoyen afin de répondre plus rapidement et plus efficacement aux besoins des administrés.

Répartition des responsabilités en matière de dépenses

Les collectivités locales ont généralement du mal à assurer de façon efficace des services publics qui se caractérisent par des économies d'échelle, ont un caractère redistributif et peuvent avoir des conséquences pour les résidents d'autres juridictions. Au Japon, leurs principaux postes de dépenses sont l'éducation, la protection sociale et les soins de santé ainsi qu'un volume important de travaux publics par comparaison avec les autres pays (encadré 4.1 et graphique 4.2, partie A). Plus de la moitié des dépenses publiques totales au titre de la santé, de l'éducation et de la protection sociale (à l'exclusion des retraites de base) sont à la charge des administrations locales (partie B). Pour exploiter les économies d'échelle et éviter autant que possible que des services qui ont un caractère redistributif ou dont les avantages sont partagés par plusieurs juridictions ne soient pas assurés de façon optimale, le Japon a eu recours à trois principales stratégies : promouvoir les regroupements de communes, imposer des normes minimales et financer les dépenses locales au moyen de généreuses dotations spécifiques. La présente partie analyse les avantages et les limites de ces stratégies, en s'appuyant largement sur l'expérience accumulée dans le secteur de l'éducation et dans celui des travaux publics, domaines qui représentent chacun une part importante des dépenses totales des collectivités locales.

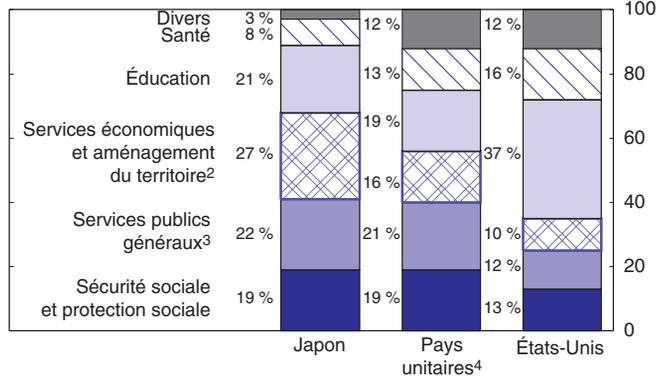
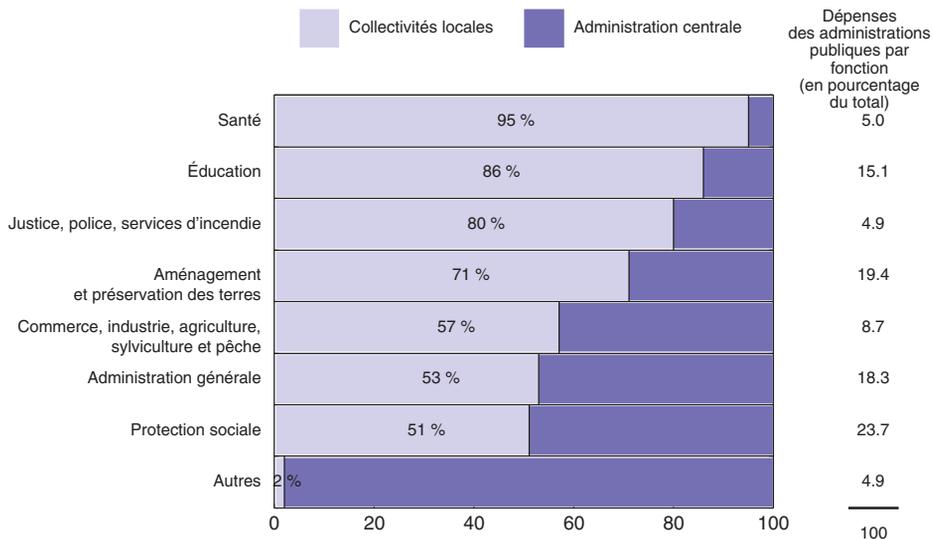
Encadré 4.1. Les administrations locales au Japon

Il y a deux niveaux d'administrations locales. Le niveau supérieur est composé de 47 *préfectures*, dont la population va de plus de 12 millions (administration métropolitaine de Tokyo) à 0.6 million d'habitants (préfecture de Tottori). Au niveau inférieur, on compte 2 929 communes, composées de 712 *grandes villes* et de 2 220 *villes moyennes et villages* (en décembre 2004), dont la population et la superficie sont extrêmement variables. En dépit de ces disparités, toutes les communes ont fondamentalement les mêmes responsabilités en matière de dépenses et sont financées suivant les mêmes principes. Il en va de même au niveau des préfectures.

Les dépenses totales des préfectures et celles des communes étaient à peu près égales en 2002, représentant dans chaque cas 50 000 milliards de yens (10 pour cent du PIB). Les responsabilités des collectivités locales en matière de dépenses couvrent les domaines suivants : éducation, services sociaux (assistance financière publique, protection de l'enfance, services aux personnes âgées), services de santé, collecte et évacuation des déchets, infrastructures (routes, gestion des cours d'eau, réseaux d'assainissement), logement public et services de police et de lutte contre l'incendie. Par ailleurs, l'assurance-maladie nationale est administrée par les communes. Cependant, dans nombre de ces domaines, l'administration centrale impose des normes relativement strictes pour les services assurés par les collectivités locales. Les préfectures ont la responsabilité de zones géographiques plus vastes que les communes, mais leurs attributions effectives se chevauchent souvent. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, les préfectures sont principalement responsables des établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, tandis que les communes ont la responsabilité des établissements du premier cycle et des écoles élémentaires. Or la plus grande partie de la rémunération des enseignants des établissements du premier cycle du secondaire et des écoles élémentaires est à la charge des préfectures et de l'administration centrale. Dans le domaine des déchets, les communes assurent la collecte et le traitement des déchets ménagers, tandis que les préfectures sont chargées de l'évacuation des déchets industriels.

Exploiter les économies d'échelle en redéfinissant la couverture géographique des services publics locaux

Compte tenu de la petite taille des communes, il s'est révélé difficile d'assurer des services publics locaux efficaces. Des analyses économétriques ont mis en évidence l'existence de déséconomies d'échelle pour les petites communes et des coûts de congestion pour les plus grandes, densément peuplées. Hayashi (2002) a calculé que les coûts unitaires des services publics locaux suivent une courbe en U : ils sont élevés pour les petites communes, tendent à diminuer jusqu'à un seuil d'environ 120 000 habitants et augmentent lorsque la taille des communes dépasse ce seuil. Des résultats similaires sont obtenus par Yoshida (2003), qui estime que les dépenses par habitant atteignent leur plus bas niveau dans les communes d'environ 125 000 habitants. En 2003, 93 pour cent des communes comptaient moins de 100 000 habitants et près de la moitié en comptaient moins de 10 000. La petite taille des communes est aussi à l'origine d'autres problèmes. Dans le domaine des soins de santé, par exemple, elle est considérée comme un obstacle au renforcement du rôle des communes en tant que financeur et à un partage efficace des risques (Imai, 2002).

Graphique 4.2. **Dépenses des administrations infranationales par fonction**¹**A. Composition des dépenses des administrations infranationales au Japon et dans certains pays de l'OCDE****B. Japon : part dans certains programmes de dépenses publiques**

1. Exercice 2002 pour le Japon; 2002 ou dernière année disponible pour les pays unitaires; 2000 pour les États-Unis.
2. Cette rubrique couvre l'économie générale, les affaires commerciales et du travail, l'agriculture, la sylviculture, la pêche et la chasse, le transport, les communications. Les industries extractives, les industries manufacturières et la construction, le logement et les aménagements à usage collectif, etc.
3. Y compris les services de justice, de police et d'incendie.
4. Moyenne non pondérée : Danemark, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

Source : Livre blanc sur les financements publics locaux, 2004, ministère des Affaires intérieures et des Communications.

L'administration centrale a encouragé le regroupement des communes

L'administration centrale encourage depuis longtemps les regroupements afin de permettre aux communes d'avoir une capacité suffisante pour assurer les services publics essentiels tout en exploitant les économies d'échelle. Le nombre de communes a été réduit de près de deux tiers au cours des années 50 (tableau 4.1). La tendance est de plus en plus nette depuis la fin des années 90 et les partis au pouvoir ont décidé en juillet 2000 de se fixer pour objectif de ramener de 3 000 à 1 000 le nombre des communes, sans pour autant établir de calendrier précis.

Tableau 4.1. **Communes : nombre et disparités de taille**

	Nombre de communes
1945	10 520
1953	9 868
1961	3 472
1995	3 234
1999	3 229
Décembre 2004	2 929
Pourcentage de communes qui comptaient en avril 2003 :	
Moins de 10 000 habitants	47.3
Entre 10 000 et 100 000 habitants	45.5
Entre 100 000 et 500 000 habitants	6.5
Plus de 500 000 habitants	0.7
<i>Pour mémoire :</i>	
Nombre de communes envisageant officiellement une fusion, avril 2004	1 855 ¹

1. À l'heure actuelle, on compte 580 Conseils statutaires pour les fusions, qui couvrent 1 855 communes. Si toutes les propositions de fusion sont approuvées par les Conseils, 580 nouvelles municipalités seraient créées à partir des 1 855 communes existantes (le processus devrait être achevé en mars 2005). Un grand nombre d'autres communes ont pris des initiatives moins formelles pour examiner les possibilités de regroupement : en octobre 2004, 193 d'entre elles avaient mis sur pied un Groupe d'étude composé de maires et de présidents d'assemblées locales, et 71 avaient constitué un Conseil volontaire composé des membres des Groupes d'étude ainsi que de représentants des entreprises, des milieux universitaires et de la société civile.

Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

Le processus de regroupement a été favorisé par plusieurs mesures d'ordre politique et financier. La loi spéciale sur les regroupements communaux a été révisée en 1999 afin de permettre aux administrés de prendre l'initiative de proposer des regroupements. Les assemblées municipales doivent envisager de créer un conseil pour étudier un regroupement si 2 pour cent au moins des électeurs inscrits dans la commune signent une pétition en faveur d'une telle mesure. Afin de limiter l'opposition des membres des conseils municipaux, le nombre de sièges à pourvoir lors du premier scrutin suivant le regroupement peut être deux fois plus élevé que celui qui est autorisé par la loi. Sur le plan financier, le système de dotations budgétaires a été ajusté dans le but de réduire les freins au regroupement et d'inciter ainsi davantage les petites communes inefficentes à se regrouper³. Par ailleurs, l'administration centrale autorise les administrations locales à émettre des « obligations spéciales de regroupement » dont 50 à 70 pour cent des coûts de remboursement sont pris en charge par l'administration centrale dans le cadre du système de dotations budgétaires. En conséquence, 144 communes se sont regroupées en 42 nouvelles communes entre avril et octobre 2004, 1 855 ont mis en place des conseils pour étudier un regroupement et 264 autres envisageaient un regroupement en octobre 2004.

Le regroupement n'est peut-être pas toujours la meilleure option pour exploiter les économies d'échelle, étant donné que la taille optimale et les domaines fonctionnels varient d'une catégorie de service à une autre (distribution d'eau et éducation, par exemple). Les accords de coopération présentent l'avantage d'être plus souples de ce point de vue – puisqu'ils peuvent avoir un objet unique ou couvrir plusieurs services. Par ailleurs, en réduisant le nombre de collectivités locales, les regroupements peuvent affaiblir les pressions concurrentielles et le processus démocratique au niveau local – deux des avantages les plus largement reconnus de la décentralisation budgétaire, encore qu'il soit difficile de déterminer la taille optimale d'une commune à cet égard.

Les dispositifs de coopération ont moins retenu l'attention

Les avantages potentiels des dispositifs de coopération en ce qui concerne la fourniture de services publics n'ont pas été pleinement exploités. L'une des principales formes de coopération est la fourniture collective d'un ou plusieurs services par un organisme regroupant un certain nombre d'administrations locales, selon les cas. Au Japon, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, les administrations locales assurent parfois collectivement des services publics (prise en charge des personnes âgées, évacuation des déchets, services d'incendie, distribution d'eau et traitement de l'eau, par exemple)⁴. Elles n'ont pas toujours été efficaces. Dans plusieurs cas, des entreprises publiques locales ou des organismes du « tiers secteur » (relevant à la fois du secteur public et du secteur privé) ont été constitués à cette fin. Cependant, ceux-ci ont souvent enregistré des pertes importantes et leur passif a parfois dû être supporté par les collectivités locales⁵. Akai (2003) fait observer que la rentabilité de ces entreprises du tiers secteur diminue lorsque la participation des administrations locales est fragmentée. Cette situation tient aussi à un manque de transparence et, en particulier, à l'absence de règles strictes concernant le partage des risques dans les projets en partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Les autres formes de coopération susceptibles de stimuler la concurrence entre prestataires, et donc de renforcer l'efficacité économique des dépenses publiques locales tout en limitant les problèmes de transparence, ont moins retenu l'attention. Le « modèle suisse », qui repose sur la distinction entre acheteurs et prestataires, revêt un intérêt particulier⁶. Dans ce cas, les services sont concentrés dans certaines juridictions – ce qui permet des économies d'échelle – et les prestataires reçoivent une rémunération de la part des autres juridictions qui utilisent leurs services, l'objectif étant d'éviter que les services offerts ne se révèlent insuffisants. Les juridictions qui n'assurent pas elles-mêmes les services peuvent les acheter auprès de différents prestataires/juridictions (les administrés peuvent aussi avoir le choix entre plusieurs prestataires, grâce à un système implicite de chèques-service), si bien que la concurrence peut jouer. Cependant, au Japon, cette approche n'est guère favorisée par le système de dotations budgétaires, dont le montant est calculé sur la base de plusieurs critères, dont le nombre de prestataires (nombre d'établissements scolaires, en particulier). Par conséquent, une administration locale qui déciderait de cesser d'assurer un service donné et de permettre à ses administrés d'acheter ce service auprès d'une autre juridiction ou d'un prestataire privé verrait sa dotation diminuer d'autant.

Normes et réglementations visant les services assurés par les collectivités locales

Des normes et réglementations ont été largement utilisées pour assurer l'équité et promouvoir des objectifs nationaux

Bien que la part des collectivités locales dans les dépenses publiques totales soit élevée en comparaison des autres pays, le pouvoir de décision est généralement entre les mains de l'administration centrale, ou du moins tel était le cas jusqu'à une date récente. Les grands programmes de dépenses des collectivités locales (enseignement, protection sociale et travaux publics) sont élaborés par les ministères nationaux et financés dans une large mesure au moyen de dotations spécifiques. Des normes et réglementations ont souvent été utilisées pour garantir un niveau minimum de services publics dans l'ensemble du pays, de manière à promouvoir l'équité. Pour la plupart des prestations sociales servies par les administrations locales, les critères d'admissibilité et les niveaux de

prestations sont fixés par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale. La loi sur la protection du niveau de vie interdit même aux collectivités locales de fixer des niveaux de prestations supérieurs au niveau standard. Dans le secteur de l'éducation également, le système japonais vise depuis longtemps à assurer l'égalité totale des chances. Un système uniforme a été institué par le législateur à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, avec des normes strictes pour les programmes et manuels scolaires et les qualifications des enseignants. Cela a permis une augmentation rapide et généralisée des niveaux d'instruction, qui a constitué une base solide pour la croissance très soutenue de l'économie japonaise après la guerre⁷.

À cause des normes et réglementations, les administrations locales ont du mal à répondre aux besoins de leurs administrés et à adopter des approches novatrices en matière de gestion dans certains domaines. L'uniformité excessive de l'enseignement a été jugée préoccupante, y compris par l'administration centrale (OCDE, 2001), car elle peut faire obstacle à la diversification de l'économie et au processus d'innovation. Bien que les administrations locales soient responsables de la nomination des enseignants, elles n'ont guère de marge de manœuvre car une loi leur enjoint de fixer les salaires des enseignants à un niveau supérieur à celui de leurs autres salariés. Le recours à des normes pour promouvoir l'équité a atteint ses limites. La proportion d'élèves inscrits dans des établissements privés est élevée par comparaison avec les autres pays – 27 pour cent en 2003, contre moins de 10 pour cent au Canada, aux États-Unis et en Italie. Les frais de scolarité étant beaucoup plus élevés dans ces établissements que dans les établissements publics, l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'il existe un risque de ségrégation sociale au sein du système éducatif.

Les initiatives récentes en matière de déréglementation n'ont pas encore pleinement porté leurs fruits

Plusieurs initiatives intéressantes en matière de déréglementation – donnant aux collectivités locales davantage d'autonomie dans la conception et la gestion de leurs programmes de dépense – ont été prises depuis le milieu des années 90. La loi générale de 1999 sur la décentralisation a précisé les rôles respectifs de l'administration centrale et des collectivités locales et a visé à réduire l'intervention de l'administration centrale dans la prestation des services publics. Dans le secteur de l'éducation, les autorités ont veillé à faire en sorte que les établissements d'enseignement travaillent en collaboration plus étroite avec les collectivités locales, ainsi qu'à promouvoir la créativité, la diversité et la flexibilité, de manière à conférer au Japon un avantage concurrentiel dans le processus de mondialisation. Les réglementations de l'administration centrale concernant les horaires et programmes scolaires ont été assouplies (OCDE, 2001 et Shimizu, 2001)⁸. Les conseils locaux pour l'éducation ont par ailleurs été autorisés en 1997 à élargir les possibilités d'inscription des élèves dans des établissements situés hors de leur zone géographique désignée, afin de tenir compte des préférences des parents.

L'initiative des zones spéciales, lancée en 2002 (chapitre 5), a donné aux collectivités locales de nouvelles possibilités de réduire le poids de la réglementation et de mieux adapter leur action aux préférences de leurs administrés. Dans le secteur de l'éducation, elle autorise les administrations locales et le secteur privé à mettre sur pied de nouveaux types d'établissements scolaires, et plusieurs communes ont déjà annoncé qu'elles envisageaient de créer des établissements où l'accent serait mis sur l'enseignement de l'anglais. Sur les 1 695 projets de zones spéciales qui avaient été présentés en

novembre 2003, 209 concernaient le secteur de l'éducation. Cependant, on a constaté à cette occasion non seulement que les autorités locales considèrent qu'un grand nombre de contraintes réglementaires pèsent sur la croissance, mais aussi qu'elles manquent souvent d'informations sur la réglementation, puisque certaines d'entre elles ont demandé à être exemptées de réglementations qui n'existaient pas.

Plusieurs administrations locales ont mis à profit les nouveaux pouvoirs qui leur étaient conférés. Le conseil de l'éducation de l'arrondissement de Shinagawa, à Tokyo, a été l'un des plus actifs à cet égard. Il a institué le choix de l'établissement dès 2000 dans l'enseignement public élémentaire et en 2001 dans le premier cycle de l'enseignement secondaire et a réformé les règles de gestion du personnel. Dans beaucoup d'autres administrations locales, en revanche, on a fortement tendance à attendre les instructions du ministère de l'Éducation (Muta, 2000)⁹. La situation évoluera sans doute avec le temps, à mesure que les salariés des administrations locales acquerront plus d'expérience et que les administrés comprendront mieux les responsabilités qui leur sont offertes et saisiront l'occasion qui leur est donnée de faire valoir leurs préférences. Cependant, il faudra sans doute remédier au manque de capacité technique des communes les plus petites, par le biais de regroupements, par exemple (voir ci-dessus).

Un large recours aux dotations spécifiques

La méthode des dotations spécifiques a été largement utilisée pour orienter les décisions des administrations locales en matière de dépenses. Ces dotations se sont élevées à 40 pour cent des transferts entre niveaux d'administration durant l'exercice 2002 (plus de 2.6 pour cent du PIB) – pourcentage plus élevé que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE¹⁰. En principe, ces dotations ont deux objectifs principaux : éviter autant que possible que les services publics se révèlent insuffisants lorsque leurs effets s'étendent au-delà des limites d'une juridiction (retombées externes) et assurer un niveau minimum pour certains services (Office du Premier ministre, 2001). Cependant, dans la pratique, ces dotations ont largement été utilisées à des fins de stabilisation macroéconomique et de redistribution régionale, au risque de créer des conflits entre objectifs – comme cela a été le cas dans le domaine des travaux publics (voir ci-après). Par ailleurs, les rigidités du processus d'attribution et l'absence de véritables analyses coûts-avantages ont limité l'efficacité du système sur le plan des retombées externes. De fait, près de 60 pour cent des dotations spécifiques destinées à promouvoir certaines activités ont été instituées avant 1980 (tableau 4.2). Les possibilités de transferts de ressources entre différents secteurs ont été quelque peu élargies depuis 2000. En particulier, le budget de l'exercice 2003 a vu la mise en place d'un mécanisme destiné à faciliter les transferts de dépenses discrétionnaires au profit de domaines prioritaires en permettant au ministère des Finances d'approuver les demandes d'augmentation de dépenses émanant d'autres ministères, à concurrence de 20 pour cent. Comme le reconnaît le Rapport d'évaluation de la réforme structurelle publié par l'Office du Premier ministre en 2004, de nouveaux progrès seront cependant nécessaires.

Ces dotations visent non seulement des domaines spécifiques (travaux publics, enseignement ou protection sociale, par exemple), mais elles sont subordonnées au respect, par les collectivités locales, de normes opérationnelles rigoureuses et détaillées. Par exemple, certains responsables de collectivités locales ont indiqué avoir eu des difficultés à utiliser des dotations spécifiquement destinées à financer les salaires des enseignants pour rémunérer des enseignants à temps partiel¹¹. En vertu de la loi sur les

Tableau 4.2. **Dotations spécifiques : dates d'institution et partage des coûts**En milliards de yens¹

Date d'introduction	Taux de contribution de l'administration centrale aux coûts totaux				Total	Pour mémoire : Part (en pourcentage)
	Moins de	ou plus mais moins de 1/2	1/2 ou plus mais moins de 1	1		
Avant 1954	7.2	121.6	283.1	59.2	471.1	11.7
Période de croissance économique élevée (1955-73)	37.4	263.1	401.8	561.2	1 263.5	31.4
Période de choc pétrolier (1974-79)	0	163.2	208.4	215.3	586.9	14.6
1980-90	0	98.3	86.4	823.8	1 008.5	25.1
Depuis 1990	59.1	336.4	234.6	61.3	691.4	17.2
Total	103.7	982.6	1 214.3	1 720.8	4 021.4	100.0
<i>Pour mémoire : Part (en pourcentage)</i>	2.6	24.4	30.2	42.8	100.0	

1. Les données présentées ici concernent les « aides financiers nationales » qui ont pour principal objectif de promouvoir des projets spécifiques. Durant l'exercice 2000, les travaux publics ont absorbé 40 pour cent du total, la protection sociale 25 pour cent, tandis que 10 pour cent ont été consacrés à la promotion de l'éducation et de la science. Les montants sont ceux fixés dans le budget initial pour l'exercice 2000.

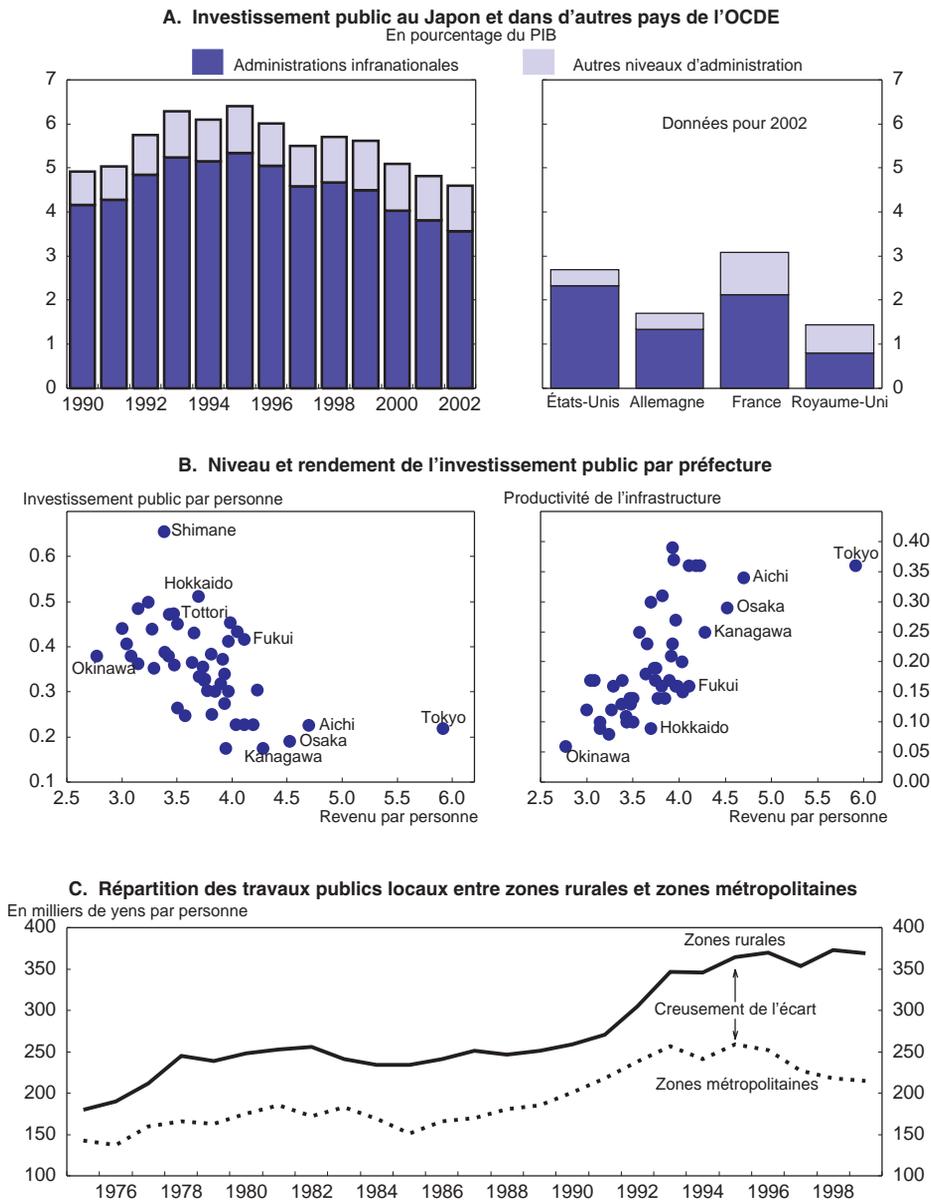
Source : Office du Premier ministre, 2001.

aides publiques visant les dépenses au titre des installations pour l'enseignement obligatoire, la moitié des coûts de construction des bâtiments scolaires est prise en charge par l'administration centrale si le bénéficiaire respecte des conditions relativement rigoureuses concernant la surface de plancher, l'affectation de différents locaux (laboratoire, local audiovisuel, salle de consultation, etc.), les équipements et la distance par rapport au domicile des élèves. Mihaljek (1997) note aussi que dans le cas des travaux de construction publique en général, l'administration centrale spécifiait parfois même la marque des matériaux et éléments de construction. Compte tenu de la participation de plusieurs ministères et organismes publics au processus d'attribution des crédits et étant donné les conditions détaillées qui sont imposées sur le plan opérationnel, les dotations spécifiques ne permettent pas aux programmes de dépenses de refléter de façon adéquate les besoins locaux. Par ailleurs, les demandes de dotations spécifiques et leur gestion sont souvent complexes et coûteuses pour les collectivités locales (Office du Premier ministre, 2001)¹².

Le cas des travaux publics

Les travaux publics absorbent une proportion importante des dotations spécifiques. Même si les dépenses des collectivités locales au titre des travaux publics ont quelque peu diminué depuis le milieu des années 90, elles restent très élevées par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (graphique 4.3, partie A), ce qui s'explique par la participation généreuse de l'administration centrale. Malgré cela, les investissements réalisés dans le passé n'ont pas permis de combler complètement l'écart par rapport à certains pays de l'OCDE, du moins en ce qui concerne certaines catégories d'infrastructures. Il semble qu'en 2000, le niveau d'équipement du Japon en infrastructures était inférieur à celui des États-Unis et de nombreux pays d'Europe continentale (Nicoletti *et al.*, 2003). Bien que l'engorgement des infrastructures s'explique en partie par des facteurs topographiques et historiques, il tient sans doute aussi dans une large mesure à une répartition peu judicieuse des travaux publics entre les régions et les secteurs (Office du Premier ministre, 2001b, et ministère des Finances, 2001 et 2002)¹³.

Graphique 4.3. Principales caractéristiques des investissements des collectivités locales



Source : Office du Premier ministre, Annual Report on Prefectural Accounts, ministère des Finances, ministère des Affaires intérieures et des Communications, Population Census of Japan, et OCDE, Comptes nationaux.

Le soutien de l'administration centrale aux travaux publics d'intérêt local répond à de multiples objectifs. La stimulation de l'économie en période de récession a représenté un objectif important, notamment au début des années 90. La réduction des disparités de revenus entre les régions constitue aussi depuis longtemps un facteur déterminant dans la répartition des investissements publics (Kamada *et al.* 1998). En 1998, les investissements par habitant étaient deux fois plus importants dans les préfectures à bas revenu que dans les régions à haut revenu, en dépit d'un taux de rendement beaucoup plus élevé dans ces dernières (graphique 4.3, partie B). Le biais en faveur des régions à bas revenu ou rurales,

qui s'est accentué à la fin des années 90 (partie C), s'explique en partie par certaines caractéristiques du système politique japonais et par le rôle des groupes de pression locaux (Doi et Ithori, 2002; Robaschik et Yoshino, 2004). Contrairement à ce que l'on espérait, les investissements massifs réalisés dans les régions pauvres n'ont pas favorisé un processus d'expansion autonome, car ces régions sont simplement devenues très tributaires des travaux publics et les entreprises de construction des régions rurales ont capté la plus grande partie de la rente qui en découle (Yoshino et Sakakibara, 2002). Plusieurs études économétriques révèlent que l'impact de l'investissement public sur le potentiel de croissance a sensiblement diminué depuis le début des années 90, ce qui incite à penser que le soutien généreux de l'administration centrale en faveur des travaux publics d'intérêt local a été sans commune mesure avec ses retombées externes sur le plan territorial¹⁴.

Une utilisation déficiente de l'analyse coûts-avantages a également été mise en évidence. Bien qu'il soit obligatoire d'effectuer des analyses de ce type depuis l'exercice 1999, elles sont toujours réalisées par les ministères dépensiers concernés, contrairement à ce que prévoit l'intéressante réforme récemment mise en œuvre en Corée¹⁵. Les hypothèses utilisées pour évaluer les avantages potentiels sont souvent arbitraires et excessivement optimistes. Le groupe d'étude du ministère des Finances sur l'analyse coûts-avantages des investissements publics a recommandé en 2002 que les hypothèses des ministères dépensiers concernant les évolutions macroéconomiques et les objectifs en matière d'infrastructures soient réexaminées et que les informations et méthodes utilisées soient rendues publiques (ministère des Finances, 2002). Conformément à cette recommandation, le ministère encourage une utilisation plus systématique de l'analyse coûts-avantages dans le processus d'élaboration du budget.

L'administration centrale a offert des avantages financiers de plus en plus généreux en faveur des travaux publics d'intérêt local au cours des années 90. Elle a pour cela utilisé le canal des dotations budgétaires et a aussi autorisé les collectivités locales à émettre des emprunts avec sa garantie et son soutien financier implicites. On distingue deux principales catégories de travaux publics : les projets dits « subventionnés » et les projets dits « indépendants ». Bien que les dotations spécifiques soient une source de financement très importante pour les travaux publics subventionnés, la part de ces derniers est tombée de 51 pour cent durant l'exercice 1999 à 43 pour cent durant l'exercice 2002 (tableau 4.3). En conséquence, les collectivités locales ont eu de plus en plus recours à des emprunts locaux pour financer les projets subventionnés et les projets indépendants (ces derniers ne pouvant pas faire l'objet de dotations spécifiques). Les emprunts des collectivités locales

Tableau 4.3. **Le financement des travaux publics d'intérêt local**
Parts en pourcentage

	Travaux publics « subventionnés »			Travaux publics « indépendants »		
	Exercice 1990	Exercice 1999	Exercice 2002	Exercice 1990	Exercice 1999	Exercice 2002
Subventions affectées de l'administration centrale	40.6	51.1	42.7	0.0	0.0	0.0
Obligations des collectivités locales	27.9	36.0	44.3	21.3	45.4	40.8
Recettes générales des collectivités locales (y compris les dotations globales)	26.1	7.5	7.7	65.9	41.5	44.5
Autres	5.4	5.4	5.3	12.8	13.1	14.7
<i>Pour mémoire</i> : Travaux publics locaux en proportion du PIB	1.9	2.3	1.9	2.9	2.5	2.0

Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

bénéficient aussi d'un soutien financier important de l'administration centrale. *Premièrement*, le service de la dette et le niveau effectif d'équipement en infrastructures (étendue du réseau routier, ouvrages d'art, etc.) sont pris en compte dans le calcul de la part de chaque collectivité territoriale dans la principale dotation globale (à savoir la taxe d'affectation locale, voir plus loin). *Deuxièmement*, la dette des collectivités locales est implicitement garantie par l'administration centrale, qui assume donc une grande partie des coûts en termes de prime de risque.

Ce généreux soutien financier a affaibli les incitations à réduire les coûts des travaux publics au niveau local. Le manque de concurrence dans les marchés publics est également jugé préoccupant¹⁶. Comme l'indiquait l'Étude de l'OCDE de 2000, les soumissions concertées (*dango*) sont probablement très courantes dans les marchés publics attribués par les collectivités locales. Par ailleurs, une grande majorité de communes ont pour politique de privilégier les entreprises locales et les produits d'origine locale. Globalement, on estimait en 2000 qu'une amélioration des procédures de passation des marchés publics pourrait réduire les coûts de 15 pour cent. La loi relative aux marchés de travaux publics, adoptée en 2000, vise à améliorer la transparence et l'équité du système de passation des marchés. Cependant, certains représentants de l'industrie font encore état de difficultés pour obtenir des marchés publics au niveau des collectivités locales, et se plaignent notamment d'un manque de transparence, du flou des procédures et de liens étroits entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises en place¹⁷. L'hétérogénéité des règles et des méthodes appliquées suivant les régions contribue à accentuer le caractère arbitraire des procédures de passation des marchés.

Problèmes de financement des administrations locales

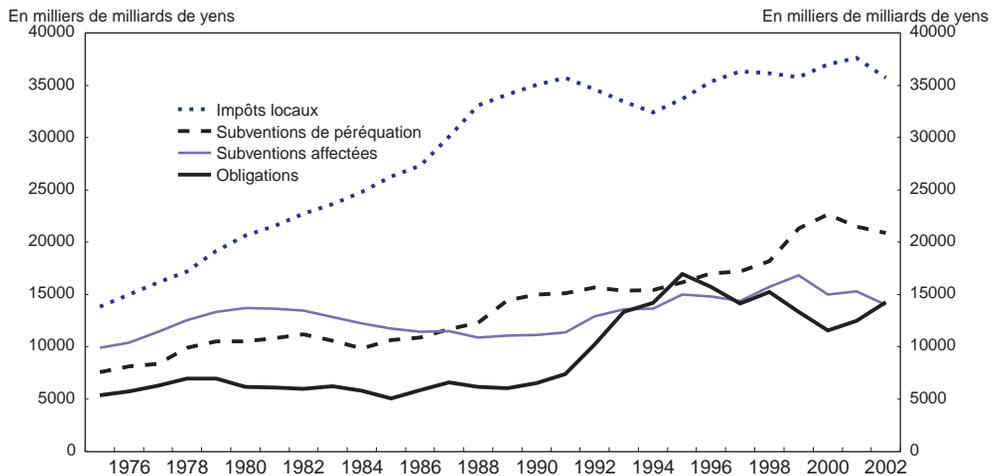
Compte tenu de l'importance des attributions des collectivités locales en matière de dépenses, le principal problème de financement qui se pose est de donner aux administrations locales suffisamment d'autonomie sur le plan fiscal pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités vis-à-vis de leurs administrés, tout en veillant à ce qu'elles aient toutes des pouvoirs suffisants pour disposer de recettes leur permettant d'assurer un certain niveau de services publics essentiels. Les collectivités locales prélèvent depuis longtemps des impôts locaux, sur le revenu notamment. Cependant, le ralentissement de l'activité économique s'est traduit par une stagnation des recettes fiscales locales en termes réels depuis le début des années 90 (graphique 4.4). Dans le même temps, les besoins de financement locaux ont augmenté car l'administration centrale a encouragé les administrations locales à dépenser, du moins jusqu'à la fin des années 90, notamment dans le but de compenser en partie la stagnation des autres composantes de la demande. C'est ainsi que les dotations globales et les emprunts locaux ont de plus en plus servi à combler le besoin de financement des collectivités locales.

Une fiscalité locale complexe

Les impôts locaux sont nombreux, mais leur produit est très insuffisant pour financer les dépenses des collectivités locales. La loi sur la fiscalité locale – qui a un caractère national – définit l'assiette et le taux normal de 13 des principaux impôts préfectoraux et de 10 impôts communaux¹⁸. On est donc loin du système beaucoup plus simple en vigueur dans les pays nordiques – quatre impôts locaux au maximum en Finlande, en Islande, en Norvège et en Suède – qui sont, comme le Japon, des pays unitaires où la part des collectivités locales dans les dépenses publiques totales est importante. Cette fiscalité

Graphique 4.4. **Principaux instruments de financement des collectivités locales**

Prix constants de 1995, calculés en fonction du déflateur du PIB



Source : Office du Premier ministre et ministère des Affaires intérieures et des Communications.

locale relativement complexe entraîne une certaine redondance et un chevauchement des bases d'imposition – les revenus des entreprises étant par exemple assujettis aux deux taxes de résidence sur les sociétés (au niveau communal et au niveau préfectoral) et à l'impôt préfectoral sur les entreprises (encadré 4.2)¹⁹. La multiplicité des allègements et abattements, également observée dans le cas des impôts de l'administration centrale, a pesé sur les recettes des collectivités locales. À titre indicatif, 30 pour cent seulement des entreprises ont acquitté l'impôt préfectoral sur les sociétés durant l'exercice 2001. Les taxes préfectorales et communales de résidence applicables aux particuliers font aussi l'objet de nombreux abattements, si bien qu'environ un quart des travailleurs n'acquittent aucun impôt sur le revenu (Nagaosa, 2003)²⁰. En outre, la valeur imposable des terrains au titre de l'impôt sur la propriété immobilière se situe entre 60 et 70 pour cent du prix de référence fourni par le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Infrastructure et des Transports. Les administrations locales peuvent, comme elles le font dans une mesure limitée, accroître le taux d'un certain nombre d'impôts, afin de compenser en partie la moins-value de recettes due à une sous-évaluation des actifs ou à des exemptions. Cette stratégie peut cependant se heurter à une vive résistance politique (notamment en ce qui concerne l'un des impôts les plus visibles, à savoir l'impôt sur la propriété) et soulever de sérieux problèmes économiques.

Des recettes fiscales locales très instables et des déséquilibres régionaux

Le produit de certaines des principales taxes locales accuse de fortes fluctuations au cours du cycle économique. Les impôts sur les sociétés, qui se sont élevés à 20 pour cent des recettes fiscales des administrations locales en 2001, proportion très importante par comparaison avec les autres pays (graphique 4.5), en ont aussi été la composante la plus instable ces 15 dernières années (tableau 4.4). La réforme de 2004 de la taxe sur les entreprises devrait permettre d'atténuer cette instabilité en réduisant la part de l'impôt sur le revenu au profit d'une taxe sur l'actif des sociétés – comparable à celle qui existe dans le cadre des taxes préfectorale et communale de résidence sur les sociétés – et d'une taxe sur

Encadré 4.2. **Les impôts locaux sur les sociétés au Japon**

Les sociétés sont assujetties à trois ou quatre principaux impôts locaux suivant la taille de la commune dans laquelle elles sont situées.

La *taxe communale de résidence sur les sociétés* comporte deux composantes. La première est une taxe sur les revenus des sociétés, prenant la forme d'un prélèvement forfaitaire qui vient s'ajouter à l'impôt national sur le revenu des sociétés. La loi sur la fiscalité locale fixe son taux normal à 12.3 pour cent et donne aux collectivités locales la possibilité de porter celui-ci jusqu'à 14.7 pour cent. La deuxième composante est une taxe sur l'actif (fonds propres) des sociétés, dont le montant augmente en même temps que la valeur de l'actif.

La *taxe préfectorale de résidence sur les sociétés* est à peu près similaire à la taxe communale et utilise la même base d'imposition pour la composante relative aux revenus des sociétés. Son taux normal est fixé à 5 pour cent, avec un plafond de 6 pour cent. La base d'imposition de l'actif des sociétés est calculée d'une manière légèrement différente de celle de la taxe communale, puisqu'elle augmente à la fois avec le nombre de salariés et avec la valeur de l'actif de la société.

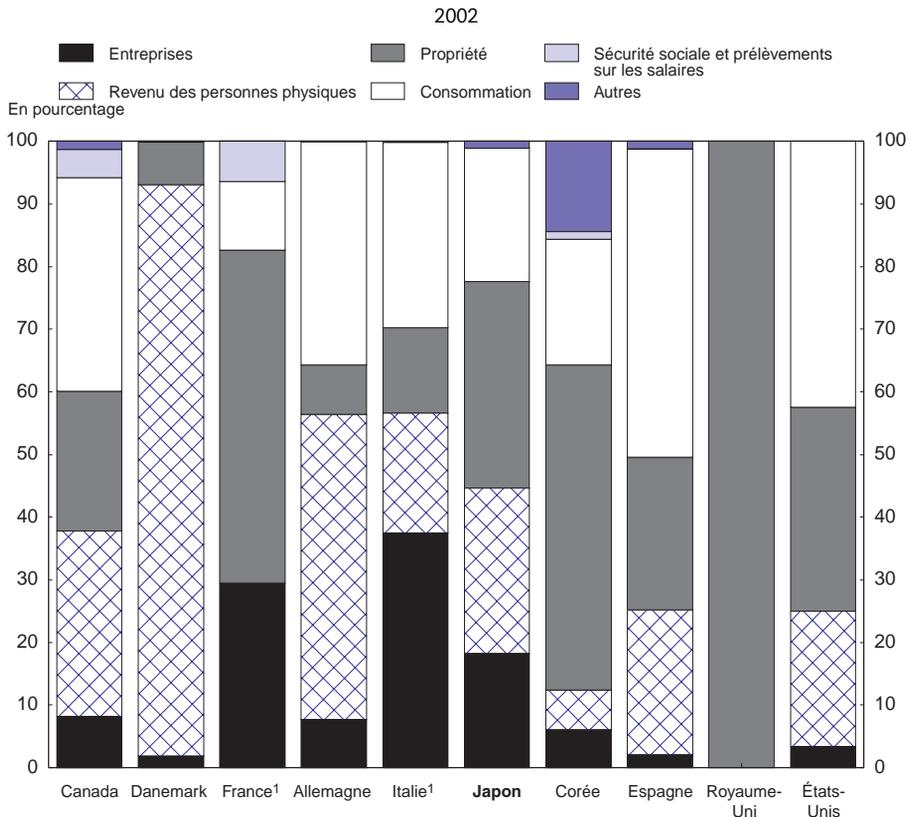
La *taxe préfectorale sur les entreprises* était, jusqu'en avril 2004, un strict impôt sur le revenu reposant sur une définition du revenu des sociétés qui était semblable à celle utilisée pour l'impôt national sur le revenu des sociétés. Son taux normal était progressif en fonction du revenu de la société (passant de 5 à 9.6 pour cent). La taxe sur les entreprises a été réformée en 2004 en ce qui concerne les grandes entreprises (fonds propres supérieurs à 100 millions de yens) de manière à assurer aux préfectures des recettes fiscales plus stables et à respecter le principe de l'imposition en fonction des avantages reçus de l'État, toute société utilisant des services publics locaux devant acquitter des impôts, qu'elle dégage des bénéfices ou non. Pour ces grandes entreprises, la taxe comporte désormais trois composantes : i) un impôt sur le revenu dont le taux est réduit par rapport à l'ancien système (de 3.8 à 7.2 pour cent suivant les revenus de la société), ii) une taxe de 0.48 pour cent sur la valeur ajoutée (somme des rémunérations des salariés, des intérêts nets versés, des loyers et des profits ou pertes) et iii) une taxe de 0.2 pour cent sur l'actif de la société. Comme précédemment, les préfectures sont autorisées à majorer ce taux jusqu'à concurrence de 20 pour cent de plus que les taux normaux ci-dessus. Lorsqu'une entreprise exerce ses activités dans plusieurs préfectures, les recettes fiscales sont partagées entre celles-ci en fonction du nombre de salariés et de la valeur du capital fixe.

Les sociétés situées dans les grandes villes (plus de 300 000 habitants) sont assujetties à une *taxe municipale sur les entreprises*, dont la première composante dépend de la taille des locaux de la société (600 yens par mètre carré) et la seconde est une taxe sur les salaires (0.25 pour cent de la masse salariale totale). Les municipalités ne sont pas autorisées à modifier la base d'imposition ou le taux de la taxe municipale sur les entreprises.

la valeur ajoutée (voir encadré 4.2). Il convient toutefois de noter que la taxe préfectorale de résidence sur les sociétés a été relativement instable dans le passé.

La réforme de la fiscalité des entreprises devrait se traduire par une plus grande stabilité des recettes des collectivités locales, mais elle soulève un certain nombre de problèmes qui ont conduit certains pays de l'OCDE à supprimer ou à réformer de fond en comble des impôts similaires sur les entreprises (encadré 4.3). *Premièrement*, ce type d'impôt peut nuire à la création d'emplois et à l'investissement productif en imposant une

Graphique 4.5. Composition des recettes fiscales des administrations infranationales



1. Y compris d'autres impôts acquittés exclusivement par les entreprises (taxe professionnelle en France et IRAP en Italie).

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, 1965-2002.

Tableau 4.4. Dispersion géographique et instabilité des principaux impôts locaux

Principaux impôts préfectoraux et municipaux	Dispersion géographique ¹ Exercice 2002	Instabilité dans le temps 1985-2002 ²
Taxe de résidence sur les particuliers	0.27	0.09
Taxe de résidence sur les sociétés	0.40	0.21
Impôt sur les entreprises	0.49	0.26
Impôt local sur la consommation (TVA)	0.16	0.07
Taxe foncière	0.19	0.13
Total impôts locaux	0.22	0.05

1. La dispersion géographique est mesurée par le coefficient de variation des recettes par personne dans chacune des 47 préfectures pour chaque impôt local.

2. L'instabilité dans le temps est mesurée par le coefficient de variation du rapport des recettes fiscales locales au PIB sur la période 1985-2002, exception faite de l'impôt local sur la consommation. Pour tenir compte de la modification du taux de l'impôt local sur la consommation en 1997, on a estimé l'instabilité en faisant la moyenne des périodes 1991-96 et 1998-2002.

Source : Calculs à partir de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE et du ministère des Affaires intérieures et des Communications.

lourde charge aux nouvelles entreprises qui ne dégagent pratiquement pas de bénéfices. L'exclusion des nouvelles et petites entreprises (actif inférieur ou égal à 100 millions de yens) du champ d'application de la nouvelle taxe sur les entreprises atténuera ce risque.

Encadré 4.3. Problèmes posés par les impôts infranationaux sur la valeur ajoutée ou l'actif des entreprises dans les pays de l'OCDE

Dans plusieurs pays européens, les administrations infranationales lèvent un impôt sur les sociétés fondé sur la valeur des facteurs de production, sur l'actif ou sur la valeur ajoutée. Ce type d'impôt a soulevé un certain nombre de problèmes, si bien qu'il a été récemment réduit dans certains cas.

En **France**, les sociétés exerçant une activité commerciale ou industrielle sont assujetties à une *taxe professionnelle*. Cette taxe a longtemps été assise sur la valeur locative des équipements et bâtiments et la masse salariale. Jugée nuisible à la création d'emplois, elle a été réformée. Son assiette a été sensiblement réduite depuis une dizaine d'années, avec la suppression de la taxe sur les salaires versés : jusqu'en 1997, 18 pour cent des salaires versés étaient assujettis à cette taxe, mais ce pourcentage a été progressivement réduit, et la taxe a été complètement supprimée en 2003. La moins-value de recettes fiscales des collectivités locales a été compensée par une augmentation des transferts de l'administration centrale. L'assiette de la taxe se limite désormais à la valeur locative des bâtiments commerciaux et industriels et des équipements. Au début de 2004, le président Chirac a annoncé une prochaine refonte de la taxe professionnelle.

En **Allemagne**, la taxe locale sur le revenu des sociétés (*Gewerbesteuer*) s'applique aux facteurs de production, mais son assiette est plus large que celle de la taxe professionnelle française. À l'origine, cette taxe était une sorte de taxe sur la valeur ajoutée, assise sur le revenu de tous les facteurs de production. Cependant, son assiette a été progressivement réduite au cours des dernières décennies. La composante qui visait les salaires versés a été supprimée en 1980 et, depuis 1984, 50 pour cent seulement des intérêts versés sur les emprunts à long terme sont imposables. La valeur imputée des bâtiments et de l'équipement a également été exclue de son champ d'application en 1997, la moins-value de recettes pour les communes étant compensée par des accords de partage du produit de la TVA. La Commission de réforme des finances communales, mise sur pied par le gouvernement fédéral, examine actuellement un projet de réforme. L'un des principaux problèmes qui se posent est de savoir si la taxe locale sur les sociétés doit viser essentiellement les bénéficiaires (ce que préféreraient les entreprises, puisque la taxe refléterait mieux leurs revenus effectifs) ou les facteurs de production (ce que préféreraient les communes, car le produit de la taxe serait alors plus stable).

En **Hongrie**, la taxe locale sur les sociétés représente de loin la source la plus importante de recettes fiscales des collectivités locales, avec une part de plus de 70 pour cent. Elle est prélevée suivant un taux déterminé par les collectivités locales, qui peut atteindre jusqu'à 2 pour cent d'une assiette qui est comparable à la valeur ajoutée (chiffre d'affaires hors TVA, plus intérêts perçus, moins coût d'acquisition des biens cédés, coût des matières premières et coûts de sous-traitance). Les distorsions introduites par les exemptions discrétionnaires et le biais en faveur de la sous-traitance (au détriment des services assurés en interne) soulèvent de sérieuses critiques. Jusqu'en 2003, les collectivités locales avaient le droit d'accorder à leur guise des exemptions de taxe locale sur les sociétés, ce qui pouvait créer des problèmes en cas de liens étroits entre les entreprises locales et les autorités locales. Le poids important de la taxe locale sur les sociétés dans les recettes fiscales totales entraîne par ailleurs des déséquilibres excessifs dans les ressources disponibles pour les biens publics locaux, étant donné que le produit de cet impôt tend à être plus élevé dans les régions les plus riches. Le projet de budget initial du ministère des Finances pour 2004 envisageait de réformer la taxe locale sur les sociétés, mais cette réforme n'a pas été retenue dans le projet de budget définitif.

Encadré 4.3. Problèmes posés par les impôts infranationaux sur la valeur ajoutée ou l'actif des entreprises dans les pays de l'OCDE (suite)

En **Italie**, un impôt régional sur les activités productives (IRAP) a été institué en 1998 en remplacement d'un certain nombre de taxes, notamment la taxe locale sur les revenus. Il s'applique aux bénéfices, aux intérêts versés, aux coûts de main-d'œuvre et à d'autres composantes de la valeur ajoutée. Les déductions pour amortissement et les consommations intermédiaires ne sont pas imposables. Bien que, lors de sa création, cet impôt ait été considéré comme un progrès notable dans la voie d'une plus grande autonomie des régions, on peut s'interroger sur le degré effectif d'autonomie budgétaire des régions les plus pauvres, où la base d'imposition est très limitée, ainsi que sur la charge fiscale relativement lourde qu'il fait peser sur les travailleurs indépendants et les petites entreprises. Des réformes sont à l'étude pour remplacer l'IRAP, impôt impopulaire, par un autre impôt à caractère régional.

En **Espagne**, depuis 2003, les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 1 million d'euros sont exemptées de l'*Impuesto sobre las Actividades Económicas* (IAE). L'administration centrale a estimé que 93 pour cent des entreprises assujetties à cet impôt en 2002 pourraient prétendre à une exemption. La base d'imposition est constituée par des éléments fixes comme la superficie des locaux et la consommation d'électricité (le critère du nombre de salariés a été récemment abandonné).

Cependant, on s'écarte ainsi du principe de l'imposition en fonction des avantages reçus de l'État – chaque entreprise utilisant des services publics locaux doit payer des impôts, qu'elle réalise ou non des bénéfices – auquel le gouvernement japonais est attaché. La réforme introduit aussi de nouvelles distorsions fiscales, puisque les petites et grandes entreprises ne seront pas traitées de la même manière, et le nouvel impôt pourrait aussi favoriser le recours à la sous-traitance aux dépens des services assurés en interne (le problème commence à se poser en Hongrie). *Deuxièmement*, les taxes sur l'actif et la valeur ajoutée peuvent exacerber les difficultés des entreprises en période de basse conjoncture, en transférant le risque conjoncturel des collectivités locales vers les sociétés. De fait, les représentants des entreprises se sont opposés à la réforme, bien que sa conception assure la neutralité budgétaire²¹.

Les bases d'imposition des administrations locales sont inégalement réparties entre les régions, d'où la nécessité de mettre en place de vastes dispositifs de péréquation si l'on veut assurer un certain niveau de services publics locaux dans l'ensemble du pays. L'assiette des impôts locaux sur les sociétés est très concentrée dans les zones urbaines : par exemple, les recettes fiscales par habitant sont près de six fois plus élevées à Tokyo que dans la préfecture la plus pauvre²². Les déséquilibres régionaux sont un peu moins prononcés en ce qui concerne la taxe de résidence sur les particuliers, mais ils restent importants. D'un autre côté, les recettes tirées de la taxe préfectorale sur la consommation (TVA) et de l'impôt sur la propriété sont beaucoup plus uniformes. Le produit de ces deux impôts reste par ailleurs relativement stable sur l'ensemble du cycle économique – critère important lorsqu'on examine la répartition optimale des impôts entre les différents niveaux d'administration. Il convient toutefois d'avoir à l'esprit que les collectivités locales n'ont pas le pouvoir de fixer le taux ou l'assiette des impôts sur la consommation et que leur donner ce pouvoir risquerait d'entraîner des coûts de contrôle et d'administration élevés et de fausser les échanges commerciaux entre juridictions.

Les pouvoirs d'imposition des collectivités locales n'ont pas été utilisés de façon efficace

Les administrations locales ont une certaine latitude pour fixer le taux et l'assiette de plusieurs impôts, mais elles l'ont rarement utilisée jusqu'ici ou l'ont utilisée de façon surprenante. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, plusieurs impôts dits locaux sont en fait le résultat d'un partage des recettes fiscales. L'assiette et le taux de ces impôts sont fixés par l'administration centrale, qui se charge de leur recouvrement (c'est le cas, par exemple, de l'impôt préfectoral sur la consommation ou de la part locale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – appelée taxe de transfert locale au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – instituée en 2004). Le produit des impôts est redistribué entre les différentes juridictions selon des critères objectifs. Ainsi, pour la taxe locale de transfert de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, c'est le nombre de résidents qui est pris en compte. Pour la taxe routière et les taxes sur les hydrocarbures, le critère est la longueur des routes. Dans certains cas, l'uniformité des bases d'imposition a permis de limiter la fraude et l'évasion fiscales et/ou de maintenir les coûts de recouvrement et de contrôle à un niveau relativement bas (c'est le cas de la surtaxe préfectorale sur la taxe de consommation). Pour plusieurs autres catégories d'impôts, en revanche, la loi sur la fiscalité locale laisse la possibilité de fixer les taux à un niveau inférieur ou supérieur au taux normal. En particulier, les collectivités locales peuvent déterminer elles-mêmes le taux des taxes préfectorales et communales de résidence sur les particuliers et les sociétés, celui des impôts sur la propriété et celui de l'impôt sur les sociétés. Cette marge de manœuvre a été élargie avec le dé plafonnement du taux de la taxe communale de résidence sur les particuliers, en 1998, et de celui de l'impôt sur la propriété, en avril 2004. Globalement, les collectivités locales japonaises ont une marge de manœuvre plus grande en matière fiscale que leurs homologues allemandes, autrichiennes, italiennes et, jusqu'à une date récente, belges et espagnoles (tableau 4.5)²³.

L'autonomie dont jouissent les collectivités locales sur le plan de la fixation des taux d'imposition n'a pas favorisé jusqu'ici la concurrence fiscale et la discipline budgétaire. Malgré la souplesse offerte par la loi, la plupart des collectivités locales s'en sont tenues au taux normal de la taxe de résidence sur les particuliers et de l'impôt sur la propriété (tableau 4.6). Chose plus étonnante, toutes les préfetures sauf une, de même que de nombreuses communes, appliquent un taux supérieur au taux normal pour ce qui est de la taxe de résidence sur les sociétés. Cette situation semble contredire les résultats des études sur le fédéralisme budgétaire et contraste avec la situation observée dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Étant donné que les sociétés sont plus mobiles que les ménages ou les biens, on s'attendrait à ce que les impôts qui les frappent fassent l'objet d'une plus grande concurrence.

Plusieurs facteurs contribuent sans doute à expliquer cette absence apparente de concurrence fiscale en ce qui concerne les entreprises. *Premièrement*, les impôts locaux sur les sociétés et la propriété sont déductibles de la base imposable au niveau de l'administration centrale. Ainsi, une réduction des impôts locaux ne se traduira pas par une réduction proportionnelle de la pression fiscale sur les entreprises locales, puisqu'elle sera compensée, en partie du moins, par une augmentation des impôts prélevés par l'administration centrale. Inversement, une augmentation des taux des impôts locaux ne se traduira pas par une réduction correspondante de l'attrait d'une région, puisqu'elle sera en partie compensée par une baisse des impôts au niveau de l'administration centrale. Cela explique pourquoi les collectivités locales ont tendance à appliquer des taux supérieurs au taux normal. *Deuxièmement*, les conditions et avantages liés à l'émission

Tableau 4.5. **Pouvoirs d'imposition des administrations infranationales dans certains pays de l'OCDE¹**

1995

	Impôts des administrations infranationales rapportés au :		Pouvoir de fixer les impôts ²	Indicateur synthétique des pouvoirs d'imposition ³
	Total des impôts	PIB		
Suède	32.6	15.5	100.0	15.5
Danemark	31.3	15.5	95.1	14.7
Suisse	35.8	11.9	92.4	11.0
Finlande	21.8	9.8	89.0	8.7
Belgique	27.9	12.4	57.9	7.2
Islande	20.4	6.4	100.0	6.4
Japon	24.2	6.8	90.3	6.1
Espagne	13.3	4.4	66.6	2.9
Nouvelle-Zélande	5.3	2.0	98.0	2.0
Allemagne	29.0	11.1	12.8	1.4
Pologne	7.5	3.0	46.0	1.4
Royaume-Uni	3.9	1.4	100.0	1.4
Pays-Bas	2.7	1.1	100.0	1.1
Autriche	20.9	8.7	9.5	0.8
Portugal	5.6	1.8	31.5	0.6
République tchèque	12.9	5.2	10.0	0.5
Hongrie	2.6	1.1	30.0	0.3
Norvège	19.7	7.9	3.3	0.3
Mexique	3.3	0.6	11.2	0.1

1. Les pays sont classés par ordre décroissant selon la valeur de l'indicateur synthétique des pouvoirs d'imposition.
2. Les chiffres indiquent le pourcentage de leurs impôts totaux pour lequel les administrations infranationales disposent d'une marge de manœuvre concernant le taux d'imposition, l'assiette ou l'un et l'autre. Une valeur de 100 dénote une liberté d'action totale.
3. L'indicateur synthétique est le produit du rapport des impôts des administrations infranationales au PIB et du degré de liberté dans la fixation des impôts. Par conséquent, il mesure le niveau des impôts infranationaux fixés en toute liberté en pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales*, 1999 et *Statistiques des recettes publiques 1965-2001*, 2002.

d'emprunts locaux font de la réduction des impôts une option peu intéressante. En effet, une administration locale qui réduirait ses impôts ne serait plus autorisée à émettre des obligations pour financer des travaux publics locaux (Mochida, 2001). Troisièmement, étant donné que le soutien de l'administration centrale a, dans une certaine mesure, un caractère discrétionnaire (répartition des dotations spécifiques) les administrations locales peuvent craindre qu'une réduction de leurs impôts entraîne une diminution de ce soutien – phénomène observé dans d'autres pays de l'OCDE, comme la Corée et la Norvège.²⁴ Quatrièmement, divers programmes de développement régional permettent aux administrations locales d'offrir des avantages fiscaux spécifiques pour attirer les entreprises et pour compenser leurs moins-values de recettes fiscales par une augmentation de leurs dotations (dans le cadre de la taxe d'affectation locale). Ainsi, les administrations locales préfèrent généralement demander à bénéficier de ce type de programme plutôt que d'abaisser leurs taux d'imposition.

L'autonomie fiscale des collectivités locales les autorise aussi à accorder des abattements spéciaux sur les impôts prescrits par la loi sur la fiscalité locale et à instituer de nouveaux impôts locaux. Elles peuvent accorder toute une gamme d'exemptions fiscales sans obtenir l'approbation de l'administration centrale, ni même l'en informer.

Tableau 4.6. **Pouvoirs discrétionnaires des administrations locales concernant la fixation des impôts et leur utilisation effective**

	Pouvoir discrétionnaire de fixer la base d'imposition	Pouvoir discrétionnaire de fixer les taux d'imposition	Taux d'imposition effectifs Nombre de collectivités locales fixant les taux d'imposition (exercice 2003) :			Taux fixés par la législation	Taux maximum ¹	Pour mémoire : Part des recettes fiscales préfectorales (exercice 2002)
			Au-dessous du taux légal	Au taux légal	Au-dessus du taux légal			
Principaux impôts préfectoraux								
Taxe de résidence sur les particuliers								16.8
Sur le revenu « normal »	Non	Oui ⁴	0	47	0	2 et 3 % (selon le niveau des bénéfices)	Pas de limites	
Par tête	Non	Oui ⁴	0	46	1	1 000 yens par personne	Pas de limites	
Taxe de résidence sur les sociétés								5.3
Sur le revenu « normal »	Non	Oui ⁴	0	1	46	5 %	6 %	
Par tête	Non	Oui ⁴	0	45	2	20 000 à 800 000 yens par société (selon sa catégorie et ses fonds propres)	Pas de limites	
Taxe de résidence sur le revenu d'intérêts	Non	Non	0	47	0	5 %	S.O.	2.9
Impôt sur les entreprises								26.6
Sur les bénéfices des sociétés et sur le revenu de liquidation	Oui ³	Oui ⁴	0	40	7	3.8 à 7.2 % (selon le niveau du revenu) ⁵	20 % au-dessus des taux légaux	
Sur la valeur ajoutée des sociétés	Non	Oui ⁴	0	40	7	0.48 %	20 % au-dessus des taux légaux	
Sur le capital des sociétés	Non	Oui ⁴	0	40	7	0.2 %	20 % au-dessus des taux légaux	
Sur le revenu des entreprises privées non constituées en sociétés	Oui ³	Oui ⁴	0	47	0	3 à 5 % (variable suivant le type d'activité)	10 % au-dessus des taux légaux	
Impôt local sur la consommation (TVA)	Non	Non	0	47	0	1 %	S.O.	17.6
Impôt sur l'acquisition de biens immobiliers	Non	Non	0	47	0	3 %	S.O.	3.8
Taxe sur le tabac	Non	Non	0	47	0	969 yens pour 1 000 cigarettes	S.O.	2.0
Taxe sur les automobiles	Non	Oui ⁴	0	46	1	Variable suivant le kilométrage	20 % au-dessus des taux légaux	12.8

Tableau 4.6. **Pouvoirs discrétionnaires des administrations locales concernant la fixation des impôts et leur utilisation effective (suite)**

	Pouvoir discrétionnaire de fixer la base d'imposition	Pouvoir discrétionnaire de fixer les taux d'imposition	Taux d'imposition effectifs Nombre de collectivités locales fixant les taux d'imposition (exercice 2003) :			Taux fixés par la législation	Taux maximum ¹	Pour mémoire : Part des recettes fiscales préfectorales (exercice 2002)
			Au-dessous du taux légal	Au taux légal	Au-dessus du taux légal			
Principaux impôts municipaux								
Taxe de résidence sur les particuliers								
Sur le revenu « normal »	Non	Oui ⁴	0	3 191	0	3 à 12 % (augmente avec le niveau des bénéfiques)	Pas de limites	30.1
Par tête	Non	Oui ⁴	0	3 173	18	3 000 yens par personne	Pas de limites	
Taxe de résidence sur les sociétés								
Sur l'impôt national sur les bénéfiques des sociétés	Non	Oui ⁴	0	1 765	1 426	12.3 %	14.7 %	9.6
Par tête	Non	Oui ⁴	0	2 617	574	50 000 yens à 3 millions de yens par société (varie avec le nombre de salariés et le niveau des fonds propres)	20 % au-dessus des taux légaux	
Impôt sur la propriété	Non	Oui ⁴	0	2 918	273	1.4 %	2.1 % ²	46.3
Taxe sur les véhicules légers	Non	Oui ⁴	0	3 162	29	Variable selon le type de véhicule et son kilométrage	20 % au-dessus des taux légaux	0.7
Taxe sur le tabac	Non	Non	0	3 191	0	2 977 yens pour 1 000 cigarettes	S.O.	4.2
Impôt sur les entreprises								
Sur la surface utile	Non	Non	0	69	0	600 yens par mètre carré	S.O.	1.7
Sur la masse salariale	Non	Non	0	69	0	0.25 %	S.O.	

1. S.O. = Sans objet (par exemple lorsque les collectivités locales n'ont pas le pouvoir de fixer les taux d'imposition).
2. Le plafond a été supprimé en 2004.
3. Le montant du capital, le montant des ventes, la surface utile ou le prix du bâtiment, la superficie ou le prix du terrain, le nombre de salariés, etc. peuvent être utilisés comme base d'imposition à la place ou en complément d'une base d'imposition composée des bénéfiques ou du revenu de liquidation (produit des ventes d'actifs durant le processus de liquidation). Toutefois, la base d'imposition doit être fixée de façon à maintenir l'équilibre par rapport au régime normal.
4. Si les « besoins budgétaires et autres » dans le contexte de la vente d'actifs, etc. durant le processus de liquidation sont reconnus, les collectivités locales peuvent fixer les taux d'imposition au dessus ou au dessous des taux légaux.
5. Les sociétés ayant des fonds propres inférieurs à 100 millions de yens sont soumises à un taux qui varie entre 5 et 9.6 pour cent mais ne sont pas imposées sur leur valeur ajoutée ou sur leurs actifs.

Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

Nombreux sont les exemples illustrant l'octroi par les administrations locales d'avantages fiscaux spécifiques pour attirer les entreprises (généralement dans des parcs industriels), bien que l'administration centrale se soit déclarée préoccupée par cette situation à de multiples reprises²⁵. Cette forme de concurrence fiscale risque manifestement de donner un caractère excessivement complexe au système fiscal et d'en réduire la neutralité. L'autonomie fiscale des administrations locales a été encore renforcée par la loi modifiée de 2000 sur la fiscalité locale, qui les autorise à instituer des « taxes supralégales » (c'est-à-dire des impôts non spécifiés dans la législation nationale), après consultation avec le ministère de l'Intérieur et des Communications²⁶. De nombreuses administrations infranationales, qu'il s'agisse de préfectures ou de communes, ont institué de nouveaux impôts, notamment sur les déchets nucléaires ou industriels, les séjours hôteliers ou la pêche. Cependant, cela a donné lieu à certaines critiques, faisant notamment valoir que : i) ces impôts nuisent à la discipline des autorités locales puisqu'ils s'appliquent souvent à des non-résidents ou peuvent être transférés sur eux (exportation fiscale), ii) leur produit est très souvent faible, tandis que leur coût de recouvrement peut être élevé, iii) la possibilité d'instituer de tels impôts est beaucoup plus limitée dans les zones rurales que dans les régions métropolitaines, ce qui contribue à accentuer les déséquilibres régionaux (Kitamura, 2002 et Doi, 2004).

De vastes systèmes de péréquation

Les systèmes de péréquation ont permis d'assurer des services publics de qualité dans l'ensemble du pays, mais ils ont absorbé un volume croissant de ressources budgétaires au cours des dernières décennies et ont eu de sérieux effets négatifs, si bien que des voix se sont élevées pour réclamer des réformes. La nécessité d'une péréquation, au Japon, tient principalement au fait que les régions ont une capacité plus ou moins grande à lever des impôts, tandis que les dépenses locales ont un caractère partiellement redistributif (dans la mesure où une proportion importante des dépenses est consacrée aux prestations sociales). La taxe d'affectation locale, dotation globale (TAL), constitue le principal mécanisme de péréquation. Comme ceux qui existent en Australie et dans les pays nordiques, il est fondé sur des critères concernant à la fois la capacité financière et les besoins/coûts (encadré 4.4 et graphique 4.6, partie A)²⁷. Les dotations spécifiques ont encore accru la fonction de péréquation déjà importante de la TAL, les préfectures à bas revenus/rurales recevant souvent davantage de crédits par habitant que les préfectures plus riches (partie B), en particulier dans le contexte de projets de travaux publics (voir plus haut). Globalement, certaines juridictions relativement pauvres et/ou isolées disposent en fin de compte de ressources financières plus importantes que les juridictions les plus riches. Les exemples les plus frappants sont les préfectures de Kochi, Shimane et Tottori, à comparer à celles d'Aichi, de Kanagawa et d'Osaka (partie C).

En dehors des transferts financiers entre niveaux d'administration, plusieurs facteurs ont contribué à la redistribution des revenus entre les différentes juridictions. *Premièrement*, les impôts sur le revenu perçus par l'administration centrale sont plus lourds dans les collectivités locales qui comptent des entreprises rentables et des habitants aisés²⁸. *Deuxièmement*, les conditions financières différentes appliquées aux emprunts des collectivités locales ont également eu certains effets de péréquation (voir plus loin). En revanche, les dispositifs d'assurance sociale ont des effets redistributifs moins prononcés entre les régions que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. En particulier, les cotisations nationales d'assurance-maladie varient d'un facteur sept suivant la juridiction considérée

Encadré 4.4. Principes de base régissant la taxe d'affectation locale

La taxe d'affectation locale (TAL) a été instituée en 1954, et ses caractéristiques fondamentales n'ont guère évolué depuis. Elle répond à deux principales fonctions : i) compenser les disparités de ressources budgétaires et de besoins budgétaires et ii) combler les besoins budgétaires des administrations locales, dans la mesure où les dépenses dont elles ont la responsabilité dépassent largement les recettes fiscales qu'elles sont autorisées à percevoir.

La demande de transferts au titre de la TAL est calculée au moyen d'une formule prenant en compte les besoins financiers normaux et les recettes normales de chaque autorité locale. Si ses besoins sont supérieurs à ses recettes, celle-ci peut bénéficier de la TAL. Si ses recettes sont supérieures à ses besoins, elle ne bénéficie pas de transferts au titre de la TAL et elle ne contribue pas directement au système de péréquation. Au cours de l'exercice 2003, toutes les préfectures, à l'exception de celle de Tokyo, et 96 pour cent des communes en ont bénéficié.

Les *besoins budgétaires normaux* de l'autorité locale i (SFN_i) sont calculés au moyen de la formule suivante :

$$SFN_i = \sum_k F_{ik} * U_{ik} * M_{ik} \quad \text{dans laquelle :}$$

F_{ik} est une unité de mesure spécifiée pour chaque service public k (nombre d'élèves, d'enseignants et d'établissements dans le cas des services éducatifs; nombre d'habitants pour les services de lutte contre l'incendie, d'assainissement et de collecte des ordures ménagères, ainsi que pour les services d'aide sociale; taille du réseau routier pour les travaux publics; coût de remboursement des emprunts locaux) ;

U_{ik} est le coût unitaire du service k . Il est calculé par le ministère de l'Intérieur et des Communications sur la base d'une préfecture « type » comptant 1.7 million d'habitants et d'une commune « type » de 100 000 habitants (Conseil des autorités locales pour les relations internationales, 2002). Il est identique pour toutes les collectivités locales.

M_{ik} est un coefficient de modification reflétant les conditions propres à la région (nombre d'habitants, densité, climat, etc.). Depuis le milieu des années 80, les coefficients de modification reflètent également les coûts de remboursement des emprunts lorsque certaines catégories de « projets locaux indépendants » ont été financées par des emprunts locaux (Akai *et al.*, 2001, et Nakano, 2002).

Les *recettes budgétaires normales* de l'autorité locale i (SFR_i) sont la somme des taxes locales de transfert (LTT_i), perçues à l'échelle nationale mais redistribuées en vertu d'une formule prédéterminée, et de 75 pour cent des recettes tirées des impôts locaux qu'une autorité locale obtiendrait si elle appliquait le taux d'imposition normal (t_j) à ses bases d'imposition « potentielle » estimées B_{ij} .

$$SFR_i = 0.75 * (\sum_j B_{ij} * t_j) + LTT_i$$

Le facteur 0.75 est un « ratio de réserve ». Il permet de tenir compte de l'incertitude de l'estimation tout en servant à préserver les incitations à accroître la base d'imposition locale.

Le volume des ressources consacrées à la TAL est une proportion prédéterminée des recettes provenant de cinq impôts de l'administration centrale (32 pour cent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe sur les alcools, 35.8 pour cent de l'impôt sur les sociétés, 29.5 pour cent de l'impôt sur la consommation et 25 pour cent de la taxe sur le tabac en 2004).

Encadré 4.4. Principes de base régissant la taxe d'affectation locale (suite)

Élimination des déséquilibres entre la demande de transferts et les fonds disponibles au titre de la TAL. Il n'y a aucune raison pour que la demande de transferts au titre de la TAL et les fonds disponibles concordent. La décennie de stagnation économique qui vient de s'écouler a réduit les ressources disponibles tout en accroissant la demande de transferts. Les ajustements suivants ont été opérés : augmentation de la part des recettes fiscales nationales (la part de l'impôt sur les sociétés a été portée de 32 à 35.8 pour cent entre l'exercice 1998 et l'exercice 2003, par exemple), transferts entre l'administration centrale et le compte de la TAL et emprunts sur le compte spécial de la TAL (la dette à ce titre a atteint 50 000 milliards de yens durant l'exercice 2003, soit environ 10 pour cent du PIB, contre 0.1 pour cent en 1990).

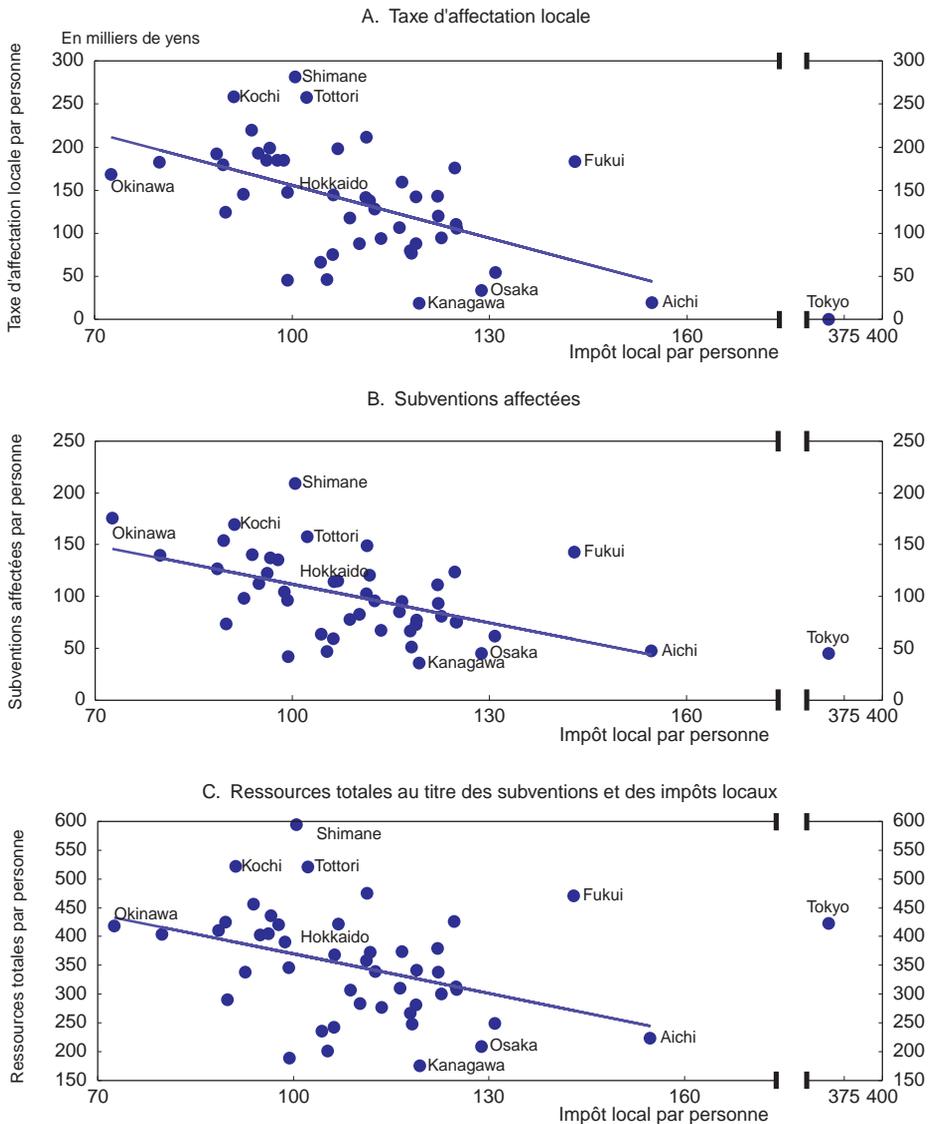
pour des personnes ayant des revenus identiques, car elles reflètent en partie les coûts des soins de santé observés dans le passé au niveau local (Imai, 2002).

La portée et le coût des systèmes de péréquation budgétaire ont augmenté au cours des dernières décennies

Le coût budgétaire des systèmes de péréquation a augmenté ces dernières années alors que les disparités entre juridictions, avant transferts, se sont réduites au point de devenir relativement faibles par comparaison avec les autres pays²⁹. Les transferts au titre de la TAL ont dépassé 4 pour cent du PIB au début des années 2000, contre 2¾ pour cent au milieu des années 80, et la plupart des administrations locales ont désormais droit à ces transferts. Plusieurs facteurs ont contribué au renforcement des pressions sur le système de dotations budgétaires. *Premièrement*, le système de la TAL s'ajuste de façon asymétrique au cycle économique. Les fonds disponibles – à savoir une part fixe des recettes fiscales de l'administration centrale – augmentent en période d'expansion économique. C'est ainsi que des recettes fiscales imprévues à caractère conjoncturel ont permis d'améliorer le niveau minimum des services publics locaux. En cas de ralentissement de l'activité, en revanche, il s'est révélé difficile de réduire les transferts. La diminution des fonds disponibles a été largement compensée par des emprunts sur le compte spécial de la TAL ou par l'émission, par les administrations locales, d'obligations dont le coût de remboursement est partiellement pris en compte dans le calcul des droits à transferts au titre de la TAL, ce qui tend à faire augmenter les futurs transferts. *Deuxièmement*, plusieurs observateurs ont fait valoir que la définition imprécise des services publics pris en compte dans la formule de calcul des besoins budgétaires normaux, dont la péréquation est assurée au moyen de la TAL, a contribué à l'explosion des demandes de transferts. Il est probable que l'expansion rapide des besoins budgétaires normaux ces dernières décennies a été due à une volonté de stimuler l'économie par des mesures spécifiques (travaux publics, en particulier) et à des pressions politiques, plutôt qu'à un véritable besoin de péréquation³⁰. D'un autre côté, la formule de la TAL ne permet sans doute pas de tenir dûment compte de la situation spécifique des grands centres urbains, car le nombre de résidents est beaucoup plus faible que le nombre d'utilisateurs des services publics locaux, et notamment des transports dans le centre des villes³¹.

Graphique 4.6. Efficacité des dotations reçues par les préfectures en termes de péréquation¹

Règlements de l'exercice 2001



1. Régressions établies pour l'ensemble des 47 préfectures sauf Tokyo.

Source : Annual Statistics of Local Public Finance FY 2003 et 2000 Population Census, ministère des Affaires intérieures et des Communications.

Arbitrages entre efficacité et équité

Comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, certains observateurs craignent que les systèmes de péréquation ne favorisent pas une amélioration de l'efficacité des services publics et qu'en créant des pièges de pauvreté, ils ne freinent le processus de rattrapage dans les juridictions défavorisées. La formule de la TAL présente certaines caractéristiques intéressantes qui devraient limiter les risques d'aléa moral. Comme elle s'appuie sur des recettes fiscales « normales », elle permet d'éviter qu'une modification des taux des impôts locaux ou que l'octroi d'abattements sur les impôts locaux aient un effet direct sur

le montant de la dotation reçue – en d’autres termes, une administration locale ne recevra pas un transfert plus (moins) important si elle réduit (accroît) les taux des impôts locaux. En outre, en excluant 25 pour cent des recettes fiscales locales – le « ratio de réserve » – du système de péréquation, elle préserve certaines incitations à développer la base d’imposition locale. Cependant, ce ratio est jugé trop faible pour éviter le piège de la pauvreté, et la convergence entre régions riches et régions pauvres pourrait se trouver ralentie³². Comme leurs recettes sont assujetties à un taux marginal d’imposition implicite de 75 pour cent, les décideurs locaux ne sont guère incités à mener des politiques de croissance, même s’ils veulent obtenir le plus de voix possible³³. Par ailleurs, il n’est pas du tout évident de mesurer la base « normale » d’imposition locale, puisqu’il faudrait pour cela tenir compte des effets de toutes les actions menées au niveau local (qualité de l’infrastructure et des services administratifs ou élasticité des bases d’imposition locales par rapport aux variations des taux d’imposition).

La TAL risque aussi de ne pas inciter les administrations locales à offrir des services dans un souci d’efficacité économique, et cela pour plusieurs raisons. De fait, on a observé une divergence entre les dépenses des collectivités locales qui bénéficiaient de transferts au titre de la TAL et les dépenses de celles qui n’en bénéficiaient pas : les secondes ont diminué pendant la deuxième moitié des années 90, tandis que les premières ont continué de croître (Office du Premier ministre, 2001)³⁴. Plusieurs éléments du système de la TAL ont des effets dissuasifs :

- La formule de la TAL n’est pas complètement fondée sur les « besoins budgétaires normaux », mais comprend certains éléments de dépenses effectives (étendue du réseau routier, ouvrages d’art et nombre d’établissements scolaires, par exemple). Ainsi, si une administration locale consacre des crédits à la construction d’un port ou d’un ouvrage d’art inutile, elle bénéficiera de transferts supplémentaires au titre de la TAL (Doi, 2004). Cette pratique diffère de celle de plusieurs autres pays de l’OCDE, dans lesquels la formule tient exclusivement compte de critères qui ne peuvent pas être directement manipulés par les administrations locales³⁵.
- Un coût unitaire élevé des services publics locaux peut être compensé par des dotations plus importantes (par le jeu des coefficients de modification), ce qui réduit l’utilité des efforts déployés par les gestionnaires pour maîtriser les coûts. Les transferts supplémentaires au titre de la TAL en faveur des petites juridictions, destinés à compenser les coûts plus élevés découlant des déséconomies d’échelle, ont été réduits mais restent très généreux³⁶.
- Étant donné que les droits à transferts sont majorés de manière à couvrir la plus grande partie des coûts de remboursement des emprunts émis par les collectivités locales pour financer des travaux publics, la TAL incite ces dernières à lancer des emprunts au lieu de modifier les taux de leurs impôts ou le niveau de leurs dépenses. Cette évolution reflète aussi, depuis quelques années, le recours au système de la TAL pour appuyer la politique budgétaire nationale. Au cours de l’exercice 2001, les coûts afférents aux intérêts et au remboursement des emprunts locaux ont représenté 13.4 pour cent des besoins budgétaires normaux des administrations locales (Office du Premier ministre, 2001).
- Le système de partage des risques créé dans le cadre de la TAL – à savoir la taxe d’affectation locale spéciale (TAL spéciale), qui représente 6 pour cent des transferts totaux au titre de la TAL et est destinée aux juridictions en proie à des difficultés particulières comme des catastrophes naturelles – a été utilisé en partie à des fins de

redistribution ou pour venir en aide à des juridictions confrontées à des difficultés financières (Akai et al., 2004).

La « Triple réforme »

Durant l'exercice 2002, le gouvernement a lancé une réforme ambitieuse portant sur les trois principaux volets des ressources financières des collectivités locales, à savoir les dotations spécifiques, les impôts locaux et la taxe d'affectation locale, désignée sous le nom de « Triple réforme ». Bien que certains des détails de cette réforme n'aient pas encore été arrêtés, le cadre général annoncé à la mi-novembre 2004 comprend les principaux éléments suivants :

- *Une réduction des dotations spécifiques en faveur des collectivités locales* de quelque 4 000 milliards de yens (environ 0.8 pour cent du PIB) entre l'exercice 2004 et l'exercice 2006. Le budget de l'exercice 2004 intègre une réduction de 1 000 milliards de yens, dont 450 milliards au titre des dotations spécifiques en faveur des travaux publics. Le reste concerne principalement l'enseignement obligatoire et la garde des enfants, qui font encore l'objet de réglementations et de normes relativement strictes de la part de l'administration centrale³⁷. Pour les années 2005 et 2006, en vertu d'une décision du Conseil des ministres, l'administration centrale a demandé aux collectivités locales de soumettre des propositions en vue d'une réduction éventuelle de leurs dotations spécifiques (pour un montant de 3 000 milliards de yens au total). Après d'intenses débats, des groupes d'élus locaux ont proposé au Premier ministre des réductions des dotations spécifiques s'élevant à 9 000 milliards de yens (dont 3 200 milliards de yens pour les années 2005 et 2006, le reste étant échelonné entre 2007 et 2009), allant ainsi au-delà de l'objectif de l'administration centrale³⁸. Cependant, ce projet s'est heurté à une vive opposition de la part de nombreux ministères centraux et de membres du parti au pouvoir siégeant à la Diète nationale et, à la fin du mois d'octobre, le débat n'était pas encore clos.
- *Une simplification de la taxe d'affectation locale*. Bien que les modalités détaillées des changements apportés à la formule de la TAL n'aient pas encore été annoncées, le budget de l'exercice 2004 a intégré une réduction de 1 200 milliards de yens, qui concernait principalement les dépenses d'infrastructure.
- *Un transfert de ressources fiscales de l'administration centrale vers les collectivités locales* d'environ 3 000 milliards de yens. Le budget de l'exercice 2004 intégrait un transfert de 400 milliards de yens de recettes au titre de l'impôt national sur le revenu des personnes physiques, de l'administration centrale vers les collectivités locales. La répartition entre les collectivités locales s'est faite en fonction du nombre d'habitants. Il convient de noter que ce partage des recettes fiscales ne s'accompagne pas d'un transfert de pouvoir d'imposition, étant donné que les collectivités locales ne sont pas autorisées à fixer le taux ni l'assiette de l'impôt national sur le revenu des personnes physiques. En juin 2004, le gouvernement a annoncé qu'il allait réduire l'impôt national sur le revenu des personnes physiques et accroître la part de la taxe de résidence sur les particuliers dans les recettes des collectivités locales d'ici à 2006. En définitive, les taux normaux de la taxe de résidence sur les particuliers seront uniformisés de manière à mieux respecter le principe de l'imposition en fonction des avantages reçus de l'État (les impôts locaux doivent refléter l'utilisation des services publics locaux, plus que la capacité contributive des résidents) et à éviter une répartition trop inégale des ressources fiscales entre les collectivités locales.

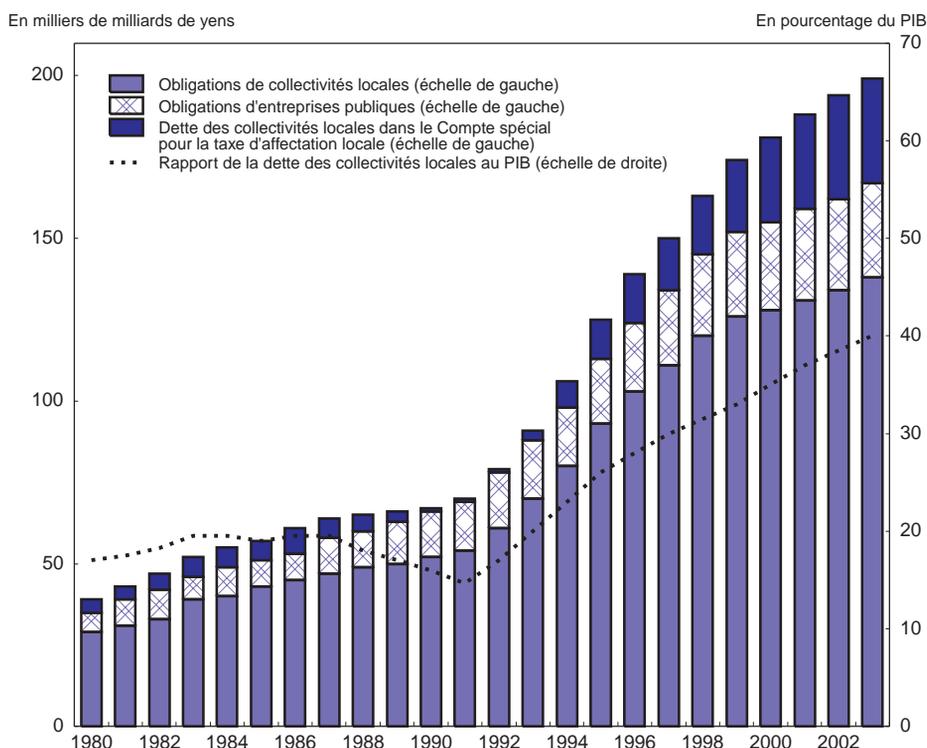
Assurer la discipline budgétaire dans un contexte décentralisé

L'endettement des collectivités locales a fortement augmenté depuis le début des années 90, puisqu'il a atteint environ 40 pour cent du PIB durant l'exercice 2003, contre 15 pour cent en 1991 (graphique 4.7). Les emprunts lancés par les collectivités locales ont surtout servi à financer des projets d'infrastructure, mais il n'est pas certain que cela ait contribué à renforcer le potentiel de croissance de l'économie, étant donné la faible rentabilité des investissements publics locaux (voir plus haut). On peut donc s'interroger sur la capacité des collectivités locales à rembourser leurs dettes, et donc craindre une aggravation du problème des créances douteuses que connaît le Japon depuis une dizaine d'années³⁹.

Par ailleurs, les engagements implicites des collectivités locales semblent importants. Bien qu'il soit difficile de les estimer avec fiabilité, la révision en hausse de la dette des administrations publiques, d'environ 10 pour cent du PIB en 2002 – une fois pris en compte le passif du compte spécial des collectivités locales pour l'assainissement – donne à penser que ces engagements pourraient atteindre un niveau élevé. Les difficultés financières que connaissent actuellement de nombreuses entreprises publiques locales à capitaux en partie privés (« tiers secteur ») posent de sérieux risques. D'après le ministère de l'Intérieur et des Communications, en mars 2003, sur plus de 10 000 entreprises publiques locales, 56 pour cent environ étaient des sociétés d'économie mixte. Nombre d'entre elles semblent être soumises à un contrôle public insuffisant. Si la part des capitaux publics ne dépasse pas 25 pour cent, elles ne sont soumises ni au contrôle des assemblées locales ni à celui de la commission de vérification des comptes. En revanche, les résidents peuvent demander

Graphique 4.7. Évolution de la dette des collectivités locales

Encours en fin d'exercice



Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

des comptes. L'absence de règles strictes régissant le partage des risques dans le cadre des contrats conduit le secteur privé à compter sur une garantie implicite, ce qui ne l'incite guère à réduire les coûts au minimum. D'après un rapport (Akai, 2003), il existerait une corrélation positive entre l'endettement des sociétés d'économie mixte et la part des fonds publics dans leur capital. Parallèlement, à la fin des années 90 le gouvernement a lancé « l'Initiative de financement privé » de certains projets, avec des règles plus précises pour le partage des risques entre les acteurs publics et privés. Cependant, il est encore trop tôt pour dire si les effets négatifs potentiels ont été corrigés (Akai, 2003) et les engagements implicites n'ont pas encore été estimés.

Les pressions que le vieillissement rapide de la population japonaise va exercer sur les dépenses futures renforcent encore davantage les craintes concernant la viabilité des finances publiques locales. L'augmentation attendue des dépenses publiques au titre de la santé et de la prise en charge des personnes âgées sera surtout supportée par les collectivités locales. Les effectifs des administrations publiques locales devraient atteindre un maximum entre 2007 et 2009. D'après les services du Premier ministre (2001), les engagements implicites des collectivités locales au titre des retraites s'élèveraient à 70 000 milliards de yens (14 pour cent du PIB). Pour honorer ces engagements, certaines administrations locales ont constitué des réserves, mais il est probable que celles-ci seront insuffisantes.

Les contrôles administratifs et les règles budgétaires n'ont pas permis de restreindre l'endettement des collectivités locales

Les obligations imposées par l'administration centrale en matière de services publics locaux et la conception du système de dotations budgétaires et du système fiscal ont favorisé une augmentation de la dette des collectivités locales, mais les contrôles administratifs visant les emprunts locaux et les règles budgétaires n'ont pas permis jusqu'ici de freiner cette tendance. L'accès des collectivités locales au marché obligataire est en principe assujéti à un système relativement strict de contrôle administratif de la part de l'administration centrale. La législation nationale spécifie quelles sont les dépenses qui peuvent être financées par l'émission d'obligations par les collectivités locales et impose un certain nombre de règles budgétaires qu'une administration locale doit respecter si elle envisage d'émettre un emprunt (encadré 4.5). De plus, les préfectures et les grandes villes doivent obtenir l'agrément du ministère de l'Intérieur et des Communications avant d'émettre des obligations, tandis que les petites communes doivent obtenir celui de leur préfecture.

En dépit de l'augmentation rapide de la dette des collectivités locales, la règle budgétaire concernant le coût du service de la dette n'est toujours pas exécutoire, puisque les coûts de remboursement des emprunts obligataires, financés par le biais de la TAL, sont déduits du montant total des coûts du service de la dette à la charge des collectivités locales. Suivant le type d'emprunt obligataire et/ou la capacité budgétaire de l'administration locale considérée, de 30 à 100 pour cent des coûts de remboursement sont financés par un accroissement des dotations budgétaires (tableau 4.7)⁴⁰. Compte tenu de ce système très généreux, la part du service de la dette locale qui n'est pas prise en compte dans la règle budgétaire est importante. Globalement, le coût du service de la dette des collectivités locales (y compris les paiements d'intérêts et les remboursements de capital couverts par la TAL) a atteint environ 27 pour cent des recettes générales des administrations locales dans le budget 2004. En d'autres termes, si la définition plus large

Encadré 4.5. Règles budgétaires imposées aux collectivités locales et réglementations concernant l'émission d'emprunts obligataires

En vertu de la loi sur les finances locales, des emprunts obligataires ne peuvent être émis que pour financer : i) les dépenses d'entreprises publiques locales exerçant leurs activités dans les domaines des transports, du gaz, de l'eau, etc.; ii) des investissements et prêts en faveur d'organismes (y compris du tiers secteur) exerçant leurs activités dans des domaines d'intérêt public (réseau routier local, aéroports, sports, etc.); iii) le refinancement d'emprunts; iv) les dépenses liées aux opérations de reconstruction après une catastrophe; et v) la construction d'installations publiques (établissements scolaires et routes, par exemple) et l'acquisition de terrains pour la construction d'installations publiques. En outre, l'administration centrale a « exceptionnellement » autorisé l'émission d'obligations dans un certain nombre de situations spécifiques. Entre 1990 et 2001, des collectivités locales ont émis des obligations temporaires pour financer des travaux publics (15 000 milliards de yens), pour compenser des réductions d'impôts (7 000 milliards de yens), pour compenser des moins-values de recettes (6 000 milliards de yens), pour financer des prestations de retraite et pour réaliser des regroupements.

La loi sur l'autonomie locale et la loi sur les finances locales – toutes deux nationales – définissent aussi un certain nombre de conditions qu'une administration locale doit respecter pour être autorisée à émettre des obligations. En particulier :

- Le « financement *ad hoc* » (désigné sous le nom de « recettes nettes ») ne doit pas dépasser 5 pour cent des ressources générales des préfectures et 20 pour cent de celles des communes (impôts ordinaires, TAL et taxe de transfert local, principalement). Les recettes nettes correspondent à la somme des impôts locaux, de la TAL, des dotations spécifiques, des redevances et charges et des émissions obligataires locales, diminuée des dépenses*.
- Le ratio moyen des coûts de remboursement de la dette (principal, à l'exclusion des coûts financés au moyen de la TAL) aux ressources générales sur les trois derniers exercices budgétaires ne doit pas être inférieur à 20 pour cent.
- Le ratio des impôts effectivement recouverts aux estimations des recettes fiscales doit tomber à moins de 90 pour cent pour l'année.

Par ailleurs, si une administration locale fixe des taux d'imposition inférieurs au taux normal déterminé par l'administration centrale, elle n'est pas autorisée à émettre un emprunt obligataire pour financer des travaux publics.

Si les administrations locales ne respectent pas ces règles, elles peuvent, sous certaines conditions, continuer à émettre des obligations. Par exemple, une commune dont les recettes nettes dépassent 20 pour cent de ses ressources générales peut encore émettre des obligations si elle a adopté un « plan de redressement financier » approuvé par le ministère de l'Intérieur et des Communications. Ce plan comporte des mesures destinées à accroître les recettes en fixant les taux d'imposition à un niveau supérieur au taux normal, ainsi que des mesures destinées à faire baisser les dépenses en réduisant les effectifs et les rémunérations du secteur public et en révisant les investissements à la baisse. Lorsqu'elle adopte un plan de redressement financier, l'administration locale reçoit un soutien financier supplémentaire de la part de l'administration centrale, notamment sous la forme de bonifications d'emprunts et d'une TAL spéciale. Le dernier plan de redressement financier, qui concernait la ville d'Akaike, a été approuvé en 1991 et achevé en 2000. À l'heure actuelle, aucune administration locale n'est soumise à un plan de redressement financier.

* Si les émissions obligataires servaient exclusivement à financer l'investissement, la règle relative aux « recettes nettes » serait assimilable à une règle en termes de résultat d'exploitation. Cependant, des emprunts obligataires ont souvent servi à financer des déficits des administrations locales. Les collectivités locales ont recours à divers types de financement *ad hoc*, prenant par exemple la forme de retraits sur divers fonds (préfecture d'Osaka) ou de dépenses anticipées sur le budget de l'exercice suivant (préfecture de Chiba).

Tableau 4.7. **Partage des coûts de remboursement de certains emprunts obligataires des collectivités locales**

Exercice 2001, en milliards de yens

Dénomination des obligations locales	Encours des obligations locales	Part des coûts de remboursement prise en compte dans la formule de la TAL (en pourcentage)	Coûts de remboursements estimés pour l'administration centrale
Travaux publics d'intérêt général	25 452	–	11 068
Obligations temporaires au titre des travaux publics	13 835	80	11 068
Travaux publics d'intérêt général « indépendants »	52 487	–	10 249
Développement régional à caractère général	10 871	30 55	3 261
Projets temporaires de construction routière	16 071	30 55	4 821
Projets fluviaux temporaires	2 147	30 55	644
Programme économique temporaire	2 051	45	923
Construction de logements sociaux	5 150	–	0
Construction d'établissements pour l'enseignement obligatoire	5 031	30 70, 100	1 509
Acquisition de terrains pour la construction d'installations publiques	2 226	Intérêts uniquement	0
Reconstruction après une catastrophe naturelle	1 304	–	1 072
Développement de la zone métropolitaine de Tokyo	1 178	–	0
Programme général d'évacuation des déchets	4 702	50/100	2 351
Aide aux régions dépeuplées	2 418	70	1 693
Prêts à des organismes rattachés au budget national et placés sous la tutelle de l'État	1 203	–	0
Soutien financier pour combler le déficit financier des collectivités locales	3 109	80	2 488
Moins values de recettes (1982, 1993, 1997)	5 302	75 80	4 242
Aide budgétaire spéciale temporaire	2 689	100	2 689
Réduction d'impôts	6 227	100	6 227
Réduction d'impôts temporaire	1 265	100	1 265
Aide budgétaire temporaire	1 227	80	982
<i>Pour mémoire</i> : Encours total des obligations locales (hors emprunts sur le Compte spécial de la TAL)	130 954		47 403

Note : Les coûts de remboursement supportés par l'administration centrale ont été calculés en multipliant les encours des obligations locales par le taux de compensation de la TAL. Lorsque le taux de compensation de la TAL varie selon « la vigueur fiscale » des collectivités locales, le taux le plus bas a été appliqué, d'où une sous estimation des coûts de remboursement futurs de l'administration centrale.

Source : Mochida (2004).

de la règle budgétaire était appliquée, un grand nombre de collectivités locales dépasseraient probablement le plafond de 20 pour cent.

La règle concernant le solde financier des collectivités locales reste par ailleurs très laxiste. Dans beaucoup de pays de l'OCDE (comme la Corée, le Danemark, l'Espagne et la France), les administrations locales doivent désormais équilibrer leur budget, qu'il s'agisse de leur budget total ou de leur budget de fonctionnement (Joumard et Kongsrud, 2003). Au Japon, en revanche, la règle des « recettes nettes » oblige les communes à limiter leur recours à des sources de financement *ad hoc* à moins de 20 pour cent de leurs recettes générales (5 pour cent dans le cas des préfectures). Le système de dotations a contribué à assouplir encore cette règle. *Premièrement*, l'augmentation des dotations globales/subventions de péréquation depuis de nombreuses années a entraîné un accroissement des ressources générales des collectivités locales, ce qui a accru leur capacité d'emprunt.

Deuxièmement, la règle est conçue de telle manière que l'augmentation de la dette des collectivités locales permet à celles-ci de s'endetter encore davantage par la suite, puisque les coûts de remboursement des emprunts obligataires sont pris en compte dans le calcul de leurs droits à dotations budgétaires, et donc de leurs ressources générales.

Le contrôle exercé par l'administration centrale vise non seulement le montant des emprunts obligataires mais aussi, dans une large mesure, le choix des souscripteurs. Lorsqu'il autorise l'émission d'un emprunt obligataire, le ministère de l'Intérieur et des Communications décide combien d'obligations seront achetées par des organismes publics (Doi, 2002) – principalement dans le contexte du programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP). Au cours de l'exercice 2002, près de 60 pour cent des obligations émises par les autorités locales ont été achetées par des établissements publics (tableau 4.8). Le

Tableau 4.8. **Souscription d'obligations émises par les collectivités locales, par type d'établissement**

En milliards de yens

	Exercice 1990	En pourcentage	Exercice 2002	En pourcentage
Fonds publics, total	4 069.2	64.9	7 412.8	55.7
Fonds de l'État	2 894.7	46.2	6 160.6	46.3
Fonds spécial NTT	877.8	14.0	746.9	5.6
Société japonaise de financement des entreprises communales	296.8	4.7	505.2	3.8
Fonds privés	2 184.8	34.9	5 835.5	43.8
Émissions publiques ¹	483.8	7.7	1 919.1	14.4
Caisse de secours mutuel des salariés des collectivités locales	156.0	2.5	170.5	1.3
Banques et autres	1 545.0	24.7	3 745.9	28.1
Total	6 258.8	100.0	13 319.3	100.0

1. Une importante fraction des émissions publiques est absorbée par des institutions publiques, notamment le système d'épargne postale (285.8 milliards de yens en 2002) et l'assurance vie postale (85 milliards de yens en 2002).

Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

système vise dans une large mesure à faire en sorte que les collectivités locales les plus petites ou les plus pauvres bénéficient d'apports de fonds suffisants pour que la répartition des ressources budgétaires soit uniforme sur l'ensemble des préfectures (Hayashi, 2004)⁴¹. D'après des données économétriques concernant la source des prêts suivant les préfectures, dans la distribution des fonds provenant du PBIP, l'administration centrale donne la priorité aux collectivités locales confrontées à des difficultés financières. Étant donné que les conditions des financements publics sont plus favorables (intérêts plus bas et échéances plus longues), les collectivités locales échappent sans doute ainsi à des pressions qui les inciteraient à redresser leur situation financière. D'après Doi (2002), il semblerait effectivement que les préfectures qui ont eu largement recours aux fonds du PBIP dans le passé aient tendance à en rester très tributaires⁴².

Les marchés financiers n'ont pas favorisé la discipline budgétaire au niveau local

Bien que le secteur privé ait absorbé une part croissante des obligations émises par les collectivités locales, les mécanismes du marché n'ont guère contribué à améliorer la discipline budgétaire au niveau local. Dans plusieurs pays de l'OCDE, Canada et États-Unis notamment, la notation des titres sur les marchés obligataires semble contribuer à la

discipline (Poterba et Reuben, 1997). Les marchés financiers contribuent aussi à discipliner les autorités infranationales dans des pays comme la Finlande, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque, dans la mesure où les emprunts émis par celles-ci ne sont pas garantis par l'administration centrale. Au Japon, plusieurs facteurs ont limité le rôle des marchés financiers à cet égard :

- La dette des collectivités locales est implicitement garantie par l'administration centrale. L'agrément du ministère de l'Intérieur et des Communications pour l'émission d'obligations est souvent considéré comme une garantie de fait de l'administration centrale sur ces emprunts (Ishii et Wada, 1998, Hayashi, 2004). Par ailleurs, en vertu du système actuel d'agrément des emprunts obligataires locaux, l'administration centrale garantit les ressources financières nécessaires au remboursement des emprunts approuvés dans le contexte de la TAL.
- Le secteur privé n'absorbe qu'environ 40 pour cent des obligations locales – 30 pour cent sont souscrits par des banques privées et 10 pour cent placés directement sur le marché. Dans ce contexte, les institutions publiques jouent un rôle dominant en fixant les conditions applicables à l'émission d'emprunts obligataires publics et aux prêts bancaires. S'agissant des obligations souscrites par des banques et autres établissements privés, les conditions d'émission sont en principe fixées par voie de négociations bilatérales entre chaque collectivité locale et les créanciers. Dans la pratique, cependant, les conditions de crédit sont alignées sur celles des autres émissions obligataires publiques (partiellement souscrites par des organismes publics).
- Pour déterminer si elles vont souscrire des obligations émises par une administration locale, les banques privées tiennent souvent compte d'un certain nombre de facteurs, en plus de la solvabilité de celle-ci, comme la possibilité d'obtenir un volume important de fonds publics sous forme de dépôts et la possibilité d'obtenir légalement des informations utiles concernant, par exemple, la valeur des commandes de travaux publics que les collectivités locales placent auprès de certaines entreprises (Doi, 2004). De plus, les banques se sont souvent empressées de financer les collectivités locales lorsque la demande de crédit émanant des entreprises privées était peu soutenue. Toutefois, compte tenu des signes récents de redressement de la demande intérieure privée, elles pourraient se montrer moins attirées par les emprunts obligataires des collectivités locales⁴³.

Des initiatives récentes pourraient contribuer à améliorer le rôle des marchés financiers dans l'imposition d'une discipline financière au niveau local. Compte tenu de l'écart de prix croissant observé sur le marché secondaire, l'administration centrale a autorisé l'administration métropolitaine de Tokyo à émettre des obligations à des conditions différentes (taux d'intérêt plus bas, en particulier) que celles qui s'appliquent aux emprunts obligataires publics des autres collectivités locales depuis avril 2002. En reconnaissant l'existence de différences dans la situation financière des collectivités locales et dans la liquidité des obligations qu'elles émettent, cette nouvelle approche aurait pu contribuer à renforcer l'application des principes du marché. Cependant, bien que les taux d'intérêt sur les obligations locales aient divergé dans un premier temps, l'écart s'est progressivement résorbé entre septembre 2002 et mars 2004. Doi (2004) attribue cette convergence à des déclarations de responsables du ministère de l'Intérieur et des Communications contestant les différences de solvabilité entre les diverses émissions obligataires locales, attribuant les différences de prix sur le marché secondaire à de stricts

facteurs de liquidité et réaffirmant la garantie implicite de l'administration centrale sur tous les emprunts obligataires des collectivités locales⁴⁴. En dépit de cette convergence, il est possible que l'écart de prix sur le marché secondaire se creuse encore et que des conditions d'émission uniformes se révèlent difficiles à préserver à l'avenir. Pour éviter une augmentation soudaine des coûts de financement des administrations locales confrontées à des difficultés financières, l'administration centrale a autorisé les administrations locales, à l'exception de celle de Tokyo, à émettre collectivement des obligations publiques en avril 2003. Cette approche améliore la liquidité des obligations locales. Elle risque cependant de moins inciter les collectivités locales à améliorer leur solvabilité une fois qu'elles sont regroupées⁴⁵.

Une autre grande réforme annoncée par l'administration centrale concerne la suppression du système d'agrément des emprunts obligataires locaux en 2006. En vertu du nouveau système, les collectivités locales devront consulter le ministère de l'Intérieur et des Communications avant d'émettre des obligations. Si le ministère ne donne pas son accord, elles pourront émettre des obligations, mais les coûts de remboursement ne seront pas pris en compte dans la formule de la TAL. Ce système pourrait contribuer à renforcer le rôle des marchés financiers en tant que moyen de discipliner le comportement budgétaire des collectivités locales, étant donné que le système d'agrément a été perçu comme une garantie implicite par de nombreux investisseurs et responsables de collectivités locales. Cependant, les emprunts obligataires locaux ayant reçu l'accord du ministère continueront d'être garantis par l'administration centrale.

Réformes futures

Les préoccupations de plus en plus vives concernant la viabilité des finances publiques et la demande de services publics locaux plus individualisés rendent nécessaire une révision en profondeur des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Les autorités japonaises ont récemment mis en œuvre certaines réformes et prévoient d'autres mesures qui vont dans la bonne direction. Pour porter leurs fruits, cependant, elles devront s'accompagner d'autres initiatives. On examinera ci-après un certain nombre de recommandations concernant de nouvelles réformes, présentées sous forme synthétique dans l'encadré 4.6.

Renforcer la capacité et la motivation des collectivités locales à gérer de façon efficace les services publics locaux

Il serait tout à fait possible d'accroître l'efficacité économique des dépenses publiques locales en donnant aux collectivités locales plus de latitude dans l'exercice des responsabilités qui leur ont été assignées et en les incitant davantage à exploiter les économies d'échelle. Une réforme du système de dotations contribuerait à améliorer la situation sur ces deux plans.

Les initiatives prises par les autorités pour favoriser les regroupements de petites communes sont judicieuses et doivent être poursuivies. En dépit des ajustements récents, le système de dotations (TAL) est encore excessivement généreux pour les petites communes et doit être modifié de manière à encourager les regroupements générateurs de gains d'efficacité. La réforme du système de la TAL devrait aussi tendre à éliminer les obstacles actuels à la coopération. En particulier, la formule de calcul des dotations ne devrait plus tenir compte du nombre de prestataires dans les juridictions bénéficiaires.

Encadré 4.6. **Recommandations concernant l'amélioration des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration**

Renforcer la capacité et la motivation des collectivités locales à gérer de façon efficace les services publics locaux

- Mettre en œuvre et diversifier les mesures destinées à permettre aux collectivités locales d'exploiter les économies d'échelle. La coopération entre collectivités locales devrait être encouragée. Il faudrait pour cela réformer encore le système de dotations budgétaires (TAL) et, éventuellement, fournir une assistance juridique et comptable aux collectivités locales.
- Réexaminer la nécessité d'imposer des normes et règles strictes concernant les services publics locaux. Pour les secteurs où il importe de respecter des objectifs nationaux, recourir à des normes définies en termes de résultats, de préférence à des réglementations concernant les intrants et la gestion opérationnelle. Les normes relatives à la rémunération des salariés des collectivités locales devraient également être revues, afin de permettre des différences de niveaux de rémunération suivant les régions.
- Définir plus clairement les normes effectivement imposées par l'administration centrale et les responsabilités des préfetures et des communes de manière à permettre aux collectivités locales d'exercer leur autonomie et d'être plus responsables vis-à-vis de leurs administrés.
- Améliorer la transparence des procédures de passation des marchés publics locaux et mettre en place des mécanismes clairs pour le règlement des différends.

Maîtriser les coûts et les effets négatifs du système de dotations budgétaires

- Réduire le recours à des dotations spécifiques, revoir les objectifs afin d'éviter les conflits potentiels et réexaminer les anciens programmes de dotations à la lumière des nouveaux objectifs et des contraintes financières.
- Mettre un terme au financement des subventions de péréquation (TAL) par des recettes nationales instables afin de réduire leur comportement asymétrique au cours du cycle économique.
- Réexaminer la couverture des services publics locaux à prendre en compte dans les systèmes de péréquation. Ajuster la formule de calcul des dotations de manière à tenir compte de besoins objectifs (résultant de conditions topographiques ou socioéconomiques particulières, et non des dépenses effectives ou du niveau d'équipement en infrastructures).
- Supprimer les aspects du système de dotations budgétaires qui favorisent le financement par l'emprunt en mettant un terme à la pratique qui consiste à tenir compte du coût de remboursement de la dette dans le calcul des droits à dotations pour les nouvelles émissions obligataires.
- Limiter les éléments discrétionnaires (notamment la TAL spéciale) susceptibles de créer des problèmes d'aléa moral et améliorer la transparence des facteurs d'ajustement pris en compte dans la formule de la TAL.

Renforcer l'autonomie fiscale des collectivités locales en préservant un système fiscal aussi simple et neutre que possible

- Les obstacles à l'utilisation effective des pouvoirs des collectivités locales en matière de fixation des taux d'imposition locaux devraient être éliminés. En particulier, l'agrément de l'administration centrale pour l'émission d'obligations locales ne devrait plus être subordonné à l'obligation, pour les collectivités locales, de fixer les taux d'imposition locaux à un niveau égal ou supérieur au niveau normal défini par l'administration

Encadré 4.6. **Recommandations concernant l'amélioration des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration** (suite)

centrale. Les impôts locaux sur les sociétés et la propriété ne devraient plus être déductibles de la base d'imposition au niveau de l'administration centrale.

- Pour accroître les recettes fiscales des collectivités locales, priorité devrait être donnée aux mesures permettant d'élargir la base des impôts existants (impôts sur le revenu des personnes physiques, en particulier), de préférence à l'institution de nouveaux impôts. Le droit des collectivités locales d'accorder des avantages fiscaux spécifiques pour attirer des entreprises devrait être limité puisqu'il ne favorise pas une saine concurrence fiscale. Il serait également souhaitable de revoir à la hausse, à des niveaux plus proches de leur valeur marchande, la valeur imposable des biens.
- Si de nouvelles ressources fiscales doivent être transférées aux collectivités locales, priorité devrait être donnée aux impôts qui sont les moins instables, n'ont pas d'effets négatifs prononcés sur le taux de croissance potentiel et ne peuvent pas être facilement « exportés ».

Durcir les règles budgétaires et renforcer le rôle des marchés financiers sur le plan de la discipline budgétaire

- Transformer la règle des « recettes nettes » en une règle d'équilibre du budget de fonctionnement et étendre la règle relative aux coûts du service de la dette à tous les paiements au titre des emprunts obligataires et des intérêts.
- Élaborer éventuellement des mécanismes de sanction pour inciter davantage les collectivités locales à respecter les règles. Au minimum, il faudrait supprimer le soutien financier apporté aux collectivités locales confrontées à des difficultés financières (bonification d'emprunts obligataires, accès à des conditions d'emprunt préférentielles) de manière à éviter les problèmes d'aléa moral.
- Revoir les règles budgétaires de manière à éviter que les nouveaux emprunts accroissent les droits à dotations budgétaires, permettant ainsi aux collectivités locales d'accumuler les dettes.
- Faire en sorte que les marchés financiers contribuent à la discipline budgétaire des collectivités locales. Il faudra pour cela réduire encore la part des emprunts obligataires des collectivités locales qui est souscrite par des organismes publics, en supprimant la garantie implicite de l'administration centrale (les droits à dotations sont ajustés pour couvrir les coûts de remboursement des emprunts obligataires) et en indiquant clairement que l'administration centrale ne jouera pas le rôle de prêteur en dernier ressort.
- Rendre plus transparents les engagements implicites des collectivités locales (y compris les engagements non financés découlant des droits à retraite et des obligations concernant les pensions des salariés des administrations publiques locales, les déficits et les passifs des entreprises publiques locales et des sociétés d'économie mixte).
- Définir plus clairement les dispositifs de partage des risques lorsque des entreprises publiques locales ou des entreprises du tiers secteur assurent des services publics pour le compte d'une ou plusieurs collectivités locales.

Il serait souhaitable de simplifier et de rendre plus transparente la réglementation imposée aux collectivités locales. Si certaines réglementations peuvent se révéler nécessaires pour faire en sorte que les collectivités locales se conforment aux objectifs nationaux, il faut veiller à ce qu'elles n'empêchent pas celles-ci de remplir efficacement les responsabilités qui leur ont été assignées. Il faudrait réduire au minimum le recours à des réglementations formulées en termes d'intrants et de procédures (superficie de plancher des établissements scolaires, par exemple).

Réduire le recours aux dotations spécifiques

Le manque d'efficacité des programmes de dépenses locaux financés au moyen de dotations spécifiques appelle une profonde réforme. Les problèmes tiennent surtout à la multiplicité des objectifs (parfois peu compatibles entre eux) attachés aux dotations spécifiques, aux rigidités du processus d'attribution, à l'absence d'évaluation en bonne et due forme de leurs avantages, et aux effets limitatifs et pervers qu'elles exercent sur les tentatives faites par les collectivités locales pour améliorer l'efficacité économique de leur action. S'il est justifié de recourir à des dotations spécifiques pour tenir compte de retombées externes manifestes, l'administration centrale devrait s'efforcer d'en modifier les conditions, en abandonnant les critères concernant strictement les intrants et les procédures au profit d'objectifs définis en termes de résultats et de qualité des services offerts. Cela permettrait aux collectivités locales d'adopter des méthodes de gestion plus efficaces par rapport à leur coût. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, les dotations ne devraient plus être subordonnées au respect par les collectivités locales de normes extrêmement détaillées concernant les surfaces de plancher, l'affectation des locaux, les équipements, etc., mais plutôt aux résultats scolaires.

L'utilisation de dotations spécifiques à des fins de stabilisation économique et de redistribution devrait être réexaminée, en particulier lorsqu'elles servent à financer des travaux publics. Il faudrait pour cela réformer encore le processus budgétaire de manière à faciliter la réaffectation des fonds publics entre les ministères – processus qui s'est heurté à de sérieuses rigidités dans le passé – dans le respect des plafonds de dépenses des administrations publiques. Par ailleurs, l'affectation des fonds devrait s'appuyer plus systématiquement sur des analyses coûts-avantages *ex ante*, utilisant autant que possible des évaluations indépendantes. Cela entraînerait probablement une réduction des travaux publics d'intérêt local et une réaffectation des fonds entre les régions (des zones défavorisées et rurales vers les zones urbaines) et entre les secteurs. Il serait sans doute plus efficace de chercher à atteindre des objectifs de redistribution au moyen de transferts directs au profit des groupes concernés ou au moyen de dotations globales, plutôt que par le biais de travaux publics d'intérêt local. Il faudrait s'efforcer de réduire les coûts d'expansion des infrastructures locales en élargissant la portée des appels à la concurrence pour la réalisation des travaux publics, en réexaminant les politiques de soutien aux PME dans les appels d'offres et en mettant en place à l'échelle nationale des procédures uniformes de passation des marchés publics comportant des mécanismes clairs de règlement des différends (voir *Études économiques de l'OCDE, Japon, 2003*).

Réformer le dispositif de péréquation de manière à atténuer son coût budgétaire et à réduire les arbitrages entre efficacité et équité

Il faut mettre un terme à l'augmentation progressive et persistante de la portée et du coût du principal dispositif de péréquation (TAL). Étant donné que les services publics

atteignent aujourd'hui une haute qualité dans la plupart des régions du pays, il est indispensable de réexaminer la portée et la générosité de la TAL au regard des autres grands objectifs nationaux, notamment la nécessité de rétablir la viabilité des finances publiques. La notion de « besoins budgétaires normaux », prise en compte dans le calcul des droits à dotations, devrait être systématiquement revue et faire l'objet d'un débat public. En particulier, l'inclusion de certains équipements publics, dont l'impact sur le bien-être des administrés semble peu important, devrait être réexaminée. Parallèlement, le montant disponible à des fins de péréquation ne devrait plus représenter une part fixe des recettes fiscales nationales. Cela permettrait d'éviter des augmentations des droits à dotations en période d'expansion, difficiles à réduire en cas de récession.

La formule de calcul de la TAL devrait être revue de manière à encourager les collectivités locales à assurer les services avec le maximum d'efficacité par rapport aux coûts. Avant tout, il faudrait tenir compte plus systématiquement des besoins objectifs (part de la population d'âge scolaire ou éloignement, par exemple), de préférence au niveau d'équipement effectif, comme le nombre d'établissements scolaires ou la taille du réseau routier. Cela inciterait moins les collectivités locales à s'engager dans les dépenses sans grand intérêt économique ou sans effet notable sur le bien-être. Il faudrait moins recourir à des dispositifs discrétionnaires, comme la TAL spéciale et divers aspects des coefficients de modification utilisés dans le calcul de la TAL, et, d'une manière générale, rendre la formule de calcul plus transparente. De même, il faudrait éliminer les aspects de la TAL qui favorisent l'émission d'emprunts locaux (la formule de calcul de la TAL tient compte des coûts de remboursement de ces emprunts), car ils peuvent faire obstacle à des ajustements souhaitables des taux d'imposition locaux ou à une réduction des dépenses. La moindre prise en compte, par la TAL, des coûts de remboursement des emprunts réalisés en 2002 pour financer certains équipements publics (protection des cours d'eau et des côtes et voies de circulation agricoles) est un pas dans la bonne direction, de même que l'augmentation de la part des impôts locaux (ratio de réserve) conservée par les préfetures. Cependant, une réforme plus ambitieuse est nécessaire étant donné qu'une proportion importante (en général de 35 à 100 pour cent) des coûts de remboursement des emprunts obligataires locaux est encore prise en charge par le système de péréquation, alors que 75 pour cent des augmentations des recettes fiscales locales découlant d'une augmentation du revenu imposable sont absorbés par le système de péréquation.

Accroître l'autonomie fiscale des collectivités locales tout en préservant un système fiscal aussi neutre et simple que possible

Un accroissement des pouvoirs fiscaux des collectivités locale permettrait à celles-ci de mieux répondre aux préférences de leurs administrés et, en rendant le coût des services publics locaux plus transparent pour les contribuables locaux, d'assurer une discipline budgétaire. Avant d'instituer de nouveaux impôts locaux, cependant, il faudrait que l'administration centrale lève les obstacles qui empêchent les collectivités locales d'utiliser de façon effective les pouvoirs dont elles disposent pour fixer les taux d'imposition. *Premièrement*, l'agrément de l'administration centrale pour l'émission d'emprunts obligataires locaux ne devrait plus être subordonné à l'application par les collectivités locales de taux d'imposition locaux égaux ou supérieurs aux taux fixés par l'administration centrale. *Deuxièmement*, les impôts locaux ne devraient plus être déductibles de la base d'imposition au niveau de l'administration centrale, car cela empêche la concurrence fiscale de contribuer à la discipline budgétaire à l'échelon local.

Troisièmement, les collectivités locales ne devraient pas avoir à craindre que des modifications des taux d'imposition locaux ou des tentatives d'élargissement de la base d'imposition locale aient pour contrepartie une réduction des dotations budgétaires. Il faudrait pour cela limiter le recours aux aides discrétionnaires en faveur des collectivités confrontées à des difficultés financières (par le biais de la TAL spéciale ou par la prise en charge du remboursement d'emprunts obligataires dans le cadre de la TAL). Certains des plafonds actuellement appliqués aux taux d'imposition locaux (taxe sur les automobiles, par exemple) devraient aussi être réexaminés.

Tout en accroissant l'autonomie fiscale des collectivités locales, il faudra veiller à ce que le système fiscal reste aussi simple et neutre que possible. Les administrations locales ont déjà recours à un grand nombre de prélèvements fiscaux par comparaison avec leurs homologues des autres pays, mais le produit de ces prélèvements est souvent limité par divers abattements et exemptions. Dans ce contexte, il faudrait de préférence élargir la base des impôts existants plutôt qu'instituer de nouveaux impôts. Des mesures dans ce sens ont récemment été prises au niveau de l'administration centrale (suppression de l'abattement spécial sur l'impôt national sur le revenu des personnes physiques au titre du conjoint, par exemple) et il faudrait persévérer dans la même voie. Étant donné que les impôts locaux vont souvent de pair avec des impôts de l'administration centrale, ces réformes auraient des retombées bénéfiques au niveau local. Il serait aussi possible d'accroître les recettes que les collectivités locales tirent des impôts sur les biens immobiliers, dont le produit est encore inférieur, en pourcentage du PIB ou des recettes fiscales totales, au niveau que l'on peut observer au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Il faudrait pour cela aligner la valeur imposable des biens sur leur valeur effective, une fois que le cycle se sera normalisé. D'un autre côté, pour réduire la complexité de la fiscalité locale et en accroître la transparence, il faudrait limiter la capacité des collectivités locales d'accorder des exonérations spéciales, notamment sur les impôts sur les sociétés.

Les collectivités locales devraient éviter de recourir à des impôts très instables, pouvant facilement être transférés sur des non-résidents ou inégalement répartis. D'après certains observateurs, plusieurs « taxes supralégales », instituées après la révision de 2000 de la loi sur la fiscalité locale, présentent au moins l'un de ces inconvénients. Ces taxes accroissent aussi la complexité du système fiscal. Il faudrait donc réexaminer les avantages et les limites du système de taxes supralégales. Il serait par ailleurs souhaitable de rationaliser les impôts locaux sur les sociétés, qui sont nombreux et se recoupent souvent, tout en tenant compte du fait que les impôts locaux sur l'actif des sociétés et sur la valeur ajoutée peuvent avoir de sérieux inconvénients pour l'ensemble de l'économie.

Durcir les règles budgétaires et renforcer le rôle des marchés financiers sur le plan de la discipline budgétaire

Comme au niveau de l'administration centrale, il faut de toute urgence rétablir la viabilité budgétaire au niveau local, et en particulier contenir la dette. L'administration centrale a annoncé qu'à compter de l'exercice 2006, elle supprimera le système d'agrément des émissions obligataires locales. Cela aura sans doute un impact positif sur la discipline budgétaire des collectivités locales, en réduisant la garantie implicite de leurs emprunts, mais l'administration centrale se trouvera alors privée d'un moyen de contrôle direct sur l'endettement des collectivités locales. Il faudra donc renforcer d'autres instruments, comme les règles budgétaires et/ou les instruments du marché, qui permettent d'imposer une discipline budgétaire aux collectivités locales.

Les règles budgétaires en vigueur devraient être progressivement durcies et leur portée élargie. Alors que le Japon est l'un des pays de l'OCDE où la dette des collectivités locales est la plus élevée en proportion du PIB, les règles budgétaires sont restées relativement laxistes. La règle concernant le solde financier des administrations publiques locales (« recettes nettes ») devrait être rendue plus rigoureuse sur deux points majeurs. *Premièrement*, elle ne devrait plus considérer les emprunts obligataires locaux comme une source de recettes pour les collectivités locales. Une règle en termes de résultat de fonctionnement serait très préférable. *Deuxièmement*, les plafonds dont cette règle est actuellement assortie devraient être sensiblement abaissés. Parallèlement, il faudrait rendre plus contraignant le plafonnement actuel du coût du service de la dette en cessant d'exclure les paiements d'intérêts et certaines catégories d'obligations du champ d'application de cette règle et, une fois que le coût total du service de la dette aura été pris en compte, en s'efforçant de le réduire.

Pour être crédibles, les règles budgétaires doivent comporter certains éléments de flexibilité et des mécanismes de sanction. Le plafonnement du coût du service de la dette, fondé sur une moyenne des trois années précédentes, s'inscrit déjà dans une perspective à moyen terme. Une flexibilité comparable devrait être incorporée dans la règle concernant le déficit, d'autant plus que les impôts locaux sur lesquels elle porte actuellement sont très instables. Cela permettrait d'éviter un comportement procyclique des collectivités locales (augmentation des impôts ou réduction des dépenses en période de ralentissement de l'activité). Des mécanismes contraignants sont également nécessaires pour inciter davantage les collectivités locales à respecter les règles budgétaires. C'est ainsi qu'il faudrait revoir les aides financières actuellement accordées aux collectivités locales confrontées à des difficultés financières, y compris les aides discrétionnaires (comme la TAL spéciale, lorsque les collectivités locales font l'objet d'un plan de redressement financier) et les bonifications sur les emprunts obligataires, qui peuvent créer des problèmes d'aléa moral.

Les marchés financiers devraient également jouer un rôle plus important dans l'amélioration de la discipline budgétaire au niveau local. Il faudrait pour cela réduire encore la proportion d'obligations locales souscrites par des établissements publics, qui exercent une forte influence sur les conditions dans lesquelles sont émises les obligations souscrites par les banques privées et celles qui font l'objet de placements publics. L'administration centrale devrait par ailleurs veiller à ce que des informations suffisantes soient disponibles sur la situation financière des collectivités locales et tenir compte des différences de notation des emprunts obligataires locaux. Il est sans doute difficile d'exclure totalement, dans certains cas, le renflouement de collectivités locales confrontées à de sérieux problèmes financiers dans un pays comme le Japon, où les administrations locales assurent des services publics essentiels pour lesquels l'administration centrale impose des normes relativement élevées. Néanmoins, les emprunts obligataires locaux ne devraient pas tous bénéficier d'une garantie implicite de l'administration centrale.

Si l'on veut que les marchés financiers et les règles budgétaires imposent une discipline effective aux collectivités locales en matière d'emprunts, il faut que des informations suffisantes sur leurs passifs en cours et éventuels, de même que sur leur capacité de remboursement, soient aisément accessibles. L'administration centrale doit demander aux administrations locales de divulguer des informations sur leurs engagements implicites, notamment ceux liés aux prestations de retraite des salariés des

administrations locales, ainsi que sur l'actif net des entreprises publiques locales et des sociétés d'économie mixte (les actifs étant évalués à leur prix courant). En outre, il faudrait instituer des règles plus strictes de partage des risques dans le cadre des partenariats secteur public-secteur privé (sociétés d'économie mixte) et, le cas échéant, liquider ou privatiser les entreprises concernées.

Notes

1. Même si le PIB nominal augmentait à un rythme de 2 pour cent l'an, les dépenses de sécurité sociale atteindraient 18.4 pour cent en 2010. En revanche, elles atteindraient 21 pour cent si le PIB nominal, qui a baissé de 3 pour cent entre 1998 et 2003, devait rester constant jusqu'à la fin de la décennie.
2. Voir Conseil des autorités locales pour les relations internationales (2002) et informations provenant de l'Association nationale des gouverneurs.
3. Le rapport de base du groupe d'étude sur le regroupement des communes autour de Tanabe, dans la préfecture de Wakayama, établi en 2002, témoigne du régime encore généreux dont bénéficient les petites communes.
4. Un grand nombre de services publics sont assurés de façon collective en France, où les communes sont extrêmement petites (moins de 2 000 habitants en moyenne), ainsi que dans d'autres pays de l'OCDE (dont la Finlande pour les soins hospitaliers).
5. La transparence du processus démocratique est un autre sujet de préoccupation dans un certain nombre de pays, car les membres des organismes intercommunaux ne sont pas élus par la population. Face à un échec d'organismes spécialisés ayant un statut juridique et des compétences géographiques variables, les citoyens risquent d'avoir du mal à exercer une influence sur les services publics locaux et régionaux. Voir Le Saout (1998) pour une analyse de cette question dans le cas de la France.
6. Cette forme de coopération entre cantons a été instituée dans plusieurs domaines, comme l'enseignement supérieur et les soins hospitaliers. Pour plus d'informations concernant ces dispositifs, voir OCDE (2002).
7. Une analyse internationale récente révèle que le Japon est parvenu à conjuguer un niveau d'instruction élevé et de faibles disparités régionales, par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Voir OCDE (2003), *Regards sur l'éducation*.
8. Dans son rapport de 1998, le Conseil central de l'éducation a recommandé que le ministère de l'Éducation limite la pratique consistant à fournir des avis détaillés aux administrations infranationales et qu'il réduise au minimum l'intervention des administrations nationales et préfectorales dans les activités des communes et des établissements scolaires. Il a également créé une nouvelle filière, laissant aux établissements une certaine latitude sur le plan des programmes et de la durée des cours.
9. Muta (2000) note qu'après l'institution d'une plus grande souplesse dans la conception des programmes scolaires au niveau local, les conseils de l'éducation et établissements locaux ont adressé tellement de questions au ministère de l'Éducation qu'une publication a été distribuée en 2000, devenant ensuite un best-seller.
10. Plusieurs pays de l'OCDE (Canada, Finlande, Irlande, Islande, Norvège et Suède) ont complètement réformé leur système de dotations budgétaires durant les années 90, remplaçant la plupart des dotations spécifiques par des dotations globales (Joumard et Kongrud, 2003). Les États-Unis font figure d'exception à cet égard.
11. Le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la Technologie a supprimé l'obligation d'utiliser la dotation visant spécifiquement la rémunération des enseignants pour financer uniquement les enseignants à plein-temps, à compter de l'exercice 2004. Cependant, faute d'informations, un certain nombre de collectivités locales croient encore que cette contrainte est en vigueur. Le ministère de l'Éducation doit mieux informer les administrations locales des avantages du nouveau système de dotations. En outre, l'administration centrale envisage de laisser aux administrations locales plus de latitude pour déterminer la rémunération et l'effectif des enseignants à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire globale. En vertu d'une loi adoptée par l'administration centrale, les rémunérations des enseignants du système d'enseignement obligatoire doivent être supérieures à celles d'autres fonctionnaires des administrations locales,

l'objectif étant de maintenir des normes d'éducation élevées. Par ailleurs, en 2004 le ministère a adressé une lettre à tous les conseils d'éducation locaux pour leur demander de maintenir les salaires des enseignants à un niveau « nécessaire ».

12. D'après une étude récente, une majorité de représentants des administrations locales seraient favorables à la suppression de nombreuses dotations spécifiques en échange de dotations globales plus importantes et/ou d'une augmentation des recettes fiscales locales. Voir la note soumise au Conseil de la politique économique et budgétaire par les représentants du secteur privé le 21 novembre 2003.
13. Les projets d'infrastructure sont peut-être plus coûteux au Japon en raison du relief montagneux, de la fréquence des tremblements de terre, de l'instabilité du sol et de la forte pluviosité. Le développement des infrastructures sociales n'a commencé qu'à la fin du XIX^e siècle, beaucoup plus tard que dans la plupart des nations occidentales. Kondo (2002) fait observer que les financements publics sont suffisants au niveau global mais que les infrastructures ferroviaire, téléphonique, télégraphique et postale n'atteignent pas un niveau optimal.
14. Voir Office du Premier ministre (2004), ministère des Finances (2002), Ishii et Wada (1998), Nakazato (2003) pour ce qui est des projets routiers, ainsi que Yoshino et Sakakibara (2002). *L'Étude de l'OCDE sur la croissance* montre que l'impact global de l'investissement public sur la croissance économique est extrêmement faible si l'on tient compte des charges fiscales supplémentaires qu'un gouvernement doit imposer pour le financer (Bassanini et al., 2001).
15. La Corée a mis en place un système d'études de faisabilité préliminaires afin de renforcer le processus d'évaluation *ex ante*. Depuis 1999, le Centre de gestion des investissements publics a réalisé des études de ce type pour tous les nouveaux grands projets d'équipement. Dans la plupart des cas, l'investissement est évalué à la fois sous l'angle de la politique sociale et sous celui des perspectives économiques. En 2003, le Centre avait examiné 153 projets, dont 78 n'avaient pas été retenus.
16. Voir, par exemple, le cinquième plan général de développement national, « Grandes orientations pour le XXI^e siècle », adopté en 1998.
17. Voir *Entreprises européennes au Japon* (2003).
18. Les impôts préfectoraux prescrits par la loi sur la fiscalité locale sont les suivants : la taxe de résidence sur les particuliers, la taxe de résidence sur les sociétés, l'impôt sur les entreprises, l'impôt local sur la consommation, la taxe sur l'acquisition de biens immobiliers, la taxe sur le tabac, la taxe sur l'utilisation de terrains de golf, la taxe sur les automobiles, la taxe sur l'achat d'une automobile, la taxe minière, la taxe de permis de chasse, le droit de chasse et la taxe sur les hydrocarbures légers. Les impôts communaux prescrits par la loi sont les suivants : la taxe de résidence sur les particuliers, la taxe de résidence sur les sociétés, l'impôt sur la propriété, la taxe sur les véhicules légers, la taxe sur le tabac, la taxe sur les produits minéraux, la taxe foncière spéciale, la taxe sur les sources thermales, la taxe d'urbanisme et la taxe sur les locaux à usage de bureaux. La loi sur la fiscalité locale définit par ailleurs les taux d'imposition normaux qui sont utilisés pour calculer les recettes fiscales normales, et par conséquent les droits à dotations budgétaires, de chaque administration locale (voir plus loin). Bien que les collectivités locales aient la possibilité de fixer les taux de certains impôts locaux à un niveau inférieur ou supérieur au taux normal, elles ne l'ont guère fait jusqu'ici.
19. En outre, les sociétés sont assujetties à l'impôt national sur les sociétés, mais les trois taxes locales sur les sociétés sont déductibles du revenu imposable au niveau national.
20. Ces abattements sont très comparables à ceux dont fait l'objet l'impôt national sur le revenu des personnes physiques – et se traduisent en particulier par un seuil d'imposition élevé, des déductions généreuses pour les pensionnés et une déduction « normale » au titre du conjoint – qui ont été jugés excessifs par la Commission des impôts en 2003 (Commission des impôts, 2003).
21. Nippon Keidanren – principale fédération patronale japonaise regroupant essentiellement des grandes entreprises – a recommandé en septembre 2003 que les autorités reconsidèrent leur projet d'introduire des taxes sur la valeur ajoutée et sur l'actif des sociétés dans le cadre de l'impôt préfectoral sur les entreprises. D'après cet organisme, le nouvel impôt sur les entreprises soulève deux problèmes. *D'une part*, il introduit une nouvelle distorsion entre les grandes et les petites entreprises. *De l'autre*, l'imposition de l'actif des sociétés risque d'aller à l'encontre des efforts visant à renforcer les capitaux propres.
22. Les différences de taux des impôts locaux ne contribuent que marginalement à la dispersion des recettes fiscales effectives, car les pouvoirs discrétionnaires sont relativement limités et, lorsqu'ils sont utilisés, les différences entre juridictions sont assez faibles. Par exemple, en 2004, seules

- 7 préfectures sur 47 appliquaient un taux d'imposition des sociétés supérieur au taux normal. Dans six d'entre elles, le taux effectif ne dépassait pas de plus de 5 pour cent le taux normal.
23. La définition du taux d'imposition normal, dans la loi sur la fiscalité locale, a été modifiée en 2004. Il ne s'agit plus du « taux d'imposition que les collectivités locales doivent utiliser dans les cas normaux mais dont elles peuvent s'écarter en cas de besoins budgétaires spéciaux », mais du « taux d'imposition [...] en cas de besoins budgétaires et autres » (le terme « spéciaux » a été supprimé et les mots « et autres » ont été ajoutés). En principe, les administrations locales ont aujourd'hui plus de latitude pour fixer les taux d'imposition. Cependant, l'administration centrale ne donne aucun exemple concret des « autres » besoins, si bien que l'on peut s'interroger sur l'utilisation effective de cette nouvelle marge de manoeuvre par les collectivités locales.
 24. Selon Akai, Sato et Yamashita (2001), l'attribution de la TAL spéciale est aussi quelque peu discrétionnaire.
 25. D'après l'Agence de planification économique (1998), les exemptions concernent généralement l'impôt préfectoral sur les entreprises, la taxe sur l'acquisition de biens immobiliers et l'impôt sur la propriété et s'appliquent pendant une période limitée, généralement de trois ans. Certains membres du comité d'experts du Conseil japonais de l'investissement ont fait observer en 1997 que les administrations locales utilisaient assez largement ces exemptions de façon discrétionnaire pour attirer les entreprises. Le ministère de l'Intérieur et des Communications a fait savoir à plusieurs reprises aux gouverneurs des préfectures que « les exonérations fiscales, les taux différenciés et les abattements fiscaux doivent faire l'objet d'un examen exhaustif et ne doivent pas être utilisés de façon excessive ».
 26. L'administration centrale est tenue d'approuver les propositions des autorités locales concernant l'institution de nouveaux impôts, sauf si ces derniers a) engendrent des taux d'imposition extrêmement élevés, b) font obstacle à la mobilité des biens et des capitaux ou c) vont à l'encontre des politiques économiques nationales. Depuis avril 2004, la réduction des taux des « taxes supralégales » n'a plus à être approuvée par l'administration centrale.
 27. Par contre, les différences de besoins de dépense ne sont pas prises en compte dans certains autres pays de l'OCDE, comme le Canada.
 28. À titre d'illustration, les préfectures de Tokyo et d'Osaka ont été à l'origine de 53 pour cent de l'impôt national sur le revenu des sociétés durant l'exercice 2002, alors que ces deux centres urbains ne représentaient qu'un sixième de la population totale du pays (Agence nationale des impôts et ministère de l'Intérieur et des Communications).
 29. Voir Mochida (1998) pour une analyse rétrospective et Spiezia (2003) pour des comparaisons entre pays.
 30. Voir, par exemple, Akai et al. (2001), DeWit (2002) et Doi (2004).
 31. Pour Tokyo, la formule de la TAL est fondée sur un afflux quotidien de 0.7 million de personnes, alors que, d'après l'administration métropolitaine de Tokyo, 3.7 millions de personnes s'y rendent chaque jour.
 32. Dans son *Rapport annuel sur l'économie et les finances publiques du Japon, 2000-01*, l'Office du Premier ministre fait observer que « le système actuel d'administration et de financement local se caractérise par la participation de l'administration nationale aux dépenses des collectivités locales et par des transferts de fonds massifs en faveur des administrations locales, ce qui dissuade ces dernières de prendre elles-mêmes des mesures de développement régional, tout en les incitant à demander des fonds à l'administration centrale ».
 33. Le même type de problème s'est posé en Allemagne. Voir *Études économiques de l'OCDE, Allemagne, 2002*, et Söllner (2001) pour une analyse théorique de la question.
 34. Bien que presque toutes les administrations locales reçoivent des transferts au titre de la TAL, la préfecture de Tokyo et plusieurs grandes communes n'en bénéficient pas. Compte tenu de leur taille, leur part dans les dépenses locales est importante.
 35. Comme le Japon, la Norvège s'est fixé depuis longtemps comme priorité de préserver l'équilibre démographique du pays en assurant des services publics de qualité dans les régions isolées (voir *Études économiques de l'OCDE, Norvège, 2002*). Son système de péréquation tient compte de facteurs topographiques particuliers (il comporte notamment des indices d'éloignement ou de densité démographique), mais ne fait pas intervenir le niveau d'équipement effectif.
 36. Les réformes récentes ont réduit la générosité du système pour les petites communes. *Premièrement*, le régime spécial applicable aux communes de moins de 4 000 habitants a été supprimé. *Deuxièmement*, l'échantillon utilisé pour calculer les coefficients de modification en fonction de la

- taille des collectivités locales a été réduit, puisqu'au lieu de l'ensemble des administrations locales, il ne comprend plus que les deux tiers d'entre elles qui sont les plus efficaces. Pour éviter aussi de pénaliser les communes qui se regroupent, la « période de grâce » s'écoulant avant que les droits à la TAL soient recalculés a été allongée : les droits sont maintenus pendant les cinq premières années et sont progressivement réduits de la sixième à la dixième année.
37. Le budget de 2004 intègre une augmentation de 200 milliards de yens des dotations spéciales en faveur des collectivités locales, qui ne sont pas spécifiques, pour compenser la réduction des dotations spécifiques au titre de l'enseignement primaire.
 38. La proposition de réduction de 3 200 milliards de yens en 2005 et 2006 suppose la suppression de 45 subventions dans le domaine de la sécurité sociale, 33 dans le celui des travaux publics, 15 dans celui de l'éducation et 55 dans d'autres domaines.
 39. Doi (2002) estime le risque d'insolvabilité des collectivités locales dans le cadre de plusieurs scénarios et, en conséquence, le risque de défaut des institutions publiques détentrices d'obligations émises par les collectivités locales. À supposer que le solde financier primaire des administrations locales se maintienne à son niveau moyen de la période 1997-2000, 64 pour cent de l'encours des prêts au titre du Programme budgétaire d'investissement et de prêts (PBIP) aux collectivités locales et 62 pour cent de ceux de la Société japonaise de financement des entreprises communales seraient en souffrance. Cependant, il ne faut pas oublier que l'hypothèse concernant le solde financier des collectivités locales est relativement pessimiste compte tenu de l'évolution économique récente.
 40. D'après Mochida (2004), l'administration centrale financerait plus d'un tiers de l'encours des emprunts obligataires des collectivités locales. Higo et Nakagawa (2001) obtiennent des estimations comparables pour l'exercice 1999.
 41. Voir par exemple, Risk and Investment (2002), où il est noté « qu'il est de plus en plus douteux que l'administration (centrale) puisse garantir totalement la capacité des administrations locales à honorer leurs obligations en matière de service de la dette ». C'est la raison pour laquelle de nouveaux critères de notation ont été institués pour les émissions obligataires des collectivités locales. Doi (2001) observe une corrélation négative entre la part des financements publics et le taux d'intérêt effectif des emprunts locaux, ce qui implique que le système d'agrément des emprunts obligataires locaux opère une redistribution tacite des revenus entre les régions.
 42. Même après la réforme du PBIP de 2001, l'épargne postale et la caisse d'assurance postale ont continué de prêter des fonds directement à des collectivités locales confrontées à des difficultés financières. Les conditions de prêt ne font pas l'objet de négociations bilatérales entre les créanciers et les emprunteurs. Au contraire, des normes uniformes sont fixées par l'administration centrale. Voir également, sur ce point, Doi et Hoshi (2002). Le projet officiel de privatisation des services postaux et des activités connexes en 2007 pourrait toutefois entraîner une modification sensible des conditions de financement des collectivités locales (PHP, 2003).
 43. D'après l'Institut de recherche Norinchukin (2003), les grandes banques urbaines et les banques régionales ont réduit leurs portefeuilles d'obligations locales ces dernières années, tandis que les mutuelles (du secteur agricole, notamment) ont fait le contraire. L'Agence japonaise de notation fait valoir qu'après la mise en place de l'assurance des dépôts payante en avril 2002, certaines collectivités locales ont retiré leurs dépôts des établissements financiers en difficulté, ce qui a entraîné une détérioration de la relation entre les administrations locales et les établissements financiers locaux (y compris en ce qui concerne la souscription d'obligations).
 44. Il existe plusieurs analyses des déterminants des prix des obligations locales sur le marché secondaire. Utilisant des données de décembre 2001, Mochida (2004) constate que le principal facteur qui explique l'écart de prix est la différence de degré de liquidité, mais l'influence de la solvabilité de l'émetteur ne peut être totalement écartée. D'après l'Institut de recherche Norinchukin (2002), les écarts de taux d'intérêt entre les obligations locales se sont fortement creusés depuis le second semestre 2001 et l'influence de la solvabilité est devenue plus nette entre 2000 et 2002.
 45. Les collectivités locales participant à ces émissions ont accepté de contribuer à un fonds servant à assurer le remboursement de la dette en cas de catastrophe naturelle ou de crise touchant un établissement financier local. Cette disposition crée un problème d'aléa moral, car elle incite les collectivités locales peu solides à emprunter davantage qu'elles ne le feraient en l'absence de regroupement (Robaschik et Yoshino, 2004).

Références

- Agence de planification économique (1998), *Research on Inward Investment Promotion Measures at the Local Level*, research delegated to Nippon Credit Bank Research Institute.
- Akai, N. (2003a) « On the Factor of Bankruptcy of Japanese Third Sector », ESRI Discussion Paper Series No. 32, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Government of Japan. www.esri.go.jp/en/archive/e_dis/abstract/e_dis032-e.html.
- Akai, N. (2003b), « Le facteur défaillance dans le tiers secteur japonais » (en japonais), ESRI Discussion paper series n° 32, Cabinet Office.
- Akai, N., M. Sato et K. Yamashita (2004), « Soft Budgets, Excessive Costs and Intergovernmental Transfers: A Stochastic Frontier Analysis on Local Public Service Production in Japan », document ronéoté.
- Akai, N., M. Sato et K. Yamashita K. (2001), « Intergovernmental Transfers in Japan and Soft Budgets », in *Proceedings for International symposium on intergovernmental transfers in Asian countries: practice and issues*.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001), « Economic Growth: The Role of Policies and Institutions – Panel Data Evidence from OECD Countries », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 283.
- Commission des impôts (2003), *Rapport annuel au Premier ministre*, décembre 2003 (en japonais).
- Council of Local Authorities for International Relations (2002), *Local Government in Japan*, www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j01.pdf.
- DeWit, A. (2002), « Dry Rot: The Corruption of General Subsidies in Japan », *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 7, n° 3, octobre 2002, pp. 355-78.
- Doi, T. (2001), « An Empirical Analysis on Bond Issuance Approval System », *The Journal of Social Science*, Institute of Social Science, University of Tokyo.
- Doi, T. (2002), « System and Role of Local Bonds Permits in Japan », in *Government Deficits and Fiscal Reforms in Japan*, T. Ihuri, T. Doi, R. Ray Kato, H. Kondo, H. Nakano, T. Nakazato et S. Sato (dir. pub.). Boston, MA, Kluwer Academic Publishers.
- Doi, T. et T. Hoshi (2002), « Paying for the FILP », NBER Working Paper Series, n° 9385, décembre 2002, www.nber.org/papers/w9385.
- Doi, T. et T. Ihuri (2002), « Fiscal Reconstruction and Local Interest Groups in Japan », *Journal of the Japanese and International Economics*, 16, pp. 492-511.
- Doi, T. (2004), « A Missing Link in Decentralisation Reform in Japan: "Trinity Reform Package" », Policy Research Institute, Ministry of Finance, Discussion Paper, avril 2004.
- European Business Community (2003), *Promoting Foreign Investment Through Decisive Reforms – The EBC Report on the Japanese Business Environment 2003*.
- Hayashi, M. (2002), « Congestion, Technical Returns and the Minimal Efficient Scales in Local Public Production: The Case of Japanese Municipalities », www.meijigakuin.ac.jp/~hayashim/Works/optimalsizef.PDF.
- Hayashi, T. (2004), « Discipliner les finances publiques locales : marché ou règles budgétaires ? » (en japonais), ESP n° 384, Association for Economic Planning, Tokyo.
- Higo, M. et Y. Nakagawa (2001), « Problèmes concernant les projets individuels locaux et le système de la TAL – Effets bénéfiques et préjudiciables des mesures de soutien public des collectivités locales par le biais de la TAL » (en japonais), Working Paper 01-9, Research and Statistic Bureau of the Bank of Japan.
- Imai, Y. (2002), « Health Care Reform in Japan », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 346, [http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)7/\\$FILE/JT00120719.pdf](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)7/$FILE/JT00120719.pdf).
- Ishii, H. et E. Wada (1998), « Local Government Spending: Solving the Mystery of Japanese Fiscal Packages », Institute for International Economics, Working Paper 98-5, www.iie.com/publications/wp/1998/98-5.htm.
- Japan Credit Rating Agency (2002), *Notation des obligations locales* (en japonais).
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations Across Levels of Government », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 375.

- Kamada, K., N. Okuno et R. Futagami (1998), « Decisions on Regional Allocation of Public Investment: The Case of Japan », *Applied Economic Letters*, vol. 5.
- Kitamura, W. (2002), « The Paradox of Centralisation, and the Paradox of Decentralisation: Institutional Impact of Central-local Relations on Local Governance in Post-war Japan », www.decentralization.ws/icd2/papers/local_gov_japan.htm.
- Kondo, H. (2002), « Public Works », dans *Government Deficit and Fiscal Reform in Japan*, Ihori et Sato (dir. pub.), Boston, MA, Kluwer Academic Publishers.
- Le Saout, R. (1998), *Les enjeux de l'intercommunalité*, La Documentation française, Paris.
- Mihaljek, D. (1997), « Japan », dans *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, dir. pub. T. Ter-Minassian, Fonds monétaire international, Washington.
- Ministère des Finances (2001), « Rapport d'un groupe d'étude sur les économies régionales autonomes et l'investissement public » (en japonais), Policy Research Institute.
- Ministère des Finances (2002), « The Role of Government in Regional Development – A Consideration of Productivity and the Creation of Jobs », Research Report Summary, communiqué de presse, 17 juin 2002, www.mof.go.jp/jouhou/sooken/kenkyu/ron051.pdf.
- Ministère des Finances (2003), *Current Japanese Fiscal Conditions and Issues to be Considered*, www.mof.go.jp/english/budget/pamphlet/cjfc.htm.
- Ministère de la Gestion publique, des Affaires intérieures, des Postes et des Télécommunications (2002), « Livre blanc sur les finances publiques locales, 2002 », www.soumu.go.jp/iken/zaisei/14data/jyoukyou_e.pdf.
- Ministère de la Gestion publique, des Affaires intérieures, des Postes et des Télécommunications (2004), « Livre blanc sur les finances publiques locales, 2004 » (en japonais).
- Mochida, N. (1998), « An Equalization Transfer System in Japan », dans *The Welfare State, Public Investment and Growth*, Shibata et Ihori (dir. pub.).
- Mochida, N. (2001), « Taxes and Transfers in Japan's Local Finances », www.worldbank.org/wbi/publications/wbi37171.pdf.
- Mochida, N. (2004), *Décentralisation budgétaire et finances de l'État – des collectivités locales : principales perspectives* (en japonais), University of Tokyo Press, Tokyo, mars 2004.
- Muta, H. (2000) « Deregulation and Decentralisation of Education in Japan », *Journal of Educational Administration*, 38(5), www.hd.hum.titech.ac.jp/~muta/decentralized/index.html.
- Nagaosa, M. (2003), « Challenging Tax Reform in Japan », papier présenté à la Banca d'Italia Research Department Public Finance Workshop, Pérouse, 3-5 avril 2003.
- Nakano, H. (2002), « Système d'obligations locales et discipline budgétaire – Distorsion du système d'agrément des emprunts obligataires locaux du fait des mesures de remboursement de la TAL » (en japonais), *Financial Review*, n° 61, Policy Research Institute, ministère des Finances.
- Nakazato, T. (2003), « Public Infrastructure and Economic Growth: An Empirical Analysis of the Long-run Effect of Road Investment », ESRI Discussion Paper series n° 51.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.-Y. Yoo (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 359.
- Norinchukin (Central Cooperative Bank for Agriculture and Forestry) Research Institute (2002), « Différences de prix entre les obligations de collectivités locales faisant l'objet d'une annonce publique » (en japonais).
- Norinchukin (Central Cooperative Bank for Agriculture and Forestry) Research Institute (2003), « Situation actuelle du marché obligataire local » (en japonais).
- OCDE (1997), « Managing Across Levels of Government in Japan », www.oecd.org/dataoecd/10/16/1902326.pdf.
- OCDE (2001), *New School Management Approaches – What Works in Innovation in Education*, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- Office du Premier ministre (2001), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance, 2000-01*, www5.cao.go.jp/zenbun/wp-e/wp-je01/wp-je01-000i1.html.

- Office du Premier ministre (2004), *Rapport sur l'évaluation de la réforme structurelle*, n° 2 (en japonais).
- PHP Research Institute (2004), « Questions concernant la privatisation des services postaux et problèmes budgétaires » (en japonais), Policy Research Report, vol. 6, n° 77.
- Poterba, J.M. et K.S. Rueben (1997), « State Fiscal Institutions and the US Municipal Bond Market », NBER Working paper 6237, octobre 1997, <http://papers.nber.org/papers/w6237.pdf>.
- Risk and Investment (2002), « Rating Criteria for Japan's Local Governments Refined », News release, 28 octobre 2002.
- Robaschik, F. et N. Yoshino (2004), « Local Government Finance in Japan: Can Irresponsible Borrowing be Avoided? », Duisburg Working Paper on East Asian Economic Studies, n° 72.
- Shimizu, K. (2001), *Overview, Policy Analysis Series, Education Policy in Japan*, n° 4, avril 2001, [www.embjapan.dk/info/Japan %20Brief %20etc2001/pas040401.htm](http://www.embjapan.dk/info/Japan%20Brief%20etc2001/pas040401.htm).
- Söllner, F. (2001), *Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs – eine Politökonomische Analyse*, Konjunkturpolitik 47, 3/2001.
- Spiezia, V. (2003), « Measuring Regional Economies », OECD Statistics Brief, octobre 2003, n° 6, www.oecd.org/dataoecd/2/15/15918996.pdf.
- Yoshida, H. (2003), « Reassessing the Economic Effect of Amalgamation of Municipalities » (en japonais), J CER Review, vol. 46, Japan Center for Economic Research, Tokyo.
- Yoshino, N. et E. Sakakibara (2002), « The Current State of the Japanese Economy and Remedies », dans *Asian Economic Papers*, vol. 1, n° 2, printemps 2002.

Chapitre 5

Supprimer les obstacles à une croissance plus soutenue

Ce chapitre examine les politiques destinées à accélérer la croissance en réformant la réglementation et en stimulant la concurrence. Il aborde un certain nombre d'initiatives majeures, notamment la privatisation de la Poste, les zones spéciales de réforme structurelle et le recours aux critères de marché pour offrir une plus large place au secteur privé dans les domaines de la protection sociale. En conclusion, il apparaît qu'une amélioration des outils réglementaires, notamment la loi sur les procédures administratives, le système de lettres de non-intervention, la procédure de commentaire public et l'analyse d'impact des réglementations, augmenterait la transparence et favoriserait les entrées d'investissements directs étrangers. Pour fortifier la concurrence, il faut moderniser la Commission de la concurrence et alourdir les sanctions pour infraction à la loi antimonopole. Dans les industries de réseau, notamment l'électricité et les télécommunications, l'intensification de la concurrence dépend de l'amélioration du cadre réglementaire. Autre priorité : ouvrir davantage l'économie au commerce international par des négociations multilatérales et des accords de libre-échange avec les pays voisins. Des avancées dans ce domaine passent par une réduction du niveau élevé de la protection agricole.

Le Japon occupe un rang élevé pour un certain nombre de paramètres que l'*Étude sur la croissance* de l'OCDE a jugés essentiels en vue de promouvoir une croissance durable dans le moyen terme. Ainsi, malgré la baisse observée au cours de la dernière décennie, la part de l'investissement des entreprises dans le PIB est parmi les plus élevées de la zone OCDE, et le Japon se classe au troisième rang pour la proportion de jeunes adultes ayant atteint au moins le niveau d'études secondaires. Les élèves japonais continuent d'afficher de bons résultats dans les tests internationaux de performances scolaires. Le Japon vient aussi en troisième position dans la zone OCDE pour le niveau des dépenses de R-D rapportées au PIB, plus des trois quarts de ces investissements étant financés par le secteur des entreprises. Malgré la vigueur des paramètres fondamentaux dans un certain nombre de domaines, dix années de stagnation économique ont engendré un décrochage considérable par rapport aux pays de l'OCDE qui se situent en tête pour le revenu par habitant (graphique 1.2). En 2002, le PIB par habitant était tombé à un niveau inférieur de 25 pour cent à celui des États-Unis. La productivité de la main-d'œuvre (par heure ouvrée) est inférieure d'environ 30 pour cent à celle des États-Unis, soit le plus gros écart parmi les sept grandes économies (graphique 1.4).

Vu la nécessité de faire face au vieillissement rapide de la population et à une situation budgétaire sérieuse, il est indispensable d'accélérer la croissance pour obtenir une hausse du niveau de vie au Japon. La vigueur de l'expansion actuelle est encourageante, mais elle devra perdurer dans le moyen terme pour permettre de relever ces défis et de réduire l'écart en termes de PIB par habitant. Le bas niveau de la productivité, en dépit des bons indicateurs précités, dénote une incapacité fondamentale à redéployer efficacement les ressources humaines, financières et intellectuelles. Par conséquent, des réformes s'imposent dans un large éventail de domaines, dont certains seront étudiés ci-après. Ce chapitre examine d'abord la pièce maîtresse du programme de réforme du Premier ministre, à savoir la privatisation de Japan Post. La deuxième partie aborde la réforme de la réglementation, notamment les nouvelles initiatives telles que l'application des critères de marché, le système de lettres de non-intervention et les zones spéciales de réforme structurelle. Suit une analyse des moyens de raffermir la concurrence, en particulier en renforçant les pouvoirs de la Commission de la concurrence et en ouvrant davantage l'économie à la concurrence étrangère. Le chapitre s'achève par une évaluation générale.

L'analyse ci-après aboutit à la conclusion que des mesures s'imposent dans chacun des domaines examinés en vue d'améliorer les perspectives de croissance du Japon à moyen terme. La privatisation de Japan Post peut avoir d'importantes retombées bénéfiques, sous certaines conditions. En particulier, il est impératif d'établir des règles du jeu équitables entre les entités récemment privatisées et les institutions financières privées et de céder en totalité la participation de l'État. La réforme de la réglementation a produit des gains substantiels et il convient d'accélérer le processus dans les domaines d'action sociale tels que la santé et l'éducation, notamment en recourant à la sanction du marché pour faire une plus large place au secteur privé. Il est indispensable d'améliorer les outils réglementaires pour accroître la qualité de la réglementation et attirer les

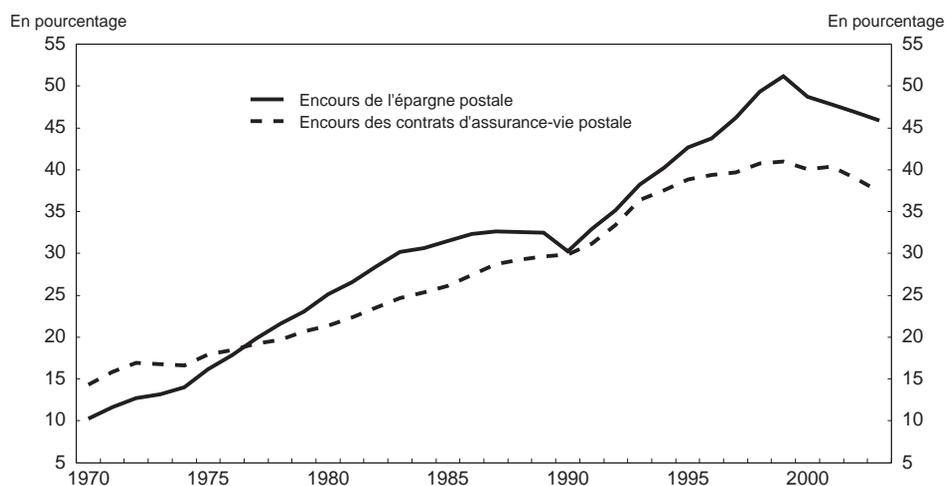
investissements directs de l'étranger. Le développement de la concurrence étrangère dépend aussi d'une plus large ouverture aux importations, ce qui exigera une réduction du niveau actuellement élevé de la protection agricole, dans le cadre d'une libéralisation multilatérale ou régionale. L'intensification de la concurrence exige un certain nombre de réformes, en particulier un alourdissement des sanctions pour infraction au droit de la concurrence et une amélioration du cadre réglementaire des industries de réseau. Les recommandations font l'objet d'une présentation plus détaillée dans la dernière section du chapitre et sont résumées à l'encadré 5.1.

Privatisation de Japan Post

Japan Post est la plus grande institution financière du monde. Les actifs du système d'épargne postale (Yucho), premier établissement d'épargne de la planète, sont passés de 10 pour cent du PIB au cours de l'exercice 1970 à un niveau record de plus de 50 pour cent du PIB en 1999 (graphique 5.1). D'autres pays sont également dotés de systèmes d'épargne postale, mais leur taille est beaucoup plus réduite qu'au Japon (graphique 5.2). Le système d'assurance-vie de la Poste (Kampo), premier assureur-vie mondial, a connu une expansion similaire de ses contrats au cours des trois décennies écoulées. En dépit d'une certaine érosion depuis 1999, les actifs combinés de ces deux organismes ont atteint 80 pour cent du PIB au cours de l'exercice 2003. Ces institutions dominent leur secteur respectif au Japon : les actifs du système d'épargne postale représentent 30 pour cent des dépôts d'épargne des particuliers, tandis que le système d'assurance-vie de la Poste détient 40 pour cent des actifs totaux du secteur.

L'épargne et l'assurance-vie postales ont joué un rôle crucial dans le transfert de l'épargne privée aux entreprises publiques et à l'État en vue d'investissements publics. En 2003, les systèmes d'épargne et d'assurance-vie de la Poste détenaient 135 000 milliards de yens (27 pour cent du PIB) en obligations publiques, à quoi s'ajoutaient 38 000 milliards de yens d'obligations des collectivités locales et de prêts aux autorités locales (tableau 5.1). Les institutions d'épargne et d'assurance-vie de la Poste ont également prêté des sommes

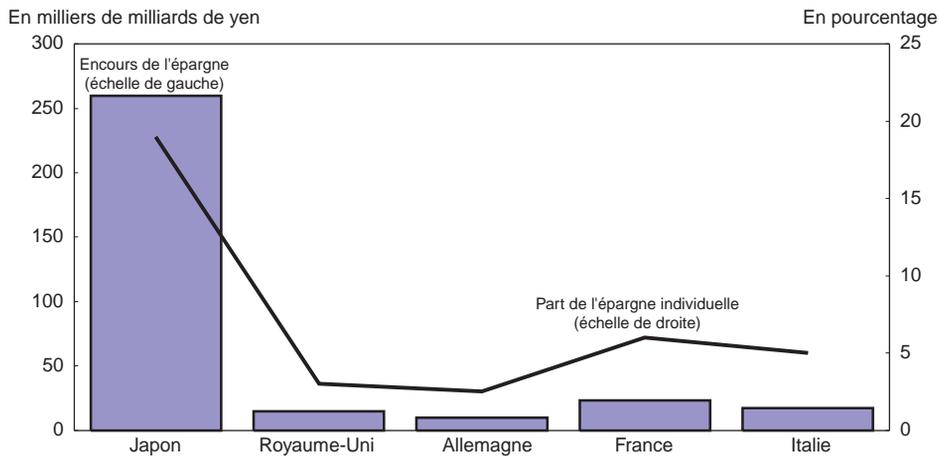
Graphique 5.1. **Épargne et assurance-vie postales au Japon**
En pourcentage du PIB



Source : Japan Post et Office du Premier ministre.

Graphique 5.2. **Comparaison internationale des systèmes d'épargne postale**

En milliers de milliards de yens et en pourcentage de l'épargne individuelle

Source : Japanese Bankers' Association, *Our Thinking Concerning Postal Savings* (2000).Tableau 5.1. **Actifs de l'épargne postale et de l'assurance postale**

En milliers de milliards de yens, décembre 2003

	Épargne postale	Assurance postale	Total	Part des actifs totaux
Obligations	104.5	81.8	186.4	79.2
Obligations d'État ¹	84.5	50.7	135.2	57.5
Obligations des collectivités locales	9.5	7.5	17.0	7.2
Obligations de sociétés	6.8	22.1	28.8	12.3
<i>dont</i> : obligations des entreprises publiques	3.7	18.9	22.6	9.6
Obligations étrangères	3.7	1.6	5.2	2.2
Fonds en fiducie	3.8	11.5	15.4	6.5
Fonds prêtés	2.5	25.3	27.8	11.8
Prêts aux collectivités locales	1.8	19.1	21.0	8.9
Prêts aux entreprises publiques	0.0	3.7	3.7	1.6
Prêts aux déposants	0.6	0.0	0.6	0.2
Prêts aux titulaires de polices	0.0	2.3	2.3	1.0
Prêts aux services postaux	0.2	0.2	0.4	0.2
Dépôts	3.7	2.0	5.7	2.4
Total²	114.6	120.6	235.3	100.0

1. Y compris les obligations PBIP, qui, pour le détenteur, ne se distinguent pas des obligations d'État.

2. Hormis 115 200 milliards de yens de prêts déposés au Fonds de prêts budgétaires.

Source : Japan Post.

considérables aux entreprises publiques. Au total, les titres de l'État et des entreprises publiques représentent 86 pour cent de leur actif. Et ce chiffre ne comprend pas les 115 000 milliards de yens (23 pour cent du PIB) déposés au Fonds de prêts budgétaires, qui fournit des ressources aux agences du Programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP) pour le développement de l'infrastructure sociale et les prêts aux petites et moyennes entreprises.

L'expansion de Japan Post reflète un certain nombre de privilèges qui lui confèrent d'importants avantages commerciaux sur les organismes concurrents du secteur privé. *Premièrement*, les paiements d'assurance et les comptes d'épargne de l'assurance-vie de la Poste et du système d'épargne postale sont garantis par l'État¹. Aussi, en période de fragilité financière, les ménages se sont tournés vers Japan Post pour des raisons de sécurité, aggravant ainsi la faiblesse des établissements du secteur privé. *Deuxièmement*, l'épargne postale et l'assurance-vie postale sont exonérées d'impôt, ce qui leur a permis d'économiser au total 5 400 milliards de yens au cours de la décennie écoulée (ACCJ, 2004). *Troisièmement*, même s'ils sont soumis à des contraintes légales telles que le plafonnement des dépôts, ces deux organismes sont exemptés de plusieurs dispositions imposées aux institutions du secteur privé, notamment les normes de fonds propres. Certes, Japan Post s'est rendue populaire auprès des ménages en offrant des services financiers à des conditions attrayantes, mais une fraction substantielle des coûts est prise en charge par la collectivité. Au total, le traitement préférentiel de Japan Post a freiné le développement des institutions financières du secteur privé.

La raison d'être des institutions financières du secteur public est moins claire que lorsqu'elles furent fondées, au XIX^e siècle, étant donné le développement ultérieur des institutions du secteur privé; il convient donc d'examiner si ces établissements sont encore nécessaires². Le gouvernement a proposé la privatisation de Japan Post, afin d'atteindre un certain nombre d'objectifs : i) fournir aux consommateurs des services améliorés à un coût réduit; ii) supprimer le soutien public et améliorer ainsi l'allocation des ressources; iii) réorienter les flux de fonds du secteur public vers le secteur privé, de façon à renforcer le potentiel de croissance du Japon. Selon le plan de privatisation initial, arrêté par le Conseil des ministres en septembre 2004, Japan Post sera privatisée à partir d'avril 2007 et scindée en quatre sociétés, auxquelles s'ajoutera un holding, la totalité des actions étant initialement détenues par l'État³. Cette séparation est indispensable pour mettre fin aux subventions croisées entre les différentes activités au sein de Japan Post et pour protéger les services financiers contre les risques commerciaux inhérents aux autres services.

- Le service de distribution postale deviendra la **Société de services postaux**, et la réglementation actuelle sur la distribution du courrier sera maintenue pour le moment⁴. À la mi-2004, 51 entreprises privées étaient entrées sur le segment de la distribution de courrier spécial.
- Le réseau de bureaux de poste, rebaptisé **Société de services au comptoir**, offrira un plus large éventail de services, y compris les services financiers assurés par les institutions privées, en particulier à l'intention des personnes vivant en zone rurale. À l'heure actuelle, 550 villages ne sont pas desservis par le réseau d'agences des institutions financières privées, et 417 villages n'ont pas de magasin de proximité – ces magasins sont généralement équipés de guichets automatiques installés par des banques privées et de points de ramassage pour les sociétés de courrier privées.
- Le système d'épargne postale sera dénommé **Société d'épargne postale** et aura le même statut qu'une institution financière privée.
- Le système d'assurance-vie postale, rebaptisé **Société d'assurance-vie postale**, aura le même statut qu'une compagnie d'assurance-vie privée.

Traitées comme des institutions financières privées, les nouvelles sociétés seront assujetties à l'impôt et, après 2007, les nouveaux dépôts et contrats d'assurance ne seront pas garantis par l'État. De fait, la société d'épargne postale et la société d'assurance-vie

postale devront verser des primes respectivement à la Deposit Insurance Corporation et à la Life Insurance Policyholder Protection Corporation. Au cours de la période transitoire, qui prendra fin en 2017 au plus tard, la Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale seront cédées à des investisseurs privés, mais la société holding conservera la totalité des actions de la Société de services postaux et de la Société de services au comptoir. Le capital du holding sera également cédé durant la période de transition, l'État conservant une participation de plus d'un tiers.

Pour recueillir tous les fruits de la privatisation de Japan Post, il faudra résoudre un certain nombre de questions qui ne sont pas clairement définies dans le plan initial et surmonter des résistances au sein du gouvernement et dans les partis au pouvoir. L'un des problèmes clés est que la taille même de la Société d'épargne postale et de la Société d'assurance-vie postale permettra difficilement de garantir des conditions de concurrence équitables dans le secteur financier. Ainsi, les actifs du système d'assurance de la Poste dépassent ceux des quatre premières compagnies d'assurance-vie privées prises ensemble. Une solution consisterait à démanteler la Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale pour créer des compagnies régionales, comme on l'a fait avec la société nationale des chemins de fer. Autoriser les compagnies nouvellement privatisées à étendre à leur guise la gamme de leurs produits et services – avant la mise en place de règles du jeu équitables clairement définies – ne ferait qu'aggraver les problèmes des institutions privées. À tout le moins, l'égalité de traitement exigerait que, outre le paiement de l'impôt et des primes pour les contrats de dépôts et d'assurance, la Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale soient assujetties au même cadre réglementaire que les établissements privés. À titre d'exemple, permettre à la Société d'épargne postale de prêter aux particuliers et aux entreprises dans le contexte réglementaire actuel entraînerait une concurrence déloyale vis-à-vis des banques, sans compter que la solidité de la Société d'épargne postale se trouverait menacée par l'accumulation massive de nouvelles créances improductives.

La privatisation, qui doit s'étaler sur une période de transition s'achevant au plus tard en 2017, est une condition indispensable pour assurer l'égalité de traitement et devrait être clairement définie comme un désengagement total de l'État⁵. L'expérience acquise montre que la privatisation n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre. Ainsi, alors que la réorganisation et la privatisation des chemins de fer nationaux ont été amorcées en 1987, l'État détient toujours la totalité du capital de quatre des sept nouvelles compagnies. Le cas de la Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale est d'autant plus complexe que ces entités existeront en tant que sociétés virtuelles, partageant avec la Société de services au comptoir bon nombre de leurs agents et des bâtiments où leurs services seront commercialisés. Cette situation ambiguë risque de décourager les investisseurs privés. L'opération de privatisation est d'autant plus difficile que Japan Post détient un quart des obligations publiques en circulation. De fait, les fonds d'État ont représenté 58 pour cent des actifs du système d'épargne postale et du système d'assurance-vie de la Poste en 2003⁶. Étant donné que les rendements et les prix des obligations à long terme devraient se normaliser dans les années à venir, ces vastes portefeuilles obligataires sont susceptibles d'avoir une incidence majeure sur le prix des privatisations et sur la performance initiale des nouvelles sociétés. Parallèlement, afin de maintenir la stabilité financière, le gouvernement souhaitera sans doute exercer une certaine influence sur la gestion de cette fraction considérable de la dette publique.

Tandis que le gouvernement a manifestement intérêt à maintenir la stabilité sur le marché obligataire, pour tirer profit de la privatisation de Japan Post il faut aussi permettre à la nouvelle équipe dirigeante d'investir à sa convenance. Bien que la réforme du PBIP en 2001 ait rompu le lien automatique entre ce programme et le système d'épargne postale⁷, les ministres compétents sont convenus que Japan Post et la caisse publique de retraite continueront d'acquiescer une fraction des obligations du PBIP jusqu'à l'exercice 2007 pour modérer l'effet sur le marché⁸. Le maintien d'une participation de l'État après 2007 peut conduire à fausser l'allocation des actifs de ces organismes au profit du secteur public.

Il serait possible d'accélérer le processus de privatisation en précisant clairement que les nouvelles équipes dirigeantes de la Société d'épargne postale et de la Société d'assurance-vie postale auront la même latitude que les autres institutions privées pour formuler leurs plans d'entreprise dès lors que des règles du jeu équitables auront été instaurées. La taille de Japan Post – qui dispose de 25 000 bureaux sur tout le territoire – en a fait un instrument clé de la politique publique, en particulier pour la prestation de services en milieu rural. En outre, Japan Post compte 400 000 employés. Le plan de privatisation de la Société d'épargne postale et de la Société d'assurance-vie postale devrait préciser clairement que l'État n'est pas autorisé à nommer ou à révoquer leurs dirigeants et que la nouvelle direction est libre d'ajuster les effectifs en tant que de besoin.

Quant à la Société de services postaux, il est souhaitable de l'ouvrir davantage à la concurrence en réduisant les obstacles aux entreprises privées sur le marché du courrier. Les éventuelles obligations de service universel devraient être compensées par des transferts budgétaires, comme c'est le cas dans quelques pays de l'OCDE, et non par le maintien du monopole de la Société de services postaux, solution retenue dans de nombreux autres pays membres. De plus, la Société de services postaux devrait être autorisée à fermer les bureaux qui ne sont plus rentables. En résumé, il convient de gérer avec soin la privatisation de Japan Post afin de réaliser les gains d'efficacité potentiels et d'éviter les faux pas, notamment ceux commis lors de la privatisation de la société des autoroutes (voir ci-après), qui limiteraient les incidences positives.

Réforme de la réglementation

La réforme de la réglementation, qui au Japon s'est réellement amorcée au début des années 90, a connu quelques réussites (tableau 5.2). En particulier, la suppression des obstacles à l'entrée dans le secteur du camionnage, la mise en place du choix du fournisseur pour les gros consommateurs d'électricité et l'abolition du contrôle des prix sur les produits pétroliers ont eu d'amples retombées bénéfiques. Selon le gouvernement, en 2002 l'accroissement de la rente du consommateur induit par la réforme réglementaire s'élevait à 14 300 milliards de yens (4.6 pour cent du revenu national). Autre réforme importante, en 2003 le capital minimum requis pour créer une entreprise a été ramené de 3 millions de yens (10 millions de yens pour les sociétés émettant des actions) à 1 yen seulement. Cette mesure a contribué à la hausse de 10 pour cent du nombre des créations d'entreprises en 2003. De plus, la politique japonaise en matière d'administration électronique a permis d'alléger les formalités administratives. À la fin de l'exercice 2003, 96 pour cent des formalités requises par l'administration nationale (environ 13 000 en tout) étaient réalisables sur Internet. La reconnaissance internationale de ces évolutions positives transparaît dans le fait que, en l'espace de trois ans, le Japon est passé de la 21^e à la 9^e place dans le classement de la compétitivité globale établi par le Forum économique mondial. Cette section étudie les nouvelles priorités de la réforme de la réglementation et

Tableau 5.2. Impact des réformes de la réglementation
Augmentation de la rente du consommateur en 2002, en milliards de yens

Secteur	Industrie	Rente du consommateur	Principaux aspects de la déréglementation	Année
Télécommunications	Téléphones portables	1 721	Liberté d'entrée, assouplissement du contrôle des prix	1993
Transports	Compagnies aériennes	274	Introduction des tarifs réduits	1992
	Chemins de fer	239	Introduction d'un système de plafonds de prix	1996
	Taxis	5	Assouplissement des contrôles tarifaires	1996
	Camions	3 876	Assouplissement des règles d'entrée	1989
	Inspection des véhicules	830	Simplification des contrôles de sécurité	1995
Énergie	Électricité	2 481	Libre entrée dans le segment des ventes à grande échelle	1994
	Gaz	167	Libre entrée dans le segment des ventes à grande échelle	1994
	Produits pétroliers	2 271	Abolition du contrôle des prix	1993
Services financiers	Commissions sur actions	385	Libéralisation des commissions	1993
	Assurance non-vie	274	Libéralisation des primes	1996
Produits alimentaires et boissons	Ventes de riz	1 171	Abolition des contrôles gouvernementaux	1994
	Ventes de boissons alcoolisées	547	Assouplissement du régime d'autorisations	1994
Prix de détail	Produits de beauté	93	Abolition du contrôle des prix de détail (4.6 pour cent du revenu national)	1996
Rente totale du consommateur		14 334		

Source : Office du Premier ministre, 2003.

les moyens d'améliorer les outils réglementaires, notamment la loi sur les procédures administratives, le système de lettres de non-intervention, la procédure de commentaire public et l'analyse d'impact des réglementations. Elle s'achève par un examen des zones spéciales de réforme structurelle.

Accélérer la réforme de la réglementation

Les progrès de la réforme réglementaire ont été entravés par l'indépendance traditionnellement forte des différents ministères et par la faiblesse du contrôle central. De fait la réforme a été pilotée par une série de conseils composés d'experts du secteur privé. Le rapport annuel du *Conseil pour la réforme de la réglementation*⁹, créé en 2001 pour une durée de trois ans, a servi de base au plan triennal du gouvernement pour la promotion de la réforme de la réglementation, qui est actualisé chaque année. Toutefois, les plans triennaux ont été bien moins ambitieux que les propositions initiales du Conseil. Un ministre d'État chargé de la réforme de la réglementation, rattaché à l'Office du Premier ministre, est chargé de suivre les progrès accomplis par les ministères dans la mise en œuvre des plans triennaux. Les membres du Conseil du secteur privé peuvent négocier directement avec les ministères au sujet des propositions de réforme, mais il s'est révélé difficile de contrer le pouvoir des intérêts en place dans les ministères opposés à la réforme. La structure organique a été modifiée en 2004 avec la création du *Haut Comité pour la promotion de la réforme de la réglementation*, qui comprend tous les membres du Conseil des ministres. Outre un renforcement de la coordination horizontale, il est à espérer que ce nouveau dispositif infléchira les décisions dans le sens de la réforme, puisque les propositions seront discutées par tous les ministères, y compris ceux favorables à la

réforme, et pas seulement par le ministère chargé de la réglementation en cause. Parallèlement, le mandat du Conseil de la réforme de la réglementation (rebaptisé *Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation*) a été renouvelé pour trois ans.

Le programme triennal pour la promotion de la réforme de la réglementation approuvé par le Conseil des ministres en mars 2004 comprend un plan d'action en 762 points couvrant 17 domaines prioritaires et axé sur l'ouverture au secteur privé des « marchés régis par l'État ». Ces secteurs sont concentrés dans le domaine de la protection sociale, et concernent par exemple les services médicaux, les soins infirmiers de longue durée et l'éducation. Les services dans ces secteurs sont fournis directement par les pouvoirs publics ou par des entités répondant à certains critères d'entrée. La réforme vise à offrir des services améliorés aux citoyens, à promouvoir la réforme administrative et l'assainissement budgétaire et à stimuler de nouvelles activités dans le secteur des entreprises. Un certain nombre de réformes réglementaires ont été proposées pour atteindre ces objectifs. Dans le secteur de la santé, par exemple, il est prévu d'autoriser les sociétés par actions à gérer des établissements médicaux, de libéraliser la tarification, d'assouplir la réglementation sur le nombre de lits d'hôpital et d'autoriser la prestation combinée de services médicaux assurés et non assurés¹⁰.

Une nouvelle initiative, proposée par le Conseil restructuré en août 2004, consisterait à ouvrir les marchés régis par l'État en recourant aux « critères de marché » pour déterminer quelles sont les prestations qui sont plus efficacement assurées dans le secteur privé et quelles sont les activités qui devraient rester dans le secteur public. En vertu de cette approche pratiquée aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, les appels d'offres sont ouverts à la fois aux entités publiques et aux entités privées. La liste des secteurs devant être soumis aux critères de marché sera établie en fonction des demandes du secteur privé. Le cas échéant, les ministères devront justifier le rejet de ces propositions. Si le secteur privé est jugé plus performant, le service sera privatisé, transféré à une entité privée ou sous-traité. La performance sera évaluée d'après la qualité et le prix des services. Un organisme indépendant composé d'experts du secteur privé surveillera la procédure de manière à garantir la transparence, la neutralité et l'équité entre les entités concurrentes. Les secteurs où les critères de marché seront appliqués feront l'objet d'une surveillance continue, et la procédure d'appel d'offres ouverte sera reconduite périodiquement. Le gouvernement fixera les règles d'application des critères de marché sur la base d'un projet pilote au cours de l'exercice 2005, avant de les mettre en place l'année suivante. Ce dispositif, initialement destiné à l'administration centrale, pourrait être étendu aux collectivités locales.

Améliorer les outils réglementaires¹¹

Un autre volet du plan de trois ans est le réexamen de la *Loi sur les procédures administratives* de 1993, qui avait pour but de rendre les réglementations plus transparentes et plus prévisibles. Cette loi fait obligation aux organismes gouvernementaux de spécifier et de rendre publiques les normes utilisées pour évaluer les demandes, et de fixer des délais pour la délivrance des licences, permis et agréments. Les autorités gouvernementales sont tenues sur demande de formuler les directives administratives par écrit et d'en expliquer le fondement juridique. La loi stipule aussi que le respect des directives administratives est volontaire. Avec une décennie de recul, il n'apparaît pas certain que cette loi ait contribué à réduire le recours à ces directives. De fait, les associations professionnelles internationales et nationales continuent de se plaindre de l'importance des directives administratives orales et

écrites¹². Ces directives ne figurent pas dans le Journal officiel du Japon, ni sur le site Internet des nouvelles réglementations¹³. En résumé, les directives administratives semblent peu propices à des progrès vers une plus grande transparence du système réglementaire. Le plan triennal examinera les moyens de renforcer l'obligation de produire des réponses écrites et de divulguer les critères des décisions administratives. Ces révisions s'imposent pour que la loi sur les procédures administratives contribue plus efficacement à accroître la transparence et la prévisibilité.

Autre priorité : améliorer le système de *lettres de non-intervention*, qui permet aux entreprises de demander aux organismes administratifs des éclaircissements préalables sur la façon dont les réglementations seront appliquées dans des situations où les lois et réglementations en vigueur ne donnent pas d'orientations ou laissent une place importante à l'interprétation. Étant donné le manque de transparence et de prévisibilité du cadre réglementaire japonais, ce dispositif peut permettre aux entreprises de gagner du temps et de l'argent en évitant des mesures discrétionnaires de la part d'un ministère. Toutefois, les lettres de non-intervention ont jusqu'ici été utilisées avec parcimonie, (9 fois seulement au cours de l'exercice 2001 et 14 fois au cours de l'exercice 2002), ce pour un certain nombre de raisons. *Premièrement*, les autorités tendent à recourir à des indications orales informelles. *Deuxièmement*, les lettres de non-intervention ne sont pas légalement contraignantes. *Troisièmement*, le système de lettres de non-intervention n'est pas applicable aux réglementations des collectivités locales. *Quatrièmement*, chaque organisme administratif établit ses propres règles en fonction de lignes directrices communes dans ce domaine. *Cinquièmement*, ce dispositif a été limité aux « activités nouvelles ».

Le programme de réforme de la réglementation de 2004 prévoit que le gouvernement s'engage à améliorer le système de lettres de non-intervention en rendant les demandes et les réponses accessibles au public et en élargissant le dispositif aux activités existantes des entreprises. Toutefois, de nouvelles mesures sont nécessaires pour rendre le système plus efficace :

- *Premièrement*, le gouvernement devrait intensifier les efforts actuels pour encourager le recours aux lettres de non-intervention. À cet effet, il conviendrait de préciser clairement que les demandes de lettres de non-intervention seront bien accueillies, que toutes les demandes devraient être acceptées pour examen formel par l'organisme responsable et que les réponses seront autant que possible données par écrit.
- *Deuxièmement*, les lettres devraient avoir un caractère plus contraignant pour l'organisme émetteur.
- *Troisièmement*, le système devrait être étendu aux réglementations des collectivités locales.
- *Quatrièmement*, la mise en œuvre devrait être plus uniforme et couvrir tous les ministères et organismes administratifs.

Une utilisation plus efficace de ce système accroîtrait sensiblement la transparence et la prévisibilité, et encouragerait en particulier la participation des entreprises étrangères dans l'économie japonaise.

Le nombre des permis et licences *ex ante* n'a pas été sensiblement réduit depuis l'adoption des notifications *ex post* (tableau 5.3), même s'il est vrai que les modifications quantitatives ne reflètent pas nécessairement les améliorations qualitatives. Au demeurant, de nouvelles autorisations peuvent se révéler nécessaires pour répondre à des préoccupations inédites concernant la santé, la sécurité et la protection de

Tableau 5.3. **Nombre de permis/autorisations requis au niveau national**

	1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Permis/autorisations <i>ex ante</i>	n.d.	n.d.	n.d.	5 782	5 989	n.d.	n.d.	5 394	5 591
Notifications et rapports	n.d.	n.d.	n.d.	4 880	5 126	n.d.	n.d.	4 749	4 930
Autres	n.d.	n.d.	n.d.	455	466	n.d.	n.d.	478	486
Total	10 054	10 581	10 760	11 117	11 581	n.d.	n.d.	10 621	11 007

Source : OCDE (2004), Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation.

l'environnement. Néanmoins, l'augmentation régulière du nombre de nouveaux permis *ex ante* montre qu'il y a encore du travail à faire pour réduire les charges administratives et promouvoir des solutions de rechange à la réglementation.

Un examen approfondi des projets de réglementation est nécessaire pour faire face à l'accroissement apparent des charges administratives. Tandis que le *Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation* et le Haut Comité créé à cet effet s'emploient à améliorer le stock de réglementations existantes, il n'existe pas d'unité de l'administration centrale chargée de contrôler la qualité des nouvelles réglementations. Une solution pour améliorer le contrôle des nouvelles réglementations consiste à moderniser la *procédure de commentaire public* introduite en 1999. Celle-ci exige la publication préalable des réglementations proposées, ce qui permet au public de les commenter. Les autorités doivent prendre en compte ces commentaires pour élaborer le texte final des réglementations. Le nombre de consultations publiques sur des projets de réglementation a augmenté régulièrement pour passer de 256 au cours de l'exercice 1999 à 399 au cours de l'exercice 2002¹⁴, des révisions ayant été effectuées dans 15 pour cent des cas. Toutefois, selon une enquête réalisée en août 2003 par le ministère des Affaires intérieures et des Communications, seulement la moitié environ des périodes d'examen public étaient d'au moins 30 jours, ce qui limite les possibilités d'intervention du public, en particulier des entreprises étrangères. Un tiers des projets soumis n'ont pas suscité de commentaires. Les mesures sujettes à la procédure de commentaire public sont les arrêtés en conseil et les ordonnances et notifications ministérielles, ainsi que les lignes directrices appliquées uniformément dans le cadre de directives administratives visant plus d'une personne. Un certain nombre d'activités, notamment les rapports consultatifs du conseil pour la promotion de la réforme réglementaire et l'élaboration des projets de loi qui doivent être examinés par la Diète, ne sont pas visés par cette procédure. Afin d'améliorer la procédure de commentaire public, il conviendrait d'étendre au-delà de 30 jours la période de commentaire public et d'appliquer le dispositif à toutes les formes de réglementation.

L'un des outils largement utilisés dans plusieurs pays de l'OCDE pour améliorer la qualité des réglementations nouvelles et existantes est l'*analyse de l'impact des réglementations* (AIR), qui consiste à identifier et mesurer les coûts et les avantages des mesures. Au Japon, les AIR ont été introduites à titre d'essai au cours de l'exercice 2004, des dispositions formelles contraignantes devant être mises en place à une date ultérieure. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que l'efficacité des AIR peut être améliorée par les actions suivantes :

- Instaurer la responsabilité ministérielle en exigeant que les ministres donnent leur autorisation écrite pour toutes les AIR relevant de leur portefeuille.
- Mettre en place des programmes de formation pour aider les ministères à produire des AIR.

- Désigner un organisme central pour le suivi des progrès réalisés.
- Cibler les efforts en matière d’AIR sur les réglementations ayant d’importantes incidences économiques et sociales.
- Évaluer tous les effets réglementaires pertinents, y compris l’impact sur la concurrence et sur le degré d’ouverture des marchés.

Zones spéciales : un mécanisme efficace pour une réforme à l’échelle nationale?

Le lancement en 2002 des *Zones spéciales de réforme structurelle* a marqué l’amorce d’une approche fondamentalement nouvelle : s’appuyer sur les initiatives des collectivités locales pour faire avancer la réforme réglementaire au niveau national. La réussite de ce programme dépend de la créativité et des connaissances que les collectivités locales et les entités du secteur privé peuvent mettre en œuvre pour détecter et supprimer les obstacles à la croissance et neutraliser les intérêts acquis susceptibles de bloquer les réformes au niveau national. La méthode des zones spéciales permet d’utiliser des zones géographiquement limitées comme terrain d’essais pour la mise en œuvre de réformes à l’échelle nationale. Cette stratégie se démarque nettement de la tradition japonaise de forte centralisation du pouvoir et de réglementations centrales strictes qui ne permettent guère aux municipalités de prendre des décisions indépendantes¹⁵. Les zones spéciales viennent donc compléter la « Triple réforme » pour donner aux autorités locales davantage de pouvoir sur leurs propres affaires fiscales (voir le chapitre 4). Un second élément crucial pour la réussite de cette initiative consiste à stimuler la « concurrence réglementaire » entre municipalités en vue d’inciter des entreprises nationales et étrangères à implanter de nouvelles activités commerciales dans les zones spéciales. À la différence des zones spéciales de la Chine, qui recourent à des incitations financières pour attirer l’investissement étranger, au Japon les mesures fiscales ne sont pas autorisées, et l’objectif va bien au-delà de la promotion du développement économique de régions particulières.

La création de zones spéciales implique à la fois une initiative locale, des consultations informelles et l’agrément de l’administration centrale. Le processus est amorcé par l’Office des zones spéciales de réforme structurelle (rattaché au Secrétariat du Cabinet) qui sollicite des propositions de réforme auprès des parties intéressées, notamment les collectivités locales, les entreprises nationales et étrangères, et les citoyens eux-mêmes. Jusqu’ici, il y a eu cinq séries de consultations, chacune d’une durée d’un mois environ, qui ont donné lieu à près de 2 300 propositions de réformes émanant de plus de 1 500 entités (tableau 5.4). La décision d’accepter ou non une proposition dépend de négociations entre l’Office et le

Tableau 5.4. **Propositions de création de zones spéciales**

	Août 2002	Janvier 2003	Juillet 2003	Novembre 2003	Juin 2004	Total
Propositions	426	651	280	338	652	2 347
Auteurs	249	412	188	223	385	1 457
Autorités locales	231	248	112	121	250	962
Entreprises et particuliers	18	164	76	102	135	495
Résultats						
Mise en œuvre dans les zones spéciales	93	47	19	17	12	188
Mise en œuvre au niveau national	111	77	29	33	35	285

Source : Office de promotion des zones spéciales.

Tableau 5.5. **Propositions de réformes acceptées dans le cadre de l'initiative des zones spéciales à l'échelle nationale**

Ministère ou agence	Acceptées dans les zones spéciales	Acceptées à l'échelle nationale	Total
Commission nationale de la sécurité publique	4	3	7
Autorité nationale chargée du personnel	3	0	3
Agence des services financiers	2	9	11
Ministère des Affaires intérieures et des Communications	11	36	47
Ministère de la Justice	13	17	30
Ministère des Affaires étrangères	2	9	11
Ministère des Finances	7	16	23
Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie	33	26	59
Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale	31	71	102
Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche	9	8	17
Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie	49	40	89
Ministère des Terres, de l'Infrastructure et des Transports	17	42	59
Ministère de l'Environnement	6	7	13
Office du Premier ministre	1	1	2
Total	188	285	473

Source : Siège du Programme de promotion de zones spéciales pour la réforme structurelle.

ministère technique responsable de la réglementation susceptible d'être modifiée. À ce jour, 285 propositions ont été acceptées pour application à l'échelle nationale et 176 pour les zones spéciales (tableau 5.5). Les modifications les plus nombreuses concernent le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, ce qui reflète la volonté d'assouplir en priorité les réglementations dans le domaine social. La part des propositions acceptées est tombée de près de la moitié lors de la première série d'examens en 2002 à quelque 15 pour cent lors de la quatrième série, les réformes les plus faciles ayant été opérées dans la phase initiale. Il n'existe pas de critères clairs concernant les mesures acceptables dans le cadre de l'initiative des zones spéciales, mais pour plus de transparence les propositions originales et les réponses des autorités doivent être rendues publiques sur l'Internet. Les propositions refusées sont considérées comme étant mises en attente pour un nouvel examen. L'initiative sur les zones spéciales a également favorisé la transparence. Dans nombre de cas, les autorités locales ont demandé la suppression de réglementations qui n'existaient pas, ce qui dénote un manque d'information dans ce domaine.

Dans la seconde étape du processus, sur une période de deux semaines, l'Office pour la promotion des zones spéciales accepte les demandes des collectivités locales concernant la désignation d'une zone spéciale. Dans la pratique, les autorités locales peuvent choisir entre plusieurs mesures de réforme approuvées. La demande d'une collectivité locale doit être agréée par le « Haut Comité pour la promotion des zones spéciales », qui est présidé par le Premier ministre et réunit les ministres du Cabinet. Le Haut Comité étudie les effets sociaux et économiques anticipés de la zone envisagée et examine si le projet peut être réalisé sans difficulté. Dans la pratique, l'agrément des zones spéciales sur la base des modifications réglementaires approuvées (tableau 5.5) est le plus souvent automatique. En mars 2004, on recensait 328 zones spéciales (tableau 5.6). Les secteurs les plus importants à cet égard sont l'agriculture et la vie communautaire, qui englobe les soins de santé et les soins infirmiers.

Tableau 5.6. **Nombre de zones spéciales créées par secteur**

	Avril/mai 2003	Août 2003	Octobre 2003	Mars 2004	Total
Infrastructure	15	0	2	1	18
Recherche-développement	25	8	2	2	37
Développement industriel	17	0	4	4	25
Agriculture	28	9	17	30	84
Éducation	17	16	8	32	73
Activité sociale	19	12	33	17	81
Divers	0	2	6	2	10
Total	121	47	72	88	328

Source : Office de promotion des zones spéciales.

L'étape cruciale du processus consiste à étendre au reste du pays les réformes appliquées dans les zones spéciales. La décision dépend des recommandations formulées par le « Comité d'évaluation », qui réunit des experts universitaires, des hommes d'affaires et des représentants des collectivités locales. Ce comité, mis en place en juillet 2003, peut choisir entre trois options après avoir évalué les réformes dans les zones spéciales : mise en œuvre à l'échelle nationale, poursuite des réformes dans les zones spéciales uniquement ou suppression de la zone spéciale. Le Comité d'évaluation n'est pas tenu à des délais précis pour prendre sa décision. Au premier semestre de l'exercice 2004, 38 mesures de réformes ont été évaluées. Le Comité a recommandé que 26 d'entre elles soient étendues à tout le territoire, les 12 autres projets devant être examinés à une date ultérieure lorsque des données plus substantielles seront disponibles. En septembre 2004, le Haut Comité pour la promotion des zones spéciales a entériné ces recommandations.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un quelconque jugement sur la réussite de l'initiative des zones spéciales, il apparaît clairement que son efficacité va dépendre de la rapidité et de l'ampleur de l'application des réformes à l'échelon local et ce, dans l'ensemble du pays. Un certain nombre d'obstacles se présentent. *Premièrement*, les intérêts particuliers s'opposant à la réforme risquent de bloquer le processus en voulant absolument prolonger les périodes de test et d'évaluation. Il convient donc de s'assurer de solides soutiens politiques et institutionnels pour que les mesures qui s'avèrent efficaces dans les zones spéciales soient appliquées aussi rapidement que possible dans tout le pays. En dehors de la fixation d'échéances, il convient de veiller à la transparence de l'évaluation des zones spéciales. *Deuxièmement*, il existe un risque que l'initiative des zones spéciales soit dominée par des considérations de développement régional. Bien que chaque projet de zone spéciale soit entrepris dans le but de promouvoir le développement dans une région spécifique, l'objectif essentiel reste la réforme à l'échelle nationale. Des responsables politiques principalement préoccupés par des questions de développement régional ont créé en 2003 le Haut Comité pour la revitalisation régionale (*chiikisaiseihonbu*), qui fournit des aides publiques en faveur du développement régional et qui est situé dans les locaux de l'Office de promotion de la réforme structurelle et fait appel au même personnel. Le même secrétaire général est responsable à la fois de l'initiative des zones spéciales et des politiques de développement régional. Comme ce dispositif institutionnel risque de diluer les objectifs respectifs du programme des zones spéciales et des mesures de développement régional, la responsabilité de ces dernières devrait être confiée à une autre instance. *Troisièmement*, compte tenu de son approche ascendante, le programme des

zones spéciales risque d'être freiné par un manque d'initiative au niveau des administrations locales. Cela témoigne de l'utilité d'ajouter une composante descendante dans ce programme. Par exemple, l'Office de promotion de la réforme structurelle pourrait entamer des discussions avec les administrations locales pour essayer d'identifier les candidats les plus appropriés pour certaines modifications de la réglementation. On peut aussi procéder à l'intégration du programme de réforme de la réglementation, axé sur la réforme à l'échelle nationale, et du programme de zones spéciales. Plus précisément, la fusion du Haut Comité pour la promotion des zones spéciales de réforme de la réglementation et du Haut Comité pour la promotion de la réforme de la réglementation faciliterait la coopération entre les deux organismes qui interviennent l'un comme l'autre dans la promotion et la mise en œuvre de la réforme de la réglementation.

Renforcer la concurrence

Le renforcement de la concurrence contribuerait à faire baisser les prix dans les secteurs protégés et à promouvoir l'innovation. Cela serait positif pour le bien-être des consommateurs et l'allocation de ressources. On pourrait renforcer la concurrence en améliorant la politique de la concurrence et en modernisant la réglementation des industries de réseau. On trouvera dans l'encadré 5.1 une synthèse des recommandations formulées dans ce domaine, qui avaient fait l'objet d'un chapitre spécial dans l'*Étude* de 2003. Les mesures récentes dans ces domaines ainsi que les démarches visant à accroître l'ouverture aux importations et à l'investissement direct étranger sont examinées dans cette section.

Rendre plus efficace la Commission de la concurrence

Comme l'a recommandé l'*Étude* de 2003, la Commission de la concurrence a révisé ses directives sur la façon dont elle évalue les projets de fusion et les a rendues publiques en mai 2004. En outre, elle a préparé le projet de loi d'avril 2004 visant à modifier la Loi antimonopole afin de relever le niveau des sanctions pour les infractions à la loi. La surtaxe, actuellement fixée à 6 pour cent du produit des ventes concernées pour les grandes entreprises manufacturières¹⁶, devait être doublée. En outre, une majoration de 50 pour cent de la surtaxe devait être appliquée aux entreprises coupables de manquements répétés à la législation. En ce qui concerne le champ de couverture, l'éventail des activités soumises à la surtaxe devait être élargi¹⁷. Le projet de loi devait aussi introduire un programme de clémence aux termes duquel la Commission de la concurrence pourrait renoncer à la surtaxe ou la réduire lorsque des contrevenants fournissent spontanément les informations nécessaires à la Commission.

Toutefois, le projet d'amendement n'a pas été soumis à la Diète par suite de l'opposition de groupes issus des milieux d'affaires qui ont fait valoir quatre arguments principaux (Nippon Keidanren, 2004). *Premièrement*, les droits des prévenus ne sont pas respectés puisque la Commission de la concurrence intervient à la fois comme procureur et comme juge dans ces affaires. Toutefois, il convient de noter que le dispositif de la Commission est semblable à celui qu'utilisent la plupart des pays de l'OCDE. En outre, un régime analogue est appliqué aux affaires fiscales au Japon. Quoi qu'il en soit, il peut être fait appel des décisions de la Commission. *Deuxièmement*, il faudrait améliorer la qualité des effectifs de la Commission de la concurrence en accroissant leurs compétences professionnelles, ce qui était l'une des recommandations essentielles de l'*Étude* de 2003. Dans certains cas, la surtaxe fixe de 6 pour cent a dépassé le montant des profits illicites

dégagés par les ententes. *Quatrièmement*, les contrevenants à la Loi antimonopole doivent être soumis à des surtaxes ou des sanctions pénales, mais pas aux deux à la fois.

Malgré le rejet de l'amendement initial, un projet analogue a été déposé à la Diète à la fin de 2004, avec toutefois un relèvement plus modéré des surtaxes¹⁸. La priorité essentielle réside dans l'augmentation des surtaxes, qui sont actuellement faibles par rapport aux normes internationales. L'expérience des pays de l'OCDE montre en effet que les avantages procurés par les ententes injustifiables représentent normalement au moins 10 à 15 pour cent du chiffre d'affaires (OCDE, 2002). Même si une surtaxe de 6 pour cent devait suffire à récupérer le gain des contrevenants, ce n'est pas une sanction assez dissuasive compte tenu de la difficulté de la détection de telles affaires. Comme de nombreuses infractions ne sont pas mises au jour, la surtaxe doit donc être sensiblement supérieure au gain attendu. En Europe, les amendes administratives peuvent atteindre 10 pour cent du chiffre d'affaires total de l'entreprise, et non pas simplement des ventes concernées comme au Japon. L'amende peut atteindre deux fois le gain aux États-Unis, et trois fois en Nouvelle-Zélande. La dissuasion au Japon est en outre freinée par les surtaxes minorées appliquées aux manquements commis par les petites entreprises, les détaillants et les grossistes. Du reste, le fait que le total des surtaxes a baissé de 85 pour cent entre 1999 et 2002, pour tomber à 2.7 milliards de yens, souligne le faible effet dissuasif du dispositif actuel. Cependant, ce projet de loi n'a pas été adopté lors de la session extraordinaire de la Diète en 2004.

Il est d'autant plus urgent d'imposer des surtaxes plus lourdes que l'efficacité des sanctions pénales prévues pour dissuader les infractions à la Loi antimonopole est limitée. Seules 13 affaires pénales ont été jugées depuis 1950 et personne n'est jamais allé en prison pour avoir enfreint le droit de la concurrence. De plus, même dans les rares cas où des amendes sont imposées, elles sont bien inférieures aux surtaxes, y compris au taux de 6 pour cent. Le projet de loi déposé à la Diète propose plusieurs modifications de la loi en vue de rendre plus souple sa mise en œuvre sur le plan pénal, par exemple en autorisant des mesures d'enquête contraignantes dans les affaires pénales et en ne soumettant plus ces litiges à la seule compétence de la Haute Cour de Tokyo mais aussi à celle des tribunaux de district. L'objection à l'imposition simultanée de sanctions et d'amendes pénales pourrait être levée par un ajustement convenable, comme la prise en compte de l'une des sommes comme crédit pour le paiement de l'autre. De fait, le projet de loi prévoit que la moitié des éventuelles amendes pénales serait déduite de la surtaxe imposée dans la même affaire.

L'instauration d'une sanction à la fois substantielle et crédible est un préalable à la mise en place d'un programme de clémence, autre élément du projet de loi qui est soutenu par les milieux d'affaires. La loi devrait permettre d'abaisser le taux de surtaxe, voire de renoncer tout simplement à la surtaxe lorsqu'une société a spontanément informé la Commission de la concurrence de son comportement avant que cette dernière n'ait entamé son enquête, et lorsqu'elle a renoncé d'elle-même à ce comportement. L'exonération totale de surtaxe ne serait proposée qu'au premier intervenant à se présenter, tandis que ceux qui viennent ensuite pourraient obtenir un certain allègement en contrepartie de leur coopération. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'il y a un avantage très net à être le premier intervenant à se présenter aux autorités et qu'il y a aussi certains avantages à se présenter même après le début d'une enquête, car les ententes peuvent s'effondrer sous l'effet d'une course aux aveux. En outre, accorder une mesure de clémence à des particuliers en ne recommandant pas l'engagement de poursuites pourrait être un outil pour obtenir des preuves sur les manquements commis

par les entreprises. La Diète a récemment adopté une mesure visant à protéger ces « dénonciateurs » contre les représailles de leurs employeurs.

Améliorer la réglementation des industries de réseau

La loi de privatisation des quatre grandes sociétés d'autoroutes a été adoptée en juin 2004. Le réseau autoroutier est autofinancé par le système de péages qui permettent des subventions croisées entre les autoroutes rentables et non rentables et qui sont très onéreux. De fait, le péage par kilomètre est environ trois fois plus élevé qu'en Italie ou en France. Dans le cadre du projet, une entité détiendra les actifs et les engagements des cinq sociétés régionales d'exploitation, qui seront chargées de gérer les autoroutes existantes et les futurs chantiers de construction. Comme l'indiquait l'Étude de 2003, la privatisation a imposé aux sociétés de respecter le code de commerce, ce qui devrait améliorer la transparence de leurs coûts et les incitations à les maîtriser. En imposant le financement de la construction d'autoroutes par des sociétés privées, on devrait en outre améliorer l'allocation des ressources. Toutefois, aux termes du projet adopté en juin, les avantages prospectifs de la privatisation n'apparaissent pas clairement, à tout le moins sur le plan économique. *Premièrement*, les administrations publiques nationales et locales doivent conserver plus d'un tiers des actions assorties de droits de vote, et continueront d'accorder des garanties financières. *Deuxièmement*, le choix des directeurs généraux des nouvelles sociétés et les projets d'exploitation de celles-ci doivent être approuvés par le ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports. La persistance de participations et de garanties publiques va donc limiter l'amélioration espérée de l'allocation des ressources. *Troisièmement*, les péages seront soumis à l'approbation des pouvoirs publics et ne permettront pas aux sociétés autoroutières de réaliser des bénéfices, ce qui ne les incitera guère à réduire leurs coûts. De plus, le ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports a récemment créé un nouveau dispositif pour la construction d'autoroutes qui fait appel à des recettes spécialement affectées à la construction routière. En somme, les avantages économiques de ces privatisations sont incertains.

Les prix pratiqués dans les industries de réseau restent élevés au Japon. Malgré des baisses considérables dans les services de télécommunications, les prix mesurés aux taux de change courants que doivent acquitter les entreprises et particuliers usagers dans certaines industries de réseau figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE. (graphique 5.3). Les progrès réalisés l'an dernier dans la mise en œuvre des recommandations de l'Étude de 2003 pour les industries de réseau se limitent à quelques mesures importantes. Parmi les principales réformes intervenues dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité, on retiendra :

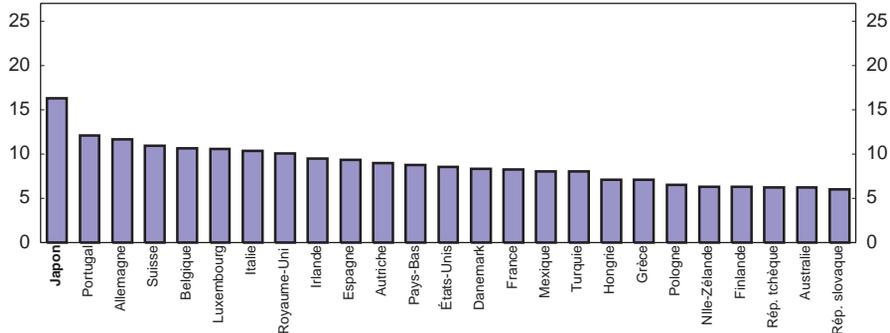
- La portabilité du numéro dans le secteur du téléphone mobile sera introduite à partir de l'exercice 2006, ce qui devrait stimuler la concurrence.
- La fixation de frais de terminaison pour les appels du téléphone fixe au téléphone mobile – situation en soi contraire à la concurrence – a été modifiée, les opérateurs de téléphonie fixe étant autorisés à déterminer les tarifs. Les frais facturés pour les appels initiés depuis les réseaux de NTT East et de NTT West à destination du réseau mobile ont été réduits de 55 pour cent l'an dernier.
- Le choix du distributeur pour les consommateurs d'électricité sera porté de 26 à 63 pour cent du marché en 2005.

Graphique 5.3. Comparaison internationale des prix de l'électricité et des télécommunications

En dollars US

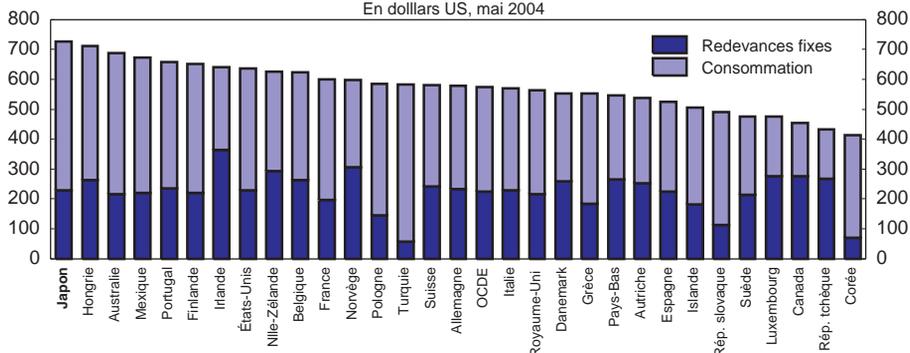
A. Prix de l'électricité hors taxes pour les ménages

Dollars US/100 kWh, 2002



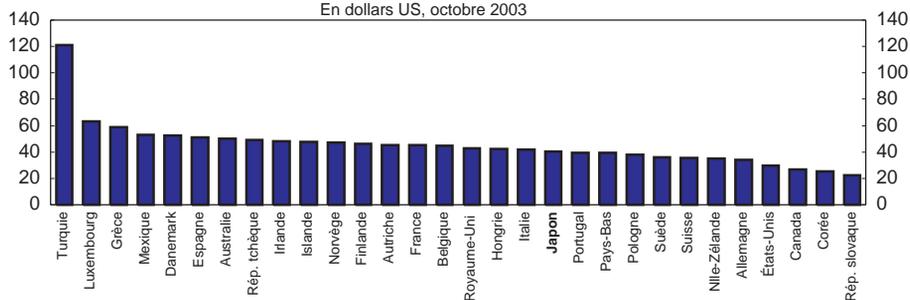
B. Tarifs téléphoniques pour un panier résidentiel¹

En dollars US, mai 2004



C. Tarifs mensuels d'accès à l'Internet DSL²

En dollars US, octobre 2003



1. Panier composite qui comprend les appels internationaux et les appels vers des réseaux mobiles. Pour le Japon, le tarif se trouve minoré si les prix sont calculés aux taux de change en fonction des parités de pouvoir d'achat.
2. Principal(aux) prestataire(s) en place uniquement. Au Japon, comme dans les autres pays, les opérateurs concurrentiels fournissent des services DSL à des prix plus bas. La part de marché combinée des deux opérateurs historiques au Japon, NTT East et NTT West, est relativement faible, à 37 pour cent.

Source : OCDE, *Perspectives des communications*, et Teligen.

- Un Office de promotion de la concurrence, qui traite des différends touchant à la concurrence entre intervenants sur le marché a été créé sous l'égide du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie en juillet 2004.

Cela étant, des initiatives plus vigoureuses s'imposent pour mettre en œuvre une réglementation *ex ante* volontariste, condition nécessaire au développement de la concurrence sur des marchés dominés par de puissants opérateurs historiques. Afin d'atteindre ces objectifs, la plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des autorités de

tutelle sectorielles indépendantes du gouvernement. Le Japon s'efforce d'y parvenir par l'intermédiaire des ministères.

L'ouverture aux échanges internationaux

La pénétration des importations est d'une faiblesse étonnante au Japon, même après prise en compte des coûts de transport et du revenu par habitant, et l'augmentation du ratio global des importations au PIB en volume y a été plus faible que dans les autres pays de l'OCDE. De plus, la part des importations dans le secteur manufacturier est bien inférieure à celle de tous les autres pays de l'OCDE. La faiblesse de la part des importations ne semble pas due à des obstacles explicites aux échanges (tableau 5.7). De fait le taux

Tableau 5.7. **Comparaison internationale des mesures commerciales tarifaires et non tarifaires**

	Moyenne simple			Moyenne pondérée ¹		
	Total	Agriculture	Secteur manufacturier	Total	Agriculture	Secteur manufacturier
A. Taux tarifaires en 2001 (en pourcentage)						
Japon	5.0	10.5	3.6	2.5	7.1	1.7
États-Unis	5.4	9.7	4.4	3.1	2.7	3.1
Union européenne	4.8	9.4	3.9	3.1	6.0	2.9
			Japon	États-Unis	Union européenne	
B. Couverture des mesures non tarifaires²						
Produits primaires			7.49	4.69	1.98	
Produits agricoles			7.69	4.56	2.30	
Produits miniers			6.31	5.44	0.47	
Produits manufacturés			5.08	5.23	10.77	
Sidérurgie			0.48	42.44	51.94	
Produits chimiques			1.15	3.35	4.18	
Autres produits semi-manufacturés			0.64	4.59	0.86	
Machines et matériel de transport			0.05	5.18	2.41	
Textile et habillement			23.06	1.13	87.21	
Autres biens de consommation			0.68	0.92	4.82	
Autres produits			0.00	0.00	0.00	
Tous produits			5.61	5.08	5.79	

1. Pondération en fonction des importations.

2. Couverture en pourcentage des importations totales dans la dernière année disponible.

Source : Organisation mondiale du commerce pour la partie A. CNUCED pour la partie B.

moyen des droits de douane appliqués aux produits manufacturiers est assez faible par rapport à ceux de l'Union européenne ou des États-Unis, alors que le champ d'application des obstacles non douaniers est à peu près équivalent. Même si les obstacles explicites aux échanges ont été largement mis en avant avec ces autres pays, les importations de certains secteurs continuent d'être entravées par des différences de réglementation et de procédures administratives. La version 1998 du programme triennal de réforme de la réglementation a désigné la conformité aux normes internationales comme l'un des six principaux piliers de la réforme. Un signe de progrès est venu de l'augmentation de la proportion des normes industrielles japonaises – plus de 9 000 au total – qui sont alignées sur les normes internationales, proportion qui est passée de 21 pour cent en 1999 à 91 pour

cent en 2003. Le programme triennal a aussi appelé d'urgence les ministères à adopter des conventions de reconnaissance mutuelle avec les partenaires commerciaux afin d'éliminer les inspections redondantes. C'est ainsi que le Japon a conclu des conventions couvrant un certain nombre de produits avec l'Union européenne et Singapour. En outre, le nombre d'usines étrangères autorisées à apposer le symbole des normes industrielles japonaises est passé de 50 en 1999 à 400 en 2002, ce qui couvre 630 articles produits dans 22 pays.

Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux peuvent compléter utilement le système commercial multilatéral en permettant à un groupe restreint de pays d'aller plus loin dans certains secteurs que cela n'aurait été possible dans un cadre multilatéral, et il peuvent servir de laboratoires d'essais pour une intégration future dans les négociations multilatérales. Néanmoins, les accords commerciaux bilatéraux et régionaux sont des sources de distorsions aussi bien que de créations d'échanges. De plus, il se peut que la cohérence et la prévisibilité offertes par le multilatéralisme se trouvent affaiblies si les États recourent de plus en plus aux accords régionaux pour gérer leurs intérêts commerciaux. Un maquis de réglementations, de normes et de règles d'origine régionales risque de créer de nouveaux « murs » entre les blocs commerciaux.

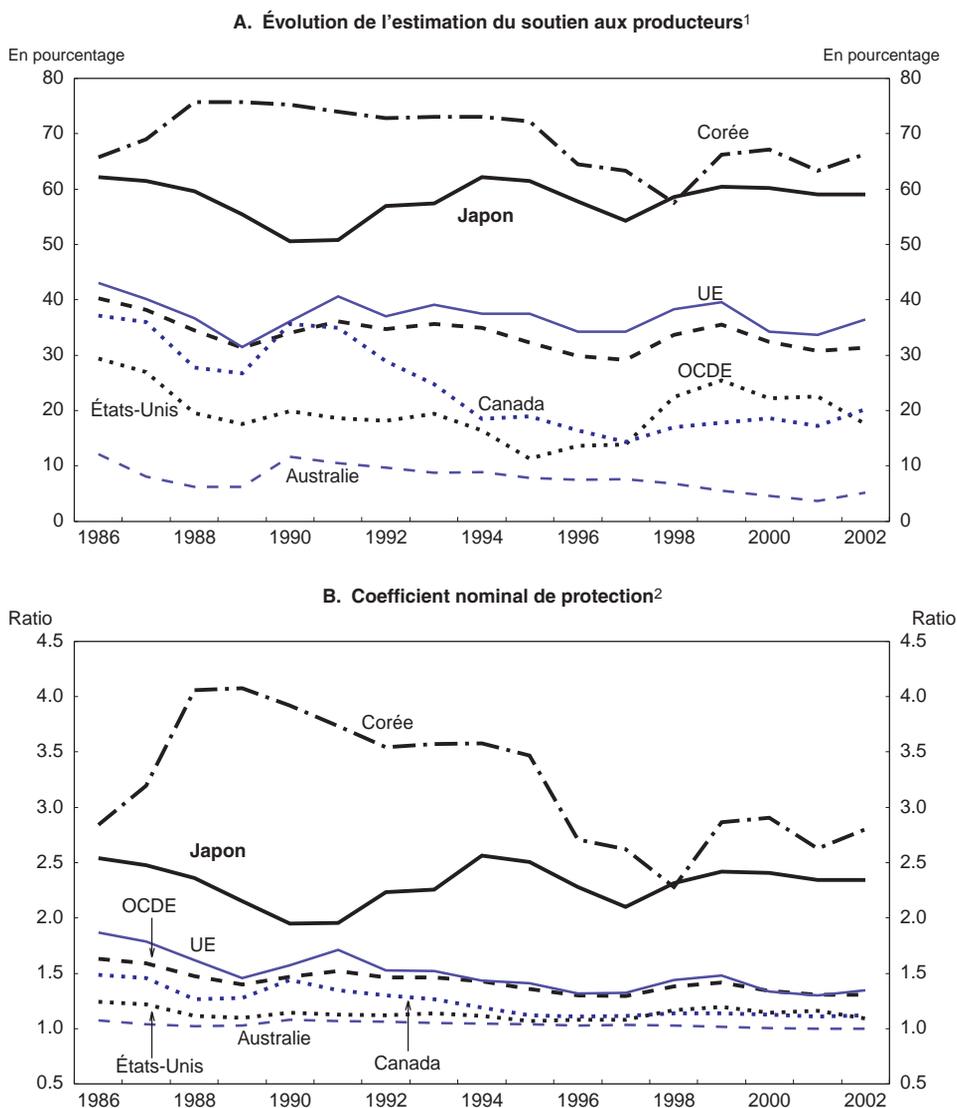
Étant donné ces risques, le Japon reconnaît que l'approche multilatéraliste dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce est la première priorité de sa politique commerciale, mais que les accords de libre-échange peuvent jouer un rôle important à titre de complément de la libéralisation multilatérale du commerce. Le deuxième accord de libre échange conclu par le Japon – avec le Mexique – a été signé en 2004. Des discussions sont également en cours avec la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie et la Corée. En outre, le Japon entamera des négociations pour un Partenariat économique d'ensemble avec les pays de l'ANASE, partenariat qui intégrerait des éléments d'un éventuel accord de libre-échange devant être conclu dans un délai de dix ans. De tels accords sont destinés à tirer parti du dynamisme économique des pays d'Asie, qui tendent à imposer des droits de douane élevés, pour revitaliser l'économie japonaise. Toutefois, la participation japonaise à des accords de libre-échange passe par le règlement de certaines questions, en particulier dans l'agriculture, ce qui risque d'exclure le Japon de l'intégration régionale. Ainsi, la Thaïlande a demandé la suppression des droits de douane sur l'ensemble des produits agricoles dans le cadre d'un éventuel accord de libre-échange.

Le niveau de protection de l'agriculture du Japon est bien plus élevé que celui de son industrie manufacturière (tableau 5.7). De plus, le soutien agricole, mesuré par l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) est l'un des plus élevés de la zone OCDE et représente près du double de la moyenne OCDE. (graphique 5.4). Cette protection revient à multiplier les revenus agricoles par 2½ environ (partie B du graphique). En 2003, le nombre de personnes ayant opté pour le statut d'agriculteur indépendant a augmenté pour la 11^e année consécutive. Ce dispositif freine le recul de la main-d'œuvre agricole totale qui se compose dans une large mesure de travailleurs âgés. L'effet négatif de cette protection est aggravé par le fait qu'elle est apportée pour 93 pour cent par des mesures de soutien des prix du marché, ce qui fausse les décisions en matière d'échanges et de production, alors que la part de ces mesures dans la zone OCDE se situe en moyenne à 66 pour cent.

Augmentation des entrées d'investissements directs étrangers

De 1998 à 2003, l'encours de l'investissement direct étranger (IDE) au Japon a plus que triplé, passant de 3 000 milliards à 9 600 milliards de yens (87 milliards USD). Cette forte augmentation traduit la vente d'entreprises et de banques en difficulté à des investisseurs

Graphique 5.4. Comparaison internationale du soutien à l'agriculture



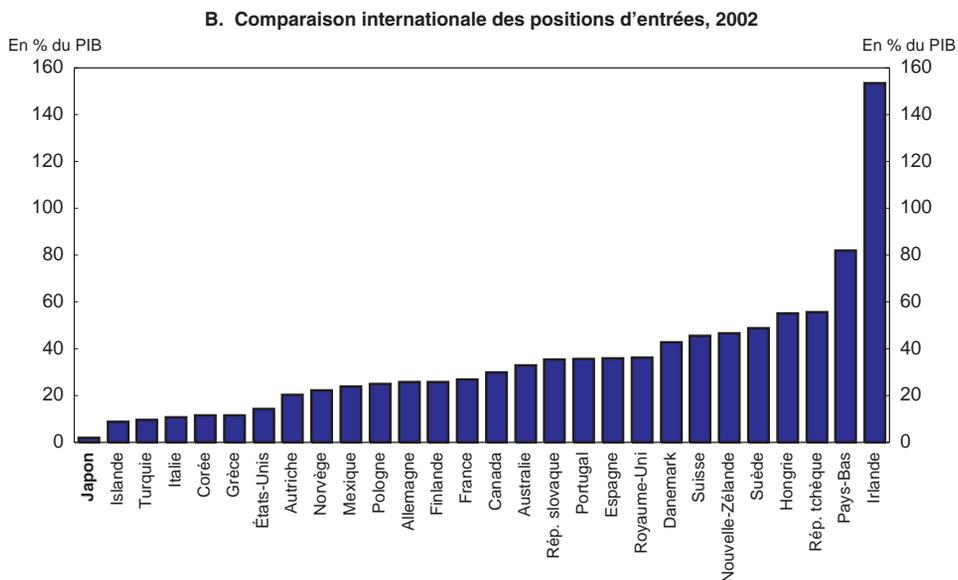
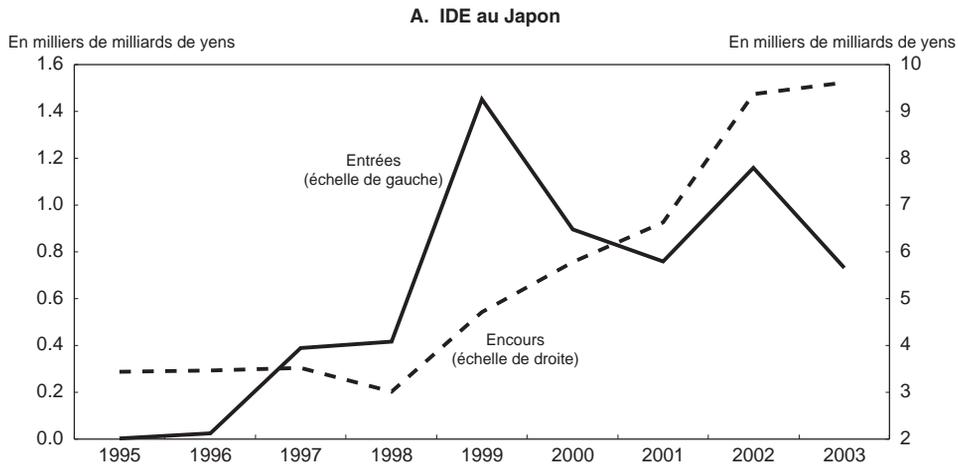
1. Indicateur de la valeur des transferts monétaires à l'agriculture résultant des politiques agricoles. Il est présenté en pourcentage de la valeur totale de la production aux prix producteurs intérieurs.
2. Le coefficient nominal de protection est une mesure de la protection des marchés définie par le rapport entre les prix moyens perçus par les producteurs et les prix à la frontière.

Source : OCDE, *Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE*.

étrangers dans une période économique délicate. Malgré cette augmentation de la présence étrangère au Japon, l'encours de l'IDE reste exceptionnellement faible, de l'ordre de 2 pour cent du PIB, contre plus de 10 pour cent dans la majorité des pays de l'OCDE (graphique 5.5). En 2003, le gouvernement a fixé un objectif de doublement de l'encours de l'IDE au Japon à un horizon de cinq ans par rapport à son niveau de 2001 (6 600 milliards de yens, ou 56 milliards USD). La réalisation de cet objectif supposerait des entrées annuelles nettes de 1 300 milliards de yens (11 milliards USD). Pour stimuler les entrées d'IDE, le gouvernement a élaboré un plan d'action qui couvre 74 éléments relevant des catégories suivantes :

- Fournir plus d'informations sur les possibilités d'investissement au Japon.

Graphique 5.5. Entrées et encours d'IDE



Source : OCDE, *Annuaire des statistiques d'investissement direct international*.

- Améliorer l'environnement de l'entreprise.
- Réformer les démarches administratives, par exemple, en les mettant en ligne.
- Créer des conditions d'emploi et de vie favorables au Japon.
- Élargir le rôle des collectivités locales dans l'action visant à attirer l'IDE, notamment à travers l'initiative relative aux zones spéciales.

Bien que le Japon soit un pays richement doté en capital, la stimulation de l'IDE est néanmoins déterminante pour accroître son potentiel de croissance, car l'IDE permet de renforcer la concurrence et d'apporter de nouvelles technologies et méthodes de production. Toutefois, il existe un certain nombre d'obstacles à surmonter pour convaincre

les sociétés qu'un investissement au Japon offre des taux de rendement élevés. Plus précisément, les coûts d'entrée et d'exploitation sont élevés et le potentiel de croissance du pays est bien inférieur à celui de ses voisins. Même en améliorant le cadre de l'action des pouvoirs publics, le Japon ne peut espérer attirer les quelque 50 milliards USD annuels d'IDE que reçoit la Chine. Néanmoins, il présente l'avantage d'avoir un marché important et très évolué, sur lequel des sociétés étrangères performantes obtiennent des taux de rendement élevés sur leurs investissements.

Une augmentation substantielle des entrées d'IDE suppose un certain nombre de mesures de la part des pouvoirs publics. *Premièrement*, il convient d'améliorer en priorité l'environnement général des entreprises, qui tend à décourager les investisseurs étrangers potentiels. L'amélioration des instruments réglementaire mentionnés précédemment, notamment la loi sur les procédures administratives, le système des lettres de non-intervention et la procédure de commentaire public, devrait accroître la transparence et encourager la participation des étrangers à l'économie japonaise. *Deuxièmement*, il convient de dynamiser le marché des fusions-acquisitions. Or des dispositions discriminatoires régissant l'acquisition d'entreprises japonaises par des investisseurs étrangers continuent de donner aux entreprises nationales un avantage artificiel sur leurs homologues étrangères. C'est ainsi qu'une disposition interdit aux entreprises étrangères de faire des acquisitions à 100 pour cent par voie d'échange d'actions, alors que ces opérations sont autorisées dans des situations impliquant uniquement des entreprises nationales. En outre, les échanges d'actions entre deux entreprises nationales peuvent bénéficier d'un report d'imposition sur les plus-values, alors que les cas identiques impliquant des partenaires étrangers ne le permettent pas (ACCJ, 2003). *Troisièmement*, il convient de changer l'attitude plutôt méfiante à l'égard de l'IDE au niveau local pour permettre au Japon de concurrencer des pays qui cherchent activement à attirer des investissements étrangers. Bien que les administrations publiques locales aient mis en place quelques mesures, comme des exonérations fiscales et des subventions, pour attirer les entreprises étrangères, elles ne disposent pas de stratégies de marketing et de promotion analogues à celles de collectivités locales d'autres pays de l'OCDE.

Évaluation générale

Pour pouvoir s'inscrire durablement dans une trajectoire de croissance plus forte, l'économie japonaise devra subir des changements fondamentaux. Ces dernières décennies, la croissance de la production a dépendu d'investissements considérables ainsi que de mesures budgétaires de stimulation dans les années 90. Compte tenu de la position financière difficile de l'État et de la faiblesse persistante du taux de rendement des investissements, la croissance va devoir de plus en plus être tirée par les gains de productivité. Ces gains sont particulièrement importants dans le contexte du vieillissement démographique. Le mot d'ordre actuel du gouvernement, « pas de croissance sans réforme », rend bien compte du défi à moyen terme que devront relever les autorités japonaises. Il convient de porter au crédit des dirigeants actuels un certain nombre d'initiatives importantes entreprises pour modifier les institutions et les instruments de la réglementation de façon à stimuler le potentiel de production.

La grande priorité de la réforme – la privatisation de Japan Post – peut accélérer la croissance en déplaçant des ressources du secteur public vers le secteur privé et revitaliser le secteur financier. La réussite de l'opération va cependant dépendre de la façon dont Japan Post sera réorganisée et éventuellement privatisée. Les buts fixés risquent d'être

Encadré 5.1. **Synthèse des recommandations en vue d'accélérer la croissance de la productivité**

Privatiser la Poste japonaise, la plus grande institution financière du monde

- Instaurer des conditions de concurrence équitables entre la Société d'épargne postale/la Société d'assurance-vie postale et les établissements privés, notamment une égalité de traitement du point de vue de la réglementation et de la fiscalité.
- Interdire à Société d'épargne postale et à la Société d'assurance-vie postale de proposer de nouveaux produits avant l'instauration d'un traitement équitable.
- Se fixer pour objectif une cession de l'ensemble des participations de l'État dans les services financiers de Japan Post.
- Permettre à la nouvelle direction de la Société d'épargne postale et de la Société d'assurance-vie postale de formuler de façon indépendante leurs plans d'entreprise.

Accélérer le rythme de la réforme de la réglementation

- Utiliser le nouveau Haut Comité pour la promotion de la réforme de la réglementation pour accélérer les réformes, notamment en ouvrant les « marchés administrés ».
- Appliquer concrètement la démarche d'évaluation selon des critères de marché au profit des consommateurs, promouvoir l'assainissement budgétaire et offrir de nouvelles possibilités au secteur des entreprises.
- Améliorer les instruments de la réglementation pour renforcer la transparence et la prévisibilité et encourager une plus grande participation étrangère à l'économie japonaise.
 - ❖ Renforcer la loi sur les *procédures administratives* pour accroître la transparence et la prévisibilité.
 - ❖ Moderniser le système des *lettres de non-intervention* en l'élargissant aux administrations publiques locales, définir des pratiques de mise en œuvre plus uniformes dans les ministères et organismes publics et rendre ces lettres réellement exécutoires pour les organismes qui les délivrent.
 - ❖ Améliorer l'examen des projets de réglementation, notamment en étendant le champ d'application et la durée de la *procédure de commentaire public*.
 - ❖ Rendre obligatoire l'*analyse d'impact des réglementations* et veiller à sa qualité par des formations et un contrôle centralisé.
- Faire des *Zones spéciales de réforme structurelle* un instrument efficace de promotion de la réforme à l'échelle nationale.
 - ❖ Accélérer l'évaluation des zones spéciales de façon qu'elles puissent être rapidement étendues à l'échelle nationale.
 - ❖ Clarifier la priorité donnée à la réforme de la réglementation dans le cadre des zones spéciales en séparant la gestion de ces zones du service chargé des politiques de développement régional.
 - ❖ Ajouter une composante macroéconomique en intégrant l'initiative relative aux zones spéciales avec la Commission de réforme de la réglementation.

Renforcer le cadre de la concurrence

- Renforcer l'indépendance et la compétence professionnelle de la Commission de la concurrence :
 - ❖ En choisissant ses membres dans un ensemble plus large de représentants de la société et en s'appuyant moins sur du personnel détaché.

Encadré 5.1. **Synthèse des recommandations en vue d'accélérer la croissance de la productivité** (suite)

- ❖ En définissant des profils de carrière indépendants au sein de l'organisation et en envisageant l'adoption de certaines modalités de rémunération du secteur privé.
- Élaborer une approche plus volontariste de la politique de la concurrence :
 - ❖ En autorisant la Commission de la concurrence à enquêter dans des procédures pénales ou sinon à faire intervenir le parquet à un stade plus précoce de l'enquête.
 - ❖ En rendant la Commission de la concurrence responsable de la protection des consommateurs.
 - ❖ En chargeant la Commission de la concurrence de veiller au respect d'un dispositif national de passation des marchés publics.
 - ❖ En donnant à la Commission de la concurrence des pouvoirs de sanction à l'encontre des organismes ou agents publics impliqués dans des soumissions concertées.
- Relever le niveau des sanctions, notamment en permettant des actions privées en dommages-intérêts, afin de renforcer l'effet dissuasif des sanctions, ce qui permettrait aussi d'introduire des mesures efficaces visant explicitement les ententes, comme les programmes de clémence ou d'alerte.
- Poursuivre la réforme du contrôle des fusions pour préciser clairement les normes juridiques de blocage des fusions et évaluer l'impact de l'approche actuelle sur la concurrence.

Introduire une réforme d'ensemble de la réglementation sectorielle

- Améliorer la démarche actuelle de réglementation des industries de réseau :
 - ❖ En envisageant de créer des autorités de tutelle sectorielles indépendantes du gouvernement dans le cadre d'une réglementation active *ex ante* afin d'assurer un accès non discriminatoire des tiers au marché, si l'approche actuelle par l'intermédiaire des ministères ne s'avère pas assez efficace.
 - ❖ En introduisant une approche commune des obligations de service universel, en s'appuyant sur une analyse coûts-avantages pour déterminer le coût net de ces obligations et en finançant ces obligations par voie de transferts budgétaires.
- Dans le secteur de l'énergie :
 - ❖ Renforcer les capacités d'interconnexion aussi bien dans une même région qu'entre différentes régions pour permettre l'accès physique et envisager un dégroupage effectif par le biais d'une séparation juridique ou d'une scission du capital, afin de stimuler encore la concurrence.
 - ❖ Abaisser les obstacles à l'entrée sous forme de charges administratives élevées en confiant à un seul niveau d'administration l'octroi de toutes des autorisations et en alignant les normes d'infrastructure sur les normes internationales.
 - ❖ Renforcer les incitations aux investissements d'infrastructure, notamment en réunissant les réseaux du secteur de l'électricité en une société distincte.
 - ❖ Envisager de remplacer l'accès négocié de tiers aux terminaux dans le secteur du gaz par un système d'accès réglementé.
- Dans le secteur des télécommunications :
 - ❖ Reconsidérer les restrictions liées à la participation de l'État au capital, de préférence pour les supprimer de façon à uniformiser les conditions de concurrence.

Encadré 5.1. Synthèse des recommandations en vue d'accélérer la croissance de la productivité (suite)

- ❖ Fixer les redevances d'interconnexion indépendamment dans chaque région de télécommunications de façon à éviter les subventions croisées.
- ❖ Réglementer si nécessaire les redevances de terminaison sur les réseaux mobiles, à moins que les pressions de la concurrence ne les abaissent substantiellement.
- Abolir les obligations strictes de service pour les nouveaux entrants dans le secteur postal, et introduire pour les nouveaux entrants un régime d'accès explicite aux installations et services essentiels de l'opérateur en place, et éliminer les subventions croisées.
- Introduire la concurrence entre les ports pour abaisser les coûts, de préférence au moyen d'initiatives de privatisation prises par les autorités locales.
- Instaurer un mécanisme d'attribution des créneaux selon des critères de marché pour mieux exploiter les capacités aéroportuaires limitées avant la privatisation des aéroports. Il faudrait abolir 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 afin de supprimer les subventions croisées et d'assurer l'expansion efficiente du réseau autoroutier.
- 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.

Accroître l'ouverture à la concurrence internationale

- Réduire les obstacles aux échanges dans le cadre des négociations commerciales internationales, tout en favorisant l'intégration régionale au moyen d'accords de libre-échange.
- Traiter la question des éléments de multifonctionnalité dans l'agriculture au moyen de mesures bien ciblées qui minimisent les distorsions des échanges.
- Encourager les entrées d'investissements directs étrangers :
 - ❖ En renforçant la transparence, notamment en modernisant les instruments réglementaires comme le système des lettres de non-intervention et la procédure de commentaire public.
 - ❖ Dynamiser le marché des fusions-acquisitions par des réformes de la réglementation.

difficiles à atteindre si on laisse la priorité à des objectifs de politique publique tels que la fourniture de services financiers dans les zones rurales, le lissage du financement des déficits publics ou le souci d'éviter des pertes d'emploi. De plus, la longueur du calendrier – le processus ne devrait pas être achevé avant 2017 – fait que les avantages de l'opération ne se matérialiseront pas avant longtemps.

La réforme de la réglementation dépend de la mise en place d'institutions et d'instruments appropriées pour améliorer les réglementations. L'absence de structure centrale de contrôle forte pour réaliser les réformes contraint à s'en remettre à des organismes consultatifs du secteur privé et à des pis-aller comme la création de zones spéciales. Néanmoins, il convient d'utiliser aussi efficacement que possible ces

institutions pour accélérer les réformes et vaincre les intérêts particuliers. Il faut parallèlement se doter d'instruments de réglementation efficaces, notamment la loi sur les procédures administratives, le système des lettres de non-intervention, la procédure de commentaire public et l'analyse d'impact des réglementations, de façon à renforcer la transparence. En dehors des avantages que cela apporterait aux entreprises nationales, le renforcement de la transparence est nécessaire pour encourager une plus forte présence étrangère au sein de l'économie nationale.

Enfin, il est essentiel d'intensifier la concurrence de façon à accélérer la croissance de la productivité et améliorer l'allocation des ressources. Au Japon, l'écart de productivité entre les secteurs fermés, tournés vers l'économie interne, et les industries exportatrices démontre manifestement l'importance de la concurrence. Même si la Commission de la concurrence a été renforcée et si elle est devenue plus indépendante, les sanctions pour manquements à la Loi antimonopole doivent être suffisamment fortes pour dissuader les comportements anticoncurrentiels. Dans les industries de réseau, la mise au point d'un dispositif réglementaire propice à la concurrence doit être encore améliorée. La réalisation de l'objectif du gouvernement de doubler l'encours des investissements directs de l'étranger marquerait une étape importante vers le renforcement de la concurrence internationale. Mais il faut pour cela améliorer les conditions de l'activité des entreprises en accroissant la transparence. Enfin, la réalisation de nouveaux progrès en matière d'ouverture aux importations va de même dépendre d'une intensification de la concurrence au sein de l'économie nationale, parallèlement à une réduction des obstacles explicites. À cet égard, la libéralisation des échanges dans le cadre des négociations multilatérales doit être prioritaire pour les pouvoirs publics, même si de nouveaux efforts d'intégration avec les économies dynamiques d'Asie peuvent aussi avoir des effets positifs. Quoi qu'il en soit, ces deux démarches vont imposer la réduction de la forte protection dont bénéficie le secteur agricole.

Notes

1. L'exemption du versement de primes à la Life Insurance Policyholder Protection Corporation a permis au système d'assurance-vie de la Poste d'économiser 92 milliards de yens au cours de la décennie écoulée depuis 1993, alors que les paiements obligatoires des compagnies du secteur privé se sont élevés à 838 milliards de yens. Pour l'agence d'épargne postale, l'exemption des primes d'assurance des dépôts a représenté une économie de 1 600 milliards de yens. En outre, du fait qu'elle n'est pas tenue de placer des réserves non rémunérées auprès de la Banque du Japon, l'agence d'épargne postale a économisé 679 milliards de yens entre 1993 et 2002 (American Chamber of Commerce, 2004).
2. Quelques experts, dont Lincoln (2001), ont estimé que les caisses d'épargne devraient être fermées à l'échéance des placements en cours.
3. Cependant, le président de Japan Post a récemment déclaré que des difficultés techniques pourraient retarder de plusieurs années la scission de son groupe en quatre sociétés.
4. Depuis avril 2004, il existe deux activités d'acheminement de courrier pour lesquelles une autorisation d'entrée est exigée : l'acheminement de courrier général, pour tous les types de courrier, et l'acheminement de courrier spécial, qui consiste en services créatifs à forte valeur ajoutée dans certains secteurs. Japan Post est tenue d'assurer un service universel. Les entreprises de distribution de courrier général sont tenues d'assurer un service sur tout le territoire, de façon à éviter l'écroulement et à garantir un service universel de la part de Japan Post.
5. Au Japon, le terme « privatisation » désigne parfois la transformation d'une agence publique en société et sa vente partielle à des investisseurs privés, l'État conservant une participation majoritaire dans la nouvelle société.

6. Ainsi qu'on l'a noté, les fonds déposés au Fonds de prêts budgétaires ne sont pas inclus dans leurs actifs.
7. Jusqu'en 2001, la totalité de l'épargne postale était directement allouée au Trust Fund Bureau Fund du ministère des Finances, exception faite des investissements discrétionnaires.
8. Les achats des organismes d'épargne postale et d'assurance-vie postale ont représenté 49 pour cent des obligations PBIP pour l'exercice 2001, 53 pour cent pour l'exercice 2002 et 45 pour cent pour l'exercice 2003. Au cours de l'exercice 2004, ils devraient atteindre 54 pour cent du total.
9. Le Conseil pour la réforme de la réglementation se composait de 15 experts du monde des affaires et des milieux universitaires, organisés en huit groupes de travail, et bénéficiait d'un secrétariat de 30 personnes détachées du secteur privé et de l'administration.
10. Lorsqu'un traitement non couvert par l'assurance-maladie est associé à un traitement couvert, la totalité des frais est à la charge du patient.
11. Cette section s'inspire du rapport de 2004 de l'OCDE, *Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*.
12. Voir, par exemple, gouvernement des États-Unis (2003), p. 53; Commission européenne (2003), p. 11 et Nippon Keidanren (2003).
13. Des obligations de publication s'appliquent au flux de la plupart des nouvelles réglementations. Toutefois, il n'existe pas de source autorisée unique en ce qui concerne le stock des lois et réglementations. Un registre unique des obligations réglementaires existantes accroîtrait fortement la transparence et induirait une rationalisation des règles gouvernementales.
14. Six des 405 ordonnances et arrêtés ministériels pris au cours de l'exercice 2002 ont été exemptés de l'examen en raison de « [...] circonstances [...] exigeant une mise en application rapide, pour cause d'urgence ou parce que les dispositions portent sur des questions de faible importance ».
15. L'insuffisance des pouvoirs au niveau local est illustrée par l'expérience de la préfecture de Mie qui a voulu alléger la réglementation applicable aux activités économiques. Les autorités préfectorales ont découvert qu'elles ne contrôlaient que sept réglementations, alors que l'administration centrale en contrôlait des milliers.
16. Le taux est de 3 pour cent pour les petites et moyennes industries, de 2 pour cent pour la grande distribution et de 1 pour cent pour les petits commerces de détail et les grossistes.
17. Actuellement, seules les ententes limitant le prix et la quantité des biens et des services font l'objet de surtaxes. Le projet de loi devrait étendre le champ d'application aux ententes dans les marchés publics et aux ententes dans lesquelles le contrôle exercé sur d'autres entreprises leur permet de développer un processus de monopolisation privée, et de contrôler par là-même le prix et le volume des biens ou services fournis, la part de marché et la clientèle.
18. Ce taux doit être porté à 10 pour cent pour les grandes entreprises manufacturières, à 4 pour cent pour les petites et moyennes industries, à 3 et 2 pour cent respectivement pour les entreprises de la grande distribution de détail et de gros, enfin à 1.2 pour cent et 1 pour cent respectivement pour les petits commerces de détail et de gros. La surtaxe de 50 pour cent en cas de manquements répétés a aussi été reprise dans le projet de loi révisé.

Références

- American Chamber of Commerce in Japan (2003), *ACCJ Applauds Koizumi Foreign Direct Investment Pledge*, Tokyo, www.accj.or.jp/document_library/PressReleases/1052721421.pdf.
- American Chamber of Commerce in Japan (2004), *Applying Privatisation Global Best Practices to Japan Post*, Tokyo.
- European Business Community (2003), *Promoting Foreign Investment Through Decisive Reforms – The EBC Report on the Japanese Business Environment 2003*, Tokyo.
- Commission européenne (2003), *EU Priority Proposals for Regulatory Reform in Japan*, 16 octobre 2003.
- Gouvernement des États-Unis (2003), *Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the US-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative*, 24 octobre 2003, www.ustr.gov/regions/japan/2003-10-242.pdf.
- Jerram, R. (2004), « Deadlines and Reform », *Macquarie Research Economics*, 13 octobre 2004.
- Kaneko, K. (2004), *Special Zones for Structural Reform*, document ronéoté.

- Lincoln, E. (2001), « Time to End Postal Savings », *Newsweek Japan*, 1^{er} juin 2001.
- Nakamura, Y. (2004), « Review of FTC Must Precede Changes in Antimonopoly Law », *The Japan Times*, 23 août 2004.
- Nippon Keidanren (2003), *Measures for Promotion of New Regulatory Reforms Aimed at Establishing a Private Sector-Led, Self-Management Economic System: A Regulatory Reform Programme Based on the Nippon Keidanren Vision for Japan 2025*, 20 mai 2003, www.keidanren.or.jp/english/policy.
- Nippon Keidanren (2004), *Recommendations for Amendments to Ensure Japan's Antimonopoly Act Meets the Needs of the 21st Century*, 13 juillet 2004, Tokyo.
- OCDE (2002), « Lutte contre les ententes injustifiables : Effets dommageables, sanctions efficaces et programmes de clémence ».
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- OCDE (2004), *Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, Paris.
- Yashiro, N. (2004), « Japan's New Special Zones for Regulatory Reform », Paper presented to the 60th Congress of the International Institute of Public Finance, Milan, Italie, 23-26 août 2004.

Chapitre 6

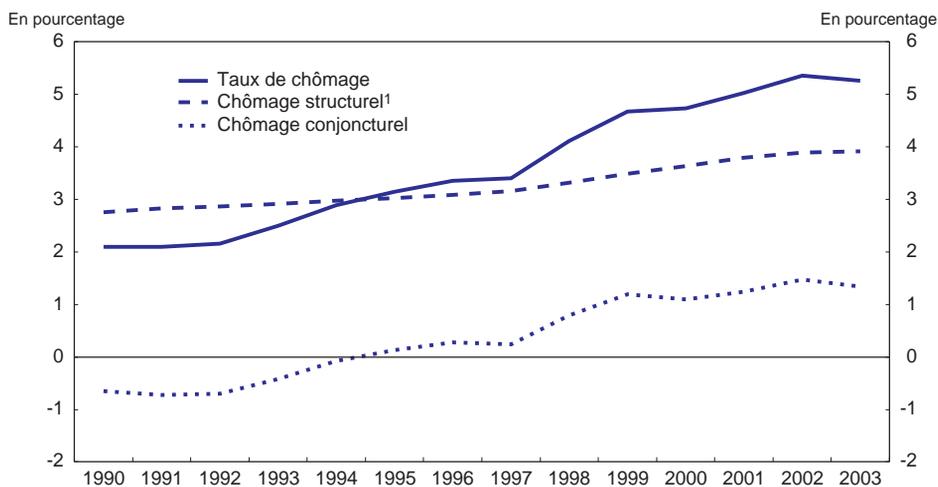
Améliorer le fonctionnement du marché du travail

On examine dans ce chapitre les problèmes qui se posent sur le marché du travail, en particulier les facteurs contribuant à l'augmentation de la part des travailleurs non réguliers tels que les travailleurs à temps partiel et les travailleurs temporaires. S'il améliore la flexibilité de l'emploi et réduit les coûts de main-d'œuvre, ce dualisme croissant suscite aussi des préoccupations sur le plan de l'efficacité et de l'équité. Une approche globale, avec un assouplissement de la forte protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers et une extension du champ d'application du système de sécurité sociale aux travailleurs non réguliers, aiderait à limiter la segmentation du marché du travail. On examine aussi dans ce chapitre les politiques destinées à promouvoir la participation à la vie active pour contrebalancer le déclin continu de la population d'âge actif. Il faudrait éliminer les aspects qui, dans le système fiscal et de sécurité sociale, découragent les femmes de travailler à plein-temps, et améliorer les possibilités de garde des enfants. Il convient de réformer les éléments du système de pension qui incitent les travailleurs de plus de 60 ans à prendre leur retraite, de façon à maintenir le taux d'activité élevé des travailleurs âgés.

Le marché du travail au Japon s'est notablement modifié au cours de la décennie de stagnation économique qui a fait suite à l'éclatement de la bulle économique, au début des années 90. Le taux de chômage qui, à 2 pour cent, était l'un des plus faibles de la zone OCDE en 1990, a atteint un maximum de près de 5½ pour cent en 2003, et même 10 pour cent chez les 15-24 ans (graphique 6.1). Si cette augmentation du chômage s'explique, pour les deux tiers environ, par la faiblesse de la situation macroéconomique, elle a aussi été favorisée par des facteurs structurels. La fréquence du chômage de longue durée a aussi fortement augmenté au cours de la dernière décennie, jusqu'à atteindre un niveau proche de la moyenne OCDE. En outre, on a assisté à un net élargissement de la part de l'emploi non régulier – emploi à temps partiel et sous contrat temporaire, par exemple – depuis le milieu des années 90. Ces mutations structurelles se produisent dans le contexte d'un vieillissement rapide de la population dont on prévoit qu'il réduira le nombre de personnes d'âge actif de 5 pour cent au cours de la décennie 2000-10. Dans ce chapitre, on commence par analyser les facteurs qui concourent à accentuer le dualisme du marché du travail, après quoi on examinera les politiques susceptibles de contrebalancer les tendances démographiques en encourageant une plus forte participation à la vie active. Le chapitre s'achève par une évaluation d'ensemble.

Les principales conclusions sont, premièrement, que l'accentuation du dualisme du marché du travail pose de réels problèmes d'efficacité et d'équité. Les conséquences négatives de cette évolution se concentrent sur les jeunes – ressource importante dans une société qui vieillit rapidement – et sur les femmes, décourageant leur participation à la vie active. Il y a donc lieu de rééquilibrer les mécanismes qui jouent en faveur de l'emploi de

Graphique 6.1. Le chômage au Japon



1. Estimation OCDE du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU).

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 76.

travailleurs non réguliers, en adoptant une approche globale. Cela implique un assouplissement de la protection de l'emploi dont bénéficient les effectifs réguliers et par une amélioration de la protection sociale accordée aux effectifs non réguliers de façon à réduire l'avantage qu'il y a, en termes de coûts, à embaucher des travailleurs non réguliers, sans pour autant réduire les chances de ce type de main-d'œuvre de trouver un emploi et une formation. Ces mesures devraient aussi contribuer à réduire le taux de chômage des jeunes. Deuxièmement, pour endiguer la forte progression du chômage de longue durée, il faut recourir à des politiques actives du marché du travail pour améliorer véritablement le capital humain que représente cette main-d'œuvre. Enfin, étant donné la diminution notable de la population d'âge actif, il convient d'accroître les taux d'emploi féminins et de maintenir le niveau d'emploi élevé des travailleurs âgés.

Les changements sur le marché du travail au cours de la dernière décennie

Le marché du travail japonais repose sur l'emploi à long terme d'une main-d'œuvre permanente, les employeurs se ménageant de la flexibilité en jouant sur les heures supplémentaires¹ et sur les effectifs non réguliers. Les négociations salariales annuelles et le système de primes se traduisent par un niveau relativement élevé de flexibilité salariale. Un tel système a le mérite d'encourager la formation des travailleurs, l'ancienneté dans l'emploi rendant l'investissement rentable et les salariés étant davantage enclins à accepter les changements dans les pratiques au travail et dans les technologies. Dans ce système, l'emploi des hommes de classes d'âge de forte activité et des nouveaux diplômés était pratiquement garanti. De fait, le taux de chômage des hommes de 25 à 54 ans n'était que de 1.4 pour cent en 1990 (graphique 6.2).

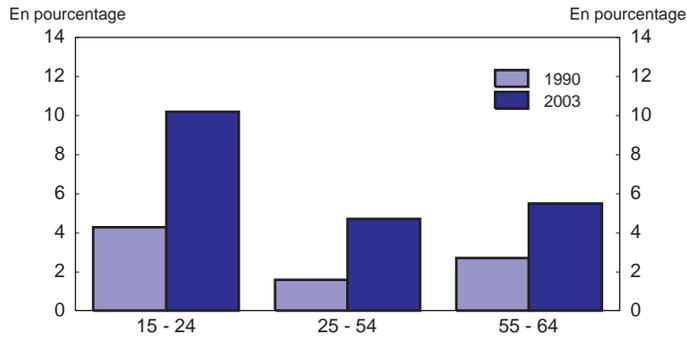
Corriger le dualisme accru du marché du travail

Ce modèle traditionnel de marché du travail, qui s'était développé durant une période de forte croissance, s'est révélé moins bien adapté à une décennie de stagnation économique qui a contraint de nombreuses entreprises à se restructurer. Les entreprises préfèrent limiter les coûts fixes qu'implique l'emploi de longue durée, qui représente un handicap, sur des marchés mondiaux de plus en plus compétitifs, lorsqu'il est beaucoup plus facile, pour certains concurrents étrangers, d'ajuster rapidement leurs effectifs. En outre, étant donné l'importance de l'ancienneté dans la détermination des salaires, le vieillissement de la population tend à alourdir les coûts de main-d'œuvre. Face à ces contraintes, les entreprises ont pris plusieurs mesures :

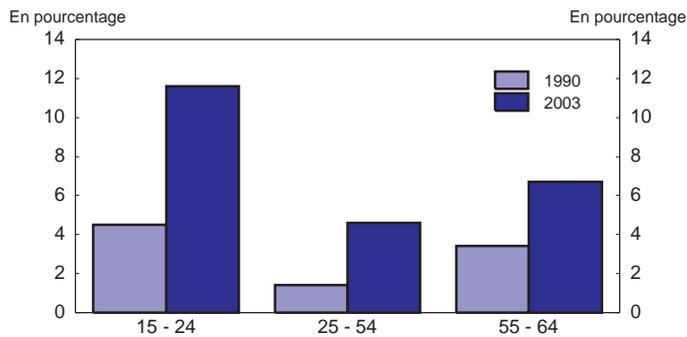
- *Réduction des salaires* : la rémunération totale a commencé de baisser, en termes réels, en 1997 et, en 2003, elle avait diminué de 6 pour cent en chiffres cumulés (graphique 6.3). La baisse de la rémunération s'est opérée, pour l'essentiel, par une forte réduction des primes.
- *Réduction des embauches de nouveaux diplômés* : comme il est difficile de réduire les effectifs réguliers, les entreprises ont moins recruté de nouveaux diplômés (tableau 6.1). En 2003, le nombre des embauches de nouveaux diplômés avait diminué de plus de moitié par rapport à 1997, ce qui a contribué à l'augmentation du taux de chômage, qui a atteint 10 pour cent pour les 15-24 ans (graphique 6.2). En outre, la proportion de jeunes oisifs, qui ne font partie ni de la population active, ni de la population scolarisée, a doublé depuis 1990, passant de 8 à 16 pour cent. Pour les entreprises, la réduction des embauches de nouveaux diplômés a entraîné une élévation de l'âge moyen de leurs effectifs et un alourdissement de leurs coûts salariaux.

Graphique 6.2. Taux de chômage par groupe d'âge

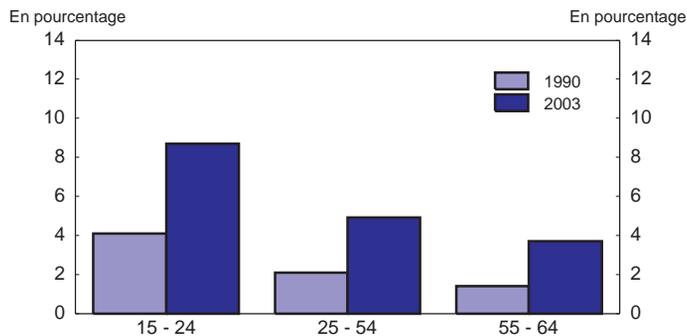
A. Total



B. Hommes



C. Femmes

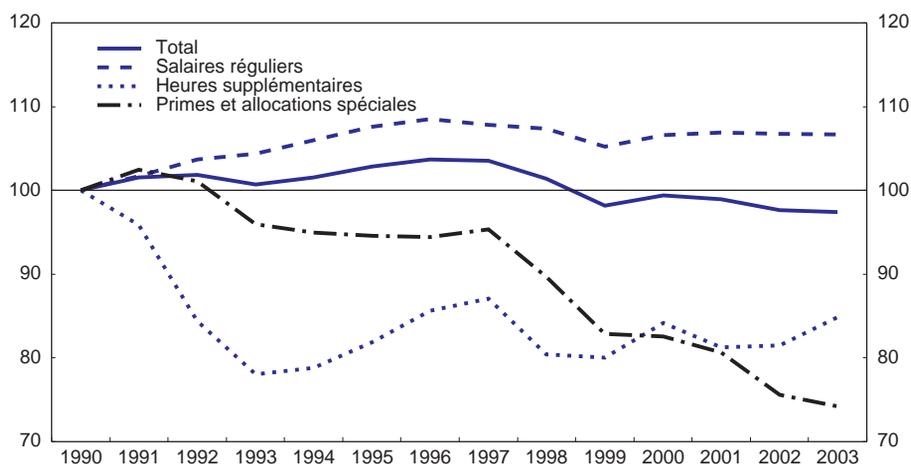


Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

- *Diminution des horaires de travail* : la durée annuelle moyenne du travail a diminué de 10 pour cent entre 1990 et 2001, tombant à environ 1 800 heures de travail, bien que cela reste supérieur d'un quart environ au niveau observé dans certains grands pays européens. La baisse de la durée du travail était aussi la conséquence de la politique gouvernementale, notamment de la loi de 1992 visant à encourager la réduction de la durée du travail.

Graphique 6.3. **Les différentes composantes de la rémunération des salariés**

En termes réels, 1990 = 100



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

Tableau 6.1. **Embauches de nouveaux diplômés**Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Baisse cumulée
Secteur manufacturier	-24.5	-25.7	4.5	-16.6	-17.8	3.8	60.4
Activités non manufacturières	-22.2	-18.4	-3.8	-4.1	-12.7	-3.7	50.7
Total	-23.5	-20.6	-1.4	-8.0	-14.1	-1.5	53.4

1. En décembre de chaque année.

Source : Banque du Japon.

Malgré ces mesures, la rémunération totale des salariés est passée de 60 pour cent de la valeur ajoutée produite par les entreprises en 1990 à un maximum de 65 pour cent en 2001, comprimant les marges bénéficiaires des entreprises.

Les entreprises japonaises ont aussi réduit leurs effectifs réguliers de 10 pour cent en termes absolus entre 1994 et 2003, faisant ainsi passer la part de l'emploi régulier dans l'emploi total de 74 à 64 pour cent (tableau 6.2). La compression des effectifs réguliers s'est en grande partie opérée par des départs à la retraite et par la diminution des embauches de nouveaux diplômés. Les entreprises ont aussi eu recours aux cessations anticipées d'activité et aux licenciements, mais les données officielles ne permettent pas d'en appréhender l'importance. D'après une étude, près de la moitié des grandes entreprises ont eu recours à des départs anticipés à la retraite pour réduire leurs effectifs, le plus souvent par le biais de mesures incitant leurs salariés à quitter l'entreprise avant l'âge officiel de la retraite, normalement fixé à 60 ans². Un tiers des entreprises ont détaché des salariés réguliers auprès d'autres entreprises avec lesquelles elles avaient des liens³. En revanche, moins de 5 pour cent ont déclaré avoir eu recours à des licenciements. Cependant, des données plus récentes semblent indiquer que les licenciements sont peut-être devenus plus fréquents. La proportion de travailleurs réguliers quittant leur emploi

Tableau 6.2. **Personnes occupant un emploi, selon leur statut**

	Total		Total à l'exclusion des cadres		Travailleurs réguliers		Travailleurs non réguliers		Dont :			
	Millions	En pourcentage	Millions	En pourcentage	Millions	En pourcentage	Millions	En pourcentage	Travailleurs à temps partiel ¹		Autres ²	
									Millions	En pourcentage	Millions	En pourcentage
1990	46.9	100.0	43.7	93.2	34.9	74.4	8.8	18.8	7.1	15.1	1.7	3.6
1991	48.8	100.0	45.4	93.0	36.4	74.6	9.0	18.4	7.3	15.1	1.6	3.3
1992	50.3	100.0	46.6	92.7	37.1	73.7	9.6	19.0	7.8	15.5	1.8	3.5
1993	51.2	100.0	47.4	92.7	37.6	73.4	9.9	19.3	8.0	15.7	1.9	3.6
1994	51.4	100.0	47.8	92.9	38.1	74.0	9.7	18.9	8.0	15.6	1.7	3.3
1995	51.7	100.0	47.8	92.5	37.8	73.1	10.0	19.4	8.3	16.0	1.8	3.4
1996	52.4	100.0	48.4	92.5	38.0	72.6	10.4	19.9	8.7	16.6	1.7	3.3
1997	53.5	100.0	49.6	92.8	38.1	71.3	11.5	21.5	9.5	17.7	2.1	3.9
1998	53.4	100.0	49.7	93.0	37.9	71.1	11.7	22.0	9.9	18.5	1.9	3.5
1999	52.8	100.0	49.1	93.1	36.9	69.9	12.3	23.2	10.2	19.4	2.0	3.8
2000	52.7	100.0	49.0	93.1	36.3	68.9	12.7	24.2	10.8	20.5	2.0	3.7
2001	53.4	100.0	50.0	93.6	36.4	68.1	13.6	25.5	11.5	21.6	2.1	3.9
2002	53.4	100.0	49.4	92.6	34.9	65.4	14.5	27.2	10.5	19.7	4.0	7.5
2003	53.4	100.0	49.5	92.6	34.4	64.5	15.0	28.1	10.9	20.4	4.2	7.8

1. La baisse sensible du nombre de travailleurs à temps partiel en 2002 et l'augmentation dans la catégorie « Autres » sont dues apparemment à une modification du questionnaire.
2. Y compris les travailleurs sous contrat de courte durée, les travailleurs placés par des agences d'intérim, les travailleurs prêtés par d'autres entreprises et d'autres catégories de travailleurs non réguliers.

Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

Tableau 6.3. **Travailleurs à temps partiel au Japon**¹

	Total	15-24 ans	25-39 ans	40-54 ans	55-64 ans	65 ans et plus
A. Travailleurs à temps partiel de sexe masculin en pourcentage du total des travailleurs de sexe masculin, par groupe d'âge						
1980	6.1	8.9	4.2	4.9	9.6	24.2
1985	6.1	10.5	3.8	4.2	9.4	27.4
1990	8.3	14.9	4.9	5.7	11.2	30.3
1995	9.1	17.1	5.3	5.8	11.6	31.6
2000	10.5	23.3	5.7	6.1	13.1	35.8
2003	13.7	28.3	8.2	8.9	17.2	40.5
B. Travailleuses à temps partiel en pourcentage du total des travailleuses, par groupe d'âge						
1980	26.0	11.6	30.3	26.7	29.0	41.4
1985	27.9	12.4	30.9	29.3	31.5	45.7
1990	31.8	18.4	33.0	34.7	35.0	46.7
1995	33.9	22.7	31.4	38.0	36.3	48.6
2000	37.7	30.4	32.1	42.1	40.5	52.5
2003	41.6	35.2	34.7	46.1	46.6	56.0
C. Travailleuses à temps partiel en pourcentage du total des travailleurs à temps partiel						
1980	71.7	56.7	78.3	76.6	64.6	45.3
1985	74.2	53.8	81.5	82.2	65.7	50.0
1990	71.8	55.0	79.2	81.0	63.3	49.4
1995	71.3	55.6	77.6	82.1	64.6	46.8
2000	70.9	56.0	77.6	83.1	65.9	45.3
2003	67.7	54.5	73.1	78.8	63.0	44.6

1. Part du total des personnes employées dans les industries non agricoles qui travaillent moins de 35 heures par semaine.

Source : Higuchi et Hashimoto (2004).

suite à « une décision de la direction » est passée de 7 pour cent en 1996 à 12 pour cent en 2001 et 2002. La forte augmentation du nombre des faillites a été un autre facteur qui a contribué à la réduction de l'emploi régulier⁴.

La baisse des effectifs réguliers a été plus que compensée par l'augmentation des effectifs non réguliers, notamment les travailleurs à temps partiel. La progression du travail à temps partiel est imputable, pour plus des deux tiers, aux femmes et aux jeunes hommes ayant entre 15 et 24 ans. De fait, la proportion de femmes travaillant à temps partiel est passée de 32 à 42 pour cent depuis 1990 (tableau 6.3). Les femmes représentent les deux tiers de l'ensemble des travailleurs à temps partiel, et les trois quarts si l'on considère uniquement les classes d'âge de forte activité, à savoir les 25-54 ans (partie C). Pour les jeunes hommes de 15-24 ans, la part de l'emploi à temps partiel a presque doublé depuis 1990, passant de 15 à 28 pour cent. Au Japon, les jeunes constituent une fraction non négligeable des travailleurs non réguliers, et notamment des travailleurs à temps partiel; ils sont définis comme des « électrons libres ». Dans un premier temps, on a cru que ce groupe rejetait délibérément l'emploi régulier traditionnel, préférant plus de flexibilité. Mais une enquête réalisée en 2003 a montré que 70 pour cent de ces jeunes employés à titre non régulier souhaiteraient être embauchés à titre permanent.

L'augmentation du nombre des travailleurs non réguliers depuis 1997 s'explique essentiellement par l'augmentation du nombre des travailleurs intérimaires (employés par des agences de travail temporaire) et des travailleurs sous contrat à durée déterminée (tableau 6.2). Cette évolution a été facilitée par les réformes mises en œuvre ces dernières années. Avant 2003, seuls étaient autorisés les contrats à durée indéterminée ou les contrats à durée déterminée de moins d'un an⁵. La durée maximale autorisée des contrats à durée déterminée a été portée à trois ans, et à cinq ans pour les travailleurs de plus de 60 ans. Le nombre de secteurs dans lesquels les personnels intérimaires sont autorisés a peu à peu été étendu au-delà des 26 catégories initiales, et l'autorisation vaut désormais pour les industries manufacturières, même si le recours aux travailleurs intérimaires reste interdit dans certains domaines, par exemple dans la construction et dans une grande partie du secteur de la santé.

La préférence des entreprises pour une plus grande flexibilité de l'emploi est l'un des principaux facteurs à l'origine de l'augmentation des effectifs non réguliers (tableau 6.4). De fait, plus d'un quart des entreprises ayant embauché des travailleurs non réguliers l'ont fait pour faire face à des fluctuations journalières ou hebdomadaires de leur charge de travail et pour pouvoir ajuster leurs effectifs aux variations du cycle économique. En outre, 18 pour cent des entreprises ont embauché des travailleurs non réguliers pour faire face à des fluctuations temporaires ou saisonnières de la charge de travail ou à de longues heures d'ouverture. Cette flexibilité est indispensable pour contrebalancer le haut niveau de protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers. En vérité, le Japon se classe dixième sur 28 pays de l'OCDE du point de vue de la rigueur de la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, et se situant au même niveau que

Tableau 6.4. **Raisons invoquées pour justifier l'embauche de travailleurs non réguliers**

En pourcentage des entreprises citant les raisons indiquées ci-dessous¹

Type d'emploi	Ajuster le nombre des salariés en fonction du cycle	Faire face à de longues heures d'ouverture	Faire face aux fluctuations journalières ou hebdomadaires de la charge de travail	Faire face aux fluctuations temporaires ou saisonnières de la charge de travail	Réduire les coûts salariaux	Réduire les coûts de personnel non salariaux
Salariés sous contrat	21.7	8.9	3.5	9.0	30.3	11.9
Travailleurs réembauchés après la retraite	7.7	3.9	1.6	3.7	26.1	6.1
Salariés transférés	9.6	2.2	1.6	1.3	13.1	7.7
Travailleurs placés par les agences d'intérim	26.4	2.8	8.0	14.4	26.2	26.6
Salariés temporaires	30.0	17.8	23.4	45.5	37.8	16.4
Travailleurs à temps partiel	23.4	20.4	35.0	15.4	55.0	23.9
Autres	25.4	10.0	18.3	23.6	43.8	22.3
Total	26.5	18.1	28.0	17.6	51.7	22.5

1. Enquête auprès de 16 232 entreprises employant des travailleurs non réguliers. Étant donné que chaque entreprise pouvait indiquer trois raisons, la somme des chiffres des colonnes dépasse 100 pour cent. Les autres raisons (non mentionnées dans le tableau) sont « Répondre au besoin de travailleurs experts », « Des travailleurs qualifiés et talentueux sont nécessaires », « Réemployer des travailleurs âgés », « Difficultés de recrutement des travailleurs réguliers », « Les travailleurs réguliers sont assignés uniquement aux tâches importantes », « Remplacer des travailleurs réguliers en congé de maternité ou s'occupant de membres de leur famille » et « Autres ».

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, « General Survey on Diversified Types of Employment, 2003 ».

l’Autriche, la Grèce et la Corée (OCDE, 2004). En ce qui concerne les restrictions au licenciement, ce qui importe peut-être plus que le Code du travail, c’est la jurisprudence. Les tribunaux ont identifié quatre critères auxquels les licenciements collectifs doivent répondre. Premièrement, l’entreprise doit démontrer qu’elle est contrainte, pour des raisons économiques, de réduire sa main-d’œuvre. Deuxièmement, elle doit apporter la preuve qu’il n’y a pas d’autre moyen pour elle d’opérer les réductions d’effectif nécessaires. Troisièmement, elle doit établir que le processus de sélection des salariés licenciés est compréhensible et objectif. Quatrièmement, l’entreprise doit discuter des licenciements avec le syndicat. Du fait de cette jurisprudence, les entreprises ne savent pas à l’avance si leurs efforts de rationalisation de leurs effectifs seront acceptés par les tribunaux⁶.

L’expérience du Japon concorde avec ce qu’on a pu observer dans d’autres pays de l’OCDE, à savoir que, lorsque les travailleurs réguliers bénéficient d’une protection de l’emploi relativement stricte par rapport aux travailleurs temporaires, cela tend à accroître la fréquence du travail temporaire⁷. Le Japon se situe dans la moitié inférieure des pays de l’OCDE du point de vue du niveau de protection dont bénéficient les travailleurs temporaires. La conjonction d’une protection relativement forte pour les travailleurs réguliers et d’une protection relativement faible pour les travailleurs temporaires accentue le dualisme du marché du travail au Japon. Quant à l’effet net de la protection de l’emploi sur le nombre total de personnes au travail, il est difficile à déterminer. Cependant, au niveau de la zone OCDE, il semble que cela influence la composition de l’emploi en réduisant la part des jeunes et des femmes (OCDE, 2004b).

Une autre incitation importante à l’embauche de travailleurs non réguliers est la volonté de réduire les coûts de main-d’œuvre. Dans l’enquête sur les raisons pour lesquelles les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers, environ la moitié d’entre elles ont cité la réduction des coûts salariaux tandis que près d’un quart ont mentionné la réduction des coûts de main-d’œuvre non salariaux (tableau 6.4). Sur une base horaire, les travailleurs à temps partiel ne gagnaient en 2003 que 40 pour cent de ce que percevaient les travailleurs à plein-temps⁸. Et les entreprises réalisent une économie supplémentaire de 13 pour cent sur les coûts non salariaux car, les salariés à temps partiel n’ayant à cotiser en deçà d’un certain seuil ni à l’assurance-maladie, ni au régime de pension, ni à l’assurance-chômage, les employeurs eux aussi sont exonérés de l’obligation de cotiser⁹. L’existence de seuils diminue aussi l’offre de main-d’œuvre dans la mesure où certains travailleurs à temps partiel réduisent leur nombre d’heures travaillées pour éviter d’avoir à cotiser aux régimes d’assurance sociale¹⁰.

En résumé, le marché du travail japonais se caractérise par un dualisme croissant entre effectifs réguliers et effectifs non réguliers. En outre, le dualisme apparaît relativement prononcé au regard de ce qu’on observe dans les autres pays, puisque les travailleurs à temps partiel représentent 26 pour cent de l’emploi total au Japon, contre une moyenne de 15 pour cent pour la zone OCDE¹¹. Un marché du travail ainsi segmenté suscite des préoccupations sur le plan à la fois de l’efficacité et de l’équité. Les effectifs non réguliers n’ont pas accès à la formation dispensée par les entreprises, qui joue un rôle important au Japon. Le dualisme du marché du travail a donc des conséquences négatives, à long terme, pour le capital humain, d’autant que l’emploi non régulier concerne tout particulièrement les jeunes. En outre, l’absence de passage entre emploi régulier et emploi non régulier crée des problèmes d’équité dans la mesure où il en résulte un écart de salaire à vie. Une fraction non négligeable de la main-d’œuvre risque de ne connaître que des emplois à court terme et un faible développement du capital humain. Par ailleurs, la

discrimination salariale apparaît considérable, car il est peu probable que l'écart de 60 pour cent observé sur les rémunérations horaires entre travailleurs à plein-temps et travailleurs à temps partiel puisse s'expliquer par les écarts de productivité. Outre qu'ils sont moins bien payés, les travailleurs non réguliers sont moins bien protégés par le filet de protection sociale. En résumé, un quart des salariés perçoivent des salaires nettement inférieurs et bénéficient d'une protection sociale nettement moindre, tout en supportant une bonne part de l'effort d'ajustement de l'emploi.

Stagnation de l'emploi et augmentation du chômage

Le nombre de salariés au Japon n'a pas varié en 2004 par rapport à 2003. Des données empiriques tendent à indiquer que si la protection de l'emploi peut freiner les flux de passage de l'emploi au chômage, elle freine aussi le retour à l'emploi des personnes sans emploi, reflétant en cela le fait que les entreprises tiennent compte des coûts de licenciement dans leurs décisions d'embauche (OCDE, 2004b). Dans certains pays, on a aussi imputé les déceptions sur le front de l'emploi aux délocalisations vers les pays à coûts salariaux moindres. Au Japon, ce phénomène est généralement associé à la Chine. Cependant, il paraît peu probable que les délocalisations aient eu un impact notable sur l'emploi, le stock d'investissements directs à l'étranger étant relativement faible, à 7 pour cent du PIB, par comparaison avec ce qu'on observe pour d'autres pays de l'OCDE (graphique 6.4). En outre, ces trois dernières années les flux d'investissements directs à l'étranger ont été très limités, à environ 4 000 milliards de yens (moins de 1 pour cent du PIB), par rapport aux années 90 (partie B du graphique). La part investie en Chine est étonnamment faible, à moins de 10 pour cent du total.

L'aggravation du chômage s'est accompagnée d'une augmentation de la fréquence du chômage de longue durée. De fait, le nombre de personnes sans emploi depuis plus d'un an est aujourd'hui plus de quatre fois plus élevé qu'en 1990. Même avec la forte augmentation du chômage total, la proportion des chômeurs de longue durée a dépassé la moyenne OCDE (graphique 6.5). Le chômage de longue durée pose un problème particulier car il induit une perte de qualification des travailleurs, qui ont alors plus de mal à trouver un emploi.

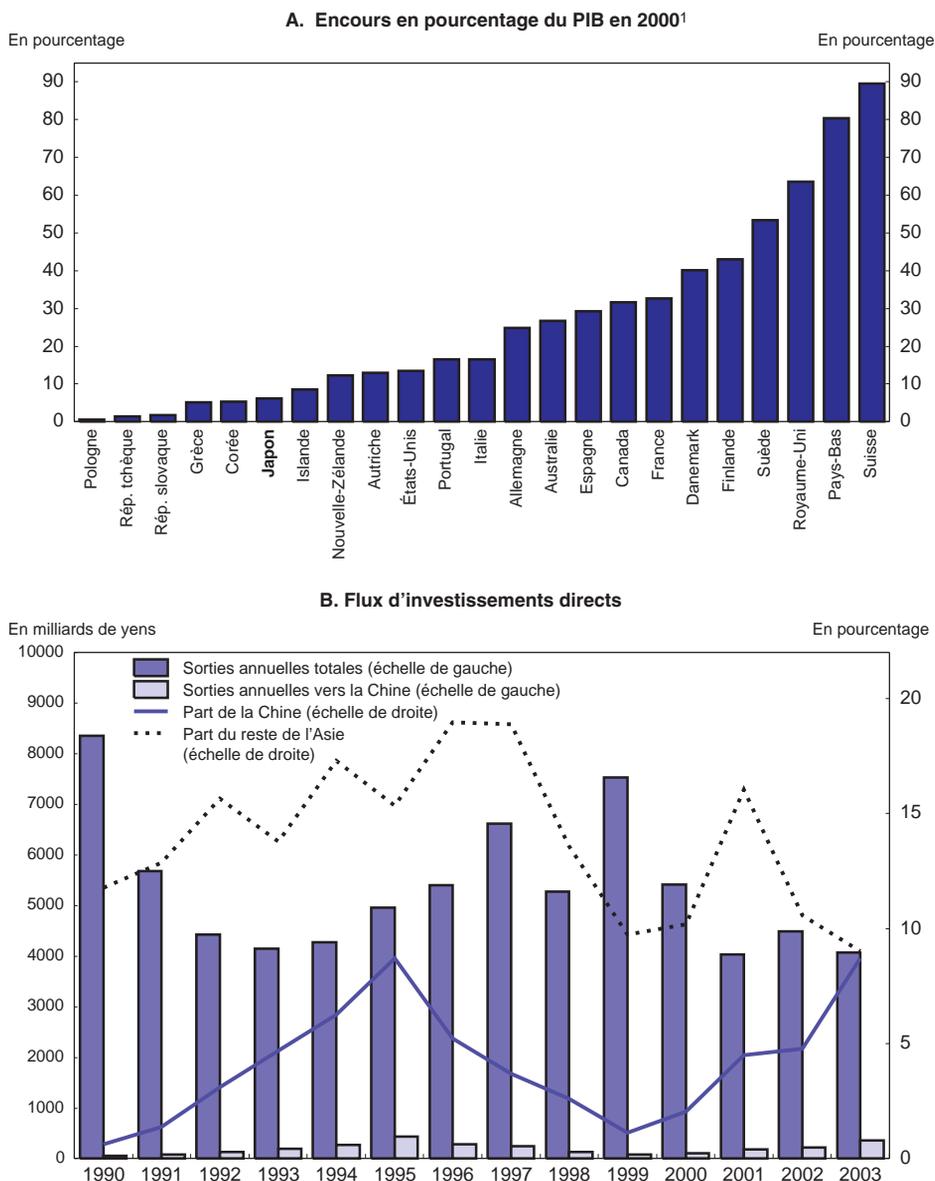
Faire face au déclin de la population d'âge actif

Si quelques autres pays de l'OCDE doivent s'attendre, eux aussi, à un déclin de leur population d'âge actif entre 2000 et 2010, c'est au Japon que l'ampleur du déclin devrait être la plus forte, à 5 pour cent. L'impact pourrait être atténué par des mesures destinées à accroître le taux d'activité qui, à 77.5 pour cent, est déjà au-dessus de la moyenne OCDE (70 pour cent)¹². Il faudrait pour cela stimuler la participation des femmes d'âge très actif tout en maintenant le taux d'activité relativement élevé des travailleurs âgés (55-64 ans).

Encourager une plus forte participation des femmes à la vie active

La participation des femmes à la vie active, au Japon, est proche de la moyenne OCDE, mais très en deçà du niveau qu'elle atteint dans les autres grands pays, à l'exception de l'Italie. Cela reflète le fait qu'environ 60 pour cent des femmes se retirent de la vie active lorsqu'elles ont un enfant. Il en résulte une configuration en M des taux d'emploi, avec un pic qui correspond au groupe des 25-29 ans et un autre pic qui correspond au groupe des 45-49 ans (graphique 6.6). Si les taux d'activité des femmes étaient portés d'ici 2030 au niveau qu'ils atteignent actuellement chez les hommes, la diminution de la main-d'œuvre totale à cette date serait limitée à 4 pour cent (graphique 6.7). En revanche, si les taux

Graphique 6.4. Investissements directs japonais à l'étranger



1. Pour les pays dont la position d'IDE n'est pas connue, on a additionné les valeurs des stocks bilatéraux déclarés par leurs partenaires de l'OCDE pour obtenir une mesure approximative des stocks d'IDE multilatéraux.

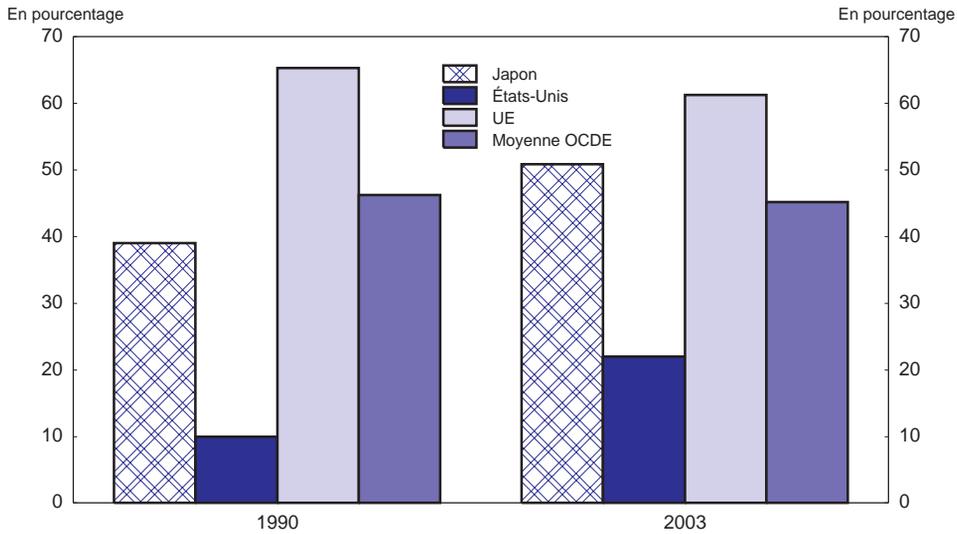
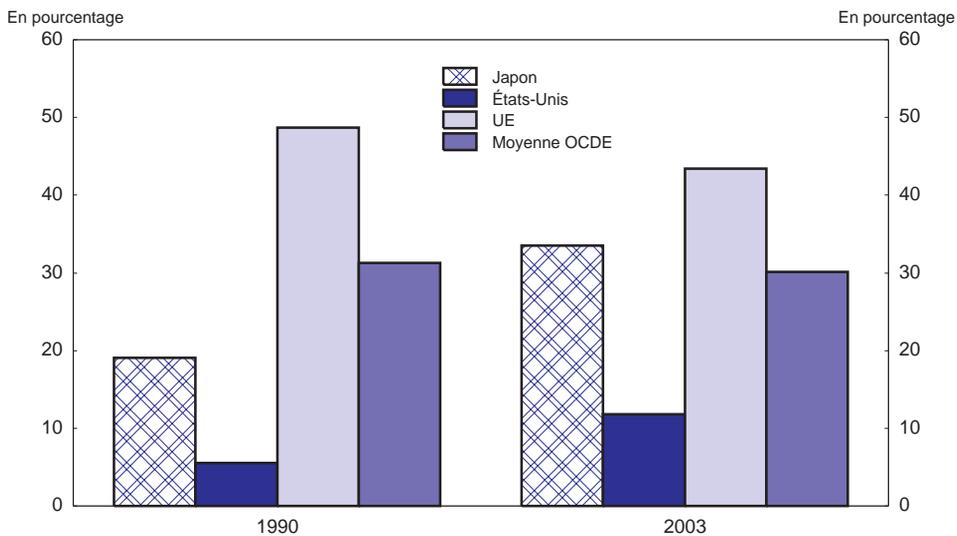
Source : Ministère des Finances et OCDE.

d'activité des femmes se maintiennent à leur niveau actuel, la main-d'œuvre se contractera de près d'un cinquième. La charge du vieillissement démographique, dans ce dernier scénario, sera notablement plus lourde.

L'écart entre hommes et femmes est plus marqué en termes de qualité des emplois qu'en termes de taux d'emploi, et cela bien que le niveau d'études des femmes, au Japon, soit relativement élevé (OCDE, 2003a). À la différence de ce que l'on observe dans les autres pays de l'OCDE, les femmes de tous groupes d'âge sont plus susceptibles que les hommes d'avoir une formation du niveau du secondaire. Pourtant, une femme employée à plein-temps à titre

Graphique 6.5. **Comparaison internationale des taux de chômage de longue durée**

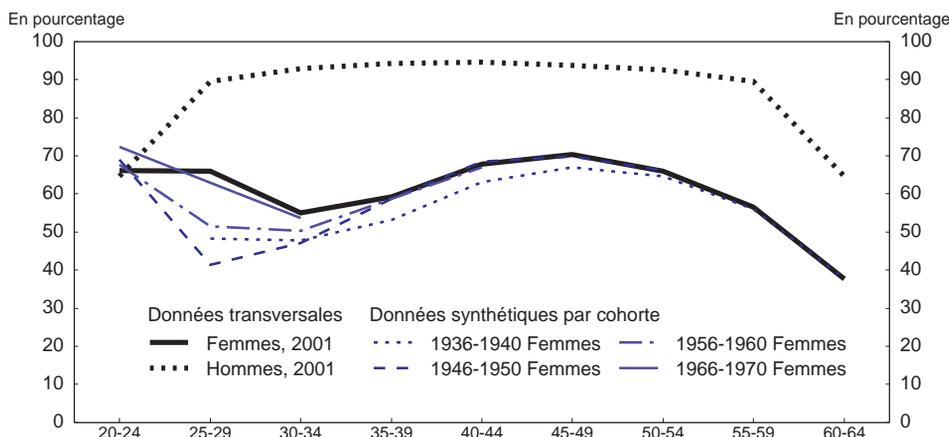
En pourcentage du chômage total

A. Plus de six mois**B. Plus d'un an**Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

régulier gagne 35 pour cent de moins que son homologue masculin, en moyenne. L'écart de rémunération s'explique en partie par l'ancienneté, qui est un déterminant important de la rémunération au Japon. L'ancienneté moyenne des femmes est de 9 ans, alors que celle des hommes est de 13 ans et demi. Cette ancienneté plus réduite est aussi un frein à la promotion des femmes. Une enquête réalisée en 2003 par les pouvoirs publics sur les difficultés liées au choix d'une main-d'œuvre féminine a fait apparaître que la plus faible ancienneté est invoquée par les entreprises dans 43 pour cent des cas.

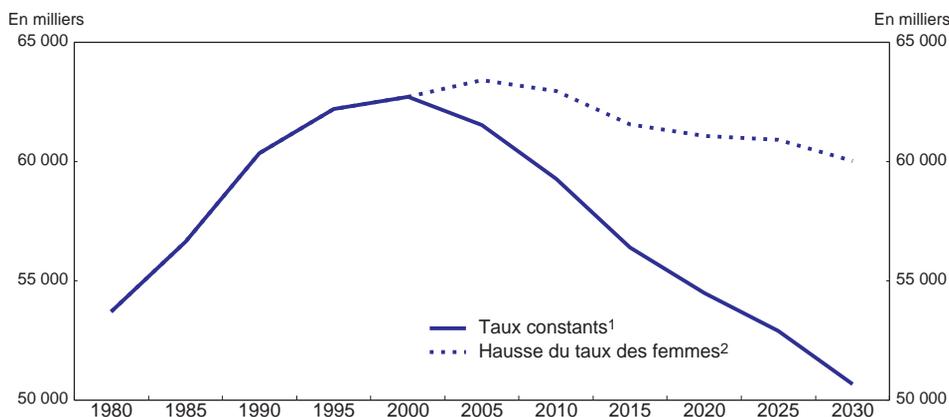
Graphique 6.6. Taux d'emploi par âge et par sexe

Comparaisons intercohortes des taux d'emploi par âge

Source : OCDE, *Bébés et employeurs*, vol. 2.

Graphique 6.7. Évolution de la population active : prévisions à long terme

Population active totale de 1980 à 2000 et prévisions jusqu'en 2030, en milliers



1. Étant supposé que les taux d'activité des hommes et des femmes se maintiennent à leurs niveaux actuels jusqu'en 2030.
2. Étant supposé que les taux d'activité des femmes atteignent les taux d'activité actuels des hommes en 2030.

Source : OCDE, *Bébés et employeurs*, vol. 2.

Et l'écart de salaire est plus marqué encore dans la réalité puisque les femmes représentent 70 pour cent des travailleurs non réguliers, dont on a dit plus haut qu'ils gagnent notablement moins que les travailleurs réguliers. Plus de 85 pour cent des salariés hommes ont un contrat régulier, alors que la proportion n'est que d'environ 55 pour cent pour les femmes. Une loi sur l'égalité des chances encourageant les entreprises à ne pas faire de discrimination à l'encontre des femmes a été adoptée en 1985, puis modifiée en 1997, la discrimination à l'égard des femmes étant désormais interdite. Le principal obstacle à une plus large intégration des femmes sur le marché du travail est probablement l'attitude dominante dans le monde du travail, qui tend à être peu accueillante à l'égard des personnes chargées de responsabilités familiales. Les effectifs réguliers bénéficient

d'une formation dans l'entreprise et perçoivent des prestations versées par l'employeur, par exemple des allocations au titre du conjoint et des personnes à charge, leur rémunération est essentiellement liée à l'ancienneté et la sécurité d'emploi est forte. En contrepartie, ces salariés acceptent la flexibilité des conditions de travail et des horaires de travail lourds, y compris les heures supplémentaires non rémunérées, et ils ne prennent généralement pas tous les congés auxquels ils ont droit. Ces pratiques au travail font qu'il est difficile pour les femmes de retourner auprès de leur employeur et de reprendre leur poste après la naissance d'un enfant. Dans l'enquête signalée plus haut, les entreprises ont invoqué les responsabilités familiales (49 pour cent) et le refus d'effectuer des heures supplémentaires ou de travailler la nuit (36 pour cent) comme des obstacles majeurs à l'emploi des femmes, de sorte que de nombreuses femmes se trouvent cantonnées dans des emplois non réguliers. En outre, les limites d'âge à l'embauche sur des postes offrant des perspectives de carrière restent fréquentes, ce qui restreint encore les possibilités d'accès à un emploi régulier pour les femmes qui reprennent la vie active après la naissance d'un enfant. Cela contribue à expliquer pourquoi plus de 40 pour cent des femmes sont employées à temps partiel (tableau 6.3).

En outre, certaines dispositions du système fiscal et du système de sécurité sociale encouragent le conjoint à charge à limiter son temps de travail.

- Les salaires bénéficient d'une exonération de l'impôt sur le revenu et de la taxe de résidence locale jusqu'à hauteur de 1 million de yens par an (ce qui correspond au quart du salaire annuel moyen)¹³.
- Le principal apporteur de revenus au sein d'un ménage bénéficie d'une exonération de l'impôt sur le revenu de 380 000 yens si le second apporteur de revenus gagne moins d'un million de yen par an¹⁴. Une autre exonération de 330 000 yens est appliquée au titre de la taxe de résidence locale.
- Le second apporteur de revenus au sein d'un ménage est exonéré des cotisations d'assurance-maladie et de retraite sur ses gains jusqu'à hauteur de 1.3 million de yens par an (un tiers du salaire annuel). Le fait que le conjoint à charge, y compris s'il travaille à temps partiel, bénéficie de la pension de vieillesse des salariés sans avoir à acquitter de cotisations, pénalise les épouses qui travaillent et qui cotisent. Cette disposition n'incite pas les femmes à travailler.

Ces incitations qui jouent en faveur du travail à temps partiel sont renforcées par les allocations que versent les entreprises au titre du conjoint. Près des trois quarts des entreprises versent des allocations au titre du conjoint qui représentent 4 pour cent environ, en moyenne, du salaire régulier. Près de la moitié des employeurs qui accordent ainsi une allocation au titre du conjoint cessent tout versement si le conjoint à charge gagne plus de 1 million de yens par an. Par ailleurs, le bénéfice des prestations en espèces, auparavant réservées aux familles ayant des enfants de moins de six ans, a été étendu aux familles avec enfants jusqu'à neuf ans. Environ 85 pour cent des familles avec enfants dans ce groupe d'âge bénéficient de la prestation, même si son montant est faible, à environ 40 USD par mois pour les deux premiers enfants.

La difficulté qu'il y a à concilier travail et vie de famille est rendue plus grande encore par l'offre limitée de formules de garde d'enfants. Dans les grands centres urbains, il n'existe pas une capacité suffisante d'accueil dans les jardins d'enfants du secteur public. Les sociétés à but lucratif ont été autorisées à pénétrer ce secteur en 2000, sous réserve de strictes conditions d'agrément. Par exemple, les jardins d'enfants privés doivent

obligatoirement avoir un terrain de jeux, ce qui est une exigence difficile à satisfaire à Tokyo. Des entreprises non agréées proposent aussi des services de garde d'enfants, mais les parents, doutant de la qualité de ces services, préfèrent attendre une place dans un établissement public ou agréé. Une réforme de la réglementation a assoupli les conditions d'agrément au niveau national¹⁵, mais certaines collectivités locales appliqueraient des règles renforcées.

Certains aspects de la politique sociale visent à faciliter l'articulation entre travail et vie de famille. En particulier, la loi exige d'accorder six semaines de congé avant la naissance d'un enfant et huit semaines après. Les travailleurs couverts par l'assurance-maladie des salariés peuvent percevoir 60 pour cent de leur salaire durant leurs congés au titre d'une naissance. En outre, les travailleurs peuvent prendre une année de congé parental et ils perçoivent alors 30 à 40 pour cent de leur salaire s'ils sont couverts par l'assurance-emploi. Néanmoins, on l'a vu, près des deux tiers des femmes se retirent de la vie active après la naissance d'un enfant.

On peut déduire de ce qui précède qu'un certain nombre de modifications des politiques gouvernementales seraient de nature à encourager l'activité féminine.

- Il conviendrait d'atténuer le dualisme du marché du travail en s'attaquant aux facteurs qui amènent les employeurs à préférer les effectifs non réguliers. Élargir les possibilités d'emploi régulier – pour un salaire sensiblement plus élevé que celui d'un emploi non régulier – serait de nature à accroître l'attractivité de l'emploi pour les femmes.
- Il faudrait revoir le système fiscal et le système de sécurité sociale de manière à réduire ou supprimer les mécanismes qui jouent contre le travail du conjoint. Les seuils d'exonération devraient être abaissés ou supprimés. Comme les entreprises ont tendance à s'aligner sur le système fiscal pour décider quels sont ceux de leurs travailleurs qui ont droit à une allocation au titre du conjoint, le fait d'abaisser ou de supprimer les seuils fiscaux pourrait encourager les entreprises à prendre le même type de mesure.
- En donnant plus d'importance à l'évaluation des performances pour déterminer la rémunération et décider des promotions, tant pour les effectifs réguliers que pour les effectifs non réguliers, on diminuerait l'importance de l'ancienneté et de la durée d'occupation de l'emploi, ce qui contribuerait à réduire les écarts de salaire entre hommes et femmes.
- Il faudrait dissuader les employeurs d'appliquer des limites d'âge pour les recrutements.
- Il conviendrait d'accroître les possibilités de garde d'enfants en assouplissant les conditions d'agrément et en encourageant les entreprises du secteur privé à s'intéresser à ce secteur.

Maintenir le taux d'activité élevé des personnes âgées

Le taux d'activité et le taux d'emploi des hommes de 55-64 ans, au Japon, atteignent le deuxième niveau le plus élevé de la zone OCDE et ils sont restés relativement stables en comparaison des autres pays membres (tableau 6.5). Bien que l'âge officiel de la retraite soit resté fixé à 60 ans jusqu'en 2001, le taux d'activité des hommes de 60-64 ans est resté supérieur à 70 pour cent. L'âge d'accès à la pension, pour la partie forfaitaire, est porté progressivement à 65 ans sur la période 2001-13 (2006-18 pour les femmes), tandis que pour la partie liée aux gains antérieurs, il sera de même relevé progressivement sur la période 2013-25 (2018-30 pour les femmes).

Tableau 6.5. **Taux d'activité et taux d'emploi des hommes âgés¹**

En pourcentage

	1970		1980		1990		2000	
	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux d'activité	Taux d'emploi
Australie	85		69	67	63	59	62	59
Canada	84	79	75	71	64	60	61	58
Finlande	74	73	57	55	47	46	48	44
France	75	74	69	65	46	43	42	38
Allemagne ²	80	79	67	64	61	52	55	48
Hongrie							35	33
Islande					94 ³	93 ³	95	94
Italie ⁴	48	48	40	39	36	35	31	30
Japon	87	85	85	82	83	80	84	78
Corée					77	76	71	68
Pays-Bas	81 ⁵	79 ⁵	63	61	46	46	51	50
Norvège	84 ⁶	83 ⁶	79	79	73	71	74	73
Espagne	84 ⁶	83 ⁶	76	71	62	57	60	55
Suède	85	84	79	77	75	74	73	68
Suisse					86 ³	85 ³	79	77
Royaume-Uni					68	62	63	60
États-Unis	83	81	72	70	68	65	67	66
Moyenne	79	77	69	67	66	63	62	59

1. En pourcentage de la population masculine âgée de 55-64 ans.

2. Jusqu'à 1990, les données concernent l'Allemagne de l'Ouest.

3. 1991.

4. Groupe d'âge 60-64 ans.

5. 1971.

6. 1972.

Source : Casey et al. (2003).

L'incitation à prendre sa retraite dépend de l'effet conjugué du taux de remplacement – niveau de la pension par rapport au salaire – et de la variation du patrimoine-retraite¹⁶. Un taux de remplacement élevé encourage le retrait de la vie active, de même qu'une perte des droits à pension en cas de poursuite de l'activité (Casey *et al.*, 2003). Au Japon, le taux de remplacement pour un travailleur percevant le salaire de l'ouvrier moyen demeure de l'ordre de 50 pour cent, bien qu'il y ait une diminution du patrimoine-retraite, de l'ordre de 20 pour cent des gains nets, jusqu'à 65 ans. Au total, les mécanismes qui jouent en faveur du départ à la retraite sont relativement limités par rapport à ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE¹⁷. Cependant, l'existence d'un critère de revenu pour avoir droit aux prestations de pension dans la tranche d'âge des 60-69 ans peut encourager le travail à temps partiel, étant donné que les salariés qui effectuent moins des trois quarts des heures ou journées ouvrables normales ne sont pas soumis au critère de revenu. Dans le cadre d'une enquête réalisée en 2000, 23 pour cent des personnes de 60-64 ans ont réduit leur temps de travail pour éviter la suspension des prestations de pension (OCDE, 2003a).

Réduire le chômage des jeunes

La situation des jeunes sur le marché du travail s'est fortement dégradée au cours de la longue période d'atonie de la croissance économique. Non seulement le taux de chômage a dépassé 10 pour cent chez les 15-24 ans (graphique 6.2), mais la proportion de ce groupe d'âge employée à temps partiel a presque doublé pour atteindre environ un tiers (tableau 6.3). Ces tendances reflètent les efforts de restructuration accrus des entreprises, qui préfèrent en général réduire les nouvelles embauches plutôt que de licencier des travailleurs en place (tableau 6.1). Les possibilités d'emploi étant sensiblement réduites, une proportion croissante de jeunes acceptent un poste temporaire tout en cherchant un emploi plus satisfaisant. Cependant, une période prolongée d'activité temporaire ou de chômage érode le capital humain et réduit de ce fait l'accès aux emplois réguliers. L'accès limité à la formation des travailleurs et l'absence de système de prêts publics pour ce type de formation aggravent le problème. Le sous-emploi des jeunes pose aussi un problème d'équité, car les jeunes n'ont qu'un accès limité au système de sécurité sociale, notamment aux indemnités de chômage et aux régimes de retraite privés. Pour remédier à ce problème, le gouvernement a entrepris d'améliorer la transition de l'école au monde du travail, notamment par la mise en place de stages. En outre, il a augmenté les capacités d'orientation professionnelle dans les services publics de l'emploi. Ces actions, conjuguées à des initiatives visant à inverser le dualisme croissant du marché du travail, devraient permettre d'améliorer la situation de l'emploi chez les jeunes.

Évaluation générale

Le dualisme grandissant du marché du travail crée des problèmes d'efficience et d'équité. La part de plus en plus grande des effectifs non réguliers a contribué récemment à améliorer la profitabilité du secteur des entreprises, la rémunération totale des salariés revenant de 65 pour cent de la valeur ajoutée des entreprises en 2001 à un chiffre estimé à 62½ pour cent en 2004. Cependant, les travailleurs qui n'exercent que des emplois à court terme accumulent moins de capital humain, vu l'importance de la formation dispensée en entreprise. Outre l'effet négatif à long terme sur la croissance, il apparaît des problèmes d'équité, étant donné la faible mobilité entre le segment régulier et le segment non régulier du marché du travail. En particulier, les travailleurs non réguliers sont pénalisés par le bas niveau de leurs salaires (en moyenne inférieurs à la moitié des salaires des travailleurs

réguliers) et par le fait que le filet de protection sociale ne leur assure qu'une couverture limitée. Les entreprises augmentant la proportion d'effectifs non réguliers afin d'accroître la flexibilité de l'emploi et réduire les coûts de main-d'œuvre, une action globale s'impose pour limiter le dualisme croissant du marché du travail. Elle devrait inclure les deux mesures suivantes. Premièrement, il y a lieu d'abaisser le niveau de protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers. Deuxièmement, le champ d'application des programmes d'assurance sociale devrait être étendu de manière à couvrir un plus grand nombre de travailleurs non réguliers, ce qui atténuerait les disparités de coûts tout en limitant l'effet négatif sur l'emploi total.

Les femmes constituant plus des deux tiers des effectifs non réguliers, réduire le dualisme du marché du travail aurait sans doute un effet positif sur le niveau d'activité féminine. En élargissant les possibilités d'exercer un emploi régulier, en moyenne mieux rémunéré, on offrira peut-être des perspectives d'emploi plus attrayantes aux femmes. Par ailleurs, il importe de réduire ou de supprimer tout ce qui, dans le système fiscal et le système de sécurité sociale, décourage les femmes de travailler à plein-temps. En assouplissant les conditions d'agrément des établissements de garde d'enfants dans le secteur privé, on encouragerait aussi l'activité féminine. Enfin, les systèmes d'allocation au titre du conjoint appliqués par les entreprises, l'importance de l'ancienneté dans la détermination du salaire et le recours aux critères d'âge pour les recrutements sont autant d'éléments susceptibles d'avoir un effet négatif sur le niveau d'activité des femmes. Les autorités publiques pourraient réfléchir à la façon d'encourager des changements dans ces pratiques du secteur privé.

En augmentant le taux d'emploi des femmes d'âge très actif, on contribuera aussi à maintenir le taux d'activité élevé de la catégorie des 55-64 ans, ce qui est important pour atténuer l'impact du vieillissement démographique. Une réforme du système de pension tendant à affaiblir les mécanismes qui poussent à partir à la retraite entre 60 et 64 ans encouragerait les travailleurs âgés à se maintenir en activité. En particulier, il serait intéressant de se demander si le critère de revenu limite le temps de travail effectué par les personnes âgées. Cependant, nombre des facteurs qui limitent l'emploi des personnes âgées se trouvent du côté de la demande et résultent de pratiques du secteur privé telles que la retraite obligatoire et le salaire en fonction de l'ancienneté (OCDE, 2003a).

Le capital humain étant spécifiquement lié à l'entreprise au Japon, il est généralement difficile pour ceux qui perdent leur emploi d'en retrouver un autre sans suivre une formation. Bien que la part des dépenses publiques consacrées aux programmes de formation des chômeurs soit très faible (0.04 pour cent du PIB), il n'est guère possible d'augmenter les crédits en faveur des politiques actives du marché du travail, étant donné la nécessité de réduire les dépenses pour assainir les finances publiques. Il pourrait être intéressant de réorienter les dépenses des aides à l'emploi, qui entraînent généralement d'importantes pertes sèches dans les autres pays de l'OCDE (Martin, 2000), vers la formation, en particulier pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes. Quoiqu'il en soit, on devra soumettre toutes ces mesures à une analyse coûts-avantages rigoureuse pour s'assurer de leur efficacité.

Notes

1. Le recours au travail en heures supplémentaires pour absorber les fluctuations de la demande est favorisé par la modicité de la majoration pour heures supplémentaires, qui est de 25 pour cent,

- contre 50 pour cent dans certains pays de l'OCDE. Toutefois, la majoration est plus importante pour le travail effectué après minuit et les jours fériés.
2. En 2003, 90 pour cent des entreprises appliquaient un âge obligatoire de départ à la retraite. Parmi celles-ci, 89 pour cent fixaient l'âge de la retraite à 60 ans.
 3. Cette étude, réalisée par l'Institut japonais pour la politique du travail et la formation (1998), couvrait plus de 5 000 entreprises comptant au moins 500 salariés.
 4. Le nombre de faillites est passé d'une moyenne annuelle d'environ 12 000 dans la première moitié des années 90 à 19 000 sur la période 2000-2002.
 5. Les personnels en mission employés dans 26 catégories d'emplois spécialisés pouvaient avoir des contrats d'une durée allant jusqu'à trois ans. La durée maximale du contrat autorisée pour ces catégories a été supprimée en 2003.
 6. Avant 2003, le code du travail ne spécifiait en principe aucun critère de licenciement. Une réforme du droit du travail proposée par le gouvernement en 2003 a réaffirmé que les entreprises ont théoriquement le droit de licencier. Toutefois, cette disposition a été retirée de la loi en raison de la résistance à des partis d'opposition et des syndicats. La nouvelle loi stipule que les licenciements collectifs doivent être compatibles avec « l'intérêt social ».
 7. La corrélation entre le degré de rigueur de la protection en faveur des contrats réguliers et la part de l'emploi temporaire dans le total de l'emploi ressortait à 0.34 en 2002 (OCDE, 2004b).
 8. Sont considérés comme travailleurs à temps partiel les travailleurs qui travaillent un moins grand nombre d'heures, sur la journée ou sur la semaine, que les travailleurs réguliers travaillant sur le même site. Les travailleurs à temps partiel peuvent être titulaires de contrats à durée déterminée ou à durée indéterminée et ils accomplissent souvent les mêmes tâches que les salariés réguliers.
 9. Les salariés qui effectuent moins des trois quarts de la durée de travail qu'effectuent les salariés réguliers dans une entreprise (à la journée, à la semaine ou au mois) sont exonérés des cotisations de pensions et d'assurance-maladie. Les salariés qui travaillent moins d'un an ou moins de 20 heures par semaine sont exonérés de la cotisation à l'assurance-emploi.
 10. Les décisions concernant le temps de travail sont aussi affectées par l'exonération d'impôt sur le revenu, dans la limite de 1 million de yens (un quart du salaire moyen).
 11. Les chiffres ne sont pas tout à fait comparables car les *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE définissent le travail à temps partiel comme correspondant à un horaire inférieur à 30 heures par semaine, sauf au Japon, où le seuil est de 35 heures par semaine.
 12. Ce taux est obtenu en divisant l'emploi total par la population d'âge actif (15-64 ans). Si le taux d'activité était mesuré en divisant le nombre de personnes occupées du groupe d'âge 15-64 ans par la population d'âge actif, il atteindrait 72 pour cent pour le Japon, soit un chiffre proche de la moyenne de l'OCDE selon cette définition (71.5 pour cent).
 13. La déduction au titre du revenu d'emploi est fixée à 650 000 yens, plus un abattement à la base de 380 000 yens (330 000 yens pour la taxe de résidence locale).
 14. L'exonération cesse progressivement à mesure que le revenu du second apporteur de revenu passe de 1 million de yens à 1.4 million de yens. L'exonération spéciale d'impôt au titre du second apporteur de revenu au sein d'un ménage, qui exonérait 380 000 yens de plus, a été supprimée en 2004.
 15. Par exemple, un jardin d'enfants qui ne dispose pas de son propre terrain de jeu peut recevoir l'agrément s'il se trouve près d'un parc. Les espaces verts étant rares à Tokyo, cette disposition n'en représente pas moins une contrainte.
 16. Le patrimoine-retraite correspond à la valeur actualisée des flux futurs, nets d'impôts, que le bénéficiaire percevra sous forme de pension durant toute sa retraite.
 17. Ces calculs ont pour base la situation actuelle et ne tiennent pas compte du relèvement prévu de l'âge d'entrée en jouissance de la retraite, qui devrait renforcer les incitations à travailler.

Références

- Casey, B., H. Oxley, E. Whitehouse, P. Antolin, R. Duval et W. Leibfritz (2003), « Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform », documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 369.

- Higuchi, Y. et M. Hashimoto (2004), « Issues Facing the Japanese Labor Market », Paper prepared for the Solutions Conference, Tokyo, 19-20 juin.
- Japan Institute for Labour Policy and Training (1998), *Research on the Situation of Restructuring*, Tokyo.
- 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.
- Nakamura, A. M. Nakamura et A. Seike (2004), « Aging, Female and Foreign Workers, and Japanese Labor Markets: An International Perspective », *Changing Japanese Business, Economy and Society*, dir. pub. M. Nakamura, Palgrave Macmillan.
- OCDE (2003a), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, Autriche, Irlande et Japon, Tokyo.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Japon*, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- Seike, A. (2001), « Beyond Lifetime Employment », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 26, n° 4 (octobre).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 03 2 P) ISBN 92-64-00823-3 – n° 53912 2006

Japon

Thème spécial : Optimiser la décentralisation du secteur public

Études économiques

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, juin 2004

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, juillet 2003

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2004

Portugal, novembre 2004

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



EDITIONSOCDE

Volume 2005/3 – Mars 2005

ISBN 92-64-00823-3
10 2005 03 2 P



9 789264 008236