



**Études économiques
de l'OCDE**

Japon



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/13 – Juillet 2006

Études économiques de l'OCDE

Japon

2006



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.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié également en anglais

© OCDE 2006

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 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Poursuivre sur la voie du redressement : les principaux enjeux de la politique économique japonaise	23
Les performances récentes et les perspectives économiques du Japon	24
Mettre un terme définitif à la déflation dans un nouveau cadre de politique monétaire	29
Progresser sur la voie de l'assainissement budgétaire à moyen terme	31
Faire face à l'accentuation des inégalités de revenu et de la pauvreté	32
Stimuler la croissance de la productivité en améliorant le système d'innovation	35
Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale afin qu'il tire plus pleinement avantage de la mondialisation	39
Conclusion	40
Notes	41
Bibliographie	42
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	43
Chapitre 2. Mettre un terme définitif à la déflation et conforter la santé du secteur bancaire	47
La sortie de la phase d'assouplissement quantitatif	49
Le nouveau régime monétaire	51
Conforter la santé financière du secteur bancaire	57
Conclusion	63
Notes	64
Bibliographie	65
Chapitre 3. Stratégie d'assainissement budgétaire	67
Quels progrès le Japon a-t-il accomplis pour régler son problème budgétaire?	68
Évolution à plus long terme : le plan budgétaire à moyen terme du gouvernement	73
Mesures de limitation des dépenses	80
Mesures d'augmentation des recettes	88
Solutions possibles	95
Conclusion	96
Notes	97
Bibliographie	99
Annexe 3.A1. La réforme intégrée des dépenses et des recettes	101
Chapitre 4. Inégalité des revenus, pauvreté et dépenses sociales	105
Facteurs responsables de l'accentuation de l'inégalité du revenu marchand au Japon	107
L'incidence de la fiscalité et des dépenses sociales sur l'inégalité des revenus	112
Pauvreté relative	119
Conclusion	124
Notes	127
Bibliographie	130

Annexe 4.A1. Mesure de l'inégalité et de la pauvreté	131
Annexe 4.A2. L'évolution des dépenses sociales au Japon	137
Chapitre 5. Améliorer le système d'innovation pour assurer une croissance économique durable	139
Les principaux enjeux du système d'innovation au Japon	141
Initiatives récentes des autorités pour renforcer le système national d'innovation	153
Politiques destinées à améliorer le système national d'innovation	158
Conclusion	173
Notes	175
Bibliographie	178
Annexe 5.A1. Comparaison internationale des performances en matière d'innovation	182
Chapitre 6. Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale afin de profiter plus pleinement de la mondialisation	187
Améliorer les conditions afin d'attirer l'IDE au Japon	192
Accélérer l'intégration internationale par le biais des échanges	201
Libéraliser l'entrée de travailleurs au Japon	209
Conclusion	212
Notes	214
Bibliographie	215
Encadrés	
2.1. Synthèse des recommandations concernant la politique monétaire et le secteur bancaire	63
3.1. Le débat au sujet des hypothèses économiques des <i>Réformes et Perspectives</i> ..	75
3.2. Un assainissement rapide : le cas du Canada	78
3.3. Importance et situation du compte de la sécurité sociale	79
3.4. Cessions d'actifs publics et assainissement budgétaire	81
3.5. La mise en concurrence du secteur public et du secteur privé au Japon	87
3.6. Le protocole de Kyoto et le projet d'écotaxe au Japon	94
3.7. Résumé des recommandations concernant l'assainissement budgétaire à moyen terme	96
4.1. Résumé des recommandations visant à faire face à l'inégalité et à la pauvreté relative	126
5.1. Mesurer l'innovation	142
5.2. Comparaison du système d'innovation japonais avec celui des autres pays ..	143
5.3. Le troisième plan cadre pour la science et la technologie	155
5.4. Résumé des recommandations tendant à encourager l'innovation	173
6.1. Les avantages de la mondialisation	188
6.2. Stratégie de mondialisation du Japon	190
6.3. Initiatives récentes visant à améliorer l'environnement de l'IDE au Japon ..	196
6.4. L'actionnariat croisé au Japon	198
6.5. Renforcer l'intégration dans l'économie mondiale : résumé des recommandations	213
Tableaux	
1.1. Prévisions économiques à court terme	28
1.2. Croissance économique potentielle dans certains pays de l'OCDE	35
2.1. Comparaison internationale des cibles d'inflation	53
2.2. <i>Outlook for Economic Activity and Prices</i> de la Banque du Japon	55
2.3. Plus-values du secteur bancaire	57
2.4. Prêts non productifs dans le secteur bancaire	58
2.5. Bilan du secteur bancaire japonais	58
2.6. Fonds propres du secteur bancaire	59
2.7. Comparaison des grandes banques et des banques régionales	60

2.8. Coût des institutions financières publiques.	61
3.1. Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques depuis 1992.	70
3.2. Situation budgétaire du Japon.	71
3.3. Comparaison entre la Prévision de référence des Réformes et orientations 2005 et celle de 2006.	74
3.4. Options pour l'assainissement budgétaire à moyen terme	77
3.5. Composition de l'actif et du passif de l'État et de l'ensemble des administrations publiques	82
3.6. Prévisions de dépenses de la sécurité sociale.	83
3.7. Le système public de retraite : prévisions à long terme	84
3.8. Effectifs du secteur public	89
3.9. Déductions de l'impôt sur le revenu en proportion du salaire total	90
3.A1.1. La réforme des dépenses sur cinq ans	103
4.1. Tendances de la répartition du revenu marchand dans les pays de l'OCDE	108
4.2. Comparaison des principales caractéristiques des travailleurs réguliers et non réguliers	111
4.3. Tendances de la répartition du revenu disponible dans les pays de l'OCDE	113
4.4. L'incidence des impôts et des dépenses sociales publiques sur la distribution du revenu au Japon	114
4.5. L'incidence des politiques fiscales et des politiques de dépenses sociales sur la distribution du revenu dans les pays de l'OCDE	115
4.6. Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE	116
4.7. Assurances sociales et protection sociale au Japon.	118
4.8. Progressivité des transferts et des impôts dans les pays de l'OCDE	119
4.9. L'incidence des mesures fiscales et des dépenses sociales sur la pauvreté dans les pays de l'OCDE	120
4.10. Distribution des transferts et des impôts dans les pays de l'OCDE	121
4.11. Pourcentage de la population percevant des prestations publiques dans les pays de l'OCDE	122
4.12. Vue synoptique de la distribution du revenu et de la pauvreté relative.	125
4.A1.1. TCoefficient de Gini : comparaison de différentes mesures.	134
4.A1.2. Dépenses sociales publiques nettes dans les pays de l'OCDE	134
5.1. Le système national de recherche scientifique et technologique	154
5.2. Propositions de réformes acceptées à l'échelle nationale dans le cadre de l'Initiative pour les zones spéciales	164
5.A1.1. Indicateurs d'innovation, par pays.	182
6.1. Calendrier des accords de partenariat économique	191
6.2. Fusions et acquisitions transfrontalières	197
6.3. Proportion d'actionnaires stables dans les sociétés cotées	198
6.4. Les obstacles aux échanges dans les pays de l'OCDE	204
6.5. Aperçu des accords commerciaux régionaux du Japon.	206
6.6. La population étrangère au Japon.	211

Graphiques

1.1. Comparaison de la reprise actuelle avec les précédentes phases de redressement	25
1.2. Les répercussions de la bulle se dissipent.	26
1.3. La déflation touche à sa fin	27
1.4. La situation budgétaire du Japon	31
1.5. Pauvreté relative dans certains pays de l'OCDE	34
1.6. Les causes des écarts de revenu	37
1.7. L'impact de la politique scientifique et des conditions cadres sur les dépenses de R-D	38
1.8. Indicateurs de l'intégration du Japon dans l'économie mondiale.	40

2.1. Soldes des comptes courants des banques auprès de la Banque du Japon	49
2.2. Base monétaire, masse monétaire et production nominale	50
2.3. Encours des prêts des institutions financières privées et publiques	61
3.1. Le rôle de la politique budgétaire dans le lissage des fluctuations économiques	69
3.2. Les pays de l'OCDE à ratio d'endettement élevé	72
3.3. Paiements d'intérêts de l'État	73
3.4. Comparaison internationale des taux de croissance et des taux d'intérêt	75
3.5. Solde du compte de la sécurité sociale	79
3.6. La productivité marginale du capital public, par région	85
3.7. Coûts d'entretien et de renouvellement des infrastructures publiques	86
3.8. Salaires et emploi : comparaison entre le secteur privé et le secteur public	88
3.9. L'emploi dans le secteur public : comparaison internationale	89
3.10. L'impôt sur le revenu des personnes physiques	90
3.11. Taux légal de l'impôt sur les sociétés, 2004	92
3.12. L'impôt sur les sociétés : dépenses fiscales	93
3.13. Recettes des impôts environnementaux	94
4.1. Inégalité des salaires bruts dans les pays de l'OCDE	109
4.2. La part des travailleurs non réguliers s'accroît	110
4.3. Tendances des dépenses sociales publiques	117
4.4. Composition des dépenses sociales publiques	118
4.5. Taux de pauvreté relative dans les ménages avec enfants	123
4.6. Tendances des taux de pauvreté infantile	124
4.7. Modifications des dépenses sociales et de la pauvreté dans la population d'âge actif	126
4.A1.1. Différentes mesures du coefficient de Gini au Japon	133
5.1. Comparaison internationale de l'évolution de l'intensité de R-D	143
5.2. Comparaison internationale du succès de l'innovation	146
5.3. Comparaison internationale de l'activité d'innovation japonaise	147
5.4. Évolution de l'efficacité de la R-D dans le secteur manufacturier	147
5.5. Mobilité des chercheurs	149
5.6. Investissement en capital risque, 2000-03	150
5.7. La réglementation dans sept secteurs non manufacturiers	151
5.8. Comparaison de la productivité des activités de service japonaises	152
5.9. Part du secteur des services dans la R-D des entreprises	152
5.10. Influence des termes de l'échange sur le revenu	157
5.11. Sources de capital-risque	160
5.12. Raisons expliquant la faible mobilité des chercheurs	162
5.13. Productivité du commerce de détail par type de magasin	166
5.14. Pourcentage d'élèves utilisant un ordinateur au moins quelquefois par semaine	168
5.15. Régime fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE	172
6.1. Investissement direct étranger et emploi	189
6.2. L'IDE au Japon et sa part dans l'IDE total mondial	192
6.3. La productivité du travail dans les filiales étrangères par rapport à la moyenne nationale	193
6.4. Positions du point de vue de l'IDE : comparaison internationale	195
6.5. La réglementation des marchés de produits en 2003	200
6.6. Pénétration des importations au Japon	201
6.7. Indicateurs du degré d'ouverture commerciale	203
6.8. Nombre d'accords commerciaux régionaux	205
6.9. Soutien agricole : comparaison internationale	208
6.10. Migration nette dans les grandes régions de l'OCDE	210
6.11. Taux d'activité des femmes et taux global de fécondité	212

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 26 juin 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 7 juillet 2006.

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

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

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 2002	377.9	Villes principales, recensement de la population, 2005	
Terres cultivées (milliers de km ²), 2001	48.0	(million d'habitants) :	
Forêts (milliers de km ²), 2001	251.1	Tokyo (23 arrondissements)	8.5
Régions à forte densité	12.5	Yokohama	3.6
(milliers de km ²), 2000		Osaka	2.6
		Nagoya	2.2
		Sapporo	1.9
		Kobe	1.5
		Kyoto	1.5

LA POPULATION

Population totale, estimation d'octobre 2004 (milliers)	127 687	Population active en pourcentage de la population totale, 2005	52.1
Habitants par km ² en 2004	338	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2005 :	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité, 2000	65.2	Agriculture et sylviculture	4.1
Taux d'accroissement net de la population (moyenne annuelle 2000-05)	0.1	Industries	18.0
		Services	63.8
		Autres	14.1

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2005 (milliards de yens)	502 456	Part de l'agriculture, sylviculture et pêche dans le PIB aux prix des producteurs, 2004 (en pourcentage)	1.7
Accroissement du volume du PIB, 2005	2.6	Produit intérieur net de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs, 2004 (milliards de yens)	6 679
Formation brute de capital fixe, 2005 (en pourcentage du PIB)	23.2	Accroissement de la production industrielle, en pourcentage, 2005	1.1
Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2005, en pourcentage	3.3		

L'ÉTAT

Consommation publique en 2004) (en pourcentage du PIB)	18.0		<u>Chambre des</u> <u>représentants</u>	<u>Sénat</u>
Recettes courantes du secteur public, 2004 (en pourcentage du PIB)	29.3	Composition du Parlement, juin 2006 :		
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2004	9.0	Parti libéral démocrate	292	111
		Parti démocratique	113	82
		Paix et réforme (<i>Komei</i>)	31	24
		Parti communiste	9	9
		Divers	33	16
		Sièges à pourvoir	2	0
		Total	480	242
		Dernières élections	Sept. 2005	Juil. 2004

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS (2005, milliards de yens)

			<u>Export.</u>	<u>Import.</u>
Exportations de marchandises (fob)	62 548	Par pays :		
Importations de marchandises (fob)	52 270	États-Unis	22.5	12.4
Services	3 080	Union européenne	14.7	11.4
Revenus d'investissements	11 339	Asie	48.4	44.4
Balance des opérations courantes	18 552	Autres	14.3	31.8
Exportations de biens et de services, en pourcentage du PIB	14.3	Par produit :		
Importations de biens et de services, en pourcentage du PIB	12.9	Denrées alimentaires	0.5	9.8
		Combustibles	0.7	25.6
		Machines et matériel de transport	65.6	26.6
		Autres	33.2	38.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen		Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
		Année 2005	110.1
		Mai 2006	111.8

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

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

Résumé

L'expansion économique qui s'est engagée en 2002 a permis au Japon de surmonter finalement les conséquences négatives de l'effondrement de la bulle des prix des actifs du début des années 90. Cette expansion devrait se poursuivre en 2007 avec l'amélioration de la situation du marché du travail et l'accélération des importations, se doublant d'une inflation positive. Mais, sortant d'une décennie de stagnation économique, le Japon doit relever de nouveaux défis pour pouvoir s'assurer une solide croissance à moyen terme dans le contexte d'un vieillissement rapide de sa population.

Mettre en œuvre avec succès un nouveau cadre de politique monétaire

La Banque du Japon devra se montrer prudente pour le relèvement des taux d'intérêt, car des tensions déflationnistes subsistent. En indiquant ce qu'ils entendent par stabilité des prix, les membres du Conseil contribuent à une plus grande transparence de la politique monétaire, mais le choix d'une fourchette de 0 à 2 % ne prémunit pas suffisamment contre la déflation. Il faudrait donc relever la limite inférieure de cette fourchette. Éviter une hausse précoce et très marquée des taux d'intérêt à long terme serait bénéfique pour l'activité économique, la situation budgétaire et le secteur bancaire. La solidité financière du secteur bancaire y gagnerait si l'on réduisait le rôle des institutions financières publiques et si l'on privatisait la Poste japonaise.

Assainir les finances publiques

L'endettement public dépassant maintenant 170 % du PIB, il est urgent de faire reculer un déficit des administrations publiques qui reste de grande ampleur. L'action prioritaire devrait être de limiter encore les dépenses, notamment en réformant le système de sécurité sociale et en diminuant encore l'investissement public. Mais les compressions de dépenses ne suffiront pas dans un contexte de vieillissement démographique; il faudra aussi augmenter les recettes, en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu, et une hausse du taux de l'impôt sur la consommation pourrait être également inévitable. Il importe de préserver la confiance dans le programme d'assainissement budgétaire du gouvernement; pour ce faire, les Réformes structurelles et Orientations économiques et budgétaires à moyen terme devraient comporter un plan plus précis et plus contraignant de mesures concernant les dépenses et les recettes, afin de dégager un excédent budgétaire primaire au moins suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement public au début des années 2010.

Réduire l'inégalité des revenus et la pauvreté relative

Le vieillissement démographique explique certes en partie l'accroissement de l'inégalité et de la pauvreté relative mesurées, mais le dualisme de plus en plus net du marché du travail joue également un grand rôle. Il faudrait inverser la tendance au développement de l'emploi sur contrat à durée déterminée en adoptant une approche globale, notamment en assouplissant la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs sur contrat à durée indéterminée. Il faudrait en outre mieux cibler les dépenses publiques sociales sur les catégories vulnérables comme les parents isolés.

Améliorer le système national d'innovation afin d'accélérer la croissance de la productivité

Pour accélérer la croissance de la productivité dans un contexte de vieillissement démographique, il faut que le Japon revienne à un niveau élevé d'investissement dans l'innovation en améliorant son système de R-D et son système éducatif. Il faudrait que les chercheurs soient plus mobiles pour que les liens soient plus fructueux entre les organismes publics et privés de recherche. Renforcer la concurrence, en particulier dans les services et dans les industries de réseau, est essentiel pour promouvoir la mise au point de nouvelles technologies et leur diffusion. En ce qui concerne la politique scientifique et technologique, il faudrait limiter le risque d'échec inhérent à la sélection de secteurs prioritaires et éviter de trop favoriser les activités manufacturières, tout en améliorant les conditions cadres de façon à encourager la R-D dans le secteur des entreprises.

Intégrer plus étroitement le Japon à l'économie mondiale

Le Japon reste relativement isolé sous trois aspects : la pénétration des importations, le stock d'investissements directs étrangers et l'entrée de travailleurs étrangers. Une plus large utilisation des biens et services étrangers, de l'investissement direct étranger et des travailleurs étrangers est importante pour accélérer la croissance de la productivité et pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs. À cet effet, il faut réduire les obstacles à l'investissement direct étranger et à l'importation – en particulier dans l'agriculture – et assouplir les mesures de contrôle pour l'entrée des travailleurs étrangers.

Évaluation et recommandations

Les obstacles à la croissance nés de l'éclatement de la bulle spéculative sont largement surmontés...

Le Japon est finalement sorti de la longue période de stagnation économique qui a suivi l'éclatement de la bulle des prix des actifs du début des années 90. Les facteurs qui avaient pesé sur l'activité – notamment la baisse des prix des actifs et la contraction des prêts bancaires – se sont atténués ou ont disparu, et les restructurations des entreprises pour réduire l'emploi, les capacités et l'endettement, ont pris fin pour l'essentiel. Dans ces conditions, le redressement de l'activité en 2002, induit au départ par l'exportation, a pu se transformer au début de 2005 en une véritable expansion, dont le moteur est la demande intérieure. Cette accélération de l'activité se révélant vigoureuse et durable, certains indicateurs de l'inflation sont devenus positifs au premier trimestre de 2006, et la confiance des entreprises et des ménages atteint maintenant son niveau le plus élevé depuis le début des années 90. Les réformes mises en œuvre par le gouvernement ont largement contribué à jeter les bases d'une solide croissance, en particulier en renforçant le système bancaire. L'évolution positive de l'investissement des entreprises et de la consommation privée devrait se poursuivre, de sorte que l'expansion actuelle serait la plus longue qu'ait connue le Japon depuis la fin de la guerre, la croissance de la production se situant entre 2 et 3 % en 2006 et en 2007.

... mais pour réaliser une solide croissance à moyen terme, il faut s'attaquer à de difficiles dossiers

Assurer l'expansion à moyen terme suppose une action sur plusieurs plans :

- *Mettre définitivement un terme à la déflation et appliquer avec succès un cadre efficace de politique monétaire.* Une hausse sensible des taux d'intérêt du marché qui interviendrait trop tôt ou serait de trop grande ampleur risque d'être très préjudiciable à l'activité économique et à la situation budgétaire.
- *Assurer la viabilité budgétaire dans le contexte d'un vieillissement démographique extrêmement rapide.* La dette publique brute dépassant maintenant 170 % du PIB, il est urgent de réduire l'important déficit budgétaire.
- *S'attaquer aux nouveaux problèmes dans le domaine de la répartition des revenus et de la pauvreté tout en maîtrisant la croissance des dépenses publiques.* L'inégalité des revenus, de

plus en plus marquée, et la proportion croissante de la population en situation de pauvreté relative menacent le consensus en faveur de nouvelles réformes économiques.

- *Améliorer le système d'innovation pour accélérer la croissance de la productivité.* Le vieillissement de la population ralentissant l'apport de main-d'œuvre, il est indispensable d'accroître le rendement de l'investissement dans l'innovation si l'on veut dégager les gains de productivité nécessaires à l'amélioration du niveau de vie.
- *Renforcer l'intégration du Japon à l'économie mondiale, de façon à tirer davantage profit de la mondialisation.* Pour accélérer la croissance de la productivité, il faut aussi utiliser davantage les biens, les services, les capitaux, les technologies et les ressources humaines provenant de l'étranger.

En définitive, le Japon doit mettre en œuvre une politique monétaire et budgétaire adaptée à sa situation macroéconomique spécifique, tout en réalisant le large éventail de réformes économiques qui conforteront sa croissance.

Définir des politiques macroéconomiques appropriées

Les autorités doivent gérer une « stratégie de double sortie » consistant, sur le plan de la politique monétaire, à mettre un terme aux taux d'intérêt zéro et, sur celui de la politique budgétaire, à mettre fin aux déficits budgétaires excessivement élevés. Trouver un rythme adéquat et un dosage de mesures approprié est une tâche difficile et la situation macroéconomique doit être prise en compte. Les pressions déflationnistes n'ont pas encore totalement disparu, bien que l'économie réelle se soit considérablement renforcée. En outre, les anticipations d'inflation à moyen terme doivent avoir un point d'ancrage d'un niveau approprié pour éviter une hausse excessive des taux d'intérêt nominaux à long terme.

Le nouveau cadre de politique monétaire annoncé après la fin de l'assouplissement quantitatif...

L'inflation est devenue positive au premier trimestre de 2006, l'indice de hausse tendancielle des prix à la consommation (la définition de l'OCDE exclut les produits alimentaires et l'énergie) progressant de 0.2 % en glissement annuel. Mais la baisse persistante d'autres indicateurs des prix, notamment les déflateurs de la consommation privée et du PIB, montre qu'il subsiste des tensions déflationnistes. En mars 2006, la Banque du Japon a mis fin à la politique d'assouplissement quantitatif qu'elle avait lancée en 2001 et qui avait soutenu l'expansion économique en maintenant le taux d'intérêt à court terme à zéro et les taux d'intérêt à long terme à un bas niveau, d'énormes liquidités étant par ailleurs fournies aux banques pour parer à toute instabilité dans le secteur financier. Avec la fin de l'assouplissement quantitatif, la banque centrale a remédié au gonflement des réserves depuis 2001, et puis elle a commencé à abandonner le taux d'intérêt à court terme zéro avec une hausse de 0.25 % en juillet 2006. Elle prévoit de poursuivre ses acquisitions d'obligations publiques à long terme à un taux inchangé, ce qui devrait contribuer à préserver la stabilité des marchés de capitaux. Le Conseil a en outre fait savoir qu'une inflation de 0 à 2 % correspondait selon lui à la stabilité des prix à moyen et long terme; c'était la première fois qu'il fixait une fourchette d'inflation.

... devrait être révisé pour mettre définitivement un terme à la déflation

La stratégie de sortie de l'assouplissement quantitatif et des taux d'intérêt zéro pose un problème spécifique pour la Banque du Japon. En indiquant ce qu'ils entendent par stabilité des prix, les membres du Conseil contribuent à la transparence, mais la révision annuelle de la fourchette d'inflation fait perdre de son utilité à ce repère pour les anticipations des marchés à moyen terme. Le cadre annoncé en mars a laissé en outre une grande souplesse à la Banque en abandonnant la politique de taux d'intérêt zéro afin de limiter les risques à long terme. Devant l'incertitude dont sont entourés le rythme de croissance potentielle et l'écart de production à mesure que l'économie sort de la déflation, la Banque du Japon ne devra relever les taux d'intérêt qu'avec prudence. Elle doit être certaine que l'inflation soit suffisamment positive pour minimiser le risque qu'un choc négatif replonge le Japon dans la déflation. Même si la Banque a terminé la politique de taux d'intérêt zéro en juillet, Attendre que l'inflation remonte au-dessus de zéro – l'indice de hausse tendancielle des prix à la consommation augmentant, par exemple de 1 % – avant de relever encore les taux d'intérêt serait en outre bénéfique pour l'expansion. Il serait donc judicieux que la Banque revoie son interprétation de la stabilité des prix et relève la limite inférieure de la fourchette d'inflation, de façon à faire suffisamment rempart à la déflation, car le plancher zéro est trop proche de la déflation pour qu'on puisse pleinement être rassuré. Une telle stratégie de politique monétaire réduirait les anticipations de hausse des taux d'intérêt, qui ont contribué à la montée des taux d'intérêt à long terme, passés de 1.6 % lorsque a pris fin l'assouplissement quantitatif en mars à 2 % en mai, cette progression se doublant d'une appréciation du taux de change. Si l'on veut aller de l'avant dans l'assainissement budgétaire, il importe également d'éviter une hausse prématurée des taux d'intérêt à long terme alors même que le déflateur du PIB continue de diminuer.

De nouvelles réformes dans le secteur bancaire sont indispensables pour conforter l'expansion économique

Éviter une hausse sensible prématurée du taux d'intérêt à long terme serait également bénéfique pour les banques, qui ont beaucoup étoffé leurs portefeuilles d'obligations publiques à long terme durant la période d'assouplissement quantitatif. Préserver le redressement financier des banques est essentiel pour que se poursuive l'augmentation du crédit bancaire, qui est devenu récemment positif, pour la première fois depuis 1996. Les créances improductives des grandes banques ont été considérablement réduites. Les autorités de surveillance devraient rester très vigilantes à l'égard du secteur bancaire pour qu'il renforce ses fonds propres et encourager les banques régionales à réduire le nombre de leurs prêts improductifs. Les banques régionales jouent un rôle important dans le crédit aux petites et moyennes entreprises, mais le gouvernement devrait éviter tout aléa moral susceptible de donner lieu à de nouvelles créances improductives. De plus, un désengagement des institutions financières publiques serait bénéfique pour la rentabilité du secteur bancaire. La grande priorité serait peut-être la privatisation de la Poste japonaise, la plus grande institution financière au monde. Il faudrait que l'État cède en 2017 au plus tard ses participations dans la Caisse d'épargne postale et dans l'Assurance-vie

postale. Il faudrait harmoniser les conditions de concurrence entre les établissements publics et les établissements privés avant d'éliminer les restrictions aux activités de la Caisse d'épargne postale et de l'Assurance-vie postale. On pourrait s'interroger sur la raison d'être d'institutions financières publiques, dont les prêts représentent près d'un cinquième de ceux des institutions financières privées, et il faudrait réduire des activités de ces établissements publics tout en les soumettant à des strictes contraintes budgétaires. On remédierait ainsi à l'inégalité de concurrence dont souffrent les institutions financières privées, tout en évitant d'inutiles dépenses publiques.

Il faudrait progresser dans l'assainissement budgétaire...

Pour remédier au délicat problème budgétaire, la priorité serait de limiter la croissance des dépenses publiques. Les *Réformes structurelles et Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* de 2001 ont fixé un objectif de gel des dépenses publiques à 38 % du PIB jusqu'à l'exercice budgétaire 2006. Cet objectif sera probablement atteint. Cette limitation des dépenses, qui a été obtenue en partie grâce à une diminution de l'investissement public, vise à dégager un excédent budgétaire primaire pour l'ensemble de l'administration centrale et des collectivités locales au début des années 2010. Dans l'optique des administrations publiques, le déficit du budget primaire est tombé de 6.7 % du PIB en 2002 à un chiffre que l'on peut estimer à 4 % en 2006, la moitié de cette baisse étant due à des facteurs structurels et le reste à l'expansion économique.

... de façon à dégager un excédent du budget primaire...

La *Prévision de référence des Réformes et Orientations* de l'exercice 2005 indique un budget primaire en équilibre pour l'ensemble des administrations publiques en 2011. Mais l'équilibre ne suffira pas pour stabiliser durablement le niveau de l'endettement public par rapport au PIB si le taux d'intérêt nominal de la dette publique est supérieur au taux de croissance de la production nominale. Certes, l'expansion économique et la fin de la déflation pourraient porter le taux de croissance nominal au-dessus du taux d'intérêt en 2006, mais il ne serait pas prudent de supposer que la croissance restera plus forte pour fixer un objectif budgétaire à moyen terme. En effet, le vieillissement de la population aura tendance à ralentir la croissance de la production tout en faisant éventuellement monter le taux d'intérêt. En définitive, pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, il faudra probablement un excédent du budget primaire des administrations publiques se situant entre ½ et 1½ pour cent du PIB. Pour atteindre cet objectif au début de la décennie 2010, le rythme d'assainissement budgétaire devra s'accélérer quelque peu, à environ 1 % du PIB par an. Si l'on y parvenait, on stabiliserait le ratio d'endettement public plus tôt et à un niveau plus faible. En outre, cela contribuerait à préserver la confiance du public dans l'action d'assainissement budgétaire menée par le gouvernement, ce qui limiterait la possibilité de hausse de la prime de risque et empêcherait une nette dégradation du déficit budgétaire.

... dans le cadre d'un plan à moyen terme
plus détaillé

Pour préserver la confiance du public, il faut aussi un plan crédible à moyen terme. Plusieurs mesures pourraient être prises pour améliorer les Réformes et Orientations :

- Adopter un plafond pour le niveau des dépenses publiques jusqu'au début des années 2010 en accord avec la dernière Prévion de référence. Fixer des objectifs de dépenses par catégorie afin de montrer comment sera réalisé le plafond.
- Conférer aux objectifs de dépenses un caractère plus contraignant pour les dépenses annuelles effectives de l'État et introduire un mécanisme de rétroaction indiquant comment le plan évoluera si les résultats diffèrent de ces objectifs.
- Assurer la viabilité des comptes de la sécurité sociale. Il ne faudrait pas que l'objectif fixé par les Réformes et Orientations pour l'administration centrale et les collectivités locales soit atteint par le biais d'une dégradation des finances de la sécurité sociale.

En outre, il faut continuer d'accroître la transparence du système budgétaire, afin de renforcer la discipline budgétaire et d'assainir les finances publiques.

On pourrait encore réduire l'investissement public
et la taille du secteur public...

Pour limiter les dépenses, on a surtout agi jusqu'à présent sur l'investissement public, qui est tombé de 8,4 % du PIB en 1996 à 5 % en 2004. L'investissement public restant sensiblement supérieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE, qui est d'environ 3 % du PIB, il paraît possible de le réduire encore, tout en le répartissant mieux afin d'améliorer sa productivité. Mais l'entretien des infrastructures existantes est de plus en plus coûteux, ce qui nuit aux nouveaux investissements publics qui permettraient d'accélérer la croissance. Il faut donc élaborer un plan d'ensemble, dans un contexte de déclin démographique, pour la fermeture des infrastructures les moins utiles. Le gouvernement prévoit de réduire les dépenses en diminuant les effectifs de l'administration centrale sur une période de cinq ans, première étape qui divisera par deux la masse salariale de l'administration centrale au cours de la décennie à venir. Les réductions uniformes étant inefficaces, il vaudrait mieux que les économies budgétaires soient obtenues en allégeant les activités faiblement prioritaires et en recourant à la mise en concurrence pour déterminer les activités pour lesquelles le secteur privé pourrait être plus performant. En outre, une plus grande efficacité du secteur public, notamment par l'assouplissement d'un régime d'emploi très rigide, permettrait de dégager des économies. L'effort de réduction des dépenses devrait être élargi aux collectivités locales, aux entreprises publiques et aux organismes parapublics, qui représentent au total plus de 90 % de l'emploi dans le secteur public. De toute façon, les possibilités de réduction des dépenses sont sans doute limitées, parce que le rapport entre l'emploi dans le secteur public et la population est bien inférieur au Japon au niveau observé dans les autres grandes économies de l'OCDE, de sorte que des compressions de dépenses seront probablement nécessaires dans d'autres secteurs.

... mais ce sont les dépenses pour les retraites et la santé qui sont déterminantes dans la maîtrise des finances publiques

Le vieillissement de la population joue dans le sens d'une augmentation des dépenses pour les retraites et la santé. La réforme intervenue durant l'exercice budgétaire 2004 devrait maintenir le montant des pensions servies à environ 9 % du PIB jusqu'à la fin de cette décennie, grâce à une baisse du taux de remplacement, de 59 à 50 %. Si l'on s'écarte de cet objectif, il vaudrait mieux relever l'âge d'ouverture des droits à retraite que relever encore le taux de cotisation, qui passera déjà de 13.6 % pour l'exercice budgétaire 2004 à 18.3 % pour l'exercice 2017. Une hausse du taux de cotisation risque d'accroître encore le taux de fraude qui, à 33 % pour les travailleurs qui ne sont pas affiliés au régime de retraite des salariés, est déjà bien supérieur au niveau retenu dans les prévisions du gouvernement. En ce qui concerne le secteur de la santé, la forte réduction des honoraires médicaux et la mise en place d'un nouveau régime d'assurance pour les plus de 75 ans devraient maintenir le niveau des dépenses à environ 5½ pour cent du PIB jusqu'en 2010. Mais, pour limiter les dépenses, on table pour beaucoup sur une contraction de la demande de soins grâce la prévention des pathologies liées au mode de vie. De telles économies étant difficiles à obtenir, d'autres réformes seront nécessaires. Si l'on veut améliorer la qualité et l'efficacité des soins et de la prise en charge de longue durée, il faudra davantage s'appuyer sur le dynamisme du secteur privé, notamment en l'autorisant à gérer des hôpitaux et des établissements de long séjour.

L'assainissement budgétaire exigera une augmentation des recettes fiscales

Même avec ces réformes, il sera difficile de faire reculer les dépenses publiques en proportion du PIB, notamment parce que les paiements d'intérêts augmenteront. Par conséquent, pour obtenir l'amélioration budgétaire nécessaire – environ 5 % du PIB – il faudra accroître les recettes. Puisque moins de la moitié des **revenus salariaux** sont taxés et que seulement un tiers des sociétés paient l'impôt sur les bénéfices, l'élargissement des bases d'imposition est important : il procurera des recettes supplémentaires tout en étant bénéfique sur le plan de l'efficacité économique et de la croissance. En outre, certaines mesures visant à un meilleur respect des obligations fiscales, notamment la mise en place d'un numéro d'identification du contribuable, seraient positives du point de vue de l'efficacité et de l'équité, tout en augmentant les recettes. Il faudra peut-être également relever le taux de l'impôt sur la consommation pour réaliser les objectifs d'assainissement des finances publiques.

Face à une inégalité et à une pauvreté relative croissantes, il faut remédier au dualisme du marché du travail...

La réforme du système fiscal devra prendre en compte l'impact qu'elle peut avoir sur la distribution des revenus, de plus en plus inégale ces dernières années pour la population d'âge actif. Le coefficient de Gini a nettement augmenté par rapport au milieu des années 80; alors bien inférieur à la moyenne de l'OCDE, il est aujourd'hui légèrement

supérieur, et le taux de pauvreté relative au Japon est aujourd'hui l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE. Le vieillissement de la population explique en partie cette inégalité de plus en plus prononcée, car il accroît la proportion de la population active que représentent les tranches d'âge de 50 à 65 ans, caractérisées par une plus forte variation des salaires. Mais le facteur déterminant est le dualisme de plus en plus marqué du marché du travail. La proportion de travailleurs sous contrat à durée déterminée est passée de 19 % il y a dix ans à plus de 30 % aujourd'hui. En moyenne, la rémunération horaire des travailleurs à temps partiel n'atteint que 40 % de celle des travailleurs à plein-temps, écart qui paraît bien trop important pour pouvoir s'expliquer uniquement par un différentiel de productivité. Bien que l'augmentation du nombre de contrats de travail atypiques soit due en partie à des facteurs conjoncturels, il est à craindre que le dualisme du marché du travail persiste, dans la mesure où peu de travailleurs sous contrat à durée déterminée ont accédé jusqu'ici à un contrat à durée indéterminée. L'un des principaux éléments clés pour inverser l'aggravation de l'inégalité et de la pauvreté est de réduire le dualisme du marché du travail. Il faut pour cela adopter une approche globale consistant notamment à réduire la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs sous contrat à durée indéterminée, pour que les employeurs ne soient plus autant incités à recruter des travailleurs sur contrat à durée déterminée. Il importe en outre d'améliorer la couverture sociale des travailleurs temporaires et les perspectives d'emploi des travailleurs sous contrat à durée déterminée.

... et accroître la part des dépenses sociales consacrées aux ménages à bas revenu

L'ampleur du problème budgétaire limite les possibilités d'augmentation des dépenses sociales consacrées à la lutte contre la pauvreté relative. Il faut donc redéployer les dépenses sociales en faveur des ménages à bas revenu, tout en prenant soin de limiter les trappes à pauvreté et les contre-incitations au travail. Les trois quarts environ des dépenses sociales sont affectées aux personnes âgées. Plus de la moitié des parents isolés ayant un emploi se trouvaient dans une situation de pauvreté relative en 2000, contre 20 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. En outre, le Japon avait un taux de pauvreté plus élevé pour les parents isolés qui travaillaient que pour ceux qui n'exerçaient pas d'emploi. En 2002, le gouvernement a réformé l'allocation pour parent isolé dans le but d'inciter les intéressés à travailler. L'ampleur de la pauvreté qui frappe les parents isolés fait qu'en 2000 le taux de pauvreté des enfants atteignait 14 %, chiffre bien supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE. Les coûts éducatifs étant supportés dans une forte proportion par le secteur privé, il faut veiller à ce que les enfants des ménages à bas revenu aient suffisamment accès à un enseignement de qualité pour empêcher que la pauvreté se transmette d'une génération à l'autre. Il faudrait remédier à la stratification de plus en plus marquée des résultats éducatifs qu'a pu constater l'étude PISA dans le cas du Japon.

Pour accroître le rendement de l'investissement dans l'innovation, il faut améliorer le système éducatif...

Un système éducatif de meilleure qualité est indispensable pour accélérer la croissance de la productivité grâce à l'innovation et à sa diffusion. Ces dernières années, les résultats obtenus par les élèves japonais lors des tests internationaux normalisés ont baissé, malgré

l'augmentation des dépenses de tutorat extrascolaire dans le cadre d'instituts privés. Si l'on accordait une plus grande autonomie aux collectivités locales et aux établissements scolaires pour le recrutement des enseignants, la fixation des rémunérations et la définition des programmes, ces mesures pourraient contribuer à renforcer la concurrence et à inverser la tendance à la dégradation des résultats. Réformer le régime d'examen d'entrée dans le secondaire et à l'université serait également un moyen de diversifier les programmes. Il faut aussi améliorer la qualité de l'enseignement supérieur en intensifiant la concurrence entre les établissements. À cet effet, on pourrait ménager plus de souplesse aux universités pour leur gestion, accroître la transparence dans l'évaluation des performances et réduire encore les réglementations, notamment celles qui empêchent les universités étrangères de s'implanter au Japon, tout en assurant un enseignement de qualité.

*... renforcer la concurrence, en particulier
dans les services...*

Pour améliorer le rendement de l'investissement dans l'innovation, il faut développer l'utilisation des technologies existantes, en particulier dans les services, où la productivité moyenne du travail est tombée de 88 % de celle des États-Unis en 1993 à 84 % en 2003. Pour encourager la diffusion des technologies, l'un des éléments clés est la réforme de la réglementation afin d'intensifier la concurrence, en particulier dans les industries de réseau. Pour assurer la mise en place d'une réglementation *ex ante* proactive, indispensable lorsqu'on veut faire jouer la concurrence sur les marchés dominés par de puissants opérateurs historiques, il conviendrait d'envisager la création de régulateurs sectoriels indépendants du gouvernement si l'approche actuelle, consistant à s'en remettre aux ministères, ne fonctionne pas suffisamment bien. Les zones spéciales de réforme structurelle, créées en 2003, pourraient elles aussi contribuer à l'élimination des réglementations inutiles, pour laquelle il faut se situer dans l'optique d'une réforme nationale, et pas seulement dans la perspective du développement régional. À cette fin, on pourrait renforcer les liens organisationnels entre les organismes chargés des zones spéciales et la réforme de la réglementation. De plus, il faudrait que les réformes autorisées dans ces zones soient généralisées à l'ensemble du pays dans un délai relativement bref, en évitant une trop longue période d'évaluation.

*... développer, dans le domaine de la recherche,
les liens entre les instituts publics, les entreprises
et les universités grâce à une plus grande mobilité
des chercheurs...*

Outre la réforme dans le secteur de l'éducation et de la réglementation, il est essentiel d'améliorer le dispositif d'innovation. L'une des priorités doit être de renforcer les liens dans le domaine de la recherche entre les établissements publics, les universités et les entreprises. Il faut pour cela accroître la mobilité des chercheurs, sachant qu'au Japon le nombre moyen de changements d'emploi des chercheurs au cours de leur carrière est inférieur à un. En améliorant la transférabilité des retraites et en réformant le régime d'indemnités de départ en retraite des instituts publics de recherche, on atténuerait les contre-incitations qui nuisent à la mobilité. D'autres mesures favoriseraient la mobilité :

une plus large utilisation du concours pour le recrutement, des formules de rémunération au résultat, des systèmes d'évaluation équitables et transparents et des contrats à durée déterminée; il faudrait aussi une meilleure information sur les possibilités d'emploi.

... et améliorer la politique nationale de R-D

Le troisième Plan cadre pour la science et la technologie, qui couvre la période 2006-10, comporte plusieurs changements positifs par rapport aux plans précédents. Il reste cependant un certain nombre d'aspects qui pourraient être améliorés, outre les problèmes que posent les programmes du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) concernant la promotion des nouvelles industries. Il faudrait :

- *S'efforcer d'accroître l'efficacité des dépenses de R-D plutôt que de vouloir respecter un niveau spécifique de dépenses*, ce qui risque de favoriser l'investissement inéconomique dans certains projets à faible rendement. Le troisième plan stipule que l'investissement public en R-D devra s'établir à 1 % du PIB chaque année entre les exercices budgétaires 2006 et 2010.
- *Éviter la confusion entre les politiques nationales d'innovation et les mesures destinées à promouvoir un développement régional équilibré.*
- *Accroître encore la proportion des subventions accordées sur appel d'offres pour la répartition des financements publics de la R-D, afin d'améliorer l'efficacité des dépenses.* Pour l'exercice budgétaire 2005, les subventions de ce type ne représentaient que 13 % du total.
- *Préserver une certaine flexibilité pour la répartition des financements publics consacrés à la R-D, de façon à limiter les risques d'échec liés à la concentration de la R-D dans les secteurs jugés prioritaires.* Par exemple, le troisième Plan cadre recense quatre secteurs prioritaires et quatre secteurs à promouvoir.
- *Donner davantage d'importance au secteur non manufacturier dans l'attribution des financements publics consacrés à la R-D.*
- *Pour l'aide à la R-D, privilégier les nouvelles entreprises et pas, comme on le fait actuellement, celles qui sont bien établies.*
- *Élargir les travaux du Conseil de politique scientifique et technologique au-delà des aspects purement scientifiques.* Cet organisme pourrait être chargé d'élaborer des indicateurs dans l'optique d'une amélioration des conditions cadres de l'innovation.
- *Renforcer les liens internationaux.* Selon les données concernant les brevets, le Japon a les chiffres les plus faibles dans la zone de l'OCDE pour la propriété étrangère d'inventions nationales et pour la propriété japonaise d'inventions étrangères.

Un autre moyen d'accélérer la croissance de la productivité est une intégration plus étroite à l'économie mondiale par le biais des entrées d'investissements directs étrangers...

En plus de l'innovation, le renforcement des liens du Japon avec l'économie mondiale est indispensable pour accélérer la croissance de la productivité. De fait, le stock d'IDE au Japon, la pénétration des importations et la proportion de travailleurs étrangers dans la population active japonaise sont les plus faibles observés dans la zone de l'OCDE. Bien

qu'en termes de stock les entrées d'IDE aient triplé entre 1998 et 2002, leur rythme s'est ralenti ces dernières années. Le gouvernement s'est récemment fixé comme objectif de doubler le stock d'IDE en proportion du PIB en 2010, ce qui devrait inciter les autorités concernées à améliorer l'environnement de l'investissement étranger. Surtout, il faudrait ouvrir pleinement le marché des fusions et acquisitions aux entreprises étrangères en les autorisant à utiliser leurs propres actions pour financer une acquisition et en les faisant bénéficier des reports d'impôts accordés en cas de fusion ou acquisition interne. De plus, s'il est vrai que la plupart des réglementations discriminatoires à l'égard de l'IDE ont été supprimées, il faut s'efforcer davantage de faciliter les entrées d'IDE, en particulier dans les services et les industries de réseau, en accélérant la réforme de la réglementation des marchés de produits, tout spécialement pour réduire les barrières à l'entrée que rencontrent aussi bien les entreprises japonaises que les entreprises étrangères.

... d'une plus grande ouverture aux échanges extérieurs...

Améliorer l'environnement des entrées d'IDE pourrait également contribuer à développer les échanges internationaux. Malgré la forte progression du commerce avec la Chine cette dernière décennie, la pénétration des importations est nettement inférieure au niveau qu'on pourrait attendre, même si l'on tient compte de facteurs comme la taille du pays, les coûts de transport et le revenu par habitant, encore que d'autres facteurs économiques soient sans doute à l'œuvre. Il faudrait réduire davantage les obstacles tarifaires et non tarifaires, qui paraissent plus marqués que dans les autres grandes régions commerçantes de la zone de l'OCDE d'après certains indicateurs. La libéralisation des échanges devrait se faire par le biais des négociations commerciales multilatérales, solution la plus judicieuse pour réduire les obstacles, et de la participation aux accords commerciaux régionaux qui sont en accord avec l'OMC. Le Japon ne s'est joint que tardivement au mouvement qui a abouti à la conclusion d'une multiplicité d'accords de ce type à travers le monde, mais il est aujourd'hui engagé dans des négociations avec un certain nombre de pays. Toutefois, le niveau élevé de la protection de l'agriculture japonaise paraît être un obstacle aux accords multilatéraux et à de larges accords régionaux. Il importe de réduire le niveau de protection des agriculteurs, notamment en ouvrant encore le marché du riz, ce qui serait très bénéfique sur le plan économique pour les consommateurs japonais. C'est avec des mesures soigneusement ciblées, minimisant les distorsions commerciales, qu'il serait préférable de traiter les questions concernant la multifonctionnalité dans l'agriculture et l'aide au revenu en faveur des agriculteurs.

... et d'une libéralisation des entrées de travailleurs étrangers

L'augmentation du nombre de travailleurs étrangers représente un aspect très important des accords commerciaux régionaux, car, dans le cadre de ces accords, certains pays asiatiques souhaitent améliorer les possibilités d'emploi de leurs ressortissants au Japon. Actuellement, les travailleurs immigrés, en situation régulière ou irrégulière, ne représentent qu'environ 1 % de l'emploi au Japon, taux le plus faible dans la zone de l'OCDE. Il faudrait que les travailleurs étrangers soient autorisés à travailler dans un plus grand nombre de secteurs, et notamment dans des activités non techniques comme les

soins aux personnes âgées. Il faudrait en outre que davantage de qualifications étrangères soient reconnues au Japon. Une plus forte immigration devrait contribuer à remédier aux pénuries de main-d'œuvre qui se font jour actuellement, en particulier dans le secteur des soins de longue durée, où la demande s'accroît rapidement du fait du vieillissement de la population. Enfin, assouplir les restrictions à l'emploi de travailleurs étrangers qualifiés serait bénéfique pour la productivité.

Face au vieillissement démographique, il faut aussi accroître les taux d'activité des femmes

Laisser entrer davantage de travailleurs étrangers aurait des effets positifs, mais cela ne suffira pas pour compenser la baisse prévue de la population japonaise d'âge actif, qui sera proche d'un cinquième au cours des 25 prochaines années. En éliminant les contre-indications à l'activité des femmes, on limiterait plus efficacement la diminution de la population active par rapport à la population totale. Certes, le taux d'activité relativement faible des femmes d'âge très actif reflète diverses pratiques dans le secteur privé, notamment le poids de l'ancienneté dans la rémunération, mais il faudrait aussi atténuer ou éliminer certains éléments relevant de la fiscalité et de la sécurité sociale qui découragent les femmes de travailler à temps plein. Il faut en outre développer l'offre de services d'accueil de l'enfance et encourager le recours aux congés parentaux et la création de conditions de travail plus compatibles avec la vie de famille. Ces mesures auraient en outre probablement pour effet d'augmenter le taux de fécondité, qui n'est que de 1.3 enfant par femme, l'un des taux les plus faibles dans la zone de l'OCDE.

Chapitre 1

Poursuivre sur la voie du redressement : les principaux enjeux de la politique économique japonaise

Le Japon a surmonté nombre des obstacles structurels qui avaient entravé sa croissance pendant la décennie consécutive à l'éclatement de la bulle des prix des actifs au début des années 90, ce qui lui a permis d'enregistrer une expansion soutenue tirée par la demande intérieure. Bien que la poursuite de cette croissance économique robuste soit à prévoir jusqu'à fin 2007, le Japon doit régler un certain nombre de problèmes pour entretenir cette expansion à moyen terme. Cinq enjeux essentiels de politique économique sont présentés dans ce chapitre : i) mettre un terme définitif à la déflation dans un nouveau cadre de politique monétaire, ii) assurer l'assainissement budgétaire sur fond d'endettement public élevé et de vieillissement démographique rapide, iii) remédier à l'accentuation de l'inégalité des revenus et de la pauvreté tout en réduisant les dépenses publiques, iv) stimuler la croissance de la productivité en améliorant le système d'innovation, une importance toute particulière devant être accordée au dispositif de recherche-développement (R-D), à la concurrence sur les marchés de produits et au système éducatif, et v) renforcer l'intégration du pays dans l'économie mondiale afin qu'il tire plus pleinement avantage de la mondialisation.

La phase d'expansion économique actuelle, qui s'est amorcée début 2002, est en passe de devenir fin 2006 la plus longue qu'ait connue le Japon depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La vigueur et la durée de ce redressement ont permis au pays de surmonter largement les retombées négatives de l'éclatement de la bulle des prix des actifs qui a eu lieu au début des années 90. Le Japon est actuellement engagé dans une période de transition, tandis qu'il sort de la « décennie perdue » et d'une déflation persistante pour se trouver confronté à de nouveaux défis sur fond de vieillissement démographique rapide, qui pèse sur la croissance économique et accentue la gravité de la situation budgétaire. Après un bref examen de l'expansion actuelle et des perspectives de poursuite de cette croissance, le présent chapitre expose les principaux enjeux de la politique économique japonaise à moyen terme.

Les performances récentes et les perspectives économiques du Japon

Bien que l'expansion ait marqué le pas fin 2002 puis au second semestre 2004, elle s'est révélée durable, puisque le taux de croissance annuel s'est établi en moyenne à 2.5 % (graphique 1.1). Ce redressement a trouvé sa source dans les exportations, notamment à destination de la Chine. De fait, l'augmentation du PIB observée entre 2001 et 2004 était imputable pour moitié aux exportations nettes. À la différence des deux phases de redressement des années 90, qui s'étaient enlisées avant d'avoir effacé les séquelles de l'éclatement de la bulle, cette expansion s'est muée en une reprise auto-entretenu tirée par la demande intérieure. En 2005, la demande intérieure a représenté plus de 90 % de la croissance économique, malgré une forte contribution négative du secteur public liée à des réductions d'investissements publics (partie B). À l'inverse, la demande du secteur public avait contribué positivement à l'expansion de l'économie au cours des précédentes phases de redressement qui avaient eu lieu pendant la seconde moitié des années 80 et au milieu des années 90.

L'expansion actuelle s'est également heurtée au déclin ou à la stagnation de l'emploi (partie E) et des salaires réels (partie F) au cours de ses premières années. En conséquence, le poids relatif des revenus du travail a sensiblement diminué, passant de 54 % du PIB en 2001 à 51.5 % en 2004, même si la baisse du taux d'épargne des ménages a atténué l'impact négatif de cette évolution sur la consommation privée. Le renforcement consécutif des bénéfices des entreprises a ouvert la voie au redressement marqué de leurs investissements qui a débuté en 2003, suivi d'une reprise de la croissance de l'emploi (à compter de 2004) et des salaires réels (à partir de 2005).

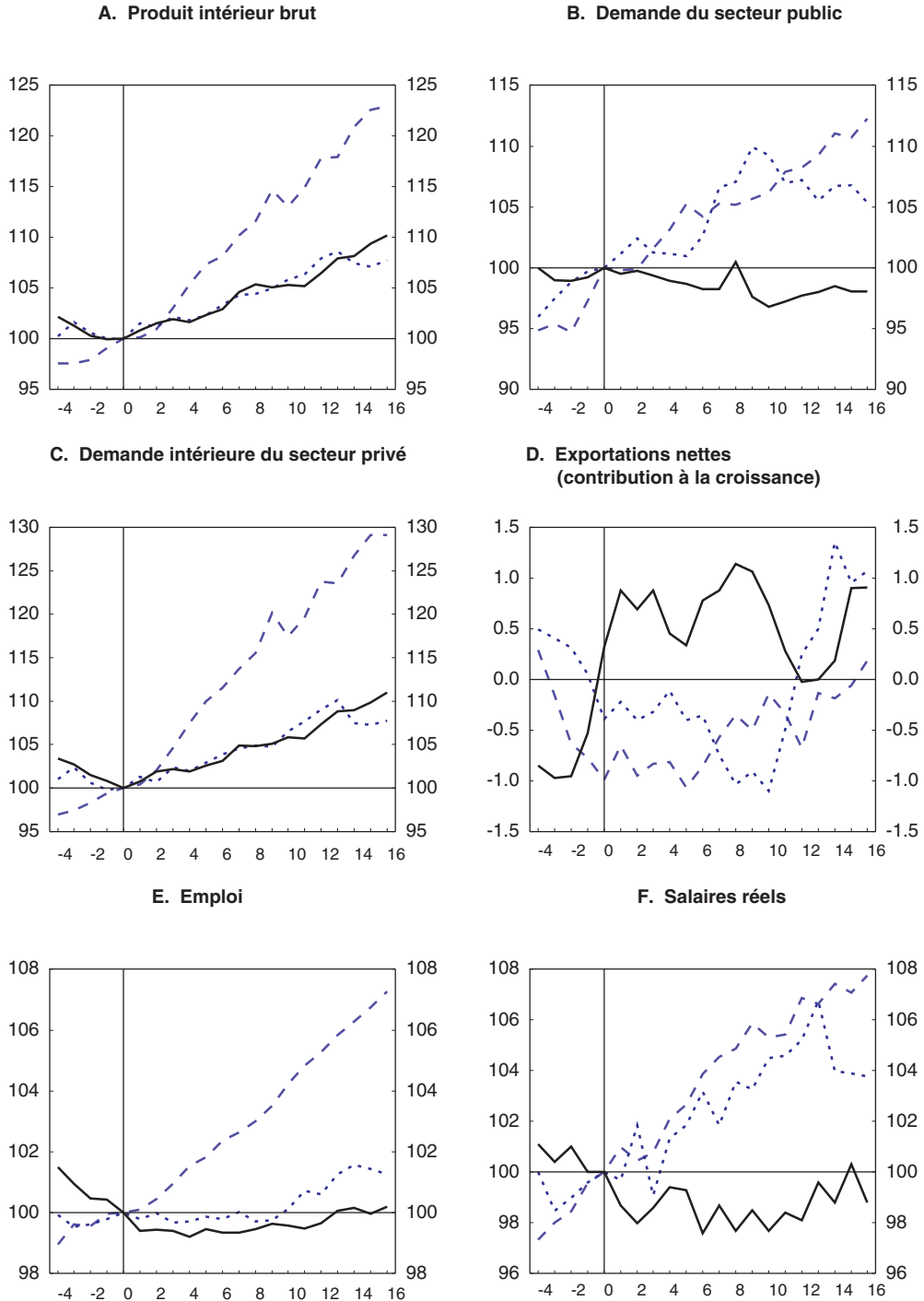
Surmonter les séquelles de l'éclatement de la bulle des prix des actifs

Les efforts déployés par les entreprises pour surmonter les excès de la période de la bulle ont jeté les bases d'une reprise plus vigoureuse et plus durable, et enclenché un cercle vertueux de restructuration et de croissance. L'expansion économique soutenue a ensuite contribué à l'élimination des éléments négatifs qui avaient fait obstacle à la croissance au cours de la « décennie perdue ». La restructuration des entreprises a réduit la capacité de

Graphique 1.1. Comparaison de la reprise actuelle avec les précédentes phases de redressement

Variations au cours des seize trimestres qui ont suivi le point bas

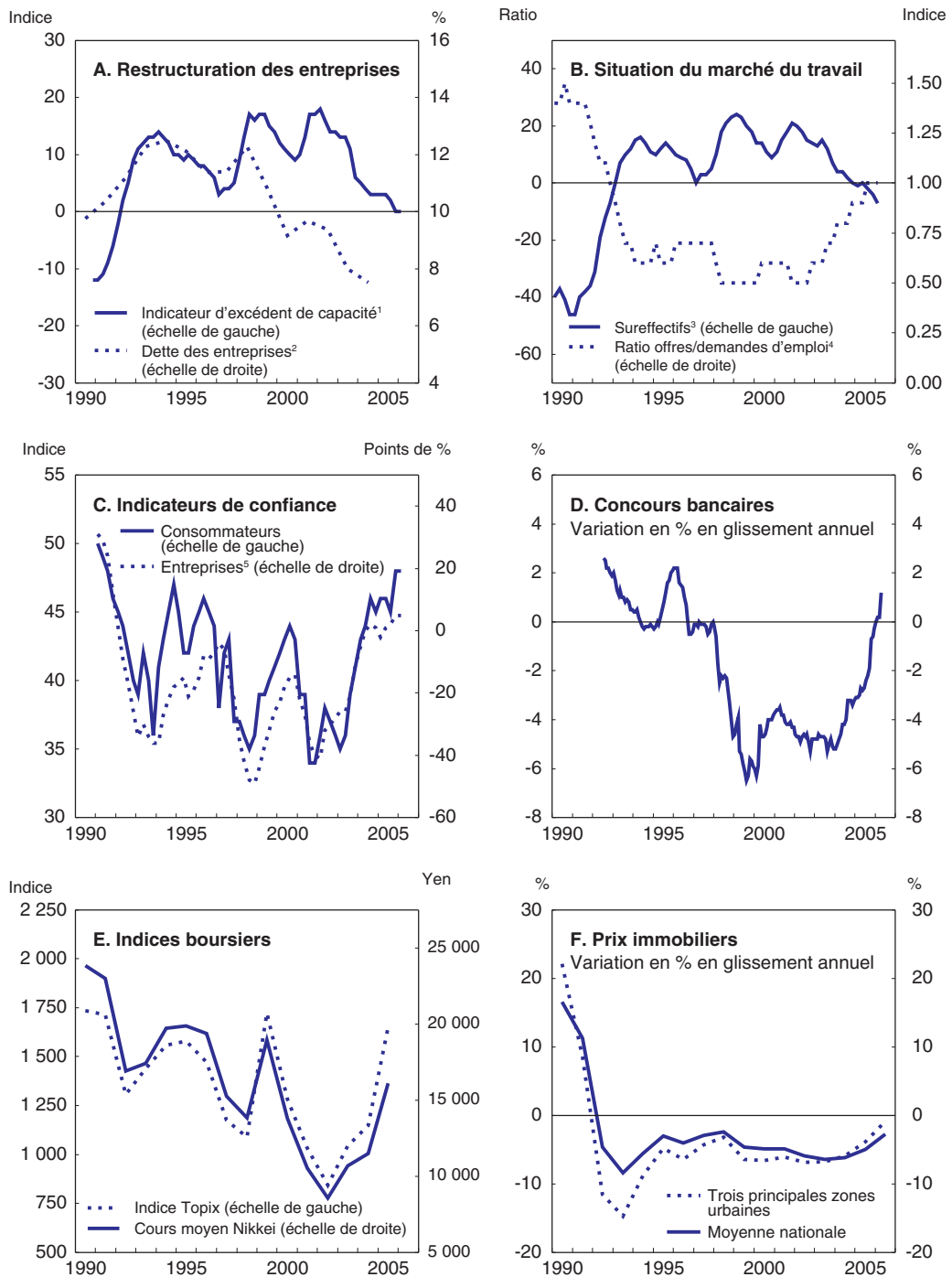
— Reprise actuelle¹ ···· Reprise de 1993 - - - Reprise de 1986



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

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale ; base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

Graphique 1.2. **Les répercussions de la bulle se dissipent**



1. Indice de diffusion : entreprises répondant « sureffectifs » moins entreprises répondant « capacités insuffisantes », pour tous les secteurs.
2. Dette portant intérêt en pourcentage de la marge d'autofinancement, pour tous les secteurs.
3. Indice de diffusion : entreprises répondant « sureffectifs », moins entreprises répondant « effectifs insuffisants ».
4. Moyenne trimestrielle des données mensuelles CVS y compris les travailleurs à temps partiel.
5. Enquête Tankan pour tous les secteurs.

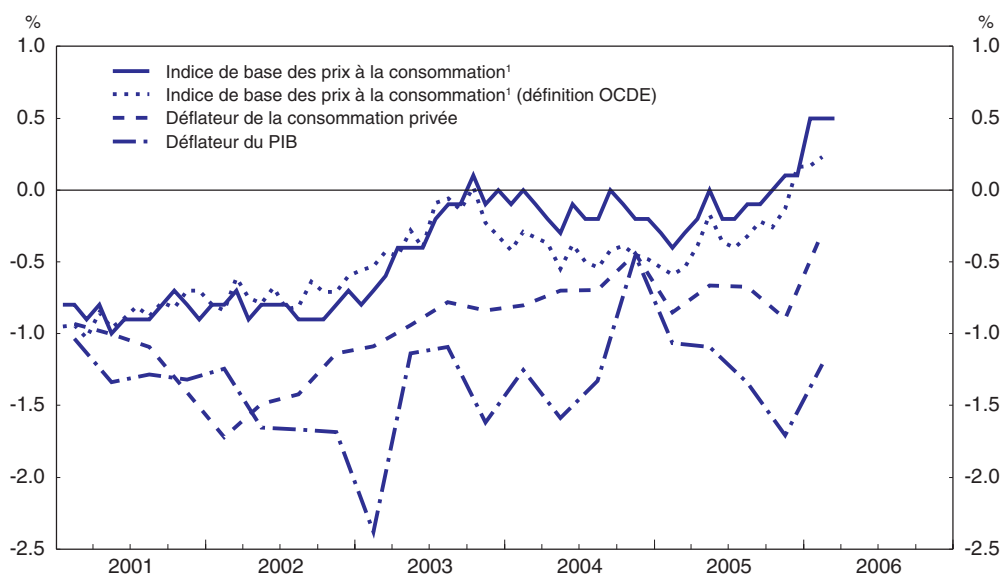
Source : Banque du Japon, ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale ; ministère des Finances et Service du gouvernement.

production au niveau souhaité début 2006, et leur dette a reflué à 7½ pour cent de leur capacité d'autofinancement en 2004, alors qu'elle s'établissait à 12½ pour cent en 1998 (graphique 1.2). Le secteur des entreprises a également réduit sa main-d'œuvre, puisqu'en 2005 les entreprises indiquant qu'elles manquaient de travailleurs étaient plus nombreuses que celles en sureffectif (partie B). En conséquence, le ratio offres/demandes d'emploi s'est établi à un pour la première fois depuis 1992. Ces évolutions positives ont porté la confiance des chefs d'entreprises et des consommateurs à leurs plus hauts niveaux depuis le début des années 90 (partie C).

Cette croissance économique soutenue a également eu un impact positif sur le secteur bancaire et les marchés d'actifs. Le mouvement de baisse régulière du crédit bancaire s'est inversé (partie D), notamment grâce aux mesures prises par le gouvernement pour contraindre les banques à réduire leurs portefeuilles de prêts improductifs et à renforcer leurs fonds propres. L'optimisme grandissant concernant les perspectives de croissance japonaises a contribué à relancer le marché des valeurs mobilières, de sorte que la valeur de l'indice boursier Nikkei a plus que doublé par rapport au point bas de 2003 (partie E). Par ailleurs, il semble que la baisse tendancielle des prix des terrains arrive à son terme, en particulier dans les trois principales zones urbaines (partie F). Les prix ont même commencé à augmenter dans certains quartiers de Tokyo. Enfin, l'inflation, mesurée par l'indice de base des prix à la consommation (selon la définition de l'OCDE, qui exclut les produits alimentaires et l'énergie) est devenue positive au premier trimestre de 2006 (graphique 1.3).

Graphique 1.3. **La déflation touche à sa fin**

Variation en pourcentage en glissement annuel



1. L'indice de base japonais des prix à la consommation exclut uniquement les produits alimentaires frais ; l'indice de base de l'OCDE exclut les produits alimentaires et l'énergie.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79 ; ministère de l'Intérieur et des Communications ; Service du gouvernement.

Les perspectives d'évolution jusqu'à fin 2007

Ces évolutions positives devraient permettre à la croissance de la production de se maintenir jusqu'à fin 2007 entre 2 et 2½ pour cent, l'effet d'entraînement induit par la forte

expansion du dernier trimestre 2005 portant le taux de croissance à près de 3 % en 2006 (tableau 1.1). La croissance de la production au premier trimestre 2006, à 3.1 % en rythme annuel corrigé des variations saisonnières, laisse à penser que l'expansion auto-entretenue reste bien engagée. L'amélioration de la situation du marché du travail devrait se traduire par une accélération de la progression des salaires, permettant à la consommation privée de continuer à augmenter au rythme de 1½ pour cent environ. La vigueur des bénéfices des entreprises, conjuguée à l'inversion de la tendance au recul du crédit bancaire, devrait soutenir les dépenses d'investissement des entreprises. En outre, la contribution du secteur extérieur, qui était quasiment nulle en 2005, sera sans doute nettement positive jusqu'à fin 2007. Sur fond de progression du solde des revenus d'investissements, le solde des opérations courantes devrait dépasser 5 % du PIB en 2007.

Cette expansion pourrait être menacée par un certain nombre de risques, qui sont susceptibles de s'accroître au cours de la phase de transition correspondant à l'abandon

Tableau 1.1. **Prévisions économiques à court terme**¹

	2004	2005	2006	2007	2005		2006		2007	
					1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre
Demande et production (en volume)										
Consommation										
Privée	1.9	2.1	1.7	1.6	3.0	2.6	1.4	1.5	1.7	1.7
Publique	2.0	1.7	0.8	0.9	2.4	1.4	0.6	0.5	0.9	1.2
Investissement fixe brut										
Public ²	-8.6	-6.0	-4.1	-4.0	-0.2	-1.2	-5.6	-4.0	-4.0	-4.0
Privé, résidentiel	1.9	-0.7	3.4	0.7	-4.0	3.4	4.6	1.2	0.6	0.5
Privé, non résidentiel	4.9	7.7	4.1	3.1	10.0	5.7	3.0	4.9	2.7	2.0
Formation de stocks ³	-0.2	0.1	0.0	0.0	0.5	-0.3	0.2	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1.5	2.4	1.7	1.4	4.0	2.3	1.4	1.6	1.4	1.3
Exportations de biens et services	13.9	7.0	12.3	9.0	4.2	13.8	13.0	9.5	9.0	8.7
Importations de biens et services	8.5	6.3	4.9	4.2	4.5	7.9	4.0	3.7	4.4	4.5
Exportations nettes ³	0.8	0.2	1.1	0.9	0.0	0.9	1.4	1.0	0.8	0.8
PIB	2.3	2.6	2.8	2.2	3.9	3.2	2.7	2.5	2.2	2.1
Inflation et utilisation des capacités										
Déflateur du PIB	-1.2	-1.3	-0.6	0.5	-1.7	-1.3	-0.8	0.4	0.5	0.7
Déflateur de la consommation privée	-0.7	-0.8	-0.1	0.7	-1.1	-0.5	-0.1	0.5	0.7	0.8
IPC ⁴	0.0	-0.3	0.7	0.8	-0.1	-0.4	1.2	0.6	0.8	1.0
IPC de base ⁴	-0.4	-0.3	0.4	0.8	-0.5	0.1	0.3	0.6	0.8	1.0
Taux de chômage	4.7	4.4	4.0	3.5	4.4	4.4	4.2	3.9	3.6	3.3
Écart de production	-1.9	-0.8	0.5	1.2	-1.2	-0.4	0.2	0.7	1.1	1.4
<i>Pour mémoire :</i>										
Capacité de financement ⁵	-6.3	-5.2	-5.2	-4.7						
Solde primaire net ⁵	-4.9	-3.9	-3.7	-3.0						
Dette brute ⁵	168.1	172.1	175.2	177.3						
Dette nette ⁵	82.2	86.3	89.7	92.0						
Balance courante ⁵	3.7	3.6	4.3	5.5						

1. Taux de change de 113.5 yens pour un dollar – taux du 4 mai 2006 – et prix du pétrole de qualité Brent de 70 USD. Taux de croissance exprimés en taux annuels par rapport à la période précédente.

2. Y compris les entreprises publiques.

3. Contribution à la croissance du PIB.

4. Par rapport au même trimestre de l'année précédente. L'IPC de base est conforme à la définition de l'OCDE (produits alimentaires et énergie exclus).

5. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 79 (mai 2006).

de la politique d'assouplissement quantitatif (voir ci-après). *Premièrement*, une nouvelle appréciation sensible du yen, qui a progressé d'environ 4 % par rapport au dollar entre la décision du 9 mars 2006 mettant un terme à l'assouplissement quantitatif et la fin du mois de mai, tendrait à ralentir la croissance des exportations¹. *Deuxièmement*, il est à craindre que les taux d'intérêt à long terme n'enregistrent une hausse marquée dans le contexte de l'alourdissement de la dette publique japonaise, déjà considérable, et des anticipations des marchés quant à l'évolution future de la politique monétaire.

L'évolution de la situation économique dépend également du dosage des composantes de la politique macroéconomique. En mettant fin à sa stratégie d'assouplissement quantitatif, la Banque du Japon a annoncé qu'elle maintiendrait dans un premier temps ses taux d'intérêt à court terme à zéro (voir ci-après). À la fin de mai, les marchés financiers s'attendaient à ce que la Banque relève les taux d'intérêt à court terme plusieurs fois, tant en 2006 qu'en 2007. Parallèlement, le processus d'assainissement budgétaire se poursuit. Compte tenu des mesures annoncées, l'OCDE prévoit un léger reflux du déficit de l'État en données corrigées des variations cycliques de 5¾ pour cent en 2005 à 5½ pour cent en 2006 (abstraction faite d'un facteur exceptionnel). À la différence des marchés financiers, l'OCDE partait de l'hypothèse que le taux d'intérêt zéro à court terme persisterait en 2007. Le maintien de l'orientation expansionniste de la politique monétaire contribuerait à garantir la disparition définitive de la déflation et favoriserait un assainissement budgétaire plus rapide, ce qui permettrait de stabiliser le ratio d'endettement public plus tôt et à un plus bas niveau. En outre, cela concourrait à préserver la confiance des agents économiques quant à la situation budgétaire de l'État, réduisant du même coup la probabilité d'une augmentation de la prime de risque. À l'inverse, une articulation de la politique macroéconomique donnant la priorité au resserrement monétaire n'offrirait pas de tels avantages, tout en ayant tendance à tirer les taux d'intérêt vers le haut, ce qui aurait un effet préjudiciable tant sur l'activité économique que sur la situation des finances publiques.

Mettre un terme définitif à la déflation dans un nouveau cadre de politique monétaire

L'indice de base des prix à la consommation (selon la définition de l'OCDE, qui exclut les produits alimentaires et l'énergie) est devenu positif au premier trimestre de 2006². La Banque du Japon a mis un terme à la politique d'assouplissement quantitatif qu'elle avait engagée en 2001 pour lutter contre la déflation. Cette mesure a été suivie d'une hausse de 0.25 % du taux d'intérêt à court terme en juillet 2006. Le nouveau cadre de politique monétaire est confronté à un certain nombre d'écueils. La tâche la plus immédiate à accomplir est de remédier au gonflement de la base monétaire, qui est passée de 8 % du PIB en 2001 à 22 % en 2006, tout en préservant la stabilité des marchés financiers. Le deuxième défi consiste à instaurer une plus grande transparence dans l'orientation de la politique monétaire, son objectif se déplaçant progressivement de la disparition de la déflation vers le maintien de la stabilité des prix à long terme. En annonçant qu'il entendait par stabilité des prix un taux d'inflation compris entre 0 et 2 %, le Conseil de politique monétaire a fait un pas dans cette direction. La Banque a toutefois souligné qu'il ne s'agissait pas d'un objectif, puisqu'elle n'est aucunement tenue de maintenir l'inflation dans cette plage. De plus, cet intervalle d'inflation doit être réexaminé chaque année, ce qui réduit son utilité en tant que point d'ancrage des anticipations d'évolution des prix à moyen terme.

La Banque du Japon est également confrontée à une forte incertitude quant au moment et au rythme opportuns pour resserrer la politique monétaire³. D'un côté, en attendant trop longtemps pour mettre un terme au taux zéro, elle aurait risqué de susciter des tensions inflationnistes et de provoquer la formation d'une bulle des prix des actifs. De fait, le taux d'intérêt réel à court terme est devenu négatif tandis que l'inflation entrait en territoire positif. Cette impulsion monétaire se justifie de moins en moins alors que l'économie entre dans sa cinquième année d'expansion consécutive et que des signes d'insuffisance des capacités commencent à se faire jour dans certains secteurs. En outre, la montée des prix de l'immobilier dans le centre de Tokyo fait craindre une bulle des prix des actifs, comme celle qui s'était formée faute d'un resserrement suffisamment rapide de la politique monétaire au cours de la seconde moitié des années 80. D'un autre côté, des pressions déflationnistes subsistent au Japon. Bien que l'indice de base des prix à la consommation japonais, qui n'exclut que les produits alimentaires frais, ait augmenté de 0.5 % en glissement annuel au premier trimestre 2006, l'essentiel de cette hausse était imputable à l'évolution des cours du pétrole. La mesure de l'inflation sous-jacente utilisée par l'OCDE, qui exclut non seulement les produits alimentaires, mais aussi l'énergie, faisait apparaître une augmentation limitée à 0.2 % au premier trimestre 2006. De plus, l'indice implicite des prix du PIB a diminué de 1.2 % (en glissement annuel) au premier trimestre 2006, tandis que l'indice implicite des prix de la consommation privée a reculé de 0.2 %⁴. Il est crucial d'empêcher une résurgence de la déflation, compte tenu de l'impact négatif qu'elle a eu sur l'économie japonaise au cours des dix dernières années.

Le moment et le rythme des hausses des taux courts sont également lourds de conséquences pour les taux d'intérêt à long terme. À la fin de mai (voir plus haut), les marchés financiers s'attendaient à ce que les taux zéro à court terme prennent fin pendant l'été 2006, puis à une série de hausses en 2006 et 2007. Ces anticipations ont influé sur les taux à long terme, le rendement des obligations d'État à dix ans passant de 1.6 à 2 % en mai. C'était la première fois depuis six ans que ce rendement atteignait le niveau de 2 %, même s'il a ensuite reflué quelque peu parallèlement à la baisse des cours des actions. Le taux d'intérêt à long terme devrait probablement continuer à augmenter dans l'avenir, mais un réajustement marqué à la hausse intervenant sur fond de baisse persistante de l'indice implicite des prix du PIB aurait des conséquences négatives sur la situation budgétaire et la sphère réelle de l'économie.

Toute montée des taux d'intérêt affectera également le secteur bancaire, qui joue un rôle crucial dans un système financier japonais centré sur les banques. Comme indiqué précédemment, le crédit bancaire a commencé à augmenter après neuf années de déclin, étayant du même coup l'expansion économique. Toute hausse des taux d'intérêt se répercutera de manière à la fois positive et négative sur les banques. Sur le plan négatif, la baisse des cours des obligations parallèlement à la hausse des taux d'intérêt représente un risque de moins-values pour les établissements bancaires, même si celles-ci peuvent être compensées au moins en partie par des plus-values réalisées sur le marché boursier. Sur le plan positif, la hausse des taux à long terme tend à accroître les marges d'intérêt, au moins temporairement. Toutefois, ces marges d'intérêt restent modestes au Japon, de sorte qu'il est difficile aux banques de rentabiliser leurs activités de prêt. L'étroitesse de ces marges est notamment liée à la concurrence des établissements financiers publics, dont les crédits représentent un cinquième de ceux accordés par leurs homologues privés. Enfin, bien que la solidité globale du secteur bancaire se soit améliorée, il existe une différence très nette entre les grandes banques et les banques régionales.

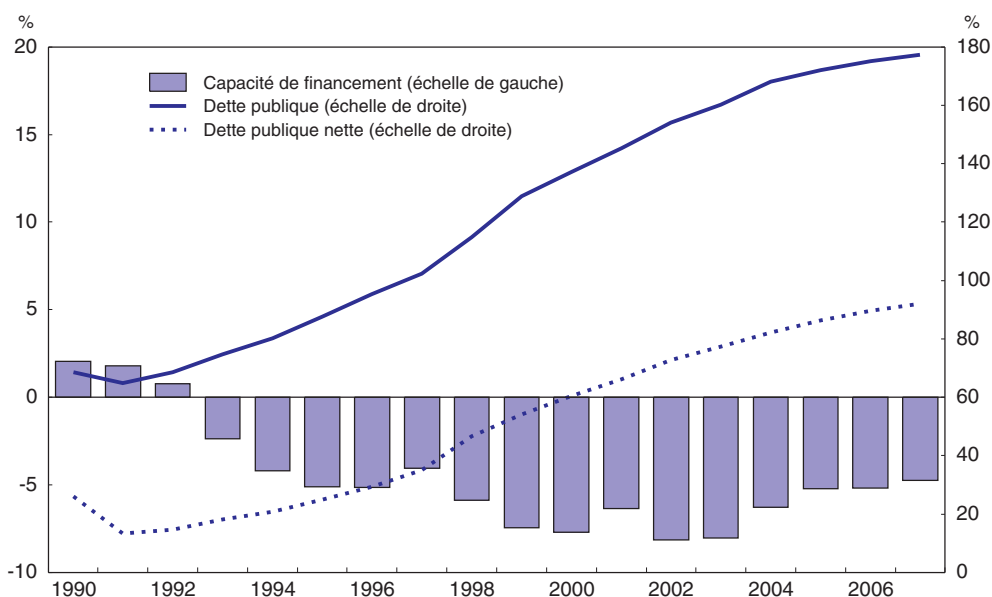
On examinera au chapitre 2 la politique monétaire et la solidité du secteur bancaire, en s'attachant plus particulièrement aux questions suivantes :

- Quelles dispositions devrait prendre la banque centrale pour satisfaire aux impératifs de transparence dans la conduite de la politique monétaire?
- Quel est le rythme approprié de hausse des taux d'intérêt?
- Comment limiter le risque d'un ajustement à la hausse prématuré des taux d'intérêt à long terme?
- Quelles initiatives permettraient de renforcer la solidité financière du secteur bancaire et de favoriser le redressement du crédit bancaire?

Progresser sur la voie de l'assainissement budgétaire à moyen terme

Il est de plus en plus urgent que des progrès soient accomplis sur la voie de l'assainissement budgétaire, dans la mesure où la dette publique brute a franchi la barre des 170 % du PIB (graphique 1.4), soit le plus haut niveau jamais atteint dans la zone OCDE. Les efforts de maîtrise des dépenses publiques ont contribué à faire retomber le déficit des administrations publiques d'un pic de 8.2 % du PIB en 2002 à un niveau estimé à 5½ pour cent en 2006 (abstraction faite d'un facteur exceptionnel⁵). Néanmoins, la moitié environ de ce recul était imputable à des facteurs conjoncturels, ce qui laisse à penser que l'assainissement des finances publiques pourrait être menacé en cas de récession économique. De surcroît, l'impact du gonflement de la dette a été occulté jusqu'ici par la faiblesse des taux d'intérêt à long terme, qui a entraîné un allègement de la charge d'intérêts des administrations publiques en termes absolus au cours des quinze dernières années⁶. Les facteurs exceptionnels maintenant les taux d'intérêt à long terme à un bas niveau – tels que la politique d'assouplissement quantitatif de la Banque du Japon et le taux d'intérêt zéro, l'aversion des investisseurs pour le risque et la persistance

Graphique 1.4. **La situation budgétaire du Japon**
Ensemble des administrations publiques, en pourcentage du PIB¹



1. Estimations de l'OCDE pour 2005, 2006 et 2007.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

d'anticipations déflationnistes – sont en train de disparaître. En outre, la probabilité d'une augmentation de la prime de risque sur les titres de la dette publique s'accroît tandis que le ratio d'endettement de l'État continue à grimper vers des sommets inconnus.

Les *Réformes et Perspectives économiques et budgétaires à moyen terme* de 2002 ont fixé l'objectif d'un budget primaire en excédent au début des années 2010⁷. Le but initial des *Réformes et Perspectives* consistant à geler les dépenses publiques en pourcentage du PIB jusqu'à fin 2006 a été atteint, en partie grâce à des réductions sensibles des investissements publics. De fait, ces dépenses sont passées de 39 % du produit intérieur brut au cours de l'année civile 2002 à un niveau estimé à 37 % du PIB pour l'année civile 2006. Néanmoins, il sera de plus en plus difficile de réduire encore les dépenses publiques en pourcentage du PIB au cours des années à venir. *Premièrement*, le vieillissement démographique exerce des pressions à la hausse sur les dépenses de retraite et de santé. *Deuxièmement*, l'investissement public exprimé en proportion du PIB a reflué vers la moyenne de l'OCDE. Compte tenu de la nécessité d'entretenir l'infrastructure existante, et aussi d'investir dans des projets améliorant la croissance, les possibilités de nouvelles coupes dans les investissements publics s'amenuisent. *Troisièmement*, les économies potentielles liées à l'objectif de création d'une « administration compacte et efficace » risquent d'être limitées par le fait que le niveau de l'emploi public est déjà relativement faible en termes de comparaison internationale.

Étant donné les pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses, il est peu probable que des coupes dans les dépenses suffisent pour obtenir l'amélioration nécessaire du solde budgétaire. Des mesures s'imposent donc également pour accroître les recettes de l'État. Néanmoins, l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et celle de l'impôt sur les sociétés sont relativement étroites, et le taux d'imposition de droit commun appliqué aux sociétés compte parmi les plus élevés dans la zone OCDE. Le taux de l'impôt sur la consommation – qui s'établit à 5 % – est faible par rapport à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE, mais une hausse sensible risquerait d'avoir des conséquences négatives du point de vue de l'inégalité des revenus, qui s'est nettement accentuée au cours des vingt dernières années.

Le chapitre 3 sera consacré aux enjeux de la politique budgétaire, et plus particulièrement aux questions suivantes :

- À quel niveau doit être porté l'excédent budgétaire primaire pour stabiliser le ratio de la dette publique, et dans quels délais?
- Comment le gouvernement peut-il préserver la confiance des agents économiques à l'égard de son programme d'assainissement budgétaire et éviter une hausse de la prime de risque tandis que la dette publique continue d'augmenter?
- Comment maîtriser les dépenses malgré le vieillissement démographique pour réduire le déficit budgétaire et limiter la nécessité d'alourdir la pression fiscale?
- Quelle est la meilleure stratégie pour accroître les recettes de l'État?

Faire face à l'accentuation des inégalités de revenu et de la pauvreté

L'égalité sociale a été une des valeurs essentielles du développement économique japonais d'après-guerre. Le sentiment que le revenu et la fortune étaient répartis de manière équitable et égale a contribué à la cohésion sociale. De fait, les trois quarts des Japonais estiment faire partie de la classe moyenne. Mais l'inégalité et la pauvreté ont eu tendance à s'accroître ces dernières années. Depuis le milieu des années 80, le coefficient

de Gini – indicateur global de l'inégalité des revenus – a augmenté de plus de 11 % d'après l'*Enquête sur la redistribution des revenus* réalisée au Japon. Selon une étude de l'OCDE présentant une comparaison internationale de la distribution des revenus à partir de sources de données nationales (Förster et Mira d'Ercole, 2005), le coefficient de Gini correspondant à la population japonaise d'âge actif, qui se situait en deçà de la moyenne de l'OCDE au milieu des années 80, l'avait dépassée en 2000. D'autres indicateurs, tels que l'augmentation du ratio entre le quintile supérieur et le quintile inférieur de revenu, font ressortir des résultats similaires. Dans la mesure où la cause de ces évolutions est souvent imputée à l'adoption de réformes axées sur le marché⁸, l'accentuation des inégalités de revenu menace de saper l'adhésion de la population aux réformes.

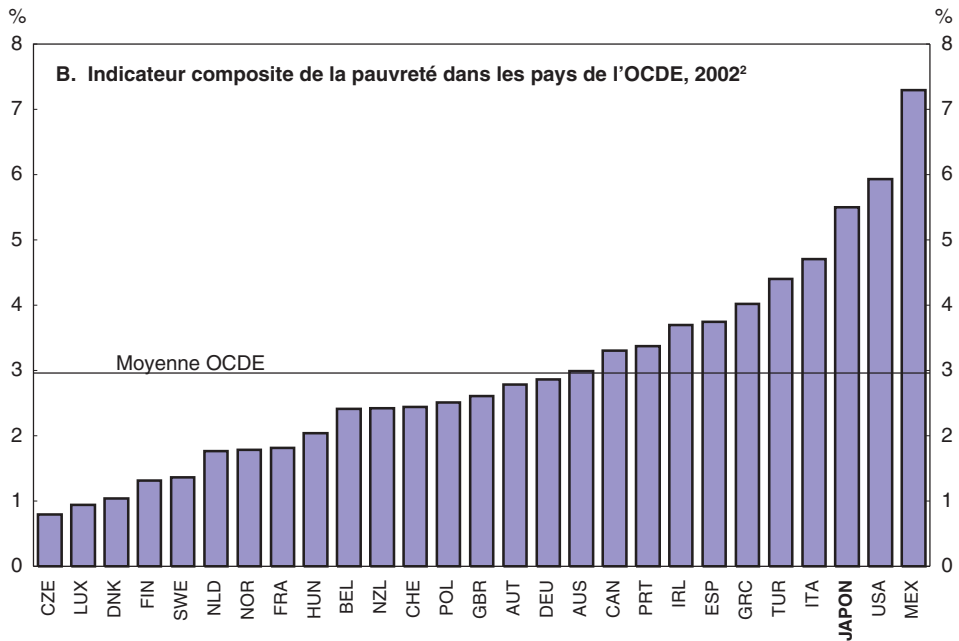
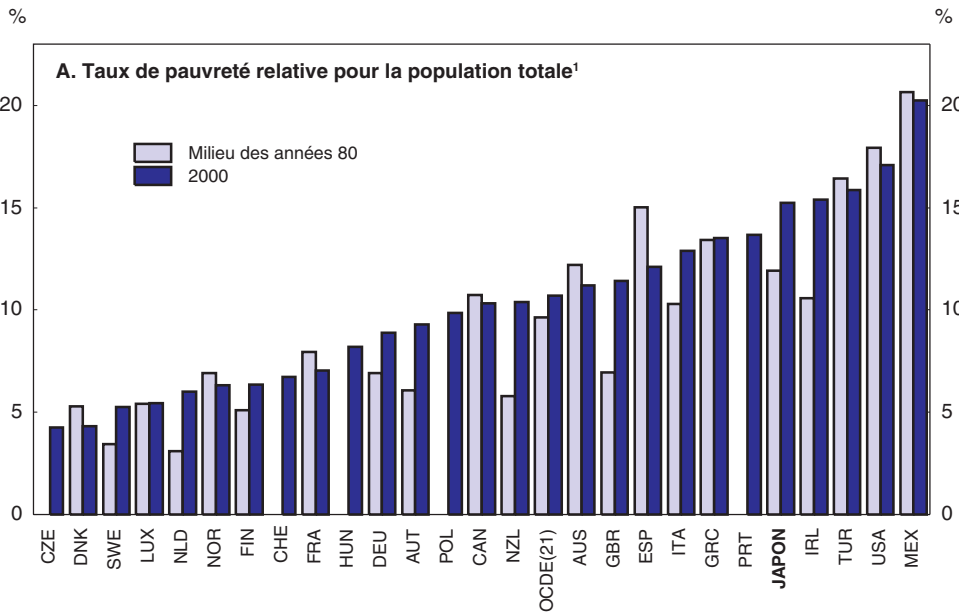
La montée des inégalités s'explique par la diminution des revenus dans la frange inférieure de la distribution, qui se traduit par une augmentation marquée de la pauvreté. D'après l'étude de l'OCDE, le Japon est le seul de ses pays membres qui ait enregistré une progression de la pauvreté absolue entre le milieu des années 80 et 2000. Parallèlement, le taux de pauvreté relative – définie par un revenu inférieur à la moitié du revenu médian – s'est sensiblement accru, faisant passer le Japon au cinquième rang des pays de l'OCDE classés à l'aune de cet indicateur (graphique 1.5). En outre, les revenus des personnes en situation de pauvreté relative sont bas ; si l'on considère l'ampleur des transferts de revenus qui seraient nécessaires pour hisser tous les pauvres au niveau du seuil de 50 % du revenu disponible équivalent médian, le Japon arrive en troisième position parmi les pays de l'OCDE classés par ordre décroissant (partie B). Plus de la moitié des parents isolés se trouvent en situation de pauvreté relative, qu'ils occupent ou non un emploi, ce qui se traduit par un taux élevé de pauvreté chez les enfants, qui s'établit à 14,3 % alors que la moyenne de l'OCDE est de 12,2 %. Il est à craindre que la pauvreté ne se transmette d'une génération à l'autre, notamment dans la mesure où une forte proportion du coût des études est assumée par le secteur privé. De fait, l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) met en évidence une stratification croissante des résultats des jeunes scolarisés au Japon.

L'accentuation des inégalités et de la pauvreté a été accompagnée – et probablement alimentée – par une dualisation croissante du marché du travail. Ainsi, la part des travailleurs non réguliers est passée de 19 à 30 % des salariés au cours des dix dernières années. Outre le fait que leurs salaires sont plus faibles, ces actifs occupent des emplois précaires et leur couverture sociale est plus restreinte. De surcroît, ils ont un accès plus limité à la formation en entreprise, ce qui a des répercussions négatives sur le développement de leur capital humain, ainsi que sur le potentiel de croissance du Japon.

Le chapitre 4 abordera le débat concernant la distribution des revenus et la pauvreté relative, et s'efforcera plus spécialement de répondre aux questions suivantes :

- À quels facteurs est imputable l'accentuation de l'inégalité des revenus et de la pauvreté ces dernières années ?
- Dans quelle mesure l'accroissement des inégalités est-il directement lié à l'évolution du marché du travail, et comment la tendance à la hausse de la proportion de travailleurs non réguliers pourrait-elle être inversée ?
- Comment optimiser les dépenses sociales publiques pour réduire les inégalités de revenu et la pauvreté ?

Graphique 1.5. **Pauvreté relative dans certains pays de l'OCDE**



1. Le taux de pauvreté représente la part des personnes dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.
2. Cet indicateur composite est égal au taux de pauvreté, multiplié par l'écart de pauvreté. Il mesure le transfert de revenus qui serait nécessaire pour que tous les pauvres atteignent le seuil de pauvreté de 50 % du revenu médian équivalent disponible. Il est exprimé en pourcentage du revenu disponible total des ménages.

Source : Forster et Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 22.

Stimuler la croissance de la productivité en améliorant le système d'innovation

Une croissance économique vigoureuse contribuerait à redresser la situation budgétaire et à remédier à la disparité grandissante des revenus. La décennie perdue japonaise est due en partie à la baisse de son taux de croissance potentielle, qui est passé de 4 % à la fin des années 80 à 1½ pour cent environ depuis le milieu des années 90. D'après les dernières estimations de l'OCDE, ce taux devrait rester aux alentours de ce niveau au cours de la période 2003-12 (tableau 1.2). Il convient de noter que la faiblesse de la demande tend à introduire un biais par défaut dans les estimations de la productivité tendancielle de la main-d'œuvre et, partant, de la production potentielle. Néanmoins, la croissance de la productivité potentielle de la main-d'œuvre sur la période 2003-07 au Japon – estimée à 1.8 % – est légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. En outre, l'OCDE table sur son accélération à 2.2 % au cours de la période 2008-12, grâce à un renforcement de l'accumulation de capital au cours de la phase d'expansion actuelle.

Tableau 1.2. **Croissance économique potentielle dans certains pays de l'OCDE**

Moyenne annuelle, points de pourcentage pour l'ensemble de l'économie

Croissance potentielle du PIB	Croissance potentielle de la productivité du travail (production par salarié)		Croissance potentielle de l'emploi		Composantes de la croissance potentielle de l'emploi ¹							
					Taux tendanciel d'activité		Population d'âge actif		Chômage structurel ²			
	2003-07	2008-12	2003-07	2008-12	2003-07	2008-12	2003-07	2008-12	2003-07	2008-12		
Australie	3.4	2.9	1.7	2.1	1.6	0.8	0.1	0.0	1.3	0.8	0.2	0.0
Autriche	2.3	2.0	1.6	1.7	0.7	0.3	0.1	0.1	0.6	0.2	0.0	0.0
Belgique	1.9	1.8	1.3	1.7	0.6	0.1	0.3	0.0	0.4	0.1	0.0	0.0
Canada	3.0	2.5	1.4	1.9	1.6	0.6	0.3	0.0	1.2	0.7	0.1	0.0
Danemark	1.7	1.4	1.7	1.6	0.0	-0.2	-0.1	-0.1	0.1	-0.1	0.0	0.0
Finlande	2.5	1.7	2.2	2.3	0.3	-0.6	0.0	-0.3	0.2	-0.3	0.2	0.0
France	2.0	1.8	1.4	1.8	0.6	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1	0.0
Allemagne	1.5	1.7	1.2	1.6	0.2	0.1	0.5	0.2	-0.3	-0.1	0.0	0.0
Grèce	3.9	3.3	3.0	2.9	0.8	0.3	0.6	0.4	0.2	-0.1	0.1	0.0
Islande	3.6	2.6	2.7	1.8	0.9	0.8	0.0	0.0	0.9	0.8	0.0	0.0
Irlande	5.3	3.7	2.2	2.0	3.0	1.6	0.7	0.4	2.0	1.2	0.2	0.0
Italie	1.3	1.1	0.8	1.3	0.4	-0.2	0.4	0.2	-0.1	-0.4	0.2	0.0
Japon	1.5	1.4	1.8	2.2	-0.3	-0.7	0.2	0.2	-0.5	-0.9	0.0	0.0
Pays-Bas	1.8	1.8	1.2	1.5	0.6	0.3	0.2	0.2	0.4	0.1	0.0	0.0
Nouvelle-Zélande	3.2	2.4	1.1	1.7	2.0	0.7	0.3	0.0	1.4	0.6	0.3	0.0
Norvège ³	2.9	2.6	2.1	2.1	0.9	0.4	0.0	0.0	0.9	0.4	0.0	0.0
Espagne	3.2	2.5	0.4	1.2	2.8	1.3	0.8	0.2	1.7	1.0	0.4	0.1
Suède	2.5	2.2	2.2	2.2	0.3	0.0	-0.1	-0.1	0.6	0.0	-0.1	0.0
Suisse	1.5	1.7	0.7	1.4	0.8	0.3	0.1	0.2	0.7	0.0	0.0	0.0
Royaume-Uni	2.7	2.4	1.9	2.1	0.8	0.3	0.0	0.0	0.7	0.3	0.0	0.0
États-Unis	3.0	3.1	2.3	2.1	0.7	1.0	-0.5	-0.1	1.2	1.1	0.0	0.0
Zone euro	1.9	1.8	1.2	1.6	0.8	0.1	0.6	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0
Total OCDE	2.4	2.4	1.7	1.9	0.7	0.4	0.1	0.0	0.8	0.6	0.0	0.0

1. Contribution en points de pourcentage à la croissance potentielle de l'emploi.

2. Estimation du taux structurel de chômage se fondant sur les concepts et méthodes qui sont exposés dans « Révision des indicateurs du chômage structurel de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 68, 2000.

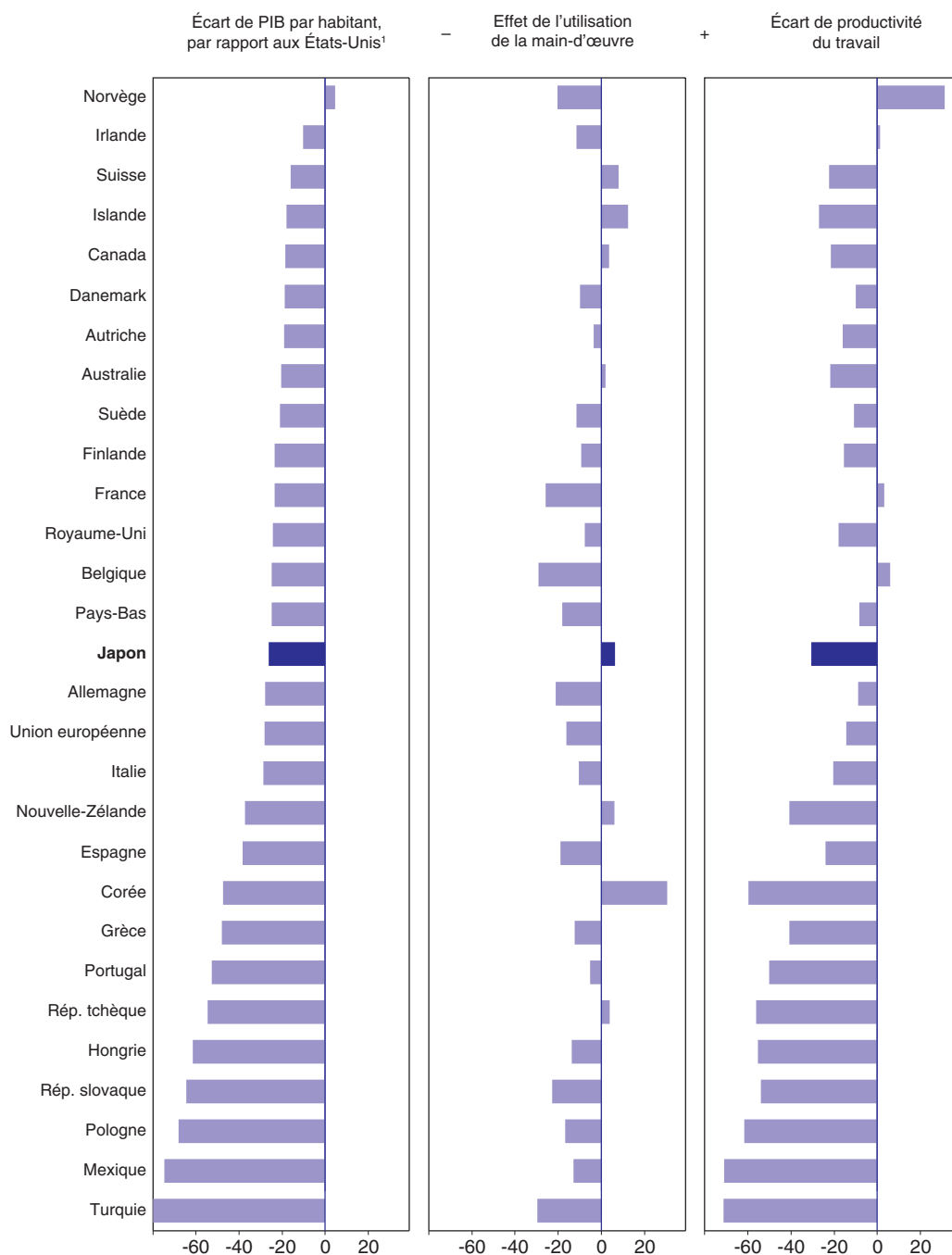
3. À l'exclusion du secteur pétrolier.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

Malgré les perspectives d'évolution positives de la productivité de la main-d'œuvre, les tendances démographiques observées au Japon limitent considérablement sa croissance potentielle. Ainsi, une contribution négative forte et grandissante de la croissance potentielle de l'emploi entre 2003 et 2012, malgré l'augmentation anticipée du taux d'activité, devrait réduire le taux estimé de croissance potentielle du Japon à 1½ pour cent durant cette période, soit nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE, évaluée à 2½ pour cent. La cause essentielle de ce phénomène réside dans le déclin accéléré de la population d'âge actif, qui ampute la croissance potentielle de l'emploi de près d'un point de pourcentage par an sur la période 2008-12.

L'estimation de l'OCDE d'une croissance potentielle de 1.4 % de 2008 à 2012 est inférieure au taux de croissance du PIB réel de 1¾ pour cent retenu dans la *Prévision de référence des Réformes et Perspectives* précédemment évoquées⁹. Il semble exister des marges d'accroissement des gains de productivité de la main-d'œuvre, étant donné l'ampleur de l'écart qui s'est creusé ces dernières années entre le Japon et les pays aux revenus les plus élevés. Ainsi, le rapport entre le revenu par habitant du Japon et celui des États-Unis est tombé d'un sommet de 85 %, correspondant à l'éclatement de la bulle au début des années 90, à 74 % en 2004 (graphique 1.6). Le Japon étant l'un des rares pays dont le taux d'utilisation de la main-d'œuvre est supérieur à celui des États-Unis, l'écart de revenu entre ces deux économies est intégralement imputable aux différences de productivité de la main-d'œuvre. De fait, la productivité horaire du travail du Japon est inférieure de 31 % à celle des États-Unis, ce qui représente l'écart le plus important observé entre grands pays industriels, laissant à penser qu'il existe des marges considérables d'accélération de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre qui permettraient de réduire cette disparité. Par ailleurs, il est possible d'accroître le taux d'activité, notamment chez les femmes, et de renforcer du même coup la croissance de la production tout en réduisant l'écart de revenu (voir le chapitre 6)¹⁰.

Toute nouvelle accélération du rythme de croissance de la productivité de la main-d'œuvre dépendra en partie de l'augmentation du rendement de l'investissement dans l'innovation. En effet, les produits nouveaux ou améliorés – ainsi que les manières nouvelles et plus efficaces de les produire – constituent de longue date le moteur de la croissance économique. Les investissements dans le savoir ont sensiblement augmenté au Japon au cours des années 90, malgré la stagnation de l'économie, le plaçant dans le peloton de tête des pays de l'OCDE à en juger par un certain nombre d'indicateurs. Néanmoins, l'efficacité des dépenses de recherche-développement (R-D) a diminué selon diverses études. Le fait que le Japon ne tire pas pleinement parti de ses investissements considérables et croissants dans le savoir reflète les difficultés inhérentes au passage d'une démarche de « rattrapage » à une approche plus créative de l'innovation. En outre, les conditions cadres se caractérisent par de graves lacunes, qui ont une incidence négative sur l'innovation. Selon une étude économétrique consacrée aux facteurs explicatifs de l'évolution de l'intensité de R-D du secteur des entreprises au cours des années 90, les conditions cadres se caractérisaient au Japon par une forte contribution négative (graphique 1.7). Outre le fait qu'ils réduisaient l'intensité de R-D, les problèmes liés aux conditions cadres affectaient également la qualité de ces investissements.

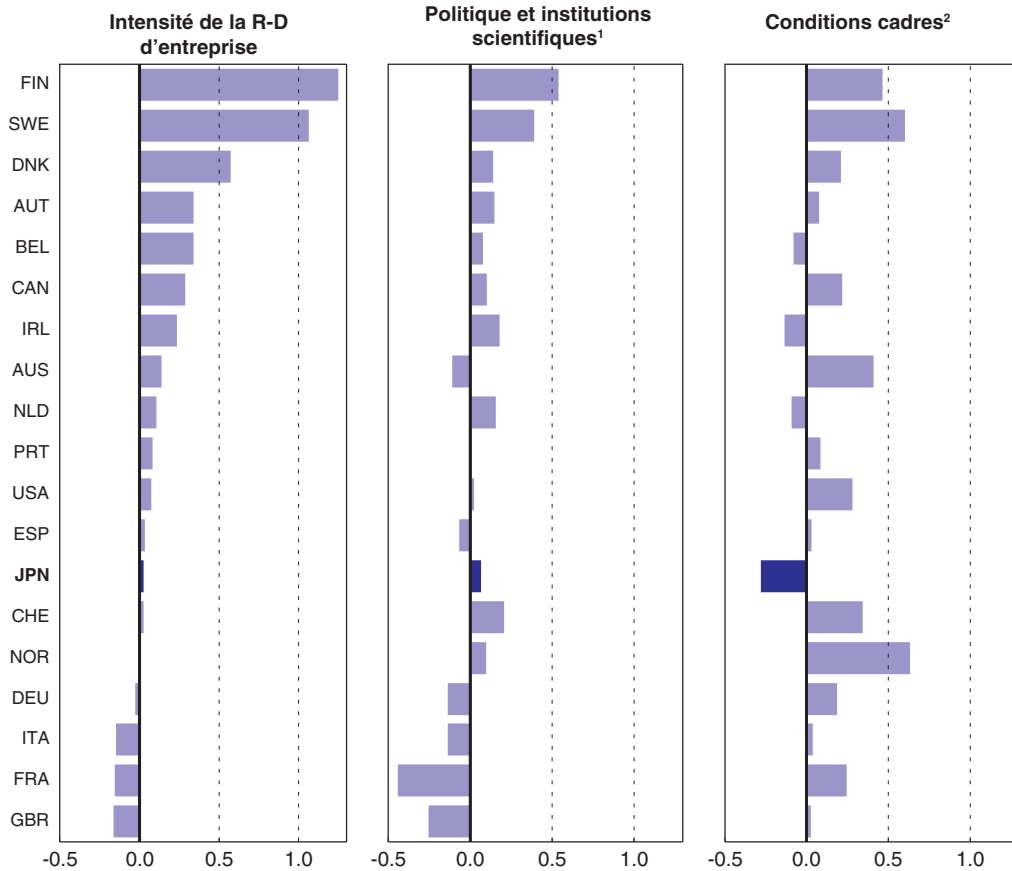
Graphique 1.6. **Les causes des écarts de revenu**Écart de PIB par personne exprimé en pourcentage et en USD (taux de change à PPA)
par rapport aux États-Unis, 2004

1. L'écart de PIB par habitant est égal à la somme des deux éléments indiqués. L'effet de l'utilisation de la main-d'œuvre est calculé sur la base du nombre total d'heures travaillées par habitant. La productivité prise en compte est la productivité horaire.

Source : OCDE (2006), *Réformes économiques : Objectif croissance*.

Graphique 1.7. L'impact de la politique scientifique et des conditions cadres sur les dépenses de R-D

Différentiel d'intensité de la R D (en points de pourcentage) entre 1991 et 2000



1. La politique scientifique couvre les incitations fiscales à la R-D, les subventions en faveur de la R-D privée, le financement par les entreprises de la R-D non commerciale, l'intensité de la R-D non commerciale, les droits de propriété intellectuelle et la capacité d'absorption (capacité de compréhension et d'utilisation du savoir étranger).
2. Les conditions cadres couvrent les facteurs financiers, les taux d'intérêt réels, l'exposition à l'étranger (stock étranger de R-D et ouverture), la pénétration des importations, la réglementation des marchés de produits, la législation protectrice de l'emploi, le capital humain et le salaire moyen dans l'ensemble de l'économie intérieure.

Source : Jaumotte et Pain (2005), *Innovation in the Business Sector*.

On verra au chapitre 5 comment le système national d'innovation pourrait être amélioré du point de vue des conditions cadres et de la politique de R-D :

- Comment resserrer les liens entre le secteur des entreprises et les organismes publics de recherche? Le secteur des entreprises n'a en effet financé que 1 % de la recherche universitaire en 2002. En outre, la mobilité de la main-d'œuvre reste très limitée, puisque 0.3 % seulement des chercheurs travaillant dans les universités ont intégré des organismes de recherche d'entreprises ou d'État en 2003.
- Comment améliorer la coopération internationale pour la R-D? D'après les statistiques relatives aux brevets, le Japon arrive au dernier rang des pays de l'OCDE en termes de propriété étrangère d'inventions de résidents ainsi que de propriété d'inventions réalisées par des non-résidents.

- Comment améliorer les résultats du système d'enseignement? Les jeunes Japonais reculent dans le classement établi sur la base des tests normalisés internationaux.
- Comment encourager les activités impliquant une prise de risque? Pour les investissements en capital-risque exprimés en pourcentage du PIB, le Japon se classe à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE, et la proportion de ces investissements ayant lieu au stade du démarrage est faible. En outre, le pourcentage des investissements en capital-risque réalisés dans les secteurs de haute technologie est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE.
- Quelles mesures s'imposent pour améliorer la réglementation des marchés de produits? Selon l'indicateur de l'OCDE, le Japon se classe en position médiane parmi les pays membres, ce qui implique qu'il conviendrait de renforcer les pressions concurrentielles afin de favoriser la création et la diffusion des connaissances.
- Comment accroître le poids relatif du secteur des services dans la R-D? Les services ne représentent que 8 % de la R-D du secteur des entreprises, soit la proportion la plus basse de la zone OCDE. Le gouvernement a également tendance à favoriser le secteur manufacturier.

Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale afin qu'il tire plus pleinement avantage de la mondialisation

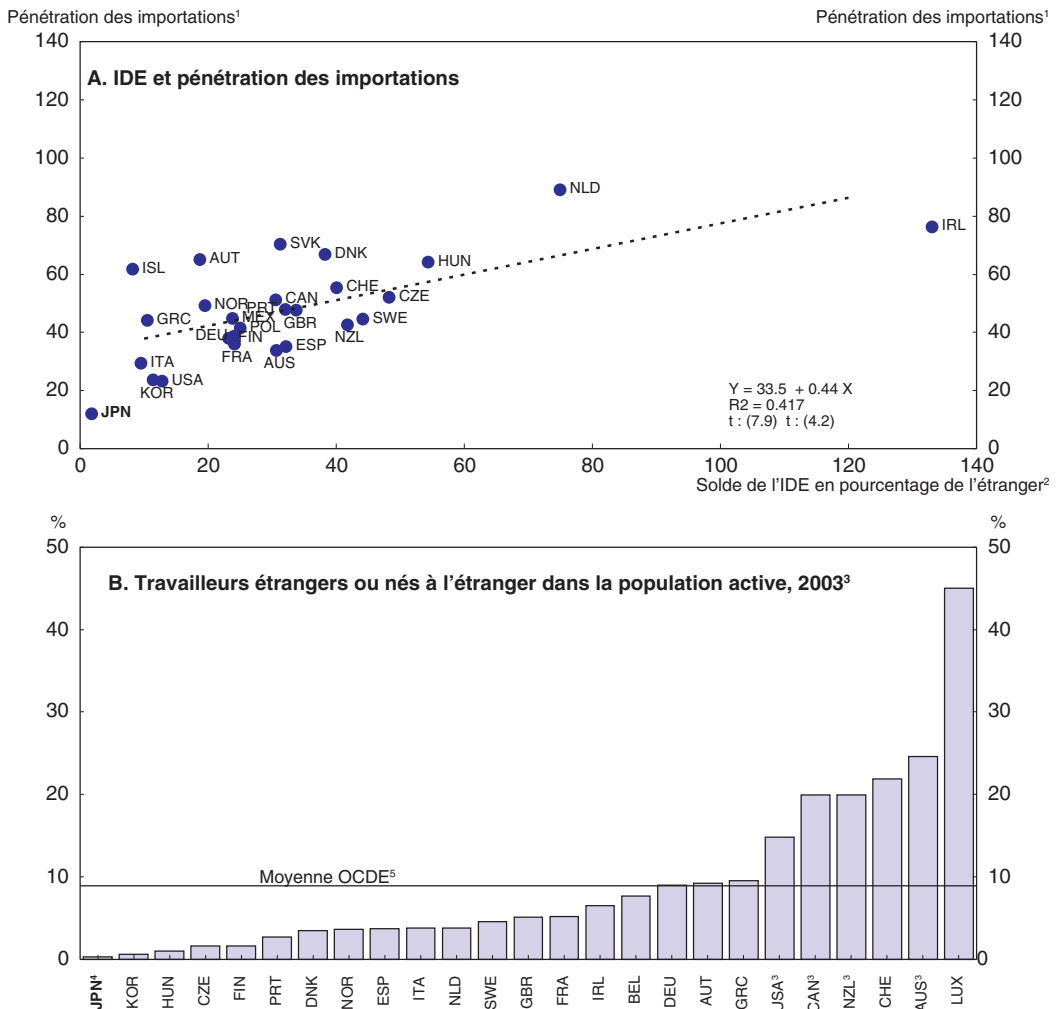
Une autre voie pouvant être empruntée pour renforcer la croissance potentielle consisterait à resserrer les liens du Japon avec l'économie mondiale, en accroissant les entrées de biens et services, d'investissement direct étranger (IDE), de main-d'œuvre étrangère et de technologies en provenance des autres pays. L'intégration du Japon dans l'économie mondiale s'est accentuée ces dernières années, reflétant en partie les progrès accomplis en termes de réduction des obstacles, tant explicites qu'implicites, aux échanges et aux entrées d'IDE. En outre, la montée en puissance économique de la Chine au niveau international a un effet positif sensible sur l'intégration du Japon dans l'économie mondiale. Celui-ci n'en reste pas moins relativement isolé, puisqu'il affiche le plus faible taux de pénétration des importations de la zone OCDE (graphique 1.8). De fait, le niveau des importations est étonnamment bas, même en tenant compte de la taille du pays, des coûts de transport et du revenu par habitant, même si d'autres facteurs économiques peuvent jouer. Par ailleurs, l'encours d'investissements directs de l'étranger – qui ne représente que 2 % du PIB – est le plus modeste des pays de l'OCDE, et cette faiblesse limite l'ampleur des échanges intragroupe.

Le Japon affiche également la proportion de travailleurs étrangers dans l'emploi total la plus faible de la zone OCDE (partie B). Or, les restrictions concernant l'entrée de travailleurs étrangers dotés de qualifications requises par les entreprises multinationales peuvent avoir un effet dissuasif sur les entrées d'IDE¹¹. Qui plus est, la faible proportion de travailleurs étrangers pose également problème en raison de la diminution rapide de la population d'âge actif, et elle contribue à des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs, tels que les soins de longue durée aux personnes âgées.

Nous examinerons au chapitre 6 les mesures qui pourraient être prises pour renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale, en nous efforçant de répondre aux questions suivantes :

- Comment accroître l'ouverture du Japon aux importations?
- Comment rendre le Japon plus attractif pour l'IDE?

Graphique 1.8. Indicateurs de l'intégration du Japon dans l'économie mondiale



1. Importations de produits manufacturés en pourcentage de la demande intérieure en 2003.
2. Stock d'IDE en provenance de l'étranger en pourcentage du PIB en 2002.
3. Les données pour l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande concernent les travailleurs nés à l'étranger. La source des données est l'enquête sur la population active ou le recensement de la population active, sauf pour la Corée, la Hongrie, l'Italie et le Japon, la source étant alors constituée par les permis de travail.
4. Résidents étrangers ayant un permis de travail. À l'exclusion des résidents permanents et de longue durée, qui ne sont soumis à aucune restriction pour l'exercice d'un emploi.
5. Moyenne non pondérée de 25 pays pris en compte dans le graphique.

Source : OCDE (2005a), *Indicateurs économiques de la mondialisation* et OCDE (2004), *Tendances des migrations internationales* : SOPEMI, édition 2004.

- une augmentation des entrées de main-d'œuvre étrangère est-elle nécessaire, compte tenu de la diminution de la population d'âge actif au Japon ?

Conclusion

Le Japon a réalisé des progrès sensibles depuis l'époque où la dérouté des marchés financiers et la chute des prix menaçaient sérieusement de le faire basculer dans une spirale déflationniste. Ce renversement de tendance est attribuable à une conjoncture internationale favorable, dynamisée par la montée en puissance économique de la Chine, et aux efforts de restructuration déployés dans les secteurs des entreprises et de la finance.

Les réformes structurelles engagées par le gouvernement, dont une synthèse figure à l'annexe 1.A1, ont également apporté leur pierre à l'édifice. Néanmoins, le Japon reste confronté à un certain nombre de problèmes, auxquels il lui faudra remédier pour pouvoir entretenir son expansion économique à moyen terme et améliorer le niveau de vie de ses habitants. Dans les chapitres suivants, nous analysons les difficultés mises en évidence dans cette présentation introductive et nous formulerons des recommandations précises en vue d'aider les pouvoirs publics à y faire face.

Notes

1. À ce stade, le taux de change – 112.7 yens pour un dollar – se situait encore dans un intervalle de $\pm 1\%$ de part et d'autre du cours de 113.5 yens pour un dollar retenu comme hypothèse dans les prévisions.
2. L'indicateur japonais de l'inflation de base (qui exclut uniquement les produits alimentaires frais) a augmenté de 0.1 % en glissement annuel au dernier trimestre de 2005.
3. Avant juillet 2006, c'est en août 2000 que la Banque du Japon avait procédé à sa dernière hausse de taux d'intérêt, lorsqu'elle avait mis fin à la politique de taux zéro introduite en 1999. Or, elle avait fait machine arrière six mois plus tard, après que l'activité économique eut brusquement ralenti au second semestre 2000.
4. Voir l'*Étude économique* de 2005 de l'OCDE sur le Japon pour un examen des différents indicateurs d'inflation. On notera que la baisse du déflateur du PIB est influencée par les prix du pétrole.
5. Ce facteur, le « Daiko Henjo », tient à la reprise par l'État d'une partie des régimes de retraite gérés par les fonds de pension d'entreprise. Il s'est traduit par une réduction du déficit de 0.1 point de PIB en 2003, 1.2 point en 2004 et 0.4 point au premier trimestre 2005, dans l'optique des comptes nationaux. Dans le budget de l'État, l'impact de ce transfert est estimé à 0.7 point de PIB pour l'exercice 2005 et à 0.1 point pour l'exercice 2006.
6. Tant en 2004 qu'en 2005, les versements d'intérêts des administrations publiques ont été inférieurs de 20 % environ à leur niveau de 1992 en termes nominaux, alors que le ratio d'endettement public était deux fois plus faible à ce moment-là.
7. Cet objectif a été défini pour le budget primaire (c'est-à-dire hors charge d'intérêts nette) de l'administration centrale et des collectivités locales. La *Prévision de référence*, publiée par le Service du gouvernement en même temps que les *Réformes et Perspectives* comporte un calcul mécanique du sentier d'assainissement budgétaire. Dans le cadre de la révision de 2006 de la *Prévision de référence*, un solde budgétaire primaire nul est envisagé pour l'exercice 2011, dernière année de la période couverte.
8. Voir par exemple l'entretien accordé au *Nihon Keizai Shimbun* par le professeur Tachibanaki, 10 février 2006.
9. Taux moyen entre les exercices 2006 et 2011 (année où le budget primaire s'équilibre) dans le « scénario de base » de la *Prévision de référence*.
10. En termes de taux d'activité et de taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 64 ans, le Japon se situe au deuxième rang des pays de l'OCDE classés par ordre décroissant, et ces deux indicateurs y sont restés relativement stables par rapport à l'évolution observée dans d'autres pays membres (voir l'*Étude économique* de 2005 sur le Japon). En outre, le Japon se classe en quatrième position pour le taux d'activité des individus âgés de 65 à 74 ans. Cela tient notamment au fait que le système public de retraite ne comporte pas d'incitations à la cessation d'activité aussi fortes que celles existant dans d'autres pays de l'OCDE. Néanmoins, le fait que les prestations de retraite soient versées sous conditions de ressources dans la tranche d'âge 60-69 ans peut encourager le travail à temps partiel, étant donné que les salariés dont le temps de travail est inférieur à trois quarts du nombre normal d'heures ou de jours travaillés ne sont pas soumis à ce critère de revenu. Selon une enquête réalisée en 2000, un cinquième des personnes âgées de 60 à 64 ans avaient choisi de ne pas exercer un emploi ou réduit leur temps de travail pour éviter une suspension de leurs prestations de retraite.
11. La « Stratégie économique face à la mondialisation » du gouvernement, qui est examinée dans le chapitre 6, mentionne la nécessité d'« améliorer [le] système de contrôle de l'immigration en vue de l'augmentation des ressources humaines hautement qualifiées autorisées à entrer dans le pays ».

Bibliographie

- D'Addio, Anna et Marco Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 27, Paris.
- Förster, Michael et Marco Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 22, Paris.
- Jaumotte, F. (2003), « Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, 2003, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the business sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, Paris.
- OCDE (2004), *Tendances des migrations internationales*, SOPEMI, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Mesurer la mondialisation – Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

Cette annexe offre une vue d'ensemble des suites données aux recommandations de politique structurelle formulées dans l'*Étude économique* de l'OCDE de 2005 sur le Japon. Les recommandations faites dans la présente *Étude* figurent dans les encadrés qui se trouvent à la fin des différents chapitres.

Recommandations de l'Étude de 2005	Mesures prises ou proposées par les autorités
A. Consolider le secteur bancaire	
Les autorités de tutelle devraient maintenir les pressions exercées sur le secteur bancaire afin qu'il réduise ses créances improductives et renforce ses fonds propres.	Le ratio entre créances improductives et encours totaux des grandes banques est tombé de 8.4 % en mars 2002 à 1.8 % en mars 2006. Leur ratio de solvabilité ajusté – tel que calculé par le Secrétariat de l'OCDE hors actifs fiscaux différés et financements publics – est passé de 6.7 à 9.7 % depuis mars 2003.
Il faudrait supprimer les lignes directrices concernant les prêts aux petites et moyennes entreprises (PME). Les autorités devraient également prendre des mesures spécifiques de réduction des créances improductives, similaires à celles applicables aux grandes banques, et faire preuve de prudence en mettant en œuvre le nouveau dispositif d'injection de capitaux publics dans les banques régionales, de manière à éviter des problèmes d'aléa moral et des coûts budgétaires élevés.	Aucune mesure n'a été prise concernant les lignes directrices relatives aux PME. Le nouveau dispositif d'injection de capitaux publics dans les banques régionales n'a pas encore été mis en œuvre.
B. Optimiser la décentralisation du secteur public	
Renforcer la capacité et l'incitation 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 poursuivre la réforme du système de dotations budgétaires (taxes d'affectation locale, TAL) et, éventuellement, fournir une assistance juridique et comptable aux collectivités locales.	Les regroupements de communes ont été essentiellement favorisés par le biais d'aides budgétaires. En conséquence, le nombre des communes a diminué de 3 100 en 2004 à 1 820 en avril 2006. L'État poursuivra cette politique d'aide budgétaire en application de la nouvelle loi sur les regroupements de communes, qui est entrée en vigueur le 1 ^{er} avril 2006.
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 ressources et la gestion opérationnelle. Les normes relatives à la rémunération des salariés des collectivités locales devraient également être revues, afin de permettre une différenciation des niveaux de rémunération suivant les régions.	Le gouvernement a défini en 2005 un nouveau principe de réforme administrative locale, en vertu duquel les collectivités locales sont tenues de revoir leurs barèmes de rémunération en tenant compte des salaires du secteur privé dans chaque région. Un groupe d'étude relevant du ministre de l'Intérieur et des Communications s'efforce actuellement de déterminer comment y parvenir.
Définir plus clairement les normes effectivement imposées par l'administration centrale et les responsabilités des préfectures et des communes, afin que les collectivités locales puissent exercer leur autonomie et rendre davantage de comptes à leurs administrés.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude de 2005	Mesures prises ou proposées par les autorités
Améliorer la transparence des procédures de passation des marchés publics locaux, et mettre en place des mécanismes clairs pour le règlement des différends.	Aucune mesure prise.
Limiter 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.	Le gouvernement a amputé de 4 700 milliards de yens les dotations spécifiques aux collectivités locales, tout en leur transférant 3 000 milliards de yens de recettes fiscales depuis l'exercice budgétaire 2004.
Mettre un terme au financement du système de péréquation (TAL) par des recettes nationales instables, afin de réduire leur comportement asymétrique au cours du cycle économique.	Aucune mesure prise.
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 des besoins objectifs, et non des dépenses effectives ou du niveau d'équipement en infrastructures.	Un groupe de discussion relevant du ministre de l'Intérieur et des Communications a recommandé en mai 2006 d'introduire une nouvelle TAL reposant sur une formule de calcul simplifiée.
Supprimer les éléments du système de dotations budgétaires qui favorisent le financement par 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.	Un groupe de discussion relevant du ministre de l'Intérieur et des Communications a recommandé en mai 2006 d'introduire une nouvelle TAL reposant sur une formule de calcul simplifiée.
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 calcul de la TAL.	Un groupe de discussion relevant du ministre des Affaires intérieures et des Communications a recommandé en mai 2006 d'introduire une nouvelle TAL reposant sur une formule de calcul simplifiée.
Renforcer l'autonomie fiscale des collectivités locales en conservant 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 centrale.	Le système d'agrément des émissions obligataires locales a pris un caractère consultatif au cours de l'exercice budgétaire 2006. Les collectivités locales qui fixent des taux d'imposition locaux inférieurs au niveau normal peuvent émettre des obligations avec l'aval de l'administration centrale.
Les impôts locaux sur les entreprises et la propriété ne devraient plus être déductibles de la base d'imposition retenue par l'administration centrale.	Aucune mesure prise.
Pour accroître les recettes fiscales des collectivités locales, priorité devrait être donnée aux mesures permettant d'élargir l'assiette des impôts existants (impôt sur le revenu des personnes physiques, en particulier), de préférence à la création de nouveaux impôts.	Engagée en 2006, l'abolition de l'allègement d'impôt uniforme accordé au titre de la taxe de résidence locale s'achèvera en 2007.
Le droit des collectivités locales d'accorder des avantages fiscaux spécifiques pour attirer des entreprises devrait être limité, dans la mesure où il fait obstacle à une saine concurrence fiscale.	Aucune mesure prise.
Il serait également souhaitable de revoir à la hausse la valeur imposable des biens, pour la rapprocher de la valeur marchande.	Aucune mesure prise.
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 ».	À compter de l'exercice budgétaire 2007, le nombre de tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques passera de quatre à six, tandis que les trois taux de la taxe de résidence locale sur les personnes physiques seront fusionnés, ce qui se traduira par le transfert de quelque 3 000 milliards de yens de recettes fiscales aux collectivités locales.
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 le champ d'application de la règle relative aux coûts du service de la dette à tous les paiements au titre des emprunts obligataires et des intérêts.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude de 2005	Mesures prises ou proposées par les autorités
<p>Élaborer éventuellement des mécanismes de sanction pour inciter davantage les collectivités locales à respecter les règles budgétaires. Au minimum, il faudrait supprimer le soutien financier apporté aux collectivités locales confrontées à des difficultés financières (telles que les bonifications d'emprunts obligataires, ou l'accès à des conditions d'emprunt préférentielles) de manière à éviter les problèmes d'aléa moral.</p>	<p>Un groupe de discussion relevant du ministre de l'Intérieur et des Communications a recommandé en mai 2006 des mesures destinées à renforcer les règles budgétaires, afin de discipliner les collectivités locales en la matière.</p>
<p>Revoir les règles budgétaires de manière à éviter que les nouveaux emprunts n'accroissent les droits à dotations budgétaires, permettant ainsi aux collectivités locales d'accumuler les dettes.</p>	<p>Un groupe de discussion relevant du ministre de l'Intérieur et des Communications a recommandé en mai 2006 des mesures destinées à renforcer les règles budgétaires, afin de discipliner les collectivités locales en la matière.</p>
<p>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 étant 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.</p>	<p>Un groupe de discussion relevant du ministre de l'Intérieur et des Communications a recommandé en mai 2006 des mesures destinées à renforcer les règles budgétaires, afin de discipliner les collectivités locales en la matière.</p>
<p>Rendre plus transparents les engagements implicites des collectivités locales (y compris les engagements non capitalisés découlant des indemnités de retraite et des droits à pension des salariés des administrations publiques locales, ainsi que les déficits et les passifs des entreprises publiques locales et des sociétés d'économie mixte, dites du « tiers secteur »).</p>	<p>Le gouvernement a défini en 2005 un nouveau principe de réforme administrative locale, en vertu duquel les collectivités locales doivent réexaminer de manière approfondie la situation des entreprises publiques locales et des sociétés d'économie mixte, pour déterminer si leur existence est nécessaire.</p>
<p>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.</p>	<p>Le gouvernement a défini en 2005 un nouveau principe de réforme administrative locale, en vertu duquel les collectivités locales doivent réexaminer de manière approfondie la situation des entreprises publiques locales et des sociétés d'économie mixte, pour déterminer si leur existence est nécessaire.</p>

C. Lever les obstacles à l'accélération de la croissance

Les zones spéciales

Faire des zones spéciales un outil efficace pour diffuser la réforme au niveau national, et non une simple mesure de 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. Ce programme devrait en outre comprendre une composante descendante pour la désignation des districts qui se prêtent à certaines modifications de la réglementation.

Aucune mesure prise.

Il conviendrait d'appliquer aussi rapidement que possible à l'échelle nationale les réformes mises en œuvre dans ces zones, en évitant les périodes d'évaluation prolongées.

Pour l'heure, 64 de ces réformes ont été avalisées à l'échelle nationale, sur la base des recommandations du Comité d'évaluation.

La réforme de la réglementation

Le nouveau cadre réglementaire, qui permet l'examen des propositions par tous les ministères, y compris ceux qui sont favorables au changement, devrait être utilisé efficacement pour neutraliser les intérêts en place opposés à la réforme.

Le Haut Comité pour la promotion de la réforme de la réglementation prend en compte les demandes du secteur des entreprises et des collectivités locales concernant la réforme de la réglementation deux fois par an, depuis 2004, et prend les mesures requises.

Étant donné le vieillissement rapide de la population, le gouvernement devrait s'employer en priorité à réformer les « marchés régis par l'État », où se concentrent des activités sociales telles que les services médicaux et les soins infirmiers.

Le gouvernement a révisé le plan triennal de réforme de la réglementation en mars 2005 et en mars 2006, en s'attachant dans les deux cas à la réforme des marchés régis par l'État.

La méthode du « recours au marché » (par mise en concurrence) doit être appliquée de façon efficace pour accroître le bien-être des consommateurs, promouvoir l'assainissement budgétaire et créer de nouveaux débouchés pour le secteur des entreprises.

Avant la mise en œuvre intégrale de cette procédure de recours au marché en 2006, huit projets pilotes ont été menés à bien dans trois domaines au cours de l'exercice budgétaire 2005.

Il est essentiel d'améliorer la politique de la concurrence en allourdissant les pénalités imposées en cas d'infraction à la loi antimonopole. En outre, il faudrait établir un programme de protection des dénonciateurs destiné à combattre des pratiques anticoncurrentielles généralisées de collusion.

La loi antimonopole révisée qui est entrée en vigueur en janvier 2006 a relevé le montant des pénalités infligées en cas de violation de ses dispositions, et créé un programme de clémence. En outre, une loi concernant la protection des dénonciateurs est entrée en vigueur en avril 2006.

Recommandations de l'Étude de 2005	Mesures prises ou proposées par les autorités
Le cadre réglementaire des industries de réseau a encore besoin d'être amélioré. La séparation verticale des activités dans ces secteurs devrait être envisagée pour y renforcer encore la concurrence.	Aucune mesure prise.
Il faudrait mettre en place dans les industries de réseau des organes de régulation sectoriels qui soient indépendants du gouvernement dans le cadre d'une régulation active <i>ex ante</i> afin d'assurer l'accès des tiers dans des conditions non discriminatoires si la méthode actuelle, qui fait intervenir les différents ministères, ne se révèle pas suffisamment efficace.	Aucune mesure prise.
L'ouverture aux échanges et à l'investissement	
Les outils réglementaires, en particulier le système des lettres de non-intervention et la procédure de commentaire public, devraient être améliorés en vue d'accroître la transparence et de favoriser le renforcement de la présence étrangère dans l'économie japonaise.	Le champ d'application du système des lettres de non-intervention a été élargi à l'ensemble des activités des entités du secteur privé en mars 2004. La procédure de commentaire public a été inscrite dans la loi en 2005, ce qui s'est accompagné d'un élargissement de sa portée et d'un renforcement de sa transparence.
Il convient de dynamiser le marché des fusions-acquisitions en supprimant les dispositions discriminatoires qui régissent l'acquisition d'entreprises japonaises par des investisseurs étrangers.	La nouvelle loi sur les sociétés adoptée en 2005 permet à une filiale japonaise d'utiliser le capital de sa société mère pour acquérir une entreprise japonaise. L'application de ces dispositions a cependant été repoussée à 2007, et quelques points restent obscurs (par exemple, le report d'impôt).
L'État japonais devrait réduire les obstacles aux échanges en s'engageant dans des négociations commerciales multilatérales, et en devenant partie à des accords régionaux de libre-échange. Afin de prendre en compte certains aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture, notamment la protection de l'environnement, il faudrait adopter des mesures judicieusement ciblées qui minimisent les distorsions commerciales.	Un accord bilatéral signé avec le Mexique en 2004 est entré en vigueur en 2005. Un accord a également été conclu avec la Malaisie en 2005.
La privatisation de la Poste japonaise	
Il devrait exister des règles du jeu équitables entre la Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale, d'une part, et les établissements privés, d'autre part, notamment une égalité de traitement du point de vue du cadre réglementaire.	La loi sur la privatisation des services postaux a été adoptée par la Diète en octobre 2005. La Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale seront traitées comme des établissements financiers privés une fois qu'elles auront été intégralement privatisées, en octobre 2017 au plus tard.
La Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale ne devraient pas être autorisées à offrir de nouveaux produits avant que l'égalité de traitement avec leurs concurrents privés ne soit effective.	La Commission de privatisation des services postaux suit le processus de privatisation et formule des recommandations au cours de la période de transition.
La privatisation, qui doit être achevée d'ici à 2017, doit viser un désengagement total de l'État dans le secteur des services financiers.	La loi exige que l'État ait cédé la totalité de ses participations dans des entreprises de services financiers d'ici fin septembre 2017.
Les dirigeants de la Société d'épargne postale et de la Société d'assurance-vie postale devraient avoir la même latitude que ceux des établissements privés pour définir leurs plans d'entreprise, dès lors que des règles du jeu équitables auront été établies.	La Société d'épargne postale et la Société d'assurance-vie postale seront traitées comme des établissements financiers privés une fois qu'elles auront été intégralement privatisées, en octobre 2017 au plus tard.

D. Marché du travail

Pour enrayer la tendance à l'accentuation du dualisme du marché du travail, 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.	Aucune mesure n'a été prise concernant la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers.
Le gouvernement devrait atténuer ou supprimer les éléments du cadre fiscal et du système de sécurité sociale qui dissuadent les femmes de travailler à temps complet.	L'exonération spéciale au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été éliminée en partie.
Il convient de maintenir le taux élevé d'activité des travailleurs âgés en poursuivant la réforme du système de retraite, de manière à réduire les incitations à la cessation d'activité entre 60 et 64 ans.	Une loi prévoyant le relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite à 65 ans entre 2006 et 2013 est en cours d'application.

Chapitre 2

Mettre un terme définitif à la déflation et conforter la santé du secteur bancaire

Avec la fin de sa politique d'assouplissement quantitatif, la Banque du Japon a introduit un nouveau régime monétaire dans le cadre duquel la stabilité des prix est entendue comme une inflation de 0 à 2 %. Compte tenu des pressions déflationnistes qui subsistent, la Banque devrait faire preuve de prudence dans ses mesures d'augmentation des taux d'intérêt à court terme et devrait relever la limite inférieure de la cible d'inflation pour réduire le risque de retour ultérieur à la déflation. Il convient en outre d'éviter une ascension rapide des taux longs pour mieux soutenir l'expansion économique. Il est par ailleurs essentiel de maintenir la bonne santé du secteur bancaire. Même si les grandes banques ont réalisé des progrès sensibles, les banques régionales sont restées à la traîne. Un moindre rôle des institutions financières publiques serait bénéfique pour l'ensemble du secteur bancaire. De plus, il est essentiel de mener à son terme la privatisation de la Poste japonaise pour réorienter les flux financiers du secteur public vers le secteur privé.

La fin de la politique d'assouplissement quantitatif intervenue en mars 2006 a marqué le début d'un nouveau régime monétaire au Japon. La politique monétaire hétérodoxe reposant sur la fixation d'un objectif de réserves a contribué à stabiliser le secteur bancaire et a permis d'enclencher au premier trimestre de 2006 une reprise soutenue, accompagnée par une inflation positive, d'après certains indicateurs. Le passage d'une politique visant à mettre fin à la déflation à une politique destinée à maintenir la stabilité des prix à long terme se heurte à un certain nombre de difficultés, notamment le risque d'une hausse substantielle de taux d'intérêt à long terme, qui se trouvaient ces dernières années à des niveaux extrêmement bas. Après une brève présentation de la sortie de la phase d'assouplissement quantitatif, ce chapitre examinera le nouveau régime monétaire. La section suivante sera consacrée à la santé du secteur bancaire, qui est essentielle pour l'efficacité de la politique monétaire.

Ce chapitre débouchera sur un certain nombre de recommandations présentées dans l'encadré 2.1. Compte tenu des pressions déflationnistes résiduelles, la Banque du Japon devrait faire preuve de prudence dans ses mesures de relèvement des taux d'intérêt à court terme, car elles pourraient s'accompagner d'une ascension rapide des rendements obligataires à long terme et d'une appréciation de la monnaie. En effet, une augmentation des taux longs qui interviendrait prématurément ou qui serait trop forte affaiblirait l'activité économique et aurait des répercussions négatives sur la situation budgétaire. Or, le rythme adéquat de resserrement monétaire sera en partie déterminé par l'impact économique de l'assainissement des finances publiques. Bref, la Banque devrait s'efforcer prioritairement de mettre fin à la déflation. En outre, il conviendrait d'affiner le nouveau régime monétaire. En particulier, la notion de stabilité des prix devrait être révisée de façon à relever au-dessus de zéro la limite inférieure, afin de pouvoir disposer d'une marge de sécurité convenable pour limiter le risque de retour à la déflation. Le projet de réviser chaque année la cible d'inflation lui ôte par ailleurs une partie de son utilité en tant que point d'ancrage des anticipations à moyen ou long terme. En revanche, une définition fixe de la stabilité des prix conférerait plus de transparence à la politique monétaire.

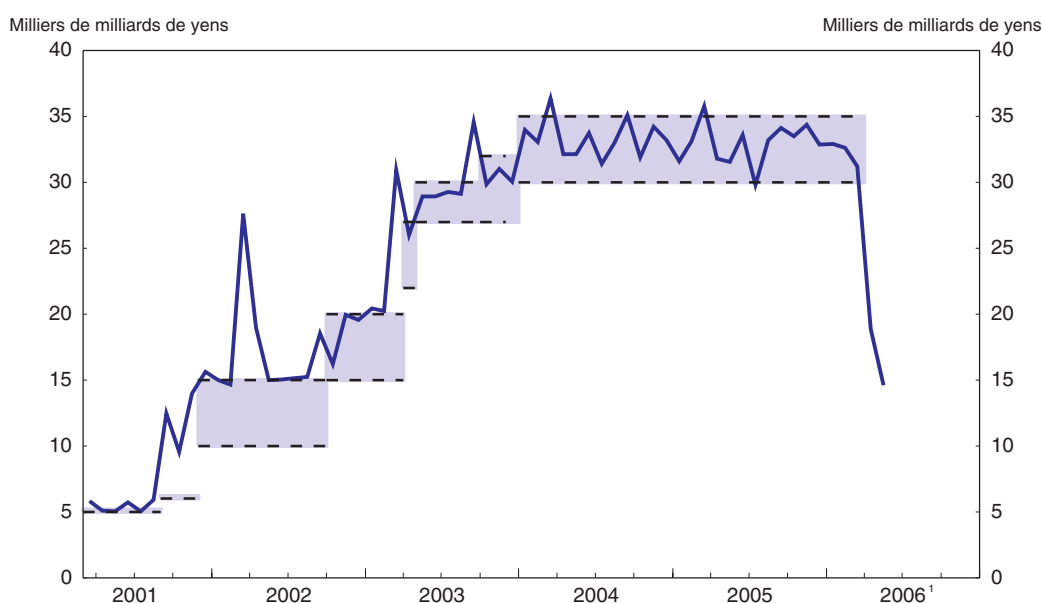
On a beaucoup progressé dans la réduction des prêts non productifs (PNP) des grandes banques. La priorité pour ces banques est maintenant d'améliorer leur rentabilité et de gérer sainement leurs risques, tout en continuant de renforcer leurs fonds propres. L'Autorité de contrôle des services financiers (FSA) devrait encourager les banques régionales à réduire encore leurs prêts non productifs, dont le niveau est plus élevé que dans les grandes banques. Même si les banques régionales jouent un grand rôle dans la distribution du crédit aux petites et moyennes entreprises, elles doivent faire l'objet d'un contrôle prudentiel vigilant pour éviter le phénomène d'aléa moral et prévenir de nouveaux problèmes de PNP. Il importe aussi de réduire le rôle des institutions financières publiques de façon à diminuer une concurrence déloyale pour le secteur bancaire et à limiter la charge pesant sur le contribuable. Le projet du gouvernement consistant à fusionner un certain nombre d'institutions financières publiques devrait être complété par des mesures d'amélioration de l'efficacité de la nouvelle institution afin qu'elle réduise ses

perdes. En outre, le plan de privatisation de la Poste japonaise doit être mis en œuvre dans le cadre du programme de cure d'amaigrissement du secteur public. Il est essentiel d'harmoniser les règles du jeu entre la Postal Savings Company et la Postal Life Insurance Company, d'une part, et les institutions financières privées de l'autre, avant de permettre aux premières d'élargir l'éventail de leurs activités, tout en ramenant à zéro les participations de l'État au plus tard en 2017.

La sortie de la phase d'assouplissement quantitatif

La politique d'assouplissement quantitatif, introduite en mars 2001, se fixait une cible en matière de réserves monétaires – soldes des comptes courants des banques sur les livres de la banque centrale – tout en maintenant les taux à court terme à zéro. À partir du début 2004, la cible a été maintenue dans une fourchette de 30 000 milliards à 35 000 milliards de yens (6 à 7 % du PIB), soit largement plus que les 6 000 milliards de yens de dépôts sous forme de réserves obligatoires (graphique 2.1). Cette politique d'assouplissement quantitatif a eu un impact positif sur l'économie en favorisant la stabilité du secteur financier grâce à l'apport de liquidités considérables aux banques¹. En outre, l'engagement de maintenir ce cap jusqu'à ce que les prix commencent à augmenter a contribué à modérer les taux à long terme (ce que l'on appelle « l'effet de durée »)². De fait, le rendement des obligations d'État à 10 ans s'est établi en moyenne à 1.3 % durant les cinq années de la phase d'assouplissement quantitatif et ce, en dépit de lourds déficits budgétaires et d'un gonflement de la dette publique. L'assouplissement quantitatif a en outre suscité un gonflement de la base monétaire jusqu'au niveau exceptionnel de 22 % du PIB, alors que sa moyenne de long terme se situe aux environs de 8 % (graphique 2.2).

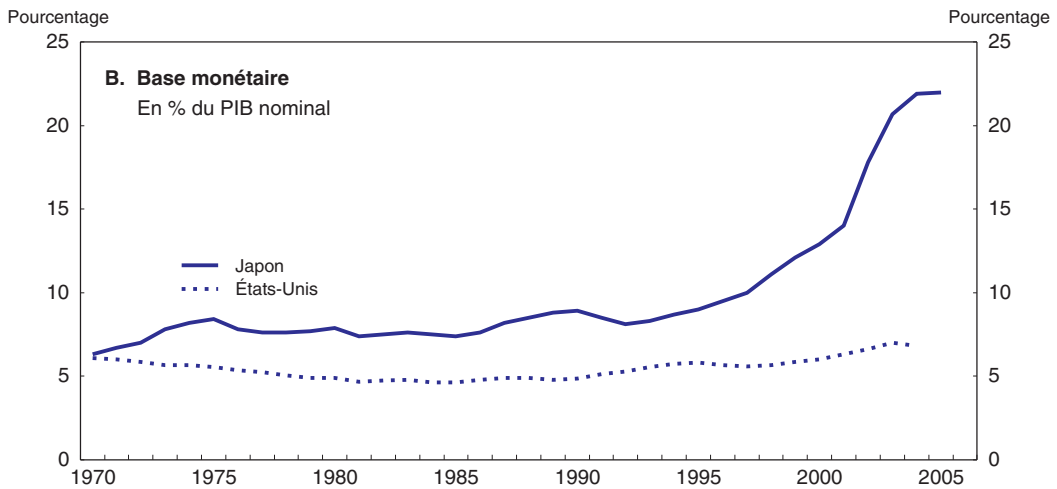
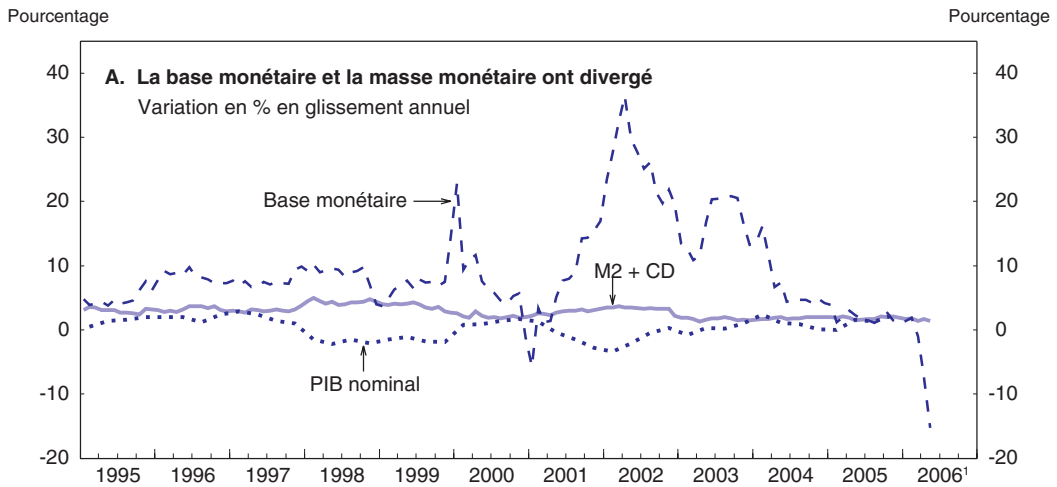
Graphique 2.1. **Soldes des comptes courants des banques auprès de la Banque du Japon**



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

1. Le chiffre pour le deuxième trimestre de 2006 est le niveau à la fin de mai.

Source : Banque du Japon.

Graphique 2.2. **Base monétaire, masse monétaire et production nominale**

1. Le chiffre le plus récent pour la base monétaire en 2006 est celui de mai.

Source : Banque du Japon et Federal Reserve Board.

La phase d'assouplissement quantitatif s'est terminée une fois que les deux conditions fixées par la banque centrale en 2003 ont été satisfaites :

- L'inflation, mesurée par l'IPC sous-jacent, devait être nulle ou supérieure à zéro pendant quelques mois.
- De « nombreux » membres du Conseil de politique monétaire devaient considérer que l'IPC sous-jacent allait être supérieur à zéro durant la période prévisionnelle.

La deuxième condition pour la fin de l'assouplissement quantitatif a été satisfaite en octobre 2005, lorsque le Conseil de politique monétaire a prévu que l'IPC sous-jacent augmenterait de 0.1 % au cours de l'exercice 2005, ce qui a été effectivement le cas. Quant à la première condition, elle a été remplie lorsqu'il a été annoncé qu'en janvier 2006 l'IPC sous-jacent avait augmenté pour le troisième mois consécutif en glissement annuel. Même si la banque centrale a précisé qu'il s'agissait de conditions nécessaires et pas suffisantes, elle a pris des mesures dès mars 2006 pour mettre un terme à sa politique d'assouplissement quantitatif.

Avec le retour à une démarche orthodoxe de fixation d'un objectif de taux d'intérêt à court terme, la Banque du Japon a fait savoir qu'elle allait revenir dans les mois suivants sur l'accumulation des soldes en comptes courants, pour les ramener à un niveau correspondant aux réserves obligatoires. Dans des circonstances normales, cette énorme accumulation de réserves monétaires, qui avait été en grande partie obtenue au moyen d'achats de titres d'État par la banque centrale, aurait suscité une forte accélération de l'inflation et aurait risqué de créer une bulle considérable des prix des actifs. Toutefois, les problèmes de prêts non productifs dans le système bancaire, se conjuguant à une faible demande de prêts, ont pratiquement cassé le mécanisme de transmission de la politique monétaire par le crédit (voir l'*Étude économique* du Japon de 2005).

La Banque du Japon s'est empressée d'éponger ces excédents de liquidité, tout en tenant compte de la situation du marché monétaire à court terme. Fin mai 2006, le solde des comptes courants des banques était revenu à 14 600 milliards de yens, soit une baisse de 55 % par rapport à son niveau de fin février (graphique 2.1). Cela s'est traduit par une diminution de 15 % de la base monétaire en mai par rapport à son niveau de l'année précédente, la plus forte baisse jamais enregistrée. La banque centrale a réduit ces liquidités en cessant de renouveler son portefeuille de bons à court terme lorsqu'ils arrivaient à échéance. Parallèlement, la banque centrale continue d'acheter des obligations d'État à long terme au rythme inchangé de 1 200 milliards de yens par mois, soit 40 % des nouvelles émissions de l'État³. Néanmoins, le rendement des obligations d'État à 10 ans a atteint 2 % en mai pour la première fois depuis 1999, bien que cette hausse se soit en partie inversée au cours de ce même mois.

Le nouveau régime monétaire

Avec la fin de l'assouplissement quantitatif, les autorités monétaires ont introduit un nouveau régime afin d'assurer la transparence de la conduite de la politique monétaire et de limiter le risque d'instabilité des marchés de capitaux. La politique d'assouplissement quantitatif avait deux objectifs : parvenir à la stabilité des prix et préserver la stabilité du secteur financier. En inondant l'économie de liquidités, la Banque du Japon s'était attaquée à ces deux objectifs, qui étaient complémentaires dans un contexte de déflation. Avec la fin de la déflation, la banque centrale se trouve face aux arbitrages habituels, car injecter des liquidités pour stabiliser le système financier risque de compromettre son objectif premier de stabilité des prix. Les éléments de la nouvelle politique de la Banque du Japon sont les suivants :

1. Une déclaration par laquelle les membres du Conseil de politique monétaire indiquent ce qu'ils entendent par « stabilité des prix ».
2. Lorsqu'elle va décider de la conduite de la politique monétaire, la Banque du Japon examinera l'activité économique et les prix sous deux angles. *Premièrement*, elle se demandera si les perspectives qu'elles jugent les plus probables à un horizon d'un ou deux ans sont compatibles avec une trajectoire de croissance durable en situation de stabilité des prix. *Deuxièmement*, elle analysera, dans une perspective à plus long terme, les facteurs de risque susceptibles d'avoir un impact sensible sur l'activité économique et sur les prix.
3. La Banque du Japon exprimera périodiquement son point de vue sur la politique monétaire dans sa publication consacrée aux Perspectives de l'activité économique et des prix.

En saisissant la première occasion de sortir de la phase d'assouplissement quantitatif et en annonçant un nouveau régime monétaire, la Banque a fait valoir son indépendance vis-à-vis du gouvernement, qu'elle avait obtenue en 1998.

La fourchette de 0 à 2 % d'inflation

La première fois qu'il a annoncé une fourchette d'inflation, Le Conseil de politique monétaire a fait savoir que la fourchette de 0 à 2 % correspondait à la « conception » par ses membres de ce que constitue la stabilité des prix à moyen ou long terme⁴. Cette fourchette illustre la diversité des positions au sein du Conseil. De fait, le compte rendu de la réunion des 8-9 mars indique que différentes formules ont été proposées, notamment une zone de 1 à 2 %, une fourchette centrée autour de 1 %, moins de 1 % et un taux proche de zéro. La médiane se situait aux alentours de 1 %⁵. L'adoption d'une fourchette chiffrée pour la stabilité des prix telle que l'entendent les membres du Conseil de politique monétaire marque un pas vers l'instauration de la transparence dans la conduite de la politique monétaire⁶. Toutefois, la Banque du Japon a souligné que la fourchette de 0 à 2 %, qui concerne l'indice général des prix à la consommation, ne constitue ni une cible, ni un objectif d'inflation, car elle n'est pas contraignante. En outre, bien que la fourchette se réfère au moyen ou long terme, elle sera réexaminée chaque année et pourrait être ajustée en tant que de besoin. Une telle démarche apporte une flexibilité considérable à la Banque du Japon dans la formulation de sa politique monétaire, mais cela accroît aussi l'incertitude des intervenants sur les marchés quant aux mesures futures que les autorités monétaires pourront prendre à l'avenir.

Il est rare de trouver le chiffre zéro dans une fourchette d'inflation. Sur les quelque 25 banques centrales qui ont introduit une cible d'inflation, une seule a fait figurer zéro dans son objectif (tableau 2.1). Plusieurs raisons expliquent que la plupart des cibles d'inflation ne couvrent pas la valeur zéro. *Premièrement*, une erreur de mesure de l'indice des prix à la consommation surestime le taux d'inflation en partie en raison de la difficulté à prendre convenablement en compte les améliorations de la qualité des biens et des services. En conséquence, un taux proche de zéro risque d'impliquer en fait une diminution du niveau des prix convenablement calculé. *Deuxièmement*, de nombreux économistes pensent qu'il faut un taux de l'ordre de 2 % pour permettre un ajustement sans heurts des prix relatifs. *Troisièmement*, et surtout, il est important de disposer d'une marge de sécurité pour faire en sorte que des chocs sur la demande n'aboutissent pas à un mouvement de déflation. Par exemple, la Banque centrale européenne qui, dans un premier temps, s'était fixé une plage de 0 à 2 %, a modifié sa cible en mai 2003 au profit de la formule « inférieur à 2 %, mais proche de 2 % ». Ce changement « souligne l'engagement de la BCE à ménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation »⁷.

La marge de sécurité pour se prémunir contre la déflation dépend d'un certain nombre de facteurs⁸. Elle devrait être d'autant plus grande que :

- i) *La flexibilité des salaires est faible.* La flexibilité des salaires permet en effet aux entreprises d'ajuster leurs coûts de main-d'œuvre en réaction aux phénomènes de désinflation et de déflation. Or, le Japon présente une assez grande flexibilité des salaires, puisque les primes, qui sont sensibles à l'évolution de chaque entreprise, entrent pour un quart dans la rémunération des salariés (Kuroza et Yamando, 2003a, 2003b et 2005).

Tableau 2.1. **Comparaison internationale des cibles d'inflation**

	Date d'introduction	Fourchette actuelle	Indice des prix			Objectif fixé par		
			IPC global	IPC tendanciel	Autres	Le gouvernement	La banque centrale	Consultations
Pays de l'OCDE								
Nouvelle-Zélande	1990	1-3 %	X					X
Canada	1991	2 ± 1 %	X					X
Royaume-Uni	1992	2 ± 1 %	X			X		
Suède	1993	2 ± 1 %		X			X	
Finlande	1993	Approx.2 %					X	
Australie	1994	2-3 %	X					X
République tchèque	1998	1-3 %	X				X	
Corée	1998	2.5-3.5 %		X			X	
Pologne	1998	2.5 ± 1%	X				X	
Mexique	1999	3 %	X				X	
Suisse	2000	Moins de 2 %	X				X	
Islande	2001	2.5 ± 1.5 %	X					X
Norvège	2001	2.5 %		X		X		
Hongrie	2002	3 ± 1 %	X					X
Turquie	2003	8 %	X					X
Slovaquie	2005	Moins de 2.5 %	X				X	
Pays hors OCDE								
Chili	1991	2-4 %	X				X	
Israël	1992	1-3 %	X			X		
Pérou	1994	2.5 ± 1 %	X					
Brésil	1999	2.5 ± 1 %			X			X
Colombie	1999	6 %	X					X
Indonésie	2000	5.5 ± 1 %	X			X		
Thaïlande	2000	0-3.5 %		X			X	
Afrique du Sud	2000	3-6 %		X			X	
Philippines	2002	4-5 %	X				X	

Source : Informations de diverses sources, dont Ito et Hayashi (2006) et Takeuchi (2004).

- ii) *Le système financier est affaibli.* L'impact négatif de la déflation, qui tend à favoriser les créances non productives, est plus grave lorsqu'au départ les institutions financières ne sont pas en bonne santé. Or, même si on a assisté à des progrès sensibles dans les grandes banques, la longue période de déflation a sans doute laissé des traces sur le système financier japonais.
- iii) *Le rythme de la croissance potentielle est médiocre.* Si la croissance potentielle est médiocre, l'économie est plus portée à basculer dans la récession et la déflation après des chocs d'origine externe. Or, le rythme de la croissance potentielle du Japon est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE (voir le chapitre 1), ce qui amoindrit sa capacité de résistance à des chocs.
- iv) *Les perspectives de stimulation budgétaires sont limitées.* Le fait de disposer d'une marge de manœuvre sur le front de la politique budgétaire permet à un pays de compenser plus facilement les effets de chocs négatifs sur la demande. Si les possibilités de réaction de la politique budgétaire sont amoindries, c'est à la politique monétaire qu'il appartient de stimuler la demande, ce qui est moins efficace en période de déflation. Or, avec la plus forte dette publique par rapport au PIB dans toute la zone de l'OCDE et l'un des

déficits budgétaires les plus massifs, le Japon ne dispose guère de marge de manœuvre sur le plan budgétaire (voir le chapitre 3).

En somme, même si la flexibilité des salaires est substantielle au Japon et la faiblesse du secteur financier n'est plus gravement préoccupante, le faible taux de croissance potentielle et la marge étroite de stimulation budgétaire plaident pour que, par rapport aux autres pays, le Japon ménage à son objectif d'inflation une marge relativement importante au-dessus de zéro.

La Banque du Japon a justifié sa fourchette relativement basse en invoquant le fait que « le pays avait connu une période prolongée de faible inflation depuis les années 90 ». De fait, le rythme de croissance annuelle moyen de l'indice des prix à la consommation depuis 1990 est de 0.4 % au Japon contre 2.0 % en Allemagne et 2.7 % aux États-Unis. Comme la formulation des décisions économiques au Japon a été fondée sur de très faibles anticipations d'inflation, la Banque considère que la fixation d'une cible d'inflation qui serait sensiblement supérieure à ce qui ressort de l'expérience récente pourrait avoir un impact négatif sur l'économie. Toutefois, la période de relative faiblesse de l'inflation depuis 1990 recouvre la phase de déflation qui a suivi l'éclatement de la bulle des actifs. En conséquence, le rythme relativement faible d'inflation de ces dernières années ne justifie pas vraiment de définir la stabilité des prix au moyen d'une fourchette comprenant la valeur zéro. Ce rythme tend plutôt à montrer la nécessité de définir une zone d'inflation sensiblement plus élevée, conforme au taux moyen de l'inflation de 2.1 % enregistré dans les années 80⁹, pour affirmer la volonté des autorités de ne pas prendre le risque d'un retour à la déflation. Bref, une définition de l'inflation qui comporte la valeur zéro accroît la possibilité de voir des chocs négatifs sur la demande faire basculer l'économie dans la déflation.

Le rythme de hausse des taux d'intérêt

Le nouveau régime offre une souplesse considérable à la Banque du Japon pour limiter les risques à long terme dans la formulation de sa politique monétaire. Par exemple, il permet de réagir à une hausse des prix des actifs même si l'inflation mesurée par les prix à la consommation reste modérée¹⁰. Le taux directeur à court terme a été fixé à zéro entre 1999 et juillet 2006, hormis à l'occasion d'un relèvement inopportun en août 2000, sur lequel la Banque est revenue sept mois plus tard avec l'introduction de la politique d'assouplissement quantitatif. En mettant un terme à cette politique, la Banque a affirmé « [qu'] il y aurait une période durant laquelle le taux de l'argent au jour le jour serait effectivement de 0 %, période qui sera suivie d'un ajustement progressif à la lumière de l'évolution de l'activité économique et des prix¹¹ ».

Fin avril, la Banque du Japon a présenté sa publication semestrielle *Outlook for Economic Activity and Prices*. Bien qu'elle ait révisé en hausse son estimation du potentiel de croissance pour le porter de 1 % à un chiffre compris entre 1.5 et 2 %, la Banque pense que l'écart de production s'est résorbé. Elle prévoit que la croissance de la production va dépasser le potentiel de croissance au cours de l'exercice 2006 avant de revenir vers le haut de la fourchette de croissance potentielle au cours de l'exercice 2007 (tableau 2.2). La publication *Outlook* s'attend par ailleurs à une évolution progressive de la situation sur le front des prix sous l'effet d'une plus forte utilisation des ressources, d'une inversion de la tendance à la baisse des coûts unitaires de main-d'œuvre et d'un accroissement des anticipations d'inflation. Néanmoins, le taux d'inflation sous-jacent (qui n'exclut que les

Tableau 2.2. **Outlook for Economic Activity and Prices de la Banque du Japon**
Variation en pourcentage, moyenne indiquée entre parenthèses

	PIB réel	Indice des prix intérieurs à la production	Indice de base des prix à la consommation ¹
Exercice 2006			
Octobre 2005 <i>Outlook</i>	+1.6 à +2.2 (+1.8)	+0.5 à +0.8 (+0.6)	+0.4 à +0.6 (+0.5)
Avril 2006 <i>Outlook</i>	+2.1 à +3.0 (+2.4)	+1.4 à +1.8 (+1.5)	+0.6 à +0.6 (+0.6)
Exercice 2007			
Avril 2006 <i>Outlook</i>	+1.8 à +2.4 (+2.0)	+0.8 à +1.1 (+1.0)	+0.7 à +0.9 (+0.8)

1. Exclut uniquement les produits alimentaires frais.

Source : Banque du Japon.

aliments frais) ne devrait se redresser que progressivement, de 0.6 % pour l'exercice 2006 à 0.8 % pour l'exercice 2007.

La Banque du Japon a indiqué que ses prévisions prennent en compte le point de vue des intervenants sur les marchés quant à l'évolution future du taux directeur à court terme. À fin mai, les contrats à terme sur taux d'intérêt montraient que le marché attendait deux relèvements du taux à court terme en 2006, puis trois autres en 2007. Une augmentation de 125 point de base du taux de l'argent au jour le jour porterait le niveau du taux d'intérêt réel à court terme de -½ pour cent environ actuellement à un niveau positif de ½ pour cent si l'on se réfère à la perspective d'une inflation de 0.8 % en 2007 indiquée par la banque centrale¹². Le fait que la Banque du Japon s'attende à une remontée de l'inflation jusqu'au point médian de sa conception de la stabilité des prix, même si les taux d'intérêt devaient augmenter sensiblement dans les 18 prochains mois, indique qu'elle envisage sereinement une première initiative relativement précoce de relèvement de son taux directeur.

Toutefois, la Banque du Japon doit veiller à ne pas relever trop vite les taux d'intérêt compte tenu des pressions déflationnistes résiduelles. De fait, le gouvernement pense qu'il faut recourir à une batterie d'indicateurs pour déterminer si la déflation est terminée.

- i) *L'indice des prix à la consommation.* L'indicateur d'inflation sous-jacente calculé par l'OCDE (qui exclut l'énergie et les produits alimentaires) n'a augmenté que de 0.2 % au premier trimestre de 2006. Selon certains experts, l'inflation peut se trouver réduite de 0.1 à 0.3 point par la révision de l'IPC en août¹³.
- ii) *Le déflateur du PIB.* Cet indicateur s'est inscrit en recul de 1.2 % au premier trimestre, soit à peine moins que la baisse de 1.6 % du quatrième trimestre de 2005¹⁴. En revanche, au premier trimestre, le déflateur de la consommation privée n'a diminué que de 0.2 % en glissement annuel.
- iii) *L'écart de production.* Le Service du gouvernement estime que l'écart est devenu positif au quatrième trimestre de 2005, évaluation qui correspond à celle du Secrétariat de l'OCDE. Toutefois, les estimations classiques de la croissance potentielle – y compris celles du Service du gouvernement et du Secrétariat de l'OCDE – présentent sans doute un biais négatif après une longue période de faiblesse de l'activité économique. Si c'est le cas, cela réduirait artificiellement l'ampleur de l'écart négatif de production ou accroîtrait celle de l'écart positif, faisant craindre de façon injustifiée qu'une accélération de la croissance ne stimule l'inflation.

iv) *Les coûts unitaires de main-d'œuvre.* Cet indicateur, dont on estime qu'il a reculé de 1.4 % en 2005, devrait continuer de baisser en 2006.

Bref, deux des quatre indicateurs seulement tendraient à montrer que la déflation a été surmontée.

D'autres facteurs plaident pour la prudence vis-à-vis d'un relèvement trop rapide des taux d'intérêt à court terme. *Premièrement*, la déflation a fait preuve d'une inertie considérable, restant de l'ordre de 0.2 à 1 % en glissement annuel ces six dernières années, en dépit des fluctuations très prononcées de l'économie réelle. Cela indique que le taux de variation des prix est relativement insensible à l'activité économique lorsque le rythme d'inflation est proche de zéro¹⁵. Le fait que l'écart de production puisse rester négatif et que l'inflation se caractérise par une forte inertie incite à la prudence vis-à-vis d'un relèvement des taux d'intérêt. *Deuxièmement*, la hausse du cours de change peut exercer des pressions à la baisse sur l'inflation, réduisant la nécessité de relever les taux courts. Or, le yen a progressé de quelque 4 % entre l'abandon de la politique d'assouplissement quantitatif en mars et la fin du mois de mai. Malgré tout, selon le Service du gouvernement, le yen est loin de son point d'équilibre pour le secteur des entreprises, soit 104.5 yens pour 1 US\$. Il estime qu'une appréciation de 10 % du yen réduirait le PIB de 0.4 point et l'inflation mesurée par l'IPC de 0.2 point la première année. Attendre que l'inflation dépasse plus franchement zéro – jusqu'à atteindre par exemple, un rythme de hausse de 1 % de l'IPC sous-jacent – avant de relever encore les taux d'intérêt contribuerait à soutenir l'expansion. Bien qu'on risque de dépasser le niveau optimal d'inflation, il vaut mieux, puisqu'un retour à la déflation serait plus coûteux qu'un dépassement temporaire de ce niveau optimal, relever trop lentement les taux d'intérêt que trop rapidement.

La hausse des taux d'intérêt à long terme

Avec l'abandon de l'assouplissement quantitatif et l'engagement de maintenir le taux directeur à court terme à 0 %, les taux longs ont commencé à augmenter. Comme on l'a vu, le rendement des obligations d'État à 10 ans a atteint 2 % en mai pour la première fois depuis sept ans, avant de se replier un peu¹⁶. La tendance à la hausse des taux à long terme reflète des anticipations de relèvement des taux courts et de réduction des achats d'obligations d'État à long terme par la Banque du Japon, ainsi qu'un regain d'optimisme quant à la croissance future. De toute évidence, il y a une marge considérable d'augmentation des taux à long terme. Toutefois, une hausse rapide des taux longs avant que la déflation ne soit complètement terminée, y compris telle qu'elle est mesurée par le déflateur du PIB, poserait des problèmes pour plusieurs raisons. *Premièrement*, une augmentation des coûts d'emprunt ferait souffler un vent contraire sur l'activité économique. *Deuxièmement*, cela aggraverait la situation budgétaire, sachant que la dette publique dépasse 170 % du PIB (voir le chapitre 3).

Une hausse sensible des taux d'intérêt affecterait aussi le secteur bancaire. Certes, elle pourrait contribuer à améliorer les marges sur prêts, au moins dans un premier temps, mais la baisse des prix des obligations qui s'ensuivrait aurait des répercussions négatives, car les banques ont accru leur portefeuille d'obligations durant la période d'assouplissement quantitatif. De fait, les obligations représentent actuellement 15 % environ du total des actifs des banques. Au cours de l'exercice 2004, les plus-values dégagées par les banques sur leur portefeuille obligataire se sont élevées à près de 1 000 milliards de yens (tableau 2.3), malgré une augmentation du rendement des obligations d'État à 10 ans, passé de 113 points de base durant l'exercice 2003 à 150 points de base au cours de

Tableau 2.3. **Plus-values du secteur bancaire**

En milliers de milliards de yens

Exercice	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A. Grandes banques						
Plus-values/moins-values nettes sur obligations réalisées	0.0	0.3	0.3	0.7	0.3	0.1
Plus-values/moins-values nettes sur obligations latentes	-0.3	0.6	-0.3	0.4	-1.0	0.4
Total des plus-values/moins-values sur obligations	-0.2	0.9	0.0	1.1	-0.7	0.5
Plus-values/moins-values sur actions réalisées	3.8	1.6	-1.7	-3.3	0.7	-0.1
Plus-values/moins-values sur actions latentes	5.0	-7.9	-1.0	0.1	4.8	0.3
Total des plus-values/moins-values sur actions	8.8	-6.3	-2.8	-3.2	5.4	0.2
B. Banques régionales						
Plus-values/moins-values nettes sur obligations réalisées	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Plus-values/moins-values nettes sur obligations latentes	-0.3	0.7	-0.5	0.1	-0.7	0.4
Total des plus-values/moins-values sur obligations	-0.4	0.8	-0.4	0.3	-0.7	0.4
Plus-values/moins-values sur actions réalisées	0.3	0.1	-0.7	-0.6	0.1	0.1
Plus-values/moins-values sur actions latentes	1.3	-1.7	-0.4	-0.6	1.8	0.2
Total des plus-values/moins-values sur actions	1.6	-1.6	-1.0	-1.2	2.0	0.3

Source : Banque du Japon.

l'exercice 2004. Selon la Banque du Japon (2005), une hausse de 100 points de base du rendement des obligations à 10 ans réduirait les fonds propres de base des banques de quelque 6 %. Certes, l'ampleur que pourraient atteindre les moins-values a été limitée par la réduction de l'échéance moyenne des obligations détenues par les grandes banques. De plus, dans la mesure où une hausse des taux d'intérêt s'accompagne d'une accélération de la croissance de la production, les moins-values obligataires seraient compensées par des plus-values sur actions, comme cela a été le cas durant l'exercice 2003-04. Toutefois, les banques régionales risquent plus d'être touchées par une hausse des taux d'intérêt, car elles détiennent moins d'actions et leur portefeuille d'obligations comporte une échéance plus éloignée.

Conforter la santé financière du secteur bancaire

Ces dernières années, le secteur bancaire a connu une amélioration sensible, grâce à une modernisation de son contrôle et à la vigueur de l'expansion économique. Le gouvernement a assigné aux grandes banques l'objectif de réduire de moitié environ, pour mars 2005, leurs prêts non productifs (PNP), qui avaient atteint un niveau record de 8.4 % du total de leurs crédits en mars 2002 (tableau 2.4). En l'occurrence, ce ratio est revenu à 2.9 % à la date fixée et est descendu encore jusqu'à 1.8 % en mars 2006. En termes absolus, les grandes banques ont effacé les trois quarts de l'encours de leurs PNP en cédant leurs créances irrécouvrables et en réduisant le volume de leurs nouvelles créances douteuses grâce à l'amélioration de la situation économique¹⁷. Pour la suite, la FSA attend des grandes banques qu'elles maintiennent leur ratio au-dessous du niveau de 2.9 % enregistré en mars 2005.

Les pertes sur prêts des banques ont aussi diminué grâce aux progrès de la réduction des PNP ainsi qu'au renchérissement des créances douteuses sur le marché secondaire. Après avoir atteint un volume cumulé de 83 000 milliards de yens de l'exercice 1995 à l'exercice 2002 (17 % du PIB de 2002), les pertes sur prêts ont connu un recul notable au cours de l'exercice 2003-04 (tableau 2.5). Cela a aidé les banques à afficher pour l'exercice 2003 un

Tableau 2.4. **Prêts non productifs dans le secteur bancaire**

En milliers de milliards de yens et en pourcentage du total des concours

	Mars 2002	Sept. 2002	Mars 2003	Sept. 2003	Mars 2004	Sept. 2004	Mars 2005	Sept. 2005	Variation en % ¹
Grandes banques²									
Crédit total	317.9	296.2	279.9	270.5	262.9	259.5	253.1	256.6	-19.3
Montant	26.8	23.9	20.2	17.5	13.6	12.1	7.4	6.1	-77.2
Ratio	8.4	8.1	7.2	6.5	5.2	4.7	2.9	2.4	
Banques régionales									
Crédit total	185.1	181.6	187.2	184.9	186.1	183.6	186.8	186.8	0.9
Montant	14.8	15.0	14.7	13.9	12.8	11.6	10.4	9.7	-34.5
Ratio	8.0	8.3	7.8	7.5	6.9	6.3	5.5	5.2	
Ensemble des banques									
Crédit total	512.1	485.6	474.6	462.4	455.5	449.5	446.1	450.0	-12.1
Montant	43.2	40.1	35.3	31.6	26.6	23.8	17.9	15.9	-63.1
Ratio	8.4	8.3	7.4	6.8	5.8	5.3	4.0	3.5	

1. Entre mars 2002 et septembre 2005.

2. Pour les 11 grandes banques en septembre 2005.

Source : Financial Services Agency.

Tableau 2.5. **Bilan du secteur bancaire japonais¹**

En milliers de milliards de yens

Exercice	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Revenus nets provenant														
d'intérêts (A)	8.9	9.8	9.2	9.7	10.8	10.7	10.0	9.6	9.7	9.4	9.8	9.4	9.0	8.7
Autres revenus (B) ²	2.2	2.5	2.8	2.1	3.3	3.7	3.6	3.1	2.5	3.0	3.1	3.8	4.3	4.6
Frais d'exploitation (C)	7.5	7.7	7.7	7.8	7.8	8.0	8.0	7.5	7.3	7.1	7.0	7.0	6.7	6.4
Salaires	3.9	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.6	3.5	3.4	3.2	2.8	3.1	2.8
Bénéfice brut d'exploitation														
(D) = (A) + (B) - (C)	3.5	4.5	4.3	4.0	6.3	6.4	5.6	5.2	4.9	5.3	5.9	6.2	6.6	6.9
Pertes sur prêts (E)	1.0	2.0	4.6	6.2	13.3	7.3	13.5	13.5	6.3	6.6	9.4	7.0	6.1	4.2
Bénéfice net d'exploitation														
(F) = (D) - (E)	2.5	2.5	-0.4	-2.2	-7.0	-1.0	-7.9	-8.3	-1.4	-1.3	-3.5	-0.8	0.5	2.7
Plus-values réalisées (G) ³	0.7	0.0	2.0	3.2	4.4	1.2	3.6	1.4	3.8	1.4	-2.4	-4.1	0.6	-0.1
Résultat net (F) + (G)	3.3	2.5	1.7	1.0	-2.6	0.2	-4.2	-6.9	2.3	0.1	-5.9	-4.9	1.0	2.6
Actif	914.4	859.5	849.8	845.0	848.2	856.0	848.0	759.7	737.2	804.3	772	722	747	748
Prêts en cours	445.8	460.3	472.3	477.8	482.7	482.3	477.9	472.6	463.4	456.9	456	440	423	414

1. Ensemble des banques commerciales.

2. Les autres revenus comprennent les autres bénéfices comme les recettes et commissions de négociation, mais ne comprennent pas les plus-values réalisées sur actions et sur opérations immobilières.

3. Plus-values sur actions et plus-values immobilières.

Source : Banque du Japon.

bénéfice d'exploitation, le premier en dix ans et leurs bénéfices ont encore augmenté durant l'exercice suivant pour atteindre leur plus haut niveau depuis les années 80. Bien que l'on ne dispose pas de données pour l'exercice 2005, ces bénéfices semblent être restés à peu près au même niveau¹⁸.

L'évolution positive des PNP et des bénéfices a contribué à renforcer les fonds propres du secteur bancaire. Le ratio de solvabilité globale du secteur reste aux alentours de 11½ pour cent depuis plusieurs années, soit largement au-dessus de la norme de 8 % définie par la BRI (tableau 2.6). Dans le même temps, la qualité des fonds propres s'est améliorée avec la nette diminution des « actifs fiscaux différés ». Ces actifs – destinés à venir en déduction d'impositions futures et pouvant être pris en compte par les banques

Tableau 2.6. **Fonds propres du secteur bancaire**¹
En milliers de milliards de yens

	Mars 2003	Sept. 2003	Mars 2004	Sept. 2004	Mars 2005	Sept. 2005	Variation annuelle en pourcentage de sept. 2004 à sept. 2005
Niveau I (A)	13.5	14.8	14.2	15.2	16.0	16.1	5.9
Niveau II ² (B)	10.9	12.0	11.8	10.9	11.4	12.2	11.9
Total fonds propres (A + B = C)	24.5	26.8	26.0	26.1	27.4	28.2	8.0
Actifs pondérés en fonction du risque (D)	232.7	229.5	228.8	228.6	232.0	242.1	5.9
Prêts	220.3	213.8	209.1	209.0	205.9	210.4	0.7
Participations	14.4	16.3	17.0	15.6	16.2	17.4	11.5
Ratio de fonds propres (C/D)	10.5	11.7	11.4	11.4	11.8	11.7	
Composantes des fonds propres							
Fonds publics ³ (F)	2.6	2.5	2.5	2.3	2.3	2.3	0.0
Proportion de niveau I (F/A)	19.2	16.9	17.6	15.1	14.4	14.3	
Report d'actifs fiscaux (G)	6.3	5.3	4.4	4.2	3.5	2.4	-42.9
Proportion de niveau I (G/A)	46.4	35.6	30.6	27.5	21.7	14.9	
Fonds propres ajustés (C - F - G = H)	15.6	19.0	19.1	19.6	21.6	23.6	20.4
Ratio de fonds propres ajusté (H/D)	6.7	8.3	8.4	8.6	9.3	9.7	

1. Total pour les banques ayant des activités internationales; 16 au total à fin septembre 2005.

2. Niveau II = (C) - (A).

3. Ne comprend que les actions de préférence; ne comprend pas les obligations subordonnées et les prêts subordonnés; ne couvre pas non plus la Mizuho Corporate Bank.

Source : Banque du Japon.

dans leurs fonds propres – sont revenus de près de la moitié des fonds propres de base des banques actives sur le plan international en mars 2003 à 15 % seulement en septembre 2005. En conséquence, leur ratio de solvabilité corrigée – tel que calculé par l'OCDE, hors actifs fiscaux différés et financements sur fonds publics – a fortement augmenté, passant de 6.7 à 9.7 % depuis 2003. Pour empêcher une trop forte dépendance des banques à l'égard des actifs fiscaux différés à l'avenir, la FSA ne permettra pas que ces actifs dépassent 40 % des fonds propres de base des principales banques pour l'exercice 2007, 30 % pour l'exercice 2008 et 20 % pour l'exercice 2009.

Avec l'amélioration des bilans des banques et le rythme soutenu d'expansion économique, le mouvement de décline du crédit bancaire, qui avait commencé en 1996, s'est inversé en 2006. En termes corrigés des prêts passés en charge, de la titrisation de prêts et des variations de change, la croissance du crédit a atteint 2 % en glissement annuel en avril 2006 (graphique 1.2). Ces sont les prêts aux ménages, principalement destinés à des opérations hypothécaires, qui expliquent cette augmentation¹⁹. En revanche, les prêts aux entreprises ont poursuivi leur recul à un rythme de 2 % environ, le repli étant plus marqué dans le cas des grandes entreprises. Toutefois, ce recul persistant ne doit pas être attribué à l'attitude des banques, de plus en plus accommodante selon l'enquête réalisée par la Banque du Japon auprès des entreprises²⁰. Il reflète plutôt le fait que l'investissement est de plus en plus financé au moyen de bénéfices mis en réserve.

Les autorités de contrôle se soucient désormais moins de la stabilité du système financier que de l'amélioration de sa vitalité par les efforts du secteur privé. Les préoccupations à cet égard sont de plusieurs ordres. *Premièrement*, les banques régionales ont réalisé beaucoup moins de progrès que les grandes banques. *Deuxièmement*, même si

les banques ont récupéré leurs pertes des années 90, leur rentabilité reste faible (Hoshi et Kashyap, 2005). De fait, leur produit d'intérêts pour l'exercice 2004 n'a jamais été aussi faible depuis les années 80, de sorte qu'elles sont vulnérables à des moins-values ou à d'autres chocs. Même si une accentuation de la pente de la courbe des taux est de nature à améliorer les marges de crédit des banques, leur produit d'intérêts risque de rester déprimé en attendant que des problèmes structurels soient traités. Mais la principale tâche qui attend sans doute les pouvoirs publics sur ce plan est de réduire le rôle des institutions financières publiques. On examinera ces problèmes dans les sections suivantes.

Renforcer les banques régionales

Par rapport aux grandes banques, les banques régionales se caractérisent par des bénéfices et des ratios de solvabilité inférieurs et un portefeuille plus important de prêts non productifs (tableau 2.7). Même si les banques régionales représentaient un tiers de l'encours des PNP de l'ensemble des banques en mars 2002, elles n'ont pas été concernées par l'objectif de réduction des ratios de PNP à l'horizon 2005. En conséquence, alors que les grandes banques ont réduit leurs PNP de 83 % entre mars 2002 et mars 2006, l'effort de baisse de 41 % consenti par les banques régionales apparaît beaucoup plus modeste. Autre différence frappante, les concours totaux des banques régionales ont légèrement augmenté depuis mars 2002, alors que ceux des grandes banques ont diminué d'un cinquième.

Tableau 2.7. **Comparaison des grandes banques et des banques régionales**

Septembre 2005, en milliers de milliards de yens

	Crédit total	Prêts non productifs (PNP)	Ratio de PNP ¹ (%)	Pertes sur cessions de PNP	Bénéfice d'exploitation ²	Ratio de fonds propres (%)
Grandes banques	259.1	4.6	1.8	-0.2	3.7	12.2
Banques régionales	191.2	8.7	4.5	0.6	2.0	9.8

1. En proportion du crédit total.

2. Pour les activités principales.

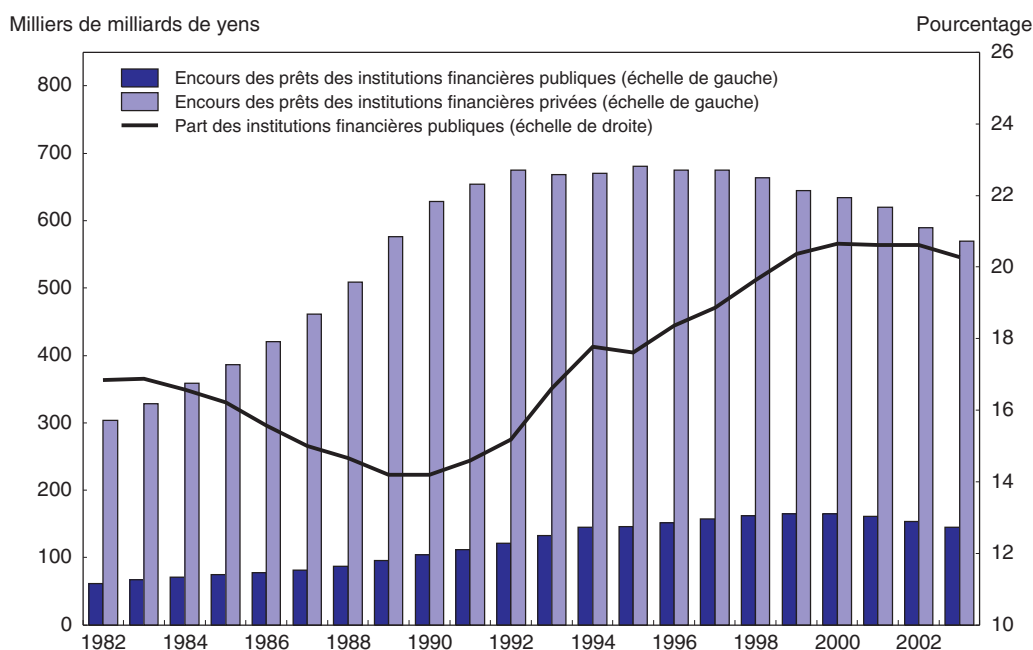
Source : Financial Services Agency.

L'une des raisons expliquant les performances divergentes des grands établissements et des banques régionales réside dans la démarche différente de contrôle, qui traduit la volonté de soutenir avant tout les crédits des banques régionales aux petites et moyennes entreprises (PME). L'un des principaux objectifs de la FSA consiste en effet à revitaliser le tissu économique régional en facilitant les prêts aux PME, tout en aidant celle-ci à se restructurer (FSA, 2005). La FSA souhaite que chaque banque régionale réponde aux divers besoins financiers des PME de sa région, cette démarche ayant été encouragée par la révision du manuel des inspections financières concernant la classification des crédits aux PME. De plus, la FSA entend responsabiliser les institutions financières vis-à-vis de leurs clients quant à leurs opérations de crédit. Les pouvoirs publics devraient s'attacher à éviter le phénomène d'aléa moral, qui multiplierait les prêts non productifs.

Réduire le rôle des institutions financières publiques

Les crédits consentis par les institutions financières publiques sont passés de 100 000 milliards à 170 000 milliards de yens dans les années 90, alors que les prêts des institutions financières privées connaissaient une stagnation (graphique 2.3). En conséquence, la part des institutions financières publiques est passée de 14 % du total des

Graphique 2.3. Encours des prêts des institutions financières privées et publiques



Source : Banque du Japon.

crédits à plus de 20 % durant cette décennie. L'existence des établissements publics de crédit était sans doute tout à fait justifiée par le passé lorsque le système financier était peu développé et segmenté. En revanche, avec le développement du secteur financier privé, l'intermédiation par les établissements publics est devenue largement redondante et induit une concurrence déloyale avec les institutions financières privées. Les bailleurs de fonds publics se procurent en effet des ressources à faible coût, 86 % de leurs financements étant venus des organismes de mise en œuvre du programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP) au cours de l'exercice 2003 (tableau 2.8)²¹ et le reste ayant été obtenu sous forme d'emprunts bénéficiant de la garantie de l'État. Ces fonds sont ensuite rétrocédés à

Tableau 2.8. Coût des institutions financières publiques

En milliards de yens à la fin de l'exercice 2003

	Prêts	Emprunt total	Emprunt auprès du FILP	Coût des interventions ¹
Japon Bank for International Cooperation (JBIC)	19 043	119 541	11 457	692
Development Banque du Japon (DBJ)	143 906	13 184	12 242	107
Okinawa Development Finance Corp. (ODFC)	1 431	1 417	1 367	12
National Life Finance Corp. (NLFC)	9 647	9 768	9 000	4
Japon Finance Corp. for Small and Medium Enterprises (JFS)	7 212	7 141	6 732	273
Government Housing Loan Corp. (GHLC)	60 594	62 359	58 098	-543
Shoko Chukin Bank (SBC)	9 390	8 311	168	22
Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corp. (AFC)	3 391	3 069	2 907	300
Japon Finance Corp. for Municipal Enterprises	24 888	22 632	17 284	8
Total	150 380	139 241	119 984	1 337

1. Le coût des interventions (coût de subventionnement) est la valeur actualisée totale des subventions et autres dépenses que l'administration centrale consacrera à l'avenir à la mise en œuvre des projets utilisant des financements du FILP. Les coûts d'intervention sont estimés par les différents organismes du FILP. Une valeur négative signifie des paiements positifs au Trésor.

Source : Doi, 2005.

des emprunteurs privilégiés moyennant de faibles taux. En général, les ressources collectées par le secteur public demeurent dans le secteur public, ce qui entrave le développement du marché financier pour l'apport de capital-risque (voir le chapitre 5). Outre l'éviction des entreprises privées, les institutions financières publiques font peser des charges sur les contribuables lorsqu'elles bénéficient de soutiens financiers de l'État pour couvrir leurs pertes et se procurer des capitaux. Le coût pour la collectivité des neuf institutions financières publiques s'est ainsi élevé à 1 300 milliards de yens (0.3 % du PIB) au cours de l'exercice 2003 (tableau 2.8).

La réforme des institutions financières publiques a été l'une des grandes priorités du gouvernement actuel. Il a en effet décidé de fermer la Japan Finance Corp. for Municipal Enterprises et de privatiser la Development Bank of Japan et la Shoko Chukin Bank. La privatisation ne résout pas le problème de surcapacité, même si elle devrait contraindre les établissements publics à affronter leurs concurrents sur un pied d'égalité. En outre, le gouvernement prévoit d'intégrer les cinq institutions restantes et les opérations de financement international de la Japan Bank for International Cooperation dans une nouvelle institution qui disposera de plus de 31 500 milliards de yens (6 % du PIB). Toutefois, cette nouvelle institution devra cesser de prêter des fonds à certaines catégories d'emprunteurs afin d'éviter de concurrencer des intervenants privés, ce qui réduira le total de ses crédits d'un quart (Fukao, 2006).

Néanmoins, l'intégration des cinq institutions financières publiques ne suffira pas à régler leurs problèmes. Ces cinq dernières années, ces cinq institutions combinées ont pu dégager un bénéfice modeste grâce aux 137 milliards de yens par an en moyenne de subventions de l'État. Sans ce soutien, elles auraient affiché une perte moyenne de 114 milliards de yens. Demander à la nouvelle institution de réduire ses opérations de prêt rentables va sensiblement accroître ses pertes, ce qui contraindra l'État à lui accorder des subventions supplémentaires. Or, selon une estimation, diminuer les subventions de l'État de 50 % imposerait à la nouvelle institution de réduire ses pertes au titre de ses prêts non productifs de 20 % et de diviser par deux ses charges d'exploitation (Fukao, 2006). De tels gains d'efficacité supposeraient une restructuration de grande ampleur de la nouvelle institution et un régime efficace de gouvernement d'entreprise reposant sur une surveillance publique plus rigoureuse.

Comme on l'a vu, les institutions financières publiques financent leurs opérations de crédit en partie au moyen d'un compte d'affectation spéciale qui est alimenté par des fonds provenant de l'épargne postale, de l'assurance vie postale et des régimes publics de retraite. La privatisation de la Poste japonaise, première institution financière mondiale compte tenu du volume considérable des actifs des systèmes d'épargne et d'assurance vie de la poste, fait donc partie de la stratégie de réduction du rôle des institutions financières publiques (voir *l'Étude économique de l'OCDE : Japon, 2005*). L'obligation pour la Poste d'acheter des titres d'emprunt du PBIP, ce qui servait à orienter l'épargne des ménages vers les institutions financières publiques, sera levée à la fin de l'exercice 2007, peu après la scission de la Postal Savings Company et de la Postal Life Insurance Company vis-à-vis de la Poste japonaise. Durant les dix années de transition jusqu'en 2017, la part de leurs actifs dans les entreprises publiques ou d'État devrait donc diminuer par rapport à leur niveau actuel de 85 %, tandis que la participation de l'État dans ces deux institutions doit être ramenée de 100 % à zéro. Ce rééquilibrage de leurs actifs au profit du secteur privé devrait favoriser le dynamisme de l'économie japonaise. Il convient cependant d'instaurer des règles du jeu équitables entre les institutions financières privées ainsi que la Postal Savings

Company et la Postal Life Insurance Company avant de lever les restrictions actuelles sur les activités de ces deux dernières institutions. La Commission de privatisation des services postaux, qui se compose d'experts du secteur privé, procédera à une évaluation des progrès accomplis à cet égard.

Conclusion

Une sortie en douceur de la phase d'assouplissement quantitatif et la définition d'un régime approprié de politique monétaire sont essentielles pour soutenir l'expansion. Les pressions déflationnistes résiduelles incitent à déterminer avec prudence le rythme du resserrement monétaire, qui dépendra aussi de l'impact de l'assainissement budgétaire sur l'activité économique. Il est en outre essentiel de préserver la santé financière du secteur bancaire pour soutenir l'expansion économique.

Encadré 2.1. Synthèse des recommandations concernant la politique monétaire et le secteur bancaire

Mise en œuvre du nouveau régime de politique monétaire

- Faire preuve de prudence quant au relèvement des taux d'intérêt à court terme, compte tenu des pressions déflationnistes résiduelles.
- Éviter une hausse prématurée ou trop forte des taux d'intérêt du marché, car cela aurait un impact négatif sur l'activité économique et la situation budgétaire.
- Revoir la notion de stabilité des prix en excluant la possibilité d'une inflation nulle de façon à disposer d'une marge de sécurité convenable pour éviter un retour à la déflation.
- Éviter les modifications annuelles de la notion de stabilité des prix, de façon à fournir un point d'ancrage utile pour les anticipations d'inflation à moyen et long terme.

Préserver la santé financière du système bancaire

- Maintenir un contrôle prudentiel rigoureux des banques en leur imposant de minimiser leurs prêts non productifs et de renforcer encore leurs fonds propres.
- Encourager les banques régionales à réduire encore leur taux de prêts non productifs – qui reste supérieur à celui des grandes banques – et à renforcer leurs fonds propres.
- Éviter dans le contrôle public des banques le phénomène d'aléa moral, qui multiplierait les prêts non productifs.
- Réduire le rôle des institutions financières publiques, de préférence en mettant fin à leur activité, et les soumettre à des contraintes budgétaires claires de façon à diminuer le volume des financements publics.
- Veiller à ce que la nouvelle institution qui résultera de la fusion des cinq institutions financières publiques opère de façon efficiente afin de limiter la nécessité de recourir à des subventions de l'État.
- Mener à son terme la privatisation de la Poste japonaise pour détourner du secteur public les flux de financement correspondants. Ramener à zéro la participation de l'État d'ici la fin de la période de transition en 2017 et empêcher la Postal Savings Company et la Postal Life Insurance Company d'élargir leurs activités en attendant une harmonisation des règles de concurrence avec les institutions financières du secteur privé.

Notes

1. Selon une étude, un portefeuille pondéré de l'ensemble du système bancaire a affiché une prime de rendement positive lorsque la Banque du Japon a accru ses achats d'obligations d'État (Kobayashi et autres, 2006).
2. Selon le numéro d'octobre 2005 de la publication *Outlook for Economic Activity and Prices* de la Banque du Japon, « les taux d'intérêt à long terme sont restés stables à de faibles niveaux car l'engagement pris par la Banque a conduit le marché à penser que les taux courts allaient rester à 0 % ».
3. La persistance d'achats de grande ampleur d'obligations d'État à long terme va à un moment donner lieu à un conflit avec les objectifs de politique monétaire de la Banque. En outre, cette dernière subit une contrainte qu'elle s'est imposée elle-même lorsqu'elle a introduit l'assouplissement quantitatif en 2001, à savoir maintenir son portefeuille d'obligations d'État à long terme à un niveau inférieur à l'encours des billets en circulation. Actuellement, la Banque détient quelque 60 000 milliards de yens de ces obligations, alors que les billets en circulation représentent 76 000 milliards de yens, ce qui indique que la règle de 2001 n'est guère contraignante pour les achats actuels d'obligations par la Banque. De plus, comme 17 500 milliards de yens d'obligations à long terme détenues par la Banque viendront à échéance d'ici la fin de l'exercice 2006, et près de 18 000 milliards de yens de plus dans les deux années suivantes (Mitsubishi UFJ Securities), la banque centrale pourrait continuer d'acheter de telles obligations à un rythme de 1 200 milliards de yens par mois dans les prochaines années, sans accroître sensiblement son portefeuille total.
4. Voir le communiqué de presse du 9 mars (www.boj.or.jp/en/type/release/zuiji_new/k060309b.htm) et pour plus de précisions www.boj.or.jp/en/type/release/zuiji_new/mpo0603a.htm.
5. La Banque a également fait savoir ce qui suit : « S'il y a un risque de cercle vicieux de baisse des prix et de dégradation de l'activité économique, selon l'importance accordée à ce risque une légère inflation pourra être considérée comme compatible avec la notion de stabilité des prix pour la conduite de la politique monétaire » (Bank of Japan, *The Bank's Thinking on Price Stability*, 10 mars 2006, www.boj.or.jp/en/type/release/zuiji_new/data/mpo0603a1.pdf).
6. L'article 3 de la loi relative à la Banque du Japon dispose que « la Banque doit s'efforcer d'expliquer au public le contenu de ses décisions, ainsi que son processus de décision ».
7. D'après le communiqué de presse de la BCE. La Banque centrale européenne évoquait également la possibilité d'une distorsion des mesures de l'inflation et les conséquences des écarts d'inflation entre les pays de la zone euro.
8. La suite s'inspire d'un article du *Bulletin trimestriel de la Banque du Japon* de février 2006 par Toshiro Muto, Sous-gouverneur de la Banque du Japon.
9. Le taux d'inflation dans les années 80 a été influencé par plusieurs facteurs. Premièrement, le taux de change nominal s'est apprécié de 90 % en termes effectifs entre 1983 et 1996 selon l'indicateur de l'OCDE calculé selon une méthode de pondération en chaîne. Cela a exercé des pressions à la baisse sur les prix. Deuxièmement, le taux d'inflation a été poussé à la hausse par le deuxième choc pétrolier de 1979 et l'introduction d'un impôt général sur la consommation en 1989. La hausse moyenne de l'IPC entre 1983 et 1990 a été plus faible (1.6 %). L'indice de base des prix à la consommation (selon l'indicateur de l'OCDE, qui exclut l'énergie et les produits alimentaires) a été de 2.5 % entre 1980 et 1990 et de 2.2 % entre 1983 et 1990.
10. Le rythme de baisse des prix des terrains s'est ralenti ces dernières années. En fait, le prix moyen des terrains à usage commercial dans les trois principales zones métropolitaines a augmenté en 2005 pour la première fois depuis 15 ans.
11. Cette déclaration a pour l'essentiel été reprise par le gouverneur de la Banque du Japon lors de sa conférence de presse qui a suivi la sortie de la publication semestrielle *Outlook for Economic Activity and Prices*.
12. Approximation prenant en compte à la fois les anticipations des marchés pour le taux d'intérêt à court terme à la fin de l'exercice 2007 et les perspectives de la Banque du Japon pour la moyenne de l'exercice 2007.
13. Cette révision comprend : i) un changement de l'année de base de 2000 à 2005 ; ii) les pondérations seront révisées en fonction de l'Enquête 2005 sur les revenus et les dépenses des ménages ; et iii) 34 postes doivent être ajoutés à l'IPC, tandis que 48 autres doivent en être retirés. Pour un examen du biais de mesure de l'IPC japonais, voir Shirasuka (1999) et Shirasaba (2005).
14. On notera que la baisse du déflateur du PIB a subi l'influence de la hausse des prix du pétrole.

15. En d'autres termes, la courbe de Philips, qui représente l'arbitrage entre inflation et gains de production, est relativement plate à des taux d'inflation proches de zéro. Selon une étude, la courbe de Philips pour le Japon s'aplatit lorsque le taux d'inflation devient inférieur à ½ %, en rythme non annualisé d'un trimestre sur l'autre (Mourougane et Ibaragi, 2004).
16. Le 12 avril, le gouverneur de la Banque du Japon a affirmé que la hausse des taux longs avant la fin des taux d'intérêt nuls « est gravement préoccupante » pour la banque centrale.
17. Le volume des nouveaux PNP est revenu de 17 500 milliards de yens en 2001 à 600 milliards de yens en 2004 pour les grandes banques et de 5 500 milliards de yens à 700 milliards de yens pour les banques régionales. La passation par pertes et profits de prêts existants est restée considérable au cours de cette période. Les grandes banques ont ainsi inscrit en charges 35 300 milliards de yens de prêts durant la période 2001-04, tandis que le montant correspondant s'établissait à 8 400 milliards de yens pour les banques régionales.
18. Selon la FSA, le bénéfice d'exploitation des grandes banques en septembre 2005 était analogue à son niveau d'un an plus tôt.
19. Les crédits aux ménages représentent environ un tiers du crédit bancaire. Les PME représentent près des deux tiers des crédits aux entreprises.
20. Dans le cadre de l'enquête Tankan de la Banque du Japon, l'indice de diffusion – égal au nombre d'entreprises qualifiant d'accommodante l'attitude des institutions financières en matière de crédit diminué du nombre de celles qui la qualifient de restrictive – est passé de zéro à la fin de 2003 à 16 au premier trimestre de 2006.
21. Le programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP) constitue un budget annexe servant à entreprendre des projets non couverts par le budget général. En 2004, le PBIP a apporté des fonds à presque toutes les collectivités locales et à 54 autres entités, parmi lesquelles figuraient neuf établissements publics de crédit.

Bibliographie

- Bank of Japan (2005), *Financial System Report*, août, Tokyo.
- Bank of Japan (2006), *The Bank's Thinking on Price Stability*, 10 mars 2006, www/boj.or.jp/en/type/release/zuiji_new/data/mpo0603a1.mpf.
- Doi, T. (2005), « Government Financial Institutions: What and How to Reform », in *Reviving Japan's Economy*, T. Ito, H. Patrick et D. Weinstein (éd.), The MIT Press, Cambridge.
- Financial Services Agency (2005), *Recent Developments in the Japanese Financial Sector*, novembre, Tokyo.
- Fukao, M. (2006), *Public lenders need tough oversight*, J CER Report, 27 mars 2006.
- Hoshi, T. et A. Kashyap (2005), « Solutions to Japan's Banking Problems: What Might Work and What Definitely Will Fail », in *Reviving Japan's Economy*, T. Ito, H. Patrick et D. Weinstein (éd.), The MIT Press, Cambridge.
- Kobayashi, T., M. Spiegel et N. Yamori (2006), « Quantitative Easing and Japanese Bank Equity Values », paper prepared for the TRIO Conference, University of Tokyo, 10-11 décembre 2005.
- Ito, T. et T. Hayashi (2006), *Inflation targeting and monetary policy*, Toyo Keizai Shinposha, Tokyo (en japonais).
- Kuroda, Sachiko et Isamu Yamamoto (2003a), « Are Japanese Nominal Wages Downwardly Rigid? (Part I): Examinations of Nominal Wage Change Distributions », *Monetary and Economic Studies*, vol. 21, n° 2, août.
- Kuroda, Sachiko et Isamu Yamamoto (2003a), « Are Japanese Nominal Wages Downwardly Rigid? (Part II): Examinations Using a Friction Model », *Monetary and Economic Studies*, vol. 21, n° 2, août.
- Kuroda, Sachiko et Isamu Yamamoto (2005), « Wage Fluctuations in Japan after the Bursting of the Bubble Economy: Downward Nominal Wage Rigidity, Payroll, and the Unemployment Rate », *Monetary and Economic Studies*, vol. 23, n° 2, mai.
- Mitsubishi UFJ Securities (2006), « Progress Report Two Months after the End of Quantitative Easing », *Fixed Income Research*, 26 mai 2006, Tokyo.
- Mourougane, A. et H. Ibaragi (2004), « Is there a change in the trade-off between output and inflation at low or stable inflation rates? Some evidence in the case of Japan », OECD Economic Department Working Paper, n° 379.

- Muto, T. (2006), « Price Stability and Central Banks' Responsibility », *Bank of Japan Quarterly Bulletin*, février 2006.
- OCDE (2005), *Étude économique du Japon*, Paris.
- Shiratsuka, S. (1999), « Measurement Errors in the Japanese Consumer Price Index », *Monetary and Economic Studies*, vol. 17, n° 3, décembre.
- Shiratsuka, S. (2005), « Measurement Errors in Japan's Consumer Price Index: The Current Status of the So-called Upward Bias », *Bank of Japan Review*, novembre, Tokyo (en japonais).
- Summers, L., (1991) « How should monetary policy be determined? », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 23, n° 3, partie 2, août.
- Takeuchi, Y. (2004), « Inflation targeting – How it is currently operated in other countries? », *Finance* (juillet), Ministry of Finance, Tokyo (en japonais).

Chapitre 3

Stratégie d'assainissement budgétaire

L'endettement brut étant supérieur à 170 % du PIB, il est désormais urgent pour le Japon de réduire son important déficit budgétaire. Les Réformes et Perspectives du gouvernement devraient être modifiées de façon à crédibiliser davantage le processus d'assainissement et à empêcher une hausse de la prime de risque. L'objectif à moyen terme devrait être un excédent du budget primaire suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement public au début des années 2010. La grande priorité pour parvenir à cet objectif est de diminuer les dépenses, ce qui sera de plus en plus difficile dans le contexte du vieillissement rapide de la population. Les Réformes et Perspectives devraient fixer un calendrier plus détaillé et plus contraignant de réduction des dépenses, notamment via une nouvelle baisse de l'investissement public. Puisque les compressions de dépenses ne permettront probablement pas d'atteindre l'objectif budgétaire, il faudra dégager des recettes supplémentaires. Pour ce faire, il conviendrait d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, et aussi d'augmenter quelque peu l'impôt sur la consommation.

Après treize années consécutives d'important déficit budgétaire et de faible croissance nominale du PIB, la dette publique japonaise s'est gonflée à un tel point qu'elle atteint le niveau le plus élevé jamais enregistré dans la zone de l'OCDE. Les réductions de dépenses et la vive expansion économique ont fait reculer le déficit budgétaire des administrations publiques en proportion du PIB par rapport à son point haut de 2002, mais ce déficit reste l'un des plus élevés dans la zone de l'OCDE. Les facteurs spéciaux allégeant les paiements d'intérêts commençant à s'estomper, la situation budgétaire est l'un des dossiers prioritaires. On analysera dans ce chapitre la stratégie d'assainissement budgétaire à moyen terme. On verra dans la première section quels sont les progrès qui ont été accomplis depuis 2002 et on évaluera ensuite les *Réformes et Perspectives à moyen terme* définies par le gouvernement. Puis on examinera les grands dossiers dans le domaine des dépenses et de la fiscalité avant de présenter un ensemble d'options.

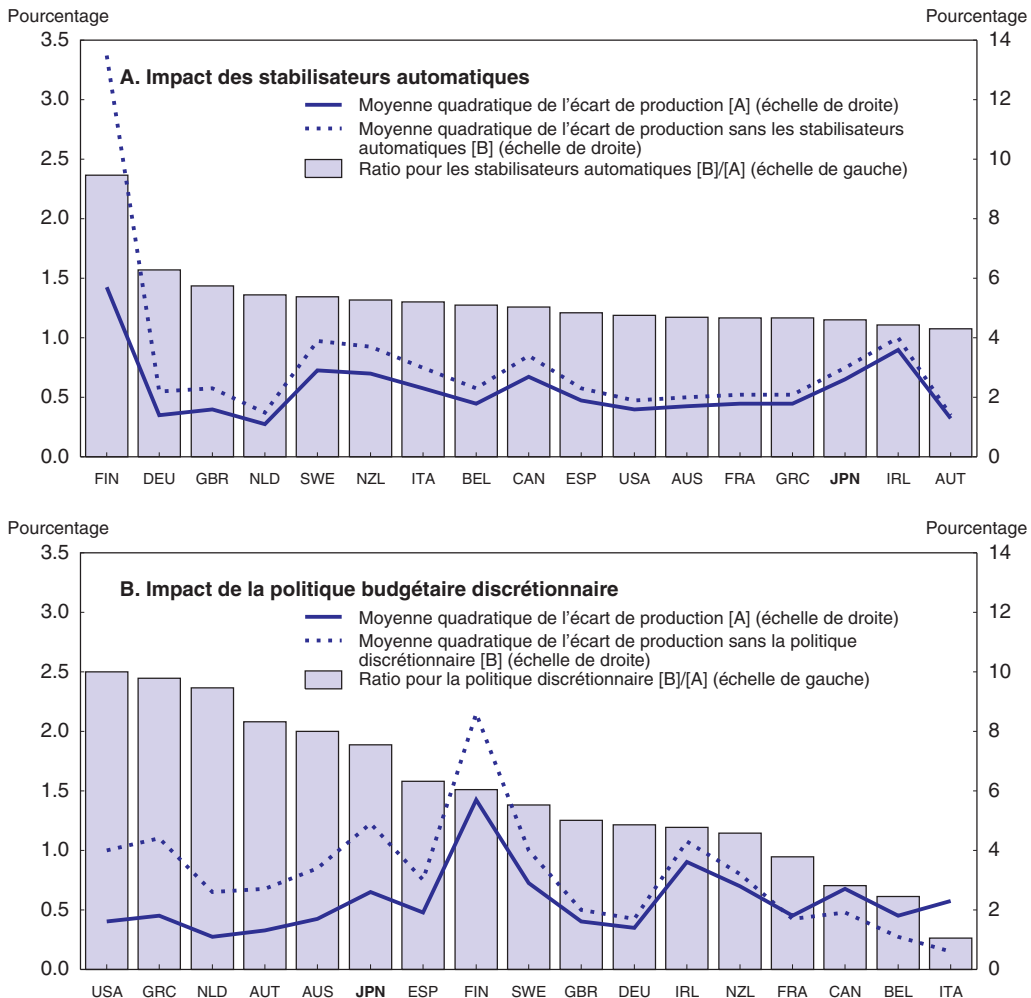
Ce chapitre se termine par un ensemble de recommandations résumées dans l'encadré 3.7. Le Japon a tout particulièrement besoin d'un plan à moyen terme plus détaillé, plus contraignant et plus ambitieux, qui montre bien comment dégager un excédent budgétaire primaire suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement public au début des années 2010. Il doit à l'évidence réduire encore ses dépenses face à un niveau de recettes publiques relativement faible, ou accroître ces recettes en les alignant davantage sur les niveaux généralement observés dans la zone de l'OCDE. La grande priorité est de réduire les dépenses, surtout pour l'investissement public, et de freiner la croissance des dépenses de sécurité sociale. Toutefois, l'expérience des autres pays de l'OCDE qui sont parvenus à faire nettement reculer leur déficit budgétaire¹ laisse penser qu'il faut combiner la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes et que cela vaut tout particulièrement pour le Japon. Les mesures visant à accroître les recettes devraient s'inscrire dans le cadre d'une réforme fiscale générale privilégiant l'élargissement de l'assiette des impôts directs, très étroite à l'heure actuelle, mais il faudra peut-être aussi relever le taux de l'impôt sur la consommation.

Quels progrès le Japon a-t-il accomplis pour régler son problème budgétaire?

Bien que le déficit se soit contracté par rapport à son point haut de 2002...

L'effondrement de la bulle économique au début des années 90 a entraîné une décennie de stagnation économique et une nette dégradation de la situation budgétaire. Le solde budgétaire de l'État est passé d'un excédent de 0.8 % du PIB en 1992 à un déficit de 8.2 % en 2002 (tableau 3.1); c'est alors que le gouvernement a publié ses *Réformes et Perspectives 2001*. La dégradation du solde budgétaire entre 1992 et 2002 tient surtout à une hausse des dépenses – de 6.5 % du PIB – qui s'explique essentiellement par un gonflement des dépenses sociales. Dans le même temps, les recettes ont diminué de 2.5 % du PIB en raison d'une baisse des impôts et d'une faible croissance économique. Grâce à des mesures budgétaires discrétionnaires, il a été possible de soutenir la demande intérieure durant les années 90, ce qui a réduit l'écart de production (graphique 3.1), mais on n'a pas pu empêcher une décennie de stagnation économique.

Graphique 3.1. Le rôle de la politique budgétaire dans le lissage des fluctuations économiques



Source : Van den Noord (2002).

Les *Réformes et Perspectives 2001* fixaient un objectif de gel des dépenses publiques, y compris les paiements d'intérêts, à 38 % du PIB jusqu'à l'exercice 2006. Cet objectif sera probablement atteint, car les dépenses sont tombées à un chiffre que l'on peut estimer à 37 % pour l'année civile 2005 (tableau 3.2), essentiellement grâce à une baisse de l'investissement public et des rémunérations dans le secteur public. Bien que les recettes soient restées pratiquement inchangées en proportion du PIB², la limitation des dépenses a suffi pour ramener le déficit budgétaire de 8.2 % du PIB en 2002 à 6.2 % (estimation) en 2005, si l'on fait abstraction d'un facteur exceptionnel commenté au tableau 3.2.

La limitation des dépenses a permis de progresser vers l'objectif fixé dans les *Réformes et Perspectives* de 2002, à savoir un excédent budgétaire primaire au début des années 2010 pour l'ensemble des administrations publiques. Puisque le déficit budgétaire primaire était de 6.7 % du PIB en 2002, l'objectif fixé exigeait une réduction d'environ $\frac{3}{4}$ de point de pourcentage chaque année pendant une décennie. En 2005, le déficit primaire est revenu à environ 5 %, sans tenir compte d'un facteur exceptionnel (tableau 3.2). Dès lors, le rythme de contraction du déficit entre 2002 et 2005, de l'ordre de 0.6 point de pourcentage par an –

Tableau 3.1. **Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques depuis 1992**

	Pourcentage du PIB		Variation ¹	Pourcentage du PIB	Variation ¹
	1992	2002	1992-2002	2005	2002-05 ²
Recettes					
Impôts directs	7.8	5.2	-2.6	5.1	-0.1
Impôts directs sur les entreprises	4.7	2.9	-1.8	3.2	0.3
Cotisations de sécurité sociale perçues par l'État	8.5	10.6	2.1	10.6	0.0
Impôts indirects	7.8	8.5	0.7	8.5	0.1
Intérêts encaissés	2.4	1.6	-0.7	1.4	-0.3
Autres	2.2	2.2	-0.1	1.9	-0.2
Recettes totales	33.3	30.9	-2.5	30.7	-0.2
Dépenses					
Consommation publique – salaires	5.9	6.8	0.9	6.1	-0.6
Consommation publique – prestations sociales ³	4.0	6.0	2.0	6.2	0.1
Consommation publique – autres	3.5	5.2	1.7	5.6	0.4
Prestations de sécurité sociale versées par l'État	7.2	11.1	3.9	11.4	0.2
Formation brute de capital fixe public	5.4	4.8	-0.7	3.6	-1.1
Paiements d'intérêts	3.5	3.1	-0.4	2.7	-0.4
Autres dépenses ⁴	3.0	2.0	-1.0	1.3	-0.8
Dépenses totales	32.6	39.0	6.5	36.9	-2.1
Solde budgétaire	0.8	-8.2	-8.9	-6.2	1.9
Solde budgétaire primaire ⁵	1.9	-6.7	-8.6	-4.9	1.8

1. Estimations OCDE pour 2005, hors impact du Daiko Henjo; voir le tableau 3.2 en ce qui concerne ce facteur exceptionnel.

2. Différence en points de pourcentage.

3. Essentiellement soins médicaux et prise en charge de longue durée. Estimation fondée sur la part des dépenses au titre des prestations sociales dans la consommation publique par rapport à la consommation publique totale pour chaque année.

4. Subventions, autres paiements courants, paiements au titre de transferts en capital et de capital.

5. Hors paiements nets d'intérêts.

Source : Service du gouvernement, Rapport annuel sur les comptes nationaux de 2005 et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

a été presque conforme à celui qu'impliquait la *Prévision de référence*, qui exclut néanmoins le compte de la sécurité sociale. Presque les deux tiers de la baisse de 1.8 point du déficit primaire entre 2002 et 2005 s'expliquent par les mesures d'assainissement des finances publiques, le reste tenant à l'expansion économique qui a débuté en 2002. Cela veut dire que la réalisation de l'objectif de réduction du déficit budgétaire pourrait être compromise en cas de ralentissement futur de l'activité économique.

... la situation n'est pas tenable

La dette publique s'est alourdie en passant de 69 % du PIB en 1992 à plus de 170 % en 2005. Parmi les quatre autres pays qui ont enregistré un ratio dette/PIB supérieur à 100 %, tous sauf l'Italie ont pu dégager un excédent primaire suffisant pour faire évoluer à la baisse le ratio d'endettement (graphique 3.2). Pour stopper la tendance à la hausse de ce ratio, il faut une croissance du PIB nominal qui soit au moins aussi rapide que celle de l'encours de la dette publique. Or, depuis 1992, la dette publique japonaise augmente à un rythme annuel de 7.3 %, qui dépasse de loin la faible croissance annuelle de 0.5 % du PIB nominal. Cette situation n'est pas tenable, parce que si les tendances et les politiques actuelles ne s'infléchissent pas, la dette publique s'alourdira constamment.

Tableau 3.2. **Situation budgétaire du Japon**
Pourcentage du PIB¹

	2002	2003	2004	2005	Variation 2002-05	2006	2007	Variation 2005-07
A. Total								
Capacité de financement	-8.2	-8.0	-6.3	-5.2	-2.9	-5.2	-4.7	-0.5
Solde primaire net	-6.7	-6.6	-4.9	-3.9	-2.8	-3.7	-3.0	-0.9
Capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles	-7.0	-7.0	-5.6	-4.9	-2.2	-5.3	-5.2	0.3
Solde primaire net corrigé des influences conjoncturelles	-5.6	-5.6	-4.3	-3.5	-2.1	-3.7	-3.4	-0.2
B. Hors Daiko Henjo²								
Capacité de financement	-8.2	-8.1	-7.5	-6.2	-2.0	-5.4	-4.7	-1.5
Solde primaire net	-6.7	-6.7	-6.2	-4.9	-1.8	-3.9	-3.0	-1.9
Capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles	-7.0	-7.1	-6.8	-5.8	-1.2	-5.5	-5.2	-0.7
Solde primaire net corrigé des influences conjoncturelles	-5.6	-5.7	-5.5	-4.5	-1.1	-4.0	-3.4	-1.2
C. Niveaux de dépenses et de recettes								
Dépenses des administrations publiques	39.0	38.5	37.3	36.9	-2.1	36.7	36.5	-0.4
Recettes des administrations publiques ³	30.8	30.4	29.8	30.7	-0.1	31.3	31.8	1.1

1. Estimations de l'OCDE pour 2005 et prévisions de l'OCDE pour 2006-07.

2. La rétrocession à l'État d'une partie des fonds de pension d'entreprise du régime de retraite des salariés a réduit le déficit de 0.1 % du PIB en 2003, de 1.2 % en 2004 et de 0.4 % au premier trimestre de 2005 dans l'optique des comptes nationaux. Le budget de l'État estime l'impact à 0.7 % pour l'exercice 2005 et à 0.1 % pour l'exercice 2006.

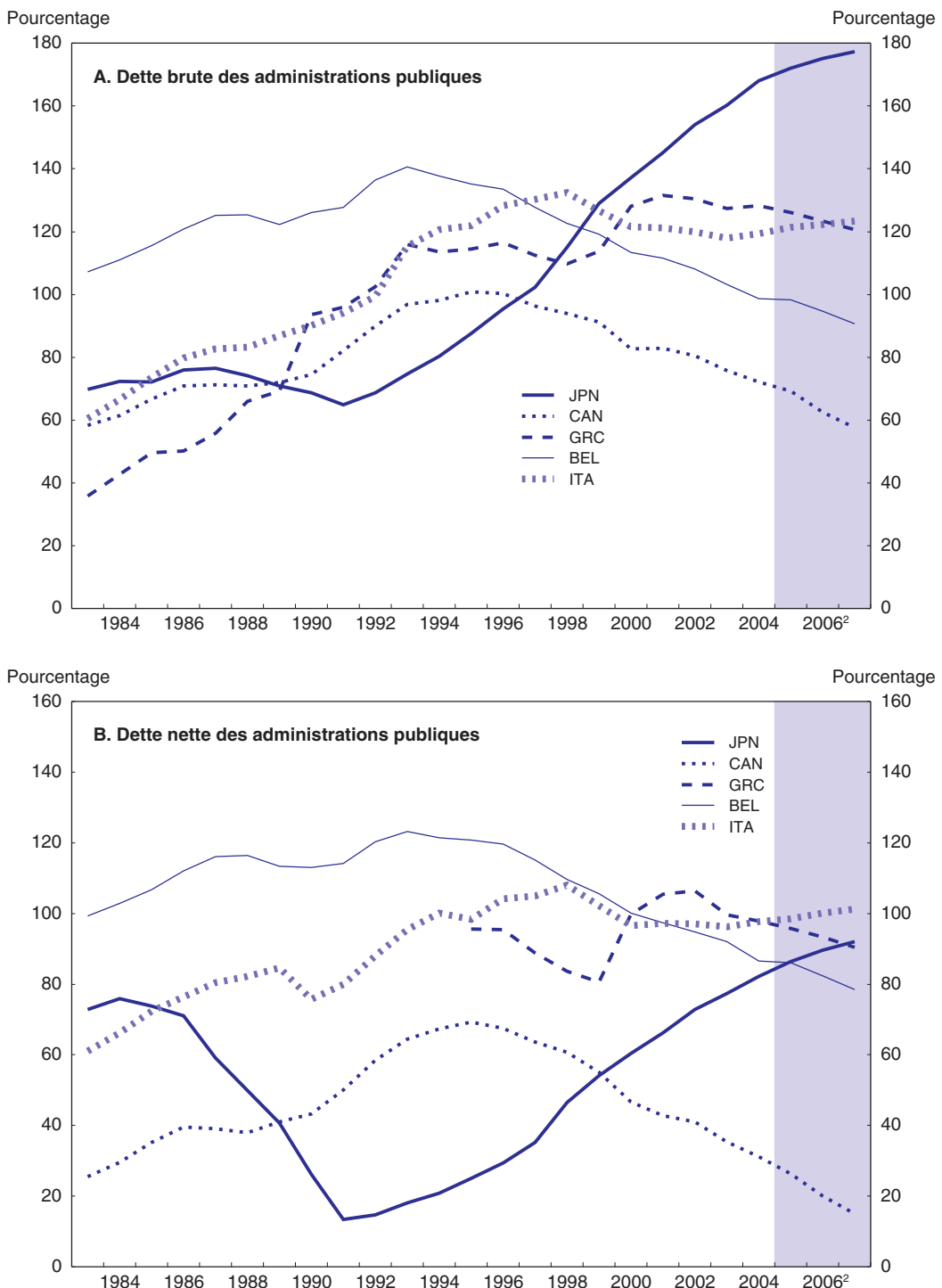
3. Hors Daiko Henjo.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

Malgré le gonflement rapide de la dette publique, le rendement des obligations publiques à long terme n'a atteint en moyenne que 1½ pour cent entre 1997 et 2005. Le taux d'intérêt effectif de la dette publique (mesuré par le ratio paiements d'intérêts nets/dette nette) a également diminué pour s'établir à 1½ pour cent (graphique 3.3), masquant la gravité de la situation budgétaire. Mais si le taux d'intérêt à long terme est resté bas, c'est à la faveur de plusieurs facteurs exceptionnels, dont la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon, la persistance d'anticipations déflationnistes et l'aversion au risque des investisseurs et des banques, échaudés par un volume élevé de prêts improductifs. C'est pourquoi les paiements d'intérêts sur la dette publique sont plus faibles qu'il y a dix ans, aussi bien en proportion du PIB qu'en valeur absolue, malgré le niveau bien plus élevé de la dette publique. Mais ces facteurs spéciaux ont commencé de s'estomper lorsque la forte reprise économique s'est engagée et qu'a pris fin la politique d'assouplissement quantitatif.

On peut faire valoir que le niveau de l'endettement public au Japon est moins préoccupant qu'il n'y paraît à première vue. *Premièrement*, l'État détient beaucoup d'actifs financiers, qui représentent environ la moitié de ses engagements financiers. Mais, même si l'on inclut ces actifs, l'État japonais vient au quatrième rang des États les plus endettés dans la zone de l'OCDE, avec un endettement net de 86 % du PIB, qui augmente très rapidement (graphique 3.2, partie B)³. *Deuxièmement*, la banque centrale a accumulé d'abondants actifs du fait de sa politique d'assouplissement quantitatif. Mais, même avec une mesure consolidée de l'endettement public net prenant en compte la Banque du Japon, la conclusion reste la même : l'endettement s'alourdit très rapidement depuis

Graphique 3.2. Les pays de l'OCDE à ratio d'endettement élevé



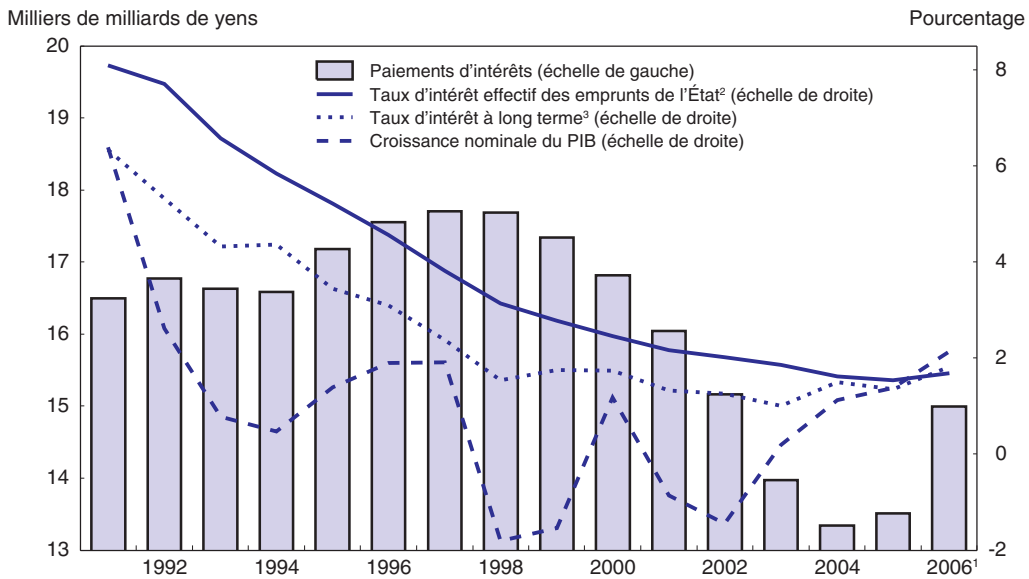
1. Pays ayant eu un ratio dette brute/PIB supérieur à 100 %.

2. Estimations de l'OCDE pour 2005, 2006 et 2007.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n°79.

quelques années (voir l'*Étude économique du Japon* de 2005). Troisièmement, les recettes fiscales en proportion du PIB sont faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE, ce qui laisse au Japon une bonne marge pour accroître ses recettes. Mais une forte hausse de

Graphique 3.3. Paiements d'intérêts de l'État



1. Estimations de l'OCDE pour les paiements d'intérêts de 2005 et 2006 et pour le PIB nominal de 2006.
2. Paiements d'intérêts moins intérêts encaissés, divisés par la dette publique nette.
3. Obligations d'État à 10 ans. Le taux pour 2006 est la moyenne pour les quatre premiers mois de l'année.

Source : Service du gouvernement et estimations de l'OCDE.

l'impôt aurait un impact négatif sur la croissance potentielle de l'économie, qui est déjà faible et qui devrait encore se ralentir sous l'effet du vieillissement démographique (voir le chapitre 1). Au total, la dette publique est élevée et augmente rapidement quel que soit l'indicateur retenu. Il importe donc que, dans sa gestion budgétaire, le gouvernement préserve la crédibilité de l'État afin d'éviter une hausse du taux d'intérêt réel due à une augmentation de la prime de risque, ce qui aurait un impact négatif sur la croissance économique et gonflerait la dette par effet de boule de neige.

... de sorte que la poursuite de l'assainissement budgétaire en 2006-07 est particulièrement judicieuse

Compte tenu des fluctuations conjoncturelles, le déficit budgétaire devrait se contracter entre 2005 et 2007 de 1 % du PIB (aussi bien globalement que dans sa composante primaire), si l'on exclut le facteur exceptionnel (tableau 3.2). Les restrictions de dépenses tiennent en partie à une baisse de 6 % en termes réels de l'investissement public, et la réduction des honoraires médicaux et celle des dépenses pour la prise en charge de longue durée des personnes âgées ralentiront la croissance des dépenses de sécurité sociale. Du côté des recettes, la suppression de la baisse temporaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt local de résidence en 2006-07 devrait faire passer l'imposition directe des ménages de 5 % du PIB en 2005 à 5¼ pour cent en 2007⁴.

Évolution à plus long terme : le plan budgétaire à moyen terme du gouvernement

La *Prévision de référence des Réformes et Perspectives 2005* révisée en janvier 2006 a profondément modifié sur certains points les hypothèses sur la situation économique et celles de politique économique (tableau 3.3). En particulier, il est maintenant prévu que le

Tableau 3.3. **Comparaison entre la Prévision de référence des Réformes et orientations 2005 et celle de 2006¹**

Exercice budgétaire		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB réel (variation en % par rapport à l'année précédente)	2005	1.6	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.6	1.5
	2006	2.7	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	..
PIB normal (variation en % par rapport à l'année précédente)	2005	1.3	2.0	2.6	3.4	3.8	3.9	4.0	3.9
	2006	1.6	2.0	2.5	2.9	3.1	3.1	3.2	..
Déflateur du PIB (variation en % par rapport à l'année précédente)	2005	-0.3	0.5	1.1	1.8	2.2	2.3	2.4	2.4
	2006	-1.1	0.1	0.7	1.1	1.3	1.4	1.5	..
IPC (variation en % par rapport à l'année précédente)	2005	0.1	0.9	1.4	2.0	2.3	2.5	2.7	2.7
	2006	0.1	0.5	1.1	1.6	1.9	2.1	2.2	..
Taux d'intérêt nominal à long terme (%)	2005	1.6	1.9	2.3	2.9	3.4	3.9	4.3	4.6
	2006	1.4	1.7	2.4	2.9	3.3	3.7	3.9	..
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	2005	-7.0	-6.1	-5.6	-5.3	4.8	-4.5	-4.4	-4.2
	2006	-5.4	-5.0	-4.0	-3.7	-3.4	-2.9	-2.8	..
Administration centrale (% du PIB)	2005	-6.2	5.4	-5.0	-4.9	-4.7	-4.6	-4.8	-4.9
	2006	-5.0	-4.5	-3.4	-3.2	-3.3	-3.2	-3.4	..
Collectivités locales (% du PIB)	2005	-0.2	-0.0	-0.1	0.0	0.2	0.3	0.6	0.8
	2006	-0.4	-0.2	-0.4	-0.3	-0.2	-0.1	0.1	..
Sécurité sociale (% du PIB) ²	2005	-0.7	-0.6	-0.5	0.4	-0.3	-0.2	-0.3	-0.2
	2006	0.0	-0.2	-0.2	-0.2	0.1	0.4	0.4	..
Solde primaire : central + local (% du PIB)	2005	-4.0	-3.1	-2.7	-2.1	-1.5	-0.9	-0.4	0.1
	2006	-3.3	-2.8	-2.0	-1.5	-1.0	-0.4	0.0	..
Solde primaire : central (% du PIB)	2005	-4.5	-3.8	-3.2	-2.8	-2.3	-1.8	-1.6	-1.4
	2006	-3.7	-3.2	-2.2	-1.8	-1.5	-1.0	-0.8	..
Solde primaire : local (% du PIB)	2005	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.3	1.5
	2006	0.3	0.4	0.2	0.3	0.4	0.6	0.8	..
Dépenses des administrations publiques/PIB	2005	36.2	36.1	36.0	36.0	36.1	36.1	36.4	36.9
	2006	36.1	35.6	34.9	34.8	34.6	34.4	34.4	..

1. La prévision de référence est révisée chaque année en janvier. Les chiffres de la révision 2005 sont ceux du « scénario de base » et les chiffres de la révision 2006 sont ceux du « scénario de base » dans lequel l'excédent budgétaire est réalisé en 2011.

2. Calculs de l'OCDE à partir des chiffres de la prévision de référence.

Source : Service du gouvernement et calculs de l'OCDE.

taux d'intérêt nominal à long terme soit supérieur au taux de croissance nominale du PIB en 2009 au lieu de 2011. Ce lien entre le taux d'intérêt et le taux de croissance à moyen terme a suscité un vif débat entre les responsables économiques, car c'est lui qui détermine le solde budgétaire primaire nécessaire pour stabiliser l'endettement public en proportion du PIB (voir l'encadré 3.1). De plus, le rythme de réduction des dépenses retenu dans la *Prévision de référence* est plus rapide et l'année où il devrait y avoir excédent primaire a été avancée de l'exercice 2012 à l'exercice 2011. L'objectif d'excédent primaire pour l'exercice 2001 a été pris en compte dans la *Réforme intégrée des dépenses et des recettes* annoncée en juillet 2006 (voir l'annexe 3.A1).

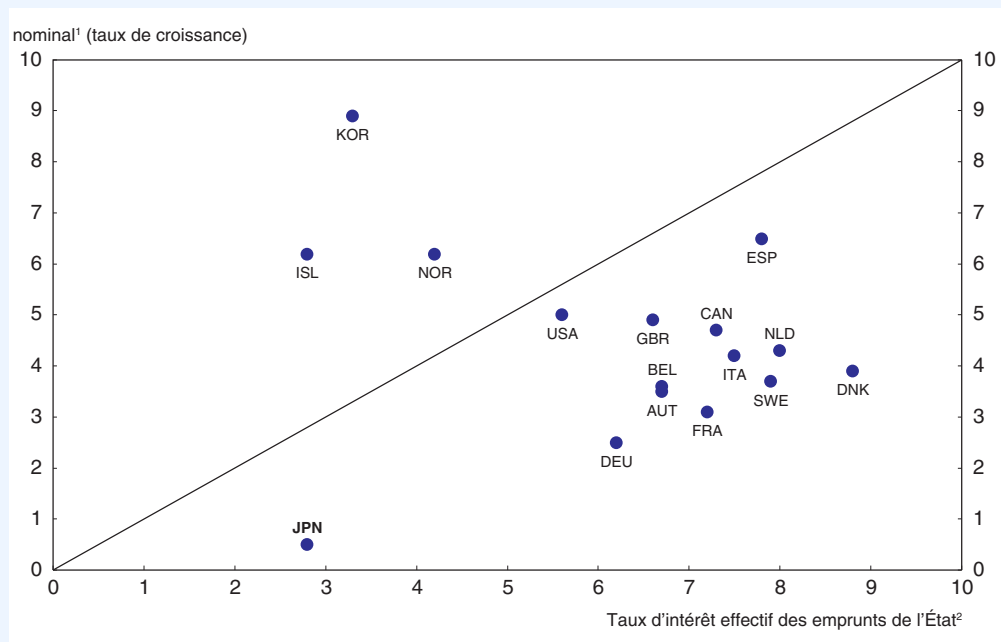
Bien que, grâce aux *Réformes et Perspectives*, les autorités japonaises soient parvenues à enrayer l'augmentation des dépenses et que la *Prévision de référence* soit maintenant plus réaliste, on n'a pas remédié à un grand nombre des faiblesses soulignées dans l'*Étude économique du Japon* de 2005. Surtout, l'équilibre du budget primaire en 2011, dernière année de la *Prévision de référence* (tableau 3.3), n'est pas un objectif suffisamment ambitieux. Vu les chiffres retenus dans la *Prévision de référence* pour le taux de croissance nominale (3.2 %) et pour le taux d'intérêt à long terme (3.9 %) en 2011, le ratio dette/PIB continuerait à augmenter si le budget primaire était en équilibre, selon les prévisions de l'OCDE. Ce qu'il

Encadré 3.1. Le débat au sujet des hypothèses économiques des Réformes et Perspectives

Lors de la révision des Réformes et Perspectives à moyen terme et de la mise au point de la Réforme intégrée des dépenses et des recettes par le Conseil de politique économique et budgétaire, un vif débat a eu lieu au sujet des hypothèses concernant le taux de croissance du PIB nominal et le taux d'intérêt nominal à long terme. Certains faisaient valoir que le taux de croissance du PIB sera probablement plus élevé que le taux d'intérêt à long terme, tout spécialement si l'on met en œuvre une politique monétaire et budgétaire adéquate. Dès lors, l'équilibre du budget primaire, voire un léger déficit, suffirait pour stabiliser le ratio dette/PIB. Mais d'autres observateurs n'étaient pas de cet avis et préconisaient une hypothèse plus prudente, à savoir que le taux d'intérêt nominal à long terme serait supérieur au taux de croissance nominale du PIB. Le choix des hypothèses économiques a des conséquences différentes du point de vue de la politique fiscale. Les hypothèses avancées par le premier groupe, qui craint qu'en mettant l'accent sur les hausses d'impôts on affaiblisse les pressions allant dans le sens de la réduction des dépenses, rendent moins nécessaire l'augmentation de l'impôt pour atteindre le solde budgétaire souhaité.

Au Japon, le taux d'intérêt effectif de l'emprunt public* atteint en moyenne 2.8 % depuis 1990, c'est-à-dire qu'il est bien supérieur à un taux de croissance nominal de 0.5 %. Bien que cela ait certainement exercé une influence sur les problèmes qui ont suivi l'éclatement de la bulle économique, un taux d'intérêt effectif supérieur au taux nominal de croissance est la norme dans la zone de l'OCDE (graphique 3.4). De fait, le taux d'intérêt effectif moyen sur ces 15 dernières années est de 5.8 %, alors que la production nominale

Graphique 3.4. Comparaison internationale des taux de croissance et des taux d'intérêt



1. Taux annuel moyen.

2. Paiements nets d'intérêts de l'État moins intérêts encaissés, divisés par la dette publique nette. Les données portent sur 17 pays et sur la période 1991-2005 ; la Finlande a été exclue car les calculs aboutissent à un taux d'intérêt négatif.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n°79.

Encadré 3.1. **Le débat au sujet des hypothèses économiques des Réformes et Perspectives** (suite)

n'a augmenté en rythme annuel moyen que de 4.5 %. Seuls trois pays – la Corée, l'Islande et la Norvège – ont eu des taux nominaux de croissance supérieurs au taux d'intérêt à long terme. Mais selon une étude (« The Deficit Gamble » de Ball, Elmendorf et Mankiw, 1995), le taux de croissance du PIB aux États-Unis a généralement été plus élevé que le taux d'intérêt entre 1871 et 1992. Cette situation permettrait d'accuser des déficits budgétaires et de reconduire indéfiniment la dette publique en résultant, sans conséquences négatives pour les générations futures. Toutefois, la conclusion de cette étude est que les déficits publics relèvent d'une « politique imprudente ». En résumé, faire reposer la politique budgétaire à moyen terme sur l'hypothèse d'une croissance nominale supérieure au taux d'intérêt à long terme serait hasardeux.

Compte tenu de l'évolution observée ces dernières années, le scénario de référence à moyen terme de l'OCDE retient l'hypothèse d'un taux moyen d'intérêt à long terme supérieur entre 2006 et 2012 au taux nominal moyen de croissance du PIB pour tous les pays membres. Cette hypothèse est également retenue dans les programmes économiques et budgétaires à moyen terme de certains pays membres, notamment l'Italie (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2005) et le Royaume-Uni (HM Treasury, 2004). Dans le cas du Japon, la croissance nominale de la production devrait être supérieure au taux d'intérêt effectif en 2006 et, on peut l'espérer, en 2007. Cela serait positif pour l'économie et contribuerait à ralentir le gonflement de la dette publique. Mais il est improbable que cette situation se pérennise pour le Japon, car le vieillissement démographique aura tendance à freiner la croissance économique. Par ailleurs, le niveau élevé et croissant de la dette publique pourrait faire monter les taux d'intérêt. De ce fait, le taux d'intérêt effectif sera probablement supérieur à la croissance de la production à moyen terme, de sorte qu'un excédent budgétaire primaire sera nécessaire pour stopper l'alourdissement de la dette publique au Japon.

* Paiements d'intérêts moins intérêts encaissés, divisés par la dette publique nette. Ces données sont disponibles pour 17 pays de l'OCDE sur la période 1991-2005.

faudrait pour stabiliser le ratio d'endettement, c'est un excédent du budget primaire de ½ pour cent du PIB (tableau 3.4). En revanche, si le taux de croissance nominale était de 2.5 %, il faudrait pour interrompre la hausse du ratio d'endettement un solde primaire de l'ordre de 1½ pour cent du PIB⁵. De plus, il est essentiel de dégager un excédent du budget primaire qui soit suffisant pour réduire – et pas simplement pour stabiliser – le ratio dette publique/PIB si l'on veut renforcer la crédibilité budgétaire de l'État et ménager plus de flexibilité pour faire face à des chocs imprévus et au vieillissement rapide de la population.

Il faudrait fixer un objectif plus ambitieux pour le solde budgétaire primaire, tout en maintenant l'échéance de 2011 fixée dans la *Prévision de référence*. Le déficit du budget primaire est estimé à 4 % pour l'année civile 2006, sans tenir compte du facteur exceptionnel. Comme on l'a indiqué précédemment, il faut pour stabiliser le ratio d'endettement un excédent du budget primaire se situant entre ½ et 1½ pour cent du PIB, ce qui suppose une amélioration du solde budgétaire primaire de l'ordre de 4½ à 5½ points de PIB. Pour obtenir un tel résultat en 2011, il faudrait un assainissement budgétaire d'environ 1 point de PIB par an, soit plus que ce qu'implique la *Prévision de référence des Réformes et Perspectives* de janvier 2006⁶.

Tableau 3.4. **Options pour l'assainissement budgétaire à moyen terme**
Pour cent du PIB

	Hypothèses pour 2005-11			Si l'objectif est atteint par ² :				
	Taux de croissance du PIB nominal	Taux d'intérêt nominal à long terme	Soldes primaire nécessaire ¹	Réduction des dépenses discrétionnaires ³		Hausse d'impôts : relèvement en points du taux d'imposition ⁶ , si les dépenses discrétionnaires :		
				Réduction totale en termes nominaux ⁴	En proportion du PIB ⁵	Sont constantes en proportion du PIB	Sont constantes en termes réels ⁷	Sont constantes en termes nominaux
1. Perspectives à moyen terme du gouvernement ⁸	3.2	3.9	0.6	-18.2	-5.9	13.8	8.8	6.4
2. Scénario avec faible taux d'intérêt	2.5	2.0	-0.5	-15.8	-5.0	10.7	7.1	4.7
3. Taux d'intérêt nominal égal à la moyenne 1990-2005 ⁹	2.5	3.0	0.5	-21.5	-5.9	13.1	9.5	7.1
4. Taux d'intérêt réel égal à la moyenne 1990-2005 ¹⁰	2.5	4.0	1.4	-28.3	-7.0	15.5	11.7	9.5

1. Nécessaire pour stabiliser le ratio dette nette/PIB en 2011.
2. Les dépenses et recettes de sécurité sociale sont censées augmenter selon les prévisions du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2006). Les paiements nets d'intérêts sont fonction du taux d'intérêt et du niveau de la dette nette.
3. Les dépenses discrétionnaires sont les dépenses totales moins les dépenses de sécurité sociale et les paiements bruts d'intérêts. En 2005, elles équivalaient à 18.3 % du PIB.
4. En pourcentage.
5. En points de pourcentage.
6. Augmentation en points de pourcentage du taux de l'impôt sur la consommation (par rapport au niveau actuel de 5 %) qui devrait intervenir progressivement entre 2006 et 2011. Comme on l'a indiqué dans le texte principal, il est également important d'élargir l'assiette des impôts directs si l'on veut accroître les recettes fiscales. On a utilisé le taux d'imposition de la consommation pour simplifier les simulations.
7. La croissance des dépenses discrétionnaires est de 1 %, point médian de la fourchette retenue par le Conseil de la Banque du Japon pour la stabilité des prix.
8. Taux de croissance du PIB nominal et taux d'intérêt nominal à long terme repris de la Prévision de référence pour 2011.
9. Rendement moyen des obligations d'État à 10 ans.
10. Rendement moyen des obligations d'État à 10 ans, corrigé du déflateur retardé du PIB.

Un tel rythme de resserrement budgétaire a été réalisé dans d'autres pays du G-7 comme le Canada (voir l'encadré 3.2). Un exercice économétrique pour le Japon montre qu'il ne saperait probablement pas l'expansion économique prévue pour 2006-07. Par exemple, une réduction d'un point du déficit budgétaire en proportion du PIB pourrait être obtenue en relevant le taux de l'impôt sur la consommation de 5 % à environ 7.5 %. Selon un exercice économétrique d'un institut privé de recherche, une hausse d'un point du taux de l'impôt sur la consommation ralentirait la croissance du PIB d'environ un quart de point⁷. Un relèvement de 2.5 points du taux de l'impôt sur la consommation diminuerait donc la croissance du PIB de 0.6 point environ, ce qui, dans les circonstances actuelles, laisserait encore une croissance de la production supérieure au potentiel. De plus, il y aurait probablement des effets positifs compensateurs sur le plan de la confiance, qui atténueraient l'impact négatif des mesures d'assainissement des finances publiques. Enfin, des progrès plus rapides dans la réduction du déficit permettraient de limiter l'éventualité d'une hausse de la prime de risque qu'entraînerait une nouvelle augmentation de la dette publique. Pour le rythme d'assainissement budgétaire, il faut donc prendre en compte les conditions macroéconomiques.

Encadré 3.2. Un assainissement rapide : le cas du Canada

Le Canada a assaini rapidement ses finances publiques dans les années 90. Entre 1992 et 2000, le solde primaire des administrations publiques s'est amélioré au Canada de près de 10 % du PIB, puisqu'on est passé d'un déficit de 3.8 % à un excédent de 6 %. En conséquence, le ratio endettement brut/PIB, qui dépassait 100 % en 1995, est tombé à 70 % en 2005.

Le retournement impressionnant de la situation budgétaire au Canada s'explique par la réduction des dépenses publiques, de 53 % du PIB en 1992 à 41 % en 2000. L'État fédéral a réduit les allocations chômage et les effectifs de la fonction publique, tout en ayant gelé les rémunérations des fonctionnaires fédéraux en 1992. Parallèlement, les gouvernements des provinces, en grande partie responsables de la rapide dégradation du déficit des administrations publiques au début des années 90, essentiellement à cause de la diminution des transferts fédéraux, ont pris également des mesures face à de nombreux déclassements de leur cote de crédit. Les compressions budgétaires ont porté en particulier sur les rémunérations des agents publics et sur les secteurs de la santé et de l'éducation. Au total, c'est la baisse de la masse salariale dans le secteur public qui a le plus contribué à l'assainissement budgétaire – pour 4.3 % du PIB – la réduction des prestations de sécurité sociale ayant quant à elle représenté 3 % du PIB. L'ample amélioration de la situation budgétaire, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau provincial, s'est traduite par une baisse des taux d'intérêt réels, qui a aidé le Canada à réaliser une plus forte croissance (voir les *Études économiques du Canada* de 1993 à 2001). La croissance réelle du PIB, qui avait été en moyenne de 2.2 % entre 1982 et 1992, s'est accélérée pour atteindre un rythme annuel de 3.8 % entre 1992 et 2000.

L'exemple du Canada montre que l'assainissement des finances publiques ne nuit pas nécessairement à la croissance économique, bien que la méthode consistant à réduire fortement les dépenses sociales et la masse salariale dans le secteur public puisse être plus difficile à appliquer au Japon. Par rapport au Canada, les dépenses publiques sont bien plus faibles au Japon, où elles ne représentent que 36 % du PIB. Par conséquent, une baisse de 12 points des dépenses publiques en proportion du PIB, comme au Canada, diminuerait les dépenses d'un tiers au Japon. On notera en particulier que le Japon a moins de marge pour réduire ses dépenses sociales, qui représentent à l'heure actuelle 17 % du PIB, contre 22 % au Canada en 1992. En définitive, même si la réduction des dépenses doit être la grande priorité, les économies potentielles au Japon ne seront probablement pas aussi importantes qu'au Canada, de sorte qu'il faudra également accroître les recettes.

Dans les *Réformes et Perspectives*, l'objectif budgétaire ne couvre pas l'intégralité du budget des administrations publiques, car le compte de la sécurité sociale est exclu. Ce compte, qui représente 40 % des dépenses des administrations publiques, a accusé pour l'exercice 2002 un déficit estimé à 0.3 % du PIB (voir l'encadré 3.3). S'il est exclu des objectifs à moyen terme des *Réformes et Perspectives*, c'est parce que le gouvernement considère que le système de retraite doit être géré dans une perspective à très long terme. De ce point de vue, tant que la viabilité à long terme du système de retraite est garantie, les fluctuations du solde de ce compte ne sont pas problématiques. Le compte de la sécurité sociale devrait revenir à l'excédent pour l'exercice 2009 grâce à la réforme des retraites de 2004, mais cela dépendra de l'évolution démographique et d'autres facteurs imprévisibles. Il importe donc de suivre de très près la viabilité du compte de la sécurité sociale. Il ne faut pas que l'objectif fixé dans les *Réformes et Perspectives* pour l'administration centrale et les collectivités locales soit réalisé via une dégradation du compte de la sécurité sociale.

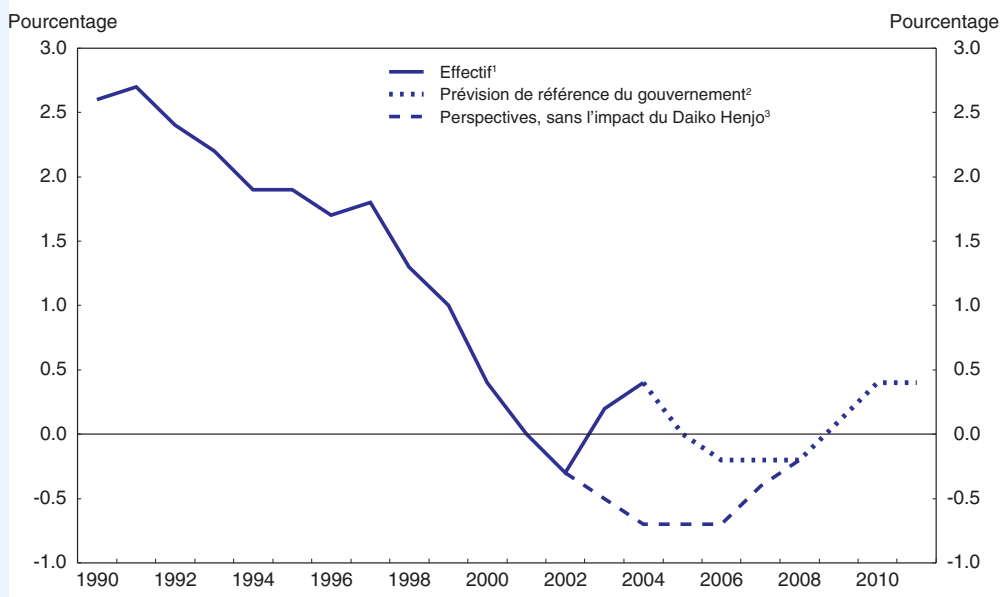
Encadré 3.3. Importance et situation du compte de la sécurité sociale

Le compte de la sécurité sociale, qui comprend les retraites, les soins médicaux et divers autres régimes, représentait, durant l'exercice budgétaire 2002, 40 % des dépenses des administrations publiques et 37 % des recettes. Les principales sources de recettes sont les cotisations des affiliés aux régimes d'assurances sociales et les transferts provenant du reste des administrations publiques, qui représentaient 27 % des recettes totales du compte de la sécurité sociale durant l'exercice 2002. En outre, 6 % des recettes provenaient des revenus d'intérêts des actifs accumulés.

Le solde budgétaire du compte de la sécurité sociale s'est progressivement dégradé, en passant d'un excédent de 2.7 % du PIB pour l'exercice 1991 à un déficit de 0.3 % pour l'exercice 2002 (graphique 3.5). Un excédent a été de nouveau dégagé pour l'exercice 2003-04, mais cela tenait à un facteur exceptionnel (voir le tableau 3.2). Pour l'avenir, la *Prévision de référence* établie par le gouvernement prévoit pour le compte de la sécurité sociale un retour à l'excédent durant l'exercice 2009, grâce à la réforme des retraites de 2004, qui a introduit un ensemble de mesures destinées à accroître les recettes. *Premièrement*, la contribution de l'administration centrale au système public de retraite devrait passer d'un tiers des dépenses de ce système à la moitié durant l'exercice 2009. *Deuxièmement*, le taux des cotisations de retraite sera relevé chaque année entre l'exercice 2004 et l'exercice 2017. En conséquence, le solde du compte de la sécurité sociale devrait s'améliorer; à un déficit de 0.2 % du PIB pour l'exercice 2006 succéderait un excédent de 0.4 % pour l'exercice 2011*.

Graphique 3.5. Solde du compte de la sécurité sociale

En pourcentage du PIB



1. *Rapport annuel sur les comptes nationaux*, Service du gouvernement.
2. Le solde du compte de la sécurité sociale n'apparaît pas expressément dans la *Prévision de référence*. On le calcule en soustrayant du solde des administrations publiques le solde cumulé de l'administration centrale et des collectivités locales.
3. Estimations du Secrétariat de l'OCDE. Le Daiko Henjo est expliqué dans le tableau 3.2.

Source : Service du gouvernement et calculs de l'OCDE.

Encadré 3.3. Importance et situation du compte de la sécurité sociale (suite)

Au total, bien qu'il soit prévu un retour à l'équilibre à moyen terme pour le compte de la sécurité sociale, le résultat dépendra de l'évolution démographique et des autres éléments influant sur l'ampleur des transferts de la part du reste des administrations publiques; il dépendra également du rythme de réduction des actifs qui auront été accumulés. Dès lors, la viabilité du compte de la sécurité sociale demeure problématique.

* Le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale prévoit également une amélioration du solde du système de sécurité sociale, néanmoins différente de celle calculée dans l'optique des comptes nationaux. Selon ses prévisions, le déficit tombera de 7 000 milliards de yens pour l'exercice 2006 à 4 000 milliards de yens pour l'exercice 2011 (ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, 2006).

De plus, les *Réformes et Perspectives* gagneraient en crédibilité si elles étaient plus détaillées⁸. *Premièrement*, s'il est vrai que la procédure budgétaire annuelle respecte généralement les *Réformes et Perspectives*, les niveaux annuels de dépenses ne sont pas impératifs, mais ont seulement une valeur indicative⁹. *Deuxièmement*, les *Réformes et Perspectives* ne comportent aucun objectif chiffré pour les différentes catégories de recettes, et elles n'incluent aucune proposition de modification de la fiscalité. L'assainissement budgétaire est le résultat de la baisse des dépenses publiques en proportion du PIB. *Troisièmement*, il n'y a aucune règle expresse de rétroaction indiquant comment le plan sera modifié si les résultats s'écartent de la trajectoire tracée dans les *Réformes et Perspectives*. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'inscrire la procédure budgétaire dans une optique à moyen terme, notamment en fixant des règles strictes, peut largement contribuer à une répartition plus efficace des dépenses, et donc à la viabilité budgétaire (voir OCDE, 2002 et OCDE, 2003b). Bien qu'il ne soit pas facile de déterminer jusqu'à quel point des règles reposant sur des objectifs chiffrés contribuent à l'amélioration des performances budgétaires, ces règles se sont révélées utiles en aidant les pays à se concentrer sur des objectifs clairs¹⁰. On a remédié à certaines de ces faiblesses dans la *Réforme intégrée des dépenses et des recettes* publiée en juillet 2006 (voir l'annexe 3.A1).

Mesures de limitation des dépenses

Pour stabiliser la dette publique, un excédent du budget primaire de ½ à 1½ pour cent du PIB est nécessaire (voir plus haut). Réduire les dépenses est la grande priorité si l'on veut pouvoir réaliser l'amélioration nécessaire, à savoir 4½ à 5½ pour cent du PIB. Cela permettrait de diminuer la taille du secteur public et d'alléger la charge fiscale correspondante, ce qui atténuerait l'impact négatif de l'impôt sur la croissance. De plus, les études empiriques montrent qu'une réduction du déficit obtenue par voie de diminution des dépenses a tendance à être plus durable que celle résultant d'une hausse de l'impôt (OCDE, 2006a). En outre, les observations internationales donnent à penser que la réduction des dépenses, lorsqu'elle est axée sur les rémunérations dans le secteur public et sur les transferts, a un effet bénéfique sur la confiance qui compense, au moins en partie, la contraction de l'activité économique résultant de l'assainissement des finances publiques. Cela est vrai en particulier lorsque la dette publique est élevée au départ, comme au Japon. On s'attachera dans cette section aux possibilités de réduction des dépenses dans certains secteurs clés, notamment les retraites, la santé, l'investissement public et les rémunérations dans le secteur public. La question des cessions d'actifs publics, solution également proposée pour l'assainissement budgétaire, est examinée dans l'encadré 3.4.

Encadré 3.4. Cessions d'actifs publics et assainissement budgétaire

L'initiative des autorités japonaises en vue d'une « petite administration efficiente » fait que les cessions d'actifs publics sont absolument d'actualité. La loi en faveur de la réforme administrative vise à diminuer de moitié les actifs de l'administration centrale en proportion du PIB à un horizon de dix ans, afin d'enrayer le gonflement de la dette publique et d'atténuer les risques financiers, et cette loi demande aux collectivités locales de fournir un effort similaire. Pour l'exercice budgétaire 2002, les actifs de l'administration centrale représentaient 154 % du PIB (tableau 3.5). Cette proportion est beaucoup plus forte que dans d'autres pays comme les États-Unis (12 %), le Royaume-Uni (32 %) et l'Italie (77 %), selon le Groupe de travail sur la gestion des actifs et passifs publics du Conseil de politique économique et budgétaire, les différences institutionnelles d'un pays à l'autre rendant toutefois difficile toute comparaison directe.

Dans l'optique du Système de comptabilité nationale (SCN), les actifs des administrations publiques représentaient 933 000 milliards de yens (188 % du PIB) pour l'exercice budgétaire 2004; ils se répartissaient à peu près également entre actifs financiers et actifs non financiers (partie B). Le compte de la sécurité sociale détenait près de la moitié des actifs financiers, le reste étant détenu par l'administration centrale et les collectivités locales. Les actifs du compte de la sécurité sociale sont en grande partie mis en réserve pour payer les retraites futures (voir l'encadré 3.3). Les actifs financiers de l'administration centrale comprennent les prêts au Programme budgétaire d'investissements et de prêts, les participations dans les entreprises publiques et les réserves de change. Les avoirs des collectivités locales sont constitués pour une large part d'actifs non financiers, notamment les routes et les établissements scolaires¹.

Selon les chiffres communiqués par le ministère des Finances, seulement 11 500 milliards de yens (2.3 % du PIB) d'actifs de l'administration centrale, y compris les comptes spéciaux, peuvent être cédés au cours des dix prochaines années : 8 400 milliards de yens pour la cession des participations dans les entreprises publiques qui sont privatisées, dont la Poste japonaise, et 3 100 milliards de yens pour la vente de terrains, de bâtiments publics et de logements réservés aux agents de l'administration centrale. En revanche, un groupe d'étude du Parti libéral démocratique a proposé la cession de 112 000 milliards de yens (22.3 %) d'actifs de l'administration centrale, dont 100 000 milliards par titrisation de prêts aux collectivités locales et aux entreprises publiques². Le produit de ces opérations pourrait être utilisé pour réduire l'endettement brut, mais l'impact est moins certain en termes d'endettement net. En définitive, la vente d'actifs publics ne doit pas être considérée comme une solution au problème que posent les finances publiques japonaises, car elle n'aurait guère d'impact sur l'endettement net. De plus, un volume seulement limité d'actifs pourrait être vendu pour réduire la dette brute; cela aurait toutefois un effet positif en limitant le risque de hausse des taux obligataires à long terme. Il faudrait poursuivre la vente d'actifs au secteur privé afin d'accroître l'efficacité économique.

1. Dans le rapport sur les comptes nationaux, on ne dispose d'une ventilation entre sous-secteurs des administrations publiques que pour les actifs financiers, mais le Service du gouvernement (2001a) publie une ventilation des actifs non financiers. L'administration centrale et le compte de la sécurité sociale détiennent chacun environ un quart des actifs publics totaux, les collectivités locales détenant le reste de ces actifs.
2. Cela inclut des actifs comme les investissements et prêts budgétaires, dont la cession ne fait que réduire la dette correspondante, notamment sous la forme d'obligations du PBIP. Contrairement à ce qui se produit avec des obligations, remboursées grâce aux recettes fiscales futures, cela n'augmente pas les ressources financières qui pourraient être affectées à l'assainissement budgétaire.

Encadré 3.4. **Cessions d'actifs publics et assainissement budgétaire** (suite)Tableau 3.5. **Composition de l'actif et du passif de l'État et de l'ensemble des administrations publiques**

A. Bilan de l'administration centrale pour l'exercice 2002 ¹					
Actif	Milliers de milliards de yens	% du PIB	Passif	Milliers de milliards de yens	% du PIB
Numéraire et dépôts ²	38.0	7.7	Effets financiers	46.2	9.3
Titres autres qu'actions	119.4	24.1	Obligations publiques	348.0	70.2
Recettes non perçues	20.2	4.1	Épargne postale	233.2	47.0
Prêts ³	286.0	57.7	Dépôts des régimes de retraite	161.6	32.6
Fonds fiduciaires ⁴	60.1	12.1	Réserve pour l'allocation retraite	23.6	4.8
Réserve pour insolvabilité	-2.4	-0.5	Autres	180.0	36.3
Actifs corporels ⁵	191.0	38.5			
Actifs non corporels	0.4	0.1			
Investissements	48.0	9.7			
Autres	4.5	0.9			
Total	765.3	154.3	Total	992.7	200.1

B. Actif et passif des administrations publiques (fin 2004)					
	Adm. centrale	Collect. locales	Organismes de sécurité sociale	Total	% du PIB
Actif total	..	..	..	933.0	188.1
Actifs non financiers⁶	..	..	..	454.7	91.7
Actifs produits	..	..	..	331.7	66.9
Stocks	..	..	..	2.5	0.5
Actifs immobilisés	..	..	..	329.3	66.4
Terrains	27.3	95.0	0.6	123.0	24.8
Actifs financiers	180.6	63.9	233.8	478.3	96.4
Numéraire et dépôts	28.5	17.6	98.9	144.9	29.2
Prêts	19.1	9.8	9.3	38.2	7.7
Titres autres qu'actions	9.7	1.5	72.6	83.9	16.9
Actions et autres titres de participation	36.4	33.6	20.4	90.4	18.2
dont : actions	2.1	0.8	18.4	21.3	4.3
Autres actifs financiers	87.0	1.4	32.6	121.0	24.4
Passif et patrimoine net à la date de clôture				933.0	188.1
Passif	680.5	184.3	21.4	886.1	178.7
Prêts	60.4	116	17.3	193.9	39.1
Tit res autres qu'actions	591.1	58.1	0.0	649.2	130.9
Actions	14.3	8.2	0.0	22.5	4.5
Autres passifs	14.6	1.8	4.1	20.5	4.1
Patrimoine net				46.9	9.4

1. Compte général et comptes spéciaux de l'administration centrale.

2. Essentiellement réserves de change.

3. Y compris les prêts aux comptes spéciaux et aux collectivités locales.

4. Y compris les obligations du Programme budgétaire d'investissements et de prêts détenues par les organismes de retraite.

5. À l'exclusion des routes et cours d'eau.

6. On ne dispose pas des données concernant les stocks et l'actif net immobilisé pour les sous-secteurs des administrations publiques.

Source : Ministère des Finances (2004) « Bilan de l'administration centrale pour l'exercice 2002 (projet de rapport) », Service du gouvernement (2006) « Rapport annuel sur les comptes nationaux 2006 ».

Dépenses de sécurité sociale

Les prestations publiques de sécurité sociale sont inférieures actuellement à la moyenne pour la zone de l'OCDE, mais elles devraient augmenter de 2 à 3 % par an à moyen terme (voir l'*Étude économique du Japon* de 2005)¹¹. Ces dépenses représentant une forte proportion des dépenses publiques (tableau 3.1), leur maîtrise est essentielle pour l'assainissement budgétaire à moyen terme.

La réforme de 2004 du système de retraite a marqué un changement fondamental par rapport à la méthode antérieure, qui consistait à déterminer les pensions de retraite en fonction des besoins de revenu des personnes âgées. Avec cette réforme, le taux de cotisation passera de 13.6 % pour l'exercice budgétaire 2004 à 18.3 % pour l'exercice 2017, tandis que le taux de remplacement diminuera en fonction de l'évolution de la situation démographique via une « indexation macroéconomique ». Ainsi devrait-on pouvoir maintenir les dépenses pour les retraites à environ 9 % du PIB jusqu'en 2015 (tableau 3.6). En outre, les autorités japonaises considèrent qu'avec la réforme, la viabilité du système public de retraite sera assurée ces cent prochaines années (tableau 3.7), cette viabilité étant définie comme l'existence d'un financement suffisant pour servir les retraites pendant au moins un an. En vertu de la loi, le taux de remplacement doit rester supérieur à 50 %. La situation démographique étant d'ores et déjà moins favorable que celle retenue dans les hypothèses du gouvernement, le résultat pourrait être très différent des prévisions officielles. Une solution serait d'autoriser une légère baisse du taux de remplacement au-dessous de 50 %. Mais la marge de baisse est limitée, car cela pourrait dissuader de cotiser au système public de retraite en s'en remettant à l'aide sociale, laquelle est néanmoins soumise à un critère de patrimoine. Une autre solution serait de relever encore l'âge d'ouverture des droits à retraite¹². La troisième possibilité – une hausse supplémentaire du taux de cotisation – devra être évitée, car elle aurait un impact négatif sur le marché du travail.

Tableau 3.6. Prévisions de dépenses de la sécurité sociale

	Exercice 2006				Exercice 2011				Exercice 2015			
	Avant la réforme		Après la réforme ¹		Avant la réforme		Après la réforme ¹		Avant la réforme		Après la réforme ¹	
	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²
Dépenses totales	91.0	17.7	89.8	17.5	110.0	18.4	105.0	17.6	126.0	19.9	116.0	18.4
Retraites	47.3	9.2	47.4	9.2	56.0	9.4	54.0	9.1	64.0	10.1	59.0	9.3
Santé	28.5	5.5	27.5	5.4	34.0	5.8	32.0	5.4	40.0	6.3	37.0	5.8
Protection sociale	15.2	3.0	14.9	2.9	20.0	3.3	18.0	3.1	23.0	3.6	21.0	3.2
dont :												
soins aux personnes âgées	6.9	1.3	6.6	1.3	10.0	1.7	9.0	1.4	12.0	2.0	10.0	1.6

1. Y compris l'impact de la réforme des retraites de 2004, de la réforme des soins aux personnes âgées de 2005 et de la réforme des soins médicaux de 2006.

2. Taux de croissance du PIB jusqu'en 2011 correspondant à la Prévision de référence des Réformes et Perspectives. Le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale table sur un taux de croissance annuelle de 1.6 % après l'exercice 2012.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2006).

Tableau 3.7. **Le système public de retraite : prévisions à long terme**¹
En milliers de milliards de yens

	Recettes	Dépenses	Solde	Fonds de réserve	Ratio de dépenses ²
2005	32.3	36.1	-3.8	174.7	4.9
2006	34.1	37.4	-3.3	171.4	4.7
2007	35.8	38.6	-2.8	168.7	4.4
2008	37.8	39.9	-2.1	166.5	4.2
2009	41.5	41.5	0.0	166.5	4.0
2010	43.2	42.6	0.6	167.0	3.9
2015	50.5	47.3	3.2	176.3	3.7
2020	56.5	49.7	6.8	204.2	4.0
2025	61.8	52.5	9.3	246.3	4.5
2030	67.4	57.5	9.9	295.8	5.0
2040	77.4	73.5	3.9	368.8	5.0
2050	86.6	87.8	-1.2	377.0	4.3
2060	95.3	97.7	-2.4	356.3	3.7
2070	103.1	107.3	-4.2	324.1	3.1
2080	111.9	117.8	-5.9	273.1	2.4
2090	123.1	130.0	-6.9	207.4	1.6
2100	136.7	143.9	-7.2	136.7	1.0

1. Régime national de retraite et régime de retraite des salariés.

2. Rapport entre le Fonds de réserve et les dépenses annuelles de retraite.

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

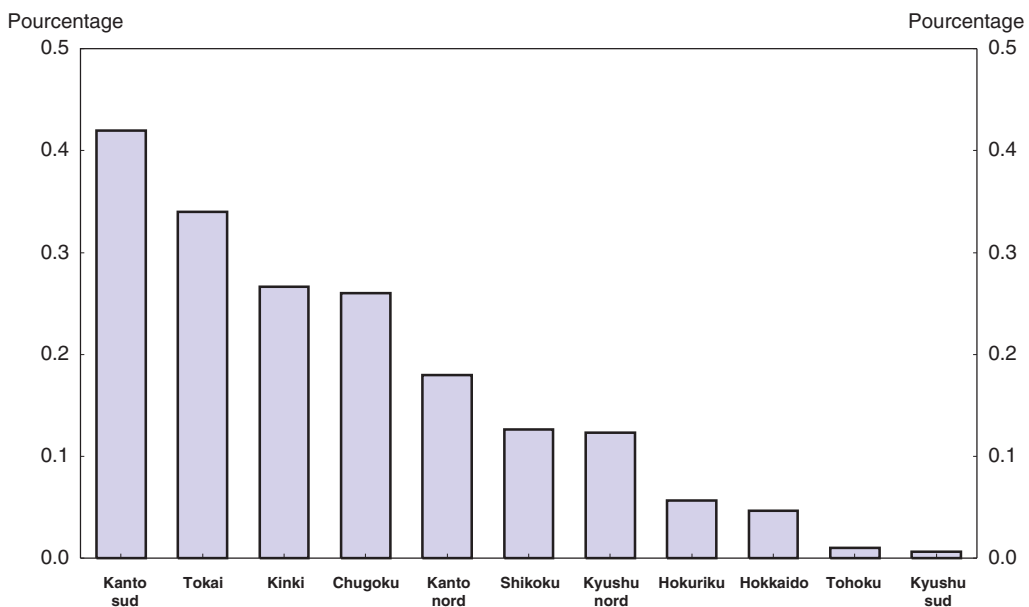
Les dépenses publiques de santé devraient augmenter au Japon par rapport à leur niveau actuel de 5½ pour cent du PIB (OCDE, 2006). La prévision à long terme du gouvernement pour les dépenses publiques de santé a été ramenée de 6.3 % environ du PIB pour 2015 à moins de 6 % (tableau 3.6) à la suite des mesures de réforme de 2006. Les plus importantes de ces mesures sont une hausse de la participation financière des personnes âgées à partir d'octobre 2006 et une baisse de 3.16 % des honoraires pour services médicaux au cours de l'exercice budgétaire 2006, cette baisse étant la plus forte jamais entreprise. De plus, un nouveau régime d'assurance médicale sera mis en place pour l'exercice 2008 en faveur des personnes de plus de 75 ans. Une forte proportion de la diminution des dépenses de santé retenue dans la nouvelle prévision à long terme devrait être obtenue grâce à la réduction de la durée des séjours hospitaliers et à la prévention des pathologies liées au mode de vie. Mais on ne sait pas très bien quelles sont les économies qui pourront être dégagées en encourageant un mode de vie plus sain; c'est pourquoi d'autres réformes sont nécessaires pour freiner la croissance des dépenses de santé. La priorité devrait être d'utiliser davantage les mécanismes du marché par le biais d'une réforme de la réglementation, notamment en autorisant des sociétés privées à gérer des hôpitaux, en faisant en sorte que l'assurance publique puisse s'appliquer partiellement lorsque des soins médicaux couverts et non couverts sont dispensés simultanément et en introduisant l'électronique dans les services médicaux. Ces réformes seront également nécessaires pour maîtriser les dépenses de prise en charge de longue durée, qui devraient elles aussi s'accroître rapidement du fait du vieillissement de la population.

Investissement public

Bien que les investissements publics, y compris ceux des entreprises publiques, soient tombés d'un point haut de 8.4 % du PIB en 1996 à 5.1 % en 2004, le Japon se classe encore au deuxième rang dans la zone de l'OCDE, à un niveau nettement supérieur à la moyenne,

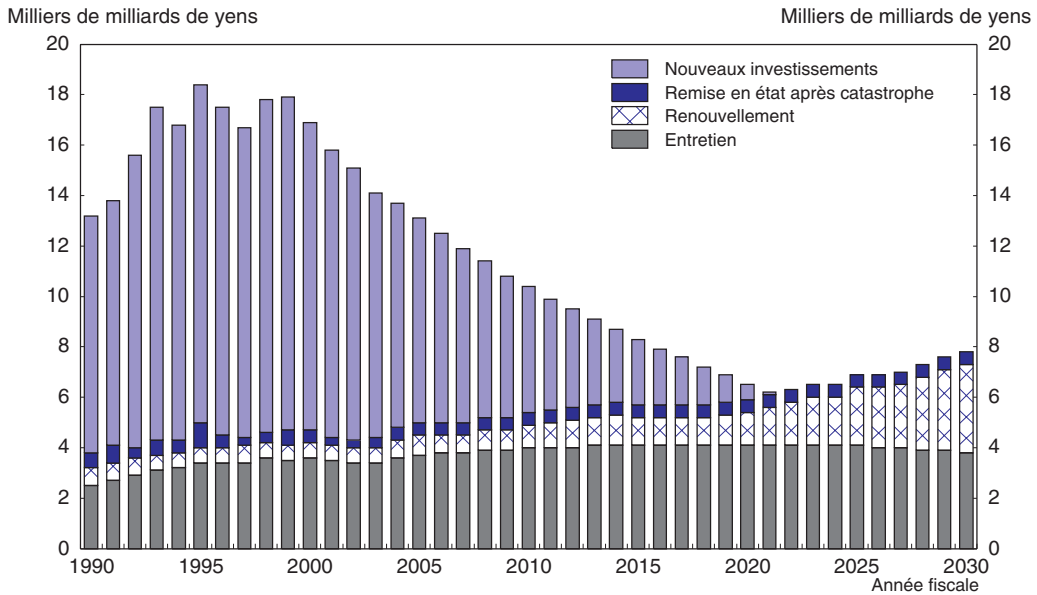
qui était de 3.2 % en 2004¹³. Les investissements des entreprises publiques devraient encore diminuer du fait de la privatisation de la Poste japonaise et de la réforme des institutions financières publiques (voir le chapitre 2), mais une nouvelle réduction de l'investissement public serait bénéfique pour l'assainissement budgétaire. Il faudrait toutefois qu'elle se double de mesures visant à améliorer l'efficacité des investissements publics dans la fourniture des biens et services publics. Il faudrait pour cela renoncer au caractère redistributif de l'investissement public dans l'optique d'un « développement régional équilibré », qui se traduit par une relation inverse entre le revenu par habitant et l'investissement public par habitant dans les préfectures. La disparité d'une préfecture à l'autre, mesurée par le coefficient de variation, s'est accentuée entre l'exercice budgétaire 2000 et l'exercice 2003. En conséquence des objectifs redistributifs, on estime que la productivité marginale du capital public dans la région méridionale de Kanto (qui inclut Tokyo) est à peu près vingt fois supérieure à celle observée dans la région de Tohoku (graphique 3.6). Ce qu'il faudrait, c'est répartir les financements systématiquement en fonction d'une analyse coûts-avantages *ex ante*, en s'appuyant autant que possible sur des évaluations indépendantes.

Graphique 3.6. La productivité marginale du capital public, par région



Source : Yoshino (2006).

Outre la répartition inefficace des investissements publics, on constate que les possibilités de réduction de ces investissements sont limitées, puisque l'entretien et le renouvellement des infrastructures actuelles représentent une proportion de plus en plus forte des dépenses. Selon une estimation du ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports (2005), les dépenses d'entretien et de renouvellement dépasseront les nouveaux investissements en 2011 et empêcheront tout nouvel investissement en 2022 si le rythme actuel de réduction des dépenses devait se maintenir (graphique 3.7)¹⁴. Or, il est essentiel dans le cas du Japon de préserver des infrastructures de haute qualité en raison de la fréquence des tremblements de terre. De plus, il faut améliorer les infrastructures actuelles en fonction des nouvelles technologies

Graphique 3.7. **Coûts d'entretien et de renouvellement des infrastructures publiques**¹

1. Infrastructures sociales construites et gérées par le ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports uniquement. L'investissement de l'administration centrale est censé diminuer de 3 % par an et celui des collectivités locales de 5 % par an après l'exercice budgétaire 2005.

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports (2005), *Livre blanc sur l'aménagement du territoire, les infrastructures et les transports au Japon, 2005*.

antisismiques. Dans le même temps, il faut investir efficacement dans de nouveaux projets, afin de conforter le potentiel de croissance de l'économie. Pour limiter la part des coûts d'entretien dans l'investissement public, le gouvernement devrait établir un plan stratégique global qui comporterait la fermeture des infrastructures publiques inefficaces au lieu de leur maintien en service, sachant que, selon les prévisions du gouvernement, la population totale est appelée à diminuer de 10 % ces trente prochaines années et de 20 % les 45 années suivantes. Il y aura dépopulation dans de nombreuses régions, de sorte qu'il serait inefficace de maintenir les infrastructures actuelles dans l'ensemble du pays.

Réduire la taille du secteur public et accroître son efficacité

Pour le gouvernement actuel, l'une des grandes priorités est la création d'une « petite administration efficace ». L'une des initiatives prises à cet égard est l'adoption de la méthode de mise en concurrence du secteur public et du secteur privé pour déterminer quelles sont les missions publiques qui pourraient être exécutées plus efficacement par le secteur privé (voir l'encadré 3.5). Le gouvernement s'est également fixé pour objectif de diminuer de moitié en dix ans la rémunération totale des agents de l'administration centrale¹⁵. Une mesure aussi radicale s'appuie sur le fait que le secteur public n'a pas connu une restructuration similaire à celle qu'a subie le secteur privé ces dernières années. De fait, l'emploi public a augmenté de 6 % entre 1996 et 2004, alors qu'il se contractait dans le secteur des entreprises de 3 % (graphique 3.8). De plus, la baisse des salaires a été plus marquée dans le secteur des entreprises (partie B). En conséquence, l'opinion se montre favorable à une réduction des rémunérations dans le secteur public avant de s'attaquer à d'autres dépenses publiques ou d'alourdir l'impôt¹⁶.

Encadré 3.5. La mise en concurrence du secteur public et du secteur privé au Japon

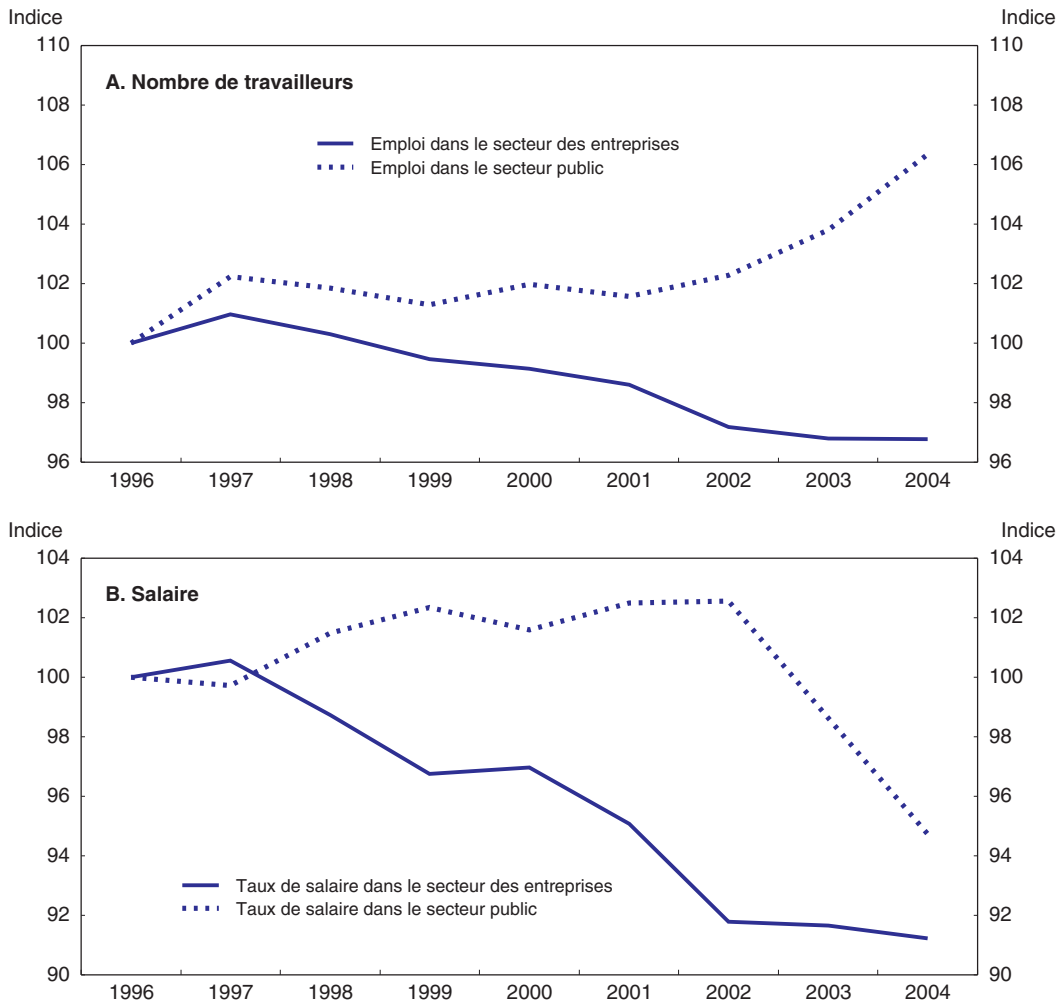
La stratégie de mise en concurrence consiste à ouvrir les marchés publics en déterminant ce qui se fait le plus efficacement dans le secteur privé et ce qui doit être maintenu dans le secteur public. Elle a été utilisée dans plusieurs pays de l'OCDE, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Il s'agit de lancer des appels d'offres qui sont ouverts aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Si le secteur privé obtient de meilleurs résultats sur le plan de la qualité et des prix, le service est privatisé, transféré à une entreprise privée ou externalisé.

Au Japon, huit projets concernant trois secteurs ont été retenus comme projets pilotes pour l'exercice budgétaire 2005, à partir de 119 soumissions émanant de 75 entreprises privées*. Les opérations ont démarré lentement; 127 entreprises privées ont soumis des offres, mais aucun ministère ne s'est porté candidat. Une série de propositions ont été écartées par les ministères compétents pour les motifs suivants : « autorité publique » (23 propositions), « confidentialité de l'information » (13 propositions) et « équité et neutralité » (11 propositions).

Cette initiative sera pleinement mise en œuvre en 2006 avec l'adoption de la loi sur l'amélioration de l'efficacité des services publics, qui crée une commission d'experts du secteur privé auprès du gouvernement pour surveiller les procédures d'appel d'offres. Si l'on veut que la mise en concurrence du secteur public et du secteur privé soit efficace, plusieurs conditions doivent être réunies. *Premièrement*, la commission d'experts du secteur privé doit avoir toute autorité pour évaluer les résultats, afin d'assurer la transparence et l'équité entre les candidats. Il faut pour cela que les ministères divulguent suffisamment d'informations sur les coûts et les modalités institutionnelles des activités faisant l'objet d'une mise en concurrence. *Deuxièmement*, il importe de préserver les missions de service public de ces activités après qu'elles ont été confiées à des entreprises privées. *Troisièmement*, il faut faciliter le transfert d'agents du secteur public entre ministères et au secteur privé. *Quatrièmement*, il faudrait étendre cette initiative aux collectivités locales.

* Ces projets sont les suivants : 1) organismes publics de placement et de formation professionnelle; 2) mise en œuvre du régime de retraite des salariés et perception des cotisations nationales de retraite; 3) assistance à la gestion des établissements pénitentiaires. Certains de ces projets ont été reportés à l'exercice budgétaire 2006.

Or, l'objectif de réduction de la masse salariale de l'administration centrale est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que l'emploi dans l'administration centrale est déjà relativement faible au Japon. Il n'y a que 2.8 agents de l'administration centrale pour 1 000 habitants au Japon, contre 4.2 aux États-Unis et 6.5 au Royaume-Uni (graphique 3.9). Il est néanmoins essentiel de réaliser des gains d'efficacité dans le secteur public¹⁷. Cet effort ne doit pas se limiter à l'administration centrale, qui ne représente que 16 % de l'emploi dans le secteur public au sens large. Il faut l'élargir aux collectivités locales, aux entreprises publiques et aux organismes parapublics (tableau 3.8). Au lieu de vouloir réduire uniformément le nombre d'agents et les niveaux de rémunération, il faudrait privilégier plus de concurrence et de transparence. L'une des priorités devrait être de réformer certains éléments du système rigide et figé qui caractérise l'emploi public, notamment une stricte progression des rémunérations à l'ancienneté, une courbe des salaires trop verticale et de généreuses offres d'emploi après la retraite pour compenser les faibles rémunérations perçues au service de l'administration. Actuellement, les

Graphique 3.8. **Salaires et emploi : comparaison entre le secteur privé et le secteur public**

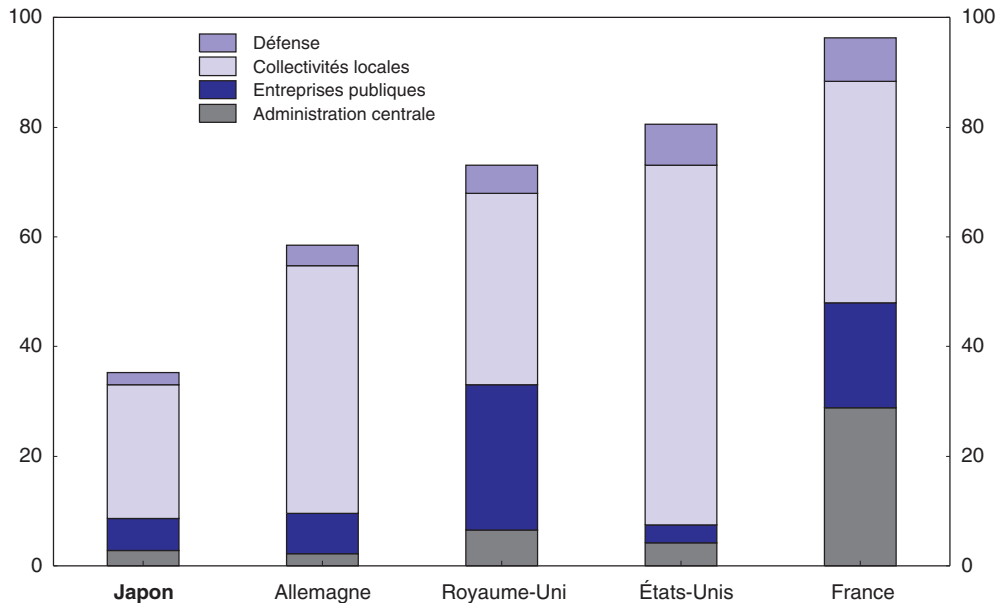
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

fonctionnaires sont incités à accroître leurs budgets et à préserver le cadre réglementaire en vigueur (Tsuru, 2002). Les redéploiements de postes entre les différents secteurs de l'administration sont extrêmement limités. Autre problème, la modulation des rémunérations publiques d'une région à l'autre ne tient pas pleinement compte des différences de coût de la vie (ministère des Finances, 2005 et Nippon Keidanren, 2005). Malheureusement, la « triple réforme » entreprise pour améliorer les relations entre niveaux d'administration (voir l'*Étude économique du Japon* de 2005) n'a guère eu jusqu'à présent d'impact sur le plan de l'efficacité et des dépenses.

Mesures d'augmentation des recettes

Puisqu'il est difficile de réduire très sensiblement les dépenses publiques dans un contexte de vieillissement de la population, il faut accroître les recettes publiques, qui, à 31 % du PIB, comptent parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE. Pour que le système fiscal soit plus équitable, plus transparent et plus efficace, il est essentiel d'élargir les bases d'imposition, qui ont été érodées par toute une série de régimes dérogatoires mis en

Graphique 3.9. **L'emploi dans le secteur public : comparaison internationale**
Salariés pour 1 000 habitants



Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications.

Tableau 3.8. **Effectifs du secteur public**

	En milliers en 2004	% du total
A. Administration centrale		
Salariés de l'administration centrale	960	16.1
<i>dont</i> : Poste japonaise	290	4.9
Agence de la défense nationale	280	4.7
Sociétés spéciales	140	2.3
Autorités administratives indépendantes	50	0.8
Sociétés universitaires nationales	120	2.0
Sociétés agréées	60	1.0
Sociétés d'intérêt public	210	3.5
Entreprises publiques	70	1.2
B. Collectivités locales		
Salariés des collectivités locales	3 160	52.9
<i>dont</i> : Enseignement	1 170	19.6
Entreprises publiques locales	410	6.9
Sociétés publiques locales	340	5.7
Sociétés d'intérêt public	310	5.2
Sociétés du tiers secteur	140	2.3
Total	5 970	100.0

Source : Nippon Keidanren (2005).

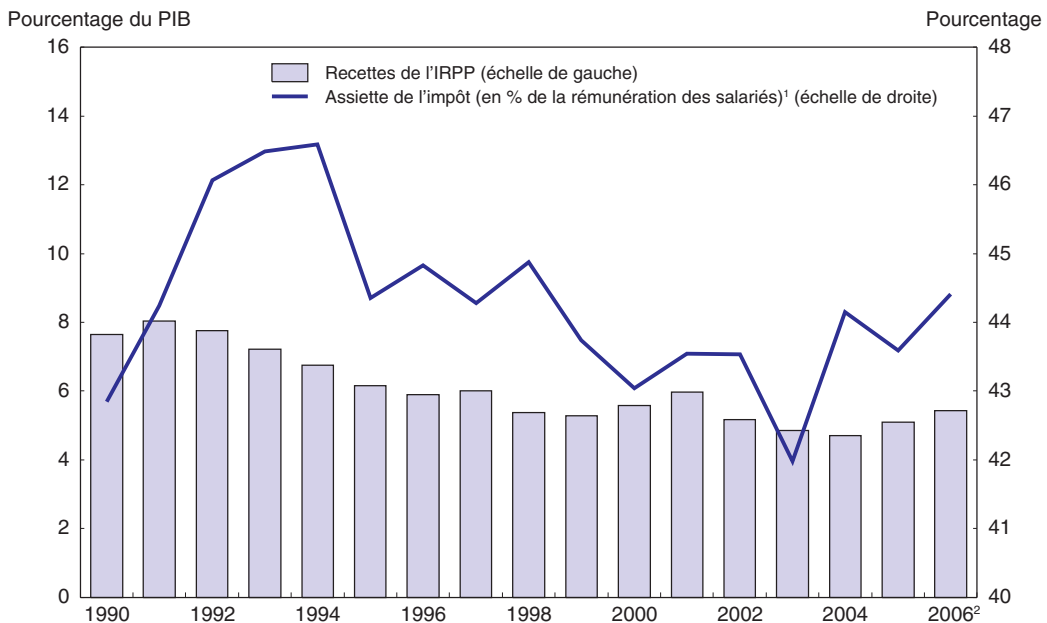
place ces dernières décennies, et aussi de relever l'impôt sur la consommation. Pour les réformes du système fiscal, il faudrait en outre prendre en compte l'impact qu'elles peuvent avoir sur la distribution des revenus, de plus en plus inégalitaire ces dernières années (voir le chapitre 4), et également les problèmes environnementaux (voir l'encadré 3.6). Bref, une réforme fondamentale du système fiscal est indispensable.

Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

La proportion des revenus salariaux taxables est en diminution depuis l'exercice budgétaire 1994; elle n'était plus que de 42 % durant l'exercice 2003 (graphique 3.10), niveau bien inférieur à celui observé dans les autres grandes économies¹⁸. L'étroitesse de l'assiette de l'impôt sur le revenu au Japon tient à de fortes déductions pour les salaires et les assurances sociales (y compris l'assurance-vie) (tableau 3.9). Certaines exemptions créent de graves distorsions et compliquent énormément la législation fiscale. L'un des effets les plus connus est que les conjoints à charge ont tendance à limiter leur temps de travail afin de ne pas percevoir des revenus supérieurs à 1 million de yens, ce qui leur permet de bénéficier d'une série d'exemptions (voir l'*Étude économique du Japon* de 2005). Néanmoins, la proportion des revenus salariaux soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques a augmenté durant l'exercice budgétaire 2004 avec la suppression partielle des exemptions spéciales dont bénéficiaient les conjoints.

Toutefois, la crainte d'un traitement inéquitable des salariés par rapport aux travailleurs indépendants a en partie entravé les progrès dans la diminution des déductions au titre de l'impôt sur le revenu. Les salariés se plaignent en effet de ce qu'une

Graphique 3.10. **L'impôt sur le revenu des personnes physiques**



1. Part du salaire imposable après diverses déductions, dans le cadre du budget initial.

2. Estimations de l'OCDE pour 2005 et 2006.

Source : OCDE et ministère des Finances.

Tableau 3.9. **Déductions de l'impôt sur le revenu en proportion du salaire total**
En pourcentage¹

Exercice budgétaire	Salaires	Déductions à la base	Conjoint	Spécial conjoint	Personnes à charge	Assurances sociales	Total
2003	28.8	7.7	2.3	1.8	5.5	11.9	58.0
2006	28.4	7.5	2.3	0.1	5.5	11.8	55.6

1. Déductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans le cadre du budget initial.

Source : Ministère des Finances.

proportion relativement faible des revenus des travailleurs indépendants et des agriculteurs est imposée en pratique. Plusieurs études ont mis en évidence de fortes disparités fiscales selon la catégorie de travailleurs concernée. À en juger par une étude de 2001, la proportion du revenu imposable (c'est-à-dire après déductions et abattements) assujéti à l'impôt était de 40 % pour les agriculteurs et de 80 % pour les autres travailleurs indépendants, contre près de 100 % pour les salariés (METI, 2001). Mais, selon une autre étude, l'écart entre les salariés et les travailleurs indépendants s'est resserré depuis 1977, la proportion du revenu imposable passant de 39 à 81 % dans le cas des agriculteurs et de 70 à 95 % dans le cas des autres non-salariés (Ohta *et al.*, 2003)¹⁹. La discipline fiscale y gagnerait si l'on mettait en place un numéro d'identification du contribuable, comme cela se pratique dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

La fécondité devant baisser à 1.3, un débat a eu lieu au Japon sur le thème : Ne faut-il pas utiliser la fiscalité pour favoriser les naissances? On a ainsi proposé d'augmenter la déduction pour les personnes à charge ou de la remplacer par un crédit d'impôt qui serait fonction du nombre d'enfants. Certes, les études de l'OCDE montrent que le taux de fécondité est plus élevé dans les pays qui s'efforcent de réduire les coûts directs liés aux enfants, mais on ne sait pas très bien à quel degré les différentes mesures ont contribué à augmenter la fécondité (d'Addio et d'Ercole, 2005). De plus, certains types d'aide au revenu pour l'éducation des enfants peuvent avoir tendance à freiner l'activité des femmes (Jaumotte, 2003). Dans le cas de la France, par exemple, il a été difficile de trouver le juste équilibre entre encourager les femmes à avoir des enfants et ne pas freiner leur activité (OCDE, 2005a). Développer les services d'accueil de l'enfance et favoriser les congés parentaux, tout en créant un environnement de travail qui soit plus conciliable avec la vie de famille, paraît encourager à la fois les naissances et la participation des femmes à la population active. Pour financer ces dépenses, il faudrait modifier la composition des dépenses sociales, en privilégiant moins les personnes âgées et plus les enfants et les familles (voir le chapitre 4)²⁰.

La structure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques subira les effets de la triple réforme entreprise pour instaurer de nouvelles relations entre les différents niveaux d'administration à partir de l'exercice budgétaire 2007²¹. Mais une réforme plus profonde sera nécessaire dans un proche avenir. Les disparités de revenu s'accroissant (voir le chapitre 4), faire jouer un plus grand rôle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques en élargissant son assiette pourrait avoir l'avantage d'une plus grande neutralité du point de vue de la redistribution des revenus qu'une hausse du taux de l'impôt sur la consommation, qui éroderait la progressivité du système fiscal²². Il existe une autre possibilité pour agir sur la distribution des revenus : une plus forte progressivité des droits de succession, mais l'impact de cette mesure serait limitée, puisque cet impôt ne représente que 1.5 % des recettes fiscales totales de l'administration centrale et des collectivités locales. Certes, une réforme fiscale pourrait avoir un effet positif sur la distribution des revenus, mais la priorité, si l'on veut inverser une tendance de plus en plus marquée à l'inégalité, devrait être de remédier au dualisme du marché du travail tout en réaménageant les prestations sociales, de façon qu'elles bénéficient davantage à ceux qui en ont véritablement besoin.

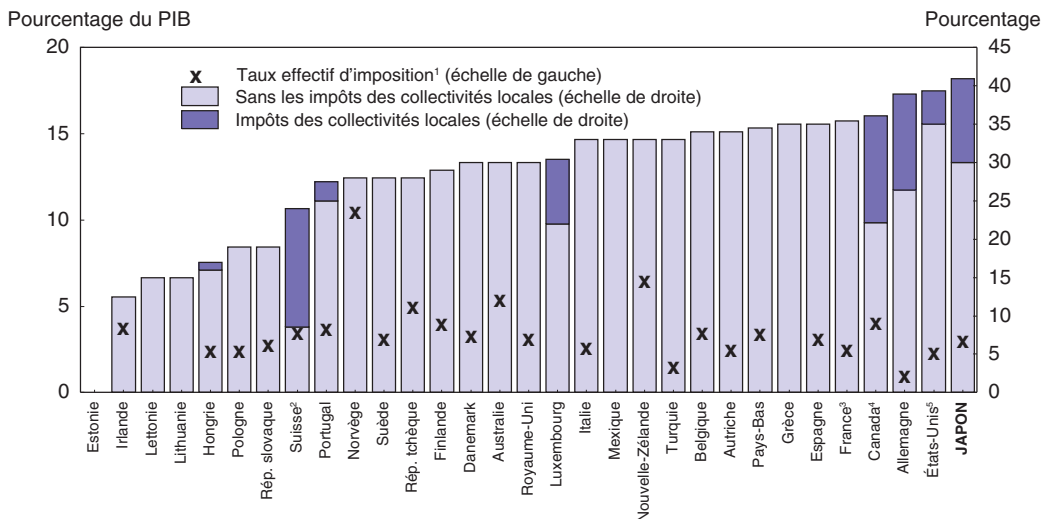
En dehors de l'étroitesse de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, divers crédits d'impôts et la baisse uniforme de 1999 ont encore amputé les recettes de cet impôt. En conséquence, la part des impôts directs sur les ménages dans l'ensemble des recettes fiscales est tombée de 7.6 % du PIB en 1990 à 4.7 % en 2004 (graphique 3.10), le Japon

se classant au quatrième rang des pays de la zone de l'OCDE où cette part est la plus faible et n'atteignant pas la moitié d'un chiffre qui est en moyenne de 10 % dans la zone de l'OCDE. Avec l'élimination de la baisse uniforme en 2006-07, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt de résidence perçu par les collectivités locales devraient augmenter de 3 200 milliards de yens (0.6 % du PIB).

Rationaliser les déductions au titre de l'impôt sur les sociétés

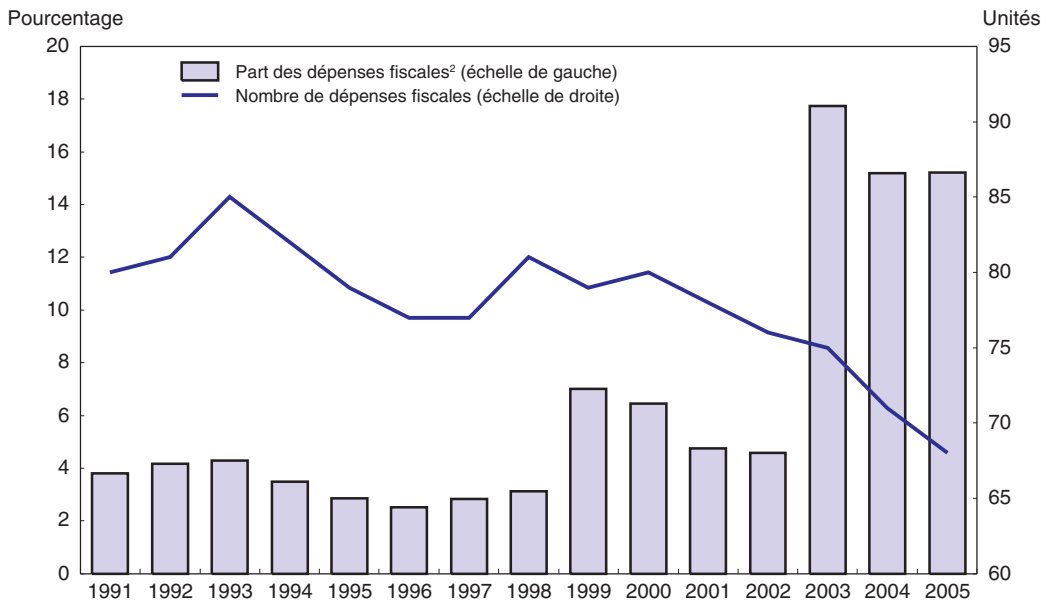
Bien que le Japon ait un taux légal d'imposition très élevé (graphique 3.11), les recettes de l'impôt sur les sociétés n'étaient que de 2.9 % du PIB en 2004, soit moins que la moyenne pour la zone de l'OCDE, 3.3 %. Cela tient à l'étroitesse de l'assiette de cet impôt au Japon. La proportion des entreprises accusant une perte selon la législation fiscale – et échappant donc à l'impôt sur les sociétés, sauf en ce qui concerne une partie de l'impôt local – est passée à près de 70 % ces dernières années. Même au paroxysme de la bulle économique, la moitié seulement des entreprises acquittaient l'impôt sur les sociétés. Les grandes entreprises ayant plus de 100 millions de yens de capitaux propres – soit 0.6 % du nombre total d'entreprises – représentent environ les deux tiers des recettes de l'impôt sur les sociétés. En abaissant les taux légaux de son impôt sur les sociétés, le Japon serait plus attractif pour la localisation d'une entreprise. Mais il faut parallèlement élargir l'assiette de l'impôt et rationaliser plusieurs dépenses fiscales afin d'éliminer les distorsions. Malgré la diminution progressive du nombre des dépenses fiscales, le manque à gagner en termes de recettes ne cesse d'augmenter depuis la fin des années 90, essentiellement à cause des déductions spéciales pour les investissements dans la R-D et dans les technologies de l'information (graphique 3.12)²³. Il faut néanmoins bien cibler cette action pour limiter les effets d'aubaine.

Graphique 3.11. Taux légal de l'impôt sur les sociétés, 2004



1. Recettes de l'impôt sur les sociétés, divisées par le PIB pour 2004 ou la dernière année connue. Pour les impôts des collectivités locales, moyenne nationale sauf indication contraire.
2. Zurich.
3. Sans l'impôt local sur les entreprises, mais y compris la surtaxe de 3 %. Cette surtaxe sera supprimée en deux temps, en 2005 et 2006.
4. Ontario.
5. État de New York.

Source : OCDE et ministère allemand des Finances.

Graphique 3.12. **L'impôt sur les sociétés : dépenses fiscales**¹

1. Y compris crédits d'impôt, amortissements spéciaux, provisions spéciales et régime spécial de certaines dépenses.

2. Dans les recettes totales de l'impôt sur les sociétés.

Source : Ministère des Finances.

Relever les taux de l'impôt sur la consommation

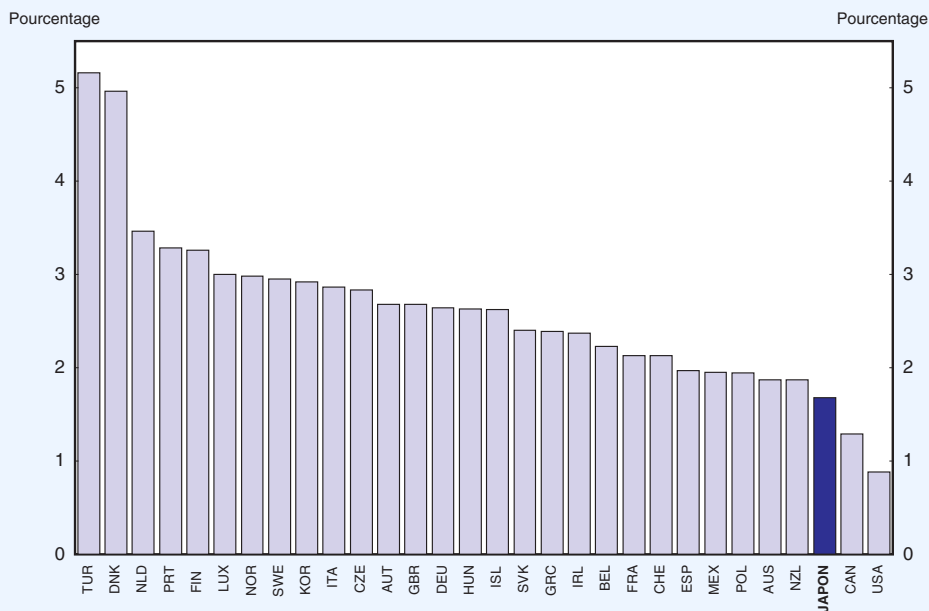
Élargir les bases d'imposition pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pour l'impôt sur les sociétés est important, mais il n'est sans doute pas optimal de s'en remettre entièrement aux impôts directs, qui ont des effets secondaires négatifs au niveau de l'offre, pour obtenir toutes les recettes fiscales supplémentaires qu'exige la réalisation de l'objectif budgétaire. On pourrait aussi relever le taux de l'impôt sur la consommation pour augmenter les recettes. Le taux actuel, 5 %, est bien plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Une hausse d'un point du taux de l'impôt sur la consommation procurerait des recettes équivalant à environ 0.4 % du PIB, ce qui ralentirait la croissance de la production d'environ ¼ pour cent (voir plus haut). Le choix entre une hausse progressive du taux de l'impôt sur la consommation et une hausse en une seule fois dépend du degré auquel les impôts indirects seront utilisés pour obtenir l'amélioration nécessaire du solde budgétaire primaire, à savoir 5 points de PIB. Si l'assainissement budgétaire devait reposer en totalité ou en majeure partie sur une hausse du taux de l'impôt sur la consommation, il faudrait alors passer de 5 % à 16 % (tableau 3.4); une hausse en une seule fois ne conviendrait manifestement pas. On fait souvent valoir qu'une révision progressive d'un taux d'imposition fait supporter aux entreprises des coûts supplémentaires, par exemple pour la reprogrammation des caisses enregistreuses, mais en fait, les entreprises s'adaptent constamment à des modifications imprévisibles des prix. Il serait assez facile d'absorber les coûts liés à un relèvement du taux d'imposition et on pourrait aussi, de cette manière, étaler les effets dans le temps et permettre aux ménages de se préparer à la hausse future des prix. En revanche, si l'assainissement budgétaire devait être obtenu par la solution à préconiser qui consiste à réduire les dépenses et à élargir l'assiette des impôts directs et indirects, la hausse nécessaire de l'impôt sur la consommation pourra être suffisamment faible pour être mise en œuvre en une seule fois, ce qui aurait plusieurs avantages²⁴.

Encadré 3.6. Le protocole de Kyoto et le projet d'écotaxe au Japon

En ratifiant le protocole de Kyoto sur le changement climatique en 2002, le Japon s'est engagé à réduire ses émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012 de 6 % par rapport à leur niveau de 1990. Or, ces émissions ont dépassé en 2004 de 7.4 % le niveau de 1990, de sorte qu'il est plus difficile d'atteindre le niveau visé. Même si les autorités japonaises tablent sur une diminution des émissions ces prochaines années, il faudra réduire les émissions de 12 %¹ par rapport au niveau de référence si l'on veut atteindre l'objectif pour 2008-12. Le Plan de réalisation des objectifs du protocole de Kyoto, adopté par le gouvernement en 2005, vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre au moyen des mesures suivantes : i) le développement des technologies économes en énergie, le réaménagement des systèmes de transport urbain et une action volontaire des entreprises (6.5 % au total); ii) une forte absorption des émissions par les zones forestières grâce à une meilleure politique de protection (3.9 %); iii) l'utilisation du mécanisme de Kyoto consistant à transférer des technologies environnementales aux pays en développement en contrepartie de crédits d'émission (1.6 %).

Le ministère de l'Environnement considère que des mesures fiscales sont indispensables pour dégager les économies d'énergie indispensables et pour financer les dépenses qui s'y rattachent, notamment pour la mise au point de nouvelles technologies. Il a proposé en 2005 la création d'une écotaxe qui frapperait les entreprises et les ménages. Le taux d'imposition envisagé, à savoir 2 400 yens par tonne d'émissions de carbone pour tous les combustibles fossiles, devrait procurer des recettes totales de l'ordre de 370 milliards de yens (270 milliards pour les entreprises et 100 milliards pour les ménages)². Ces recettes seraient utilisées dans leur totalité pour financer les dépenses et les incitations fiscales consacrées à la lutte contre le réchauffement planétaire et en particulier à la préservation des forêts, à une plus large utilisation des énergies renouvelables et à la mise au point de technologies et équipements à haut rendement énergétique. Cette taxe contribuerait aussi

Graphique 3.13. Recettes des impôts environnementaux



Source : OCDE, base de données de l'Agence européenne de l'environnement.

Encadré 3.6. Le protocole de Kyoto et le projet d'écotaxe au Japon (suite)

à réduire les émissions et son impact économique serait très limité (selon les estimations, elle se traduirait par une baisse du PIB de 0.001 %).

Ce plan n'a néanmoins pas été retenu dans la réforme fiscale de 2006, notamment parce qu'il existe d'ores et déjà plusieurs impôts à vocation énergétique. Malgré tout, les recettes des taxes environnementales actuelles en proportion du PIB sont faibles, puisque deux pays de l'OCDE seulement ont des recettes inférieures à celles du Japon (graphique 3.13). En outre, la plupart des taxes à vocation énergétique, représentant des recettes totales de plus de 5 000 milliards de yens en 2005 (1 % du PIB)³, sont affectées au Japon à la construction de routes, ce qui ne contribue pas aux objectifs environnementaux et à l'efficacité économique. Par conséquent, si l'on met en place une écotaxe, il faudrait aussi restructurer les taxes actuelles sur l'énergie, dans un souci d'efficacité et d'efficacité de la politique environnementale.

1. Estimation dans le « Plan de réalisation du protocole de Kyoto » (28 août 2005).
2. Ce taux d'imposition est équivalent à 0.25 yen/kWh pour l'électricité et à 1.5 yen/litre pour l'essence. L'essence coûtant actuellement environ 136 yens le litre (mars 2006), son prix serait majoré de 1 %. Le ministère de l'Environnement a néanmoins proposé que l'essence, les huiles légères et le kérosène soient au départ exemptées. De plus, les gros consommateurs qui se seront efforcés de réduire leurs émissions bénéficieront d'une diminution de 50 % de cette taxe.
3. Les huit taxes (et leurs principales utilisations) sont les suivantes : 1) taxe sur le gaz et de pétrole liquéfié (construction routière); 2) taxe sur l'essence (construction routière); 3) taxe sur le carburant aviation (construction d'aéroports); 4) taxe sur le pétrole et le charbon (développement des énergies alternatives et des technologies économes en énergie, promotion des énergies renouvelables); 5) droit de douane sur le pétrole (remboursement des emprunts liés à l'utilisation du charbon), 6) taxe routière locale (construction de routes); 7) taxe pour le développement des ressources en électricité (développement des centrales électriques); 8) taxe sur la livraison des huiles légères (taxe locale pour la construction de routes).

Solutions possibles

Le tableau 3.4 illustre quatre scénarios, reposant sur un éventail de conditions économiques, qui permettraient de stabiliser le ratio dette nette/PIB des administrations publiques en 2011, année ultime de la dernière *Prévision de référence*. Conserver 2011 comme échéance offre plusieurs avantages. *Premièrement*, plus tôt le ratio d'endettement net sera stabilisé, plus faible sera le niveau accumulé d'endettement net. *Deuxièmement*, retenir comme échéance le début des années 2010, au lieu d'un objectif moins ambitieux pour le milieu de cette même décennie, réduit la possibilité de hausse de la prime de risque.

Le premier scénario se fonde sur les hypothèses de croissance et de taux d'intérêt pour 2011 de la *Prévision de référence* du gouvernement, le deuxième scénario étant plus optimiste en supposant que le taux de croissance nominale restera supérieur au taux d'intérêt. La croissance nominale est censée être de 2.5 % également dans les deux derniers scénarios – c'est-à-dire le taux de croissance réelle potentielle de 1.5 %, plus une inflation de 1 %, milieu de la stabilité des prix telle que l'entend le Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon. Mais avec le troisième scénario, le taux d'intérêt nominal à long terme est égal aux 3 % moyens des dernières 15 années, alors que dans le quatrième scénario, il est égal au taux d'intérêt réel moyen à long terme depuis 1990, soit 4 % en termes nominaux. L'excédent budgétaire primaire nécessaire pour stabiliser la dette publique est d'autant plus important que le taux d'intérêt est plus élevé par rapport au taux de croissance nominale. Les changements nécessaires pour les recettes fiscales sont uniquement exprimés en hausse nécessaire du taux de l'impôt sur la consommation, sachant que l'élargissement de l'assiette des impôts directs permettrait également d'accroître les recettes.

Il faudra probablement agir à la fois du côté des dépenses et du côté des recettes pour stabiliser le ratio d'endettement public; sinon, les réductions de dépenses ou les hausses d'impôts seraient démesurées. Pour réaliser l'objectif d'équilibre du budget primaire en réduisant uniquement les dépenses, il faudrait que les dépenses discrétionnaires soient amputées de 15 à 29 % (4^e colonne du tableau 3.4). Cela ramènerait les dépenses discrétionnaires de 18 % du PIB en 2005 à seulement 11-13 %. En revanche, si les dépenses discrétionnaires restaient constantes en proportion du PIB, il faudrait relever l'impôt sur la consommation, qui passerait de 5 % à l'heure actuelle à un chiffre se situant entre 16 et 21 %. Avec une politique plus équilibrée, consistant par exemple à maintenir constantes les dépenses discrétionnaires en termes réels, le taux d'imposition nécessaire se situerait entre 12 et 17 %.

Conclusion

Il faut agir sur plusieurs fronts pour remédier à la situation budgétaire, dans le cadre d'un plan d'assainissement à moyen terme crédible et détaillé qui porte aussi bien sur les dépenses que sur les recettes. On trouvera dans l'encadré 3.7 un résumé des recommandations qui ont été formulées dans ce chapitre.

Encadré 3.7. **Résumé des recommandations concernant l'assainissement budgétaire à moyen terme**

Améliorer le cadre de l'assainissement budgétaire à moyen terme

- Établir un plan à moyen terme détaillé comportant, pour les dépenses et les recettes, des objectifs plus contraignants.
- Viser un excédent primaire suffisant pour stabiliser, et finalement réduire, le ratio dette/PIB au début des années 2010, dans le cadre d'hypothèses économiques prudentes.
- Assurer la viabilité du compte de la sécurité sociale. Il ne faudrait pas réaliser l'objectif fixé dans les *Réformes et Perspectives* pour l'administration centrale et les collectivités locales au moyen d'une dégradation du compte de la sécurité sociale.

Maîtrise des dépenses

- Réduire encore l'investissement public, tout en modifiant ses critères de répartition dans un souci d'efficacité, en s'appuyant autant que possible sur des évaluations indépendantes *ex ante*.
- Établir un plan d'ensemble pour la fermeture des infrastructures publiques inefficaces, afin d'éviter un net alourdissement des coûts d'entretien et de renouvellement, qui évincerait de nouveaux investissements publics permettant d'accélérer la croissance.
- Pour réaliser les économies budgétaires, s'efforcer avant tout d'accroître l'efficacité du secteur public, en partie en réformant le régime de l'emploi dans ce secteur, plutôt que de procéder à des réductions généralisées des effectifs.
- Élargir à l'ensemble du secteur public le plan de réduction de la masse salariale de l'administration centrale.
- Promouvoir l'utilisation efficace de la mise en concurrence pour transférer certaines activités publiques au secteur privé.
- Faire jouer davantage les mécanismes du marché dans le secteur de la santé et de la prise en charge de longue durée des personnes âgées, afin de limiter le gonflement des dépenses.

Encadré 3.7. Résumé des recommandations concernant l'assainissement budgétaire à moyen terme (suite)

- Pour les mesures supplémentaires visant à assurer la viabilité du système public de retraite, privilégier le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à retraite.

Augmentation des recettes

- Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques afin d'éliminer les distorsions.
- Mettre en place un numéro d'identification du contribuable en vue d'obtenir une meilleure conformité au système fiscal.
- Rationaliser les crédits d'impôt pour l'impôt sur les sociétés afin d'élargir l'assiette, en veillant à ce que les crédits d'impôt qui subsistent soient bien ciblés.
- Mettre en œuvre le plan de cession d'actifs publics en vue d'accroître l'efficacité, tout en affectant les recettes à la réduction de la dette publique brute.

Notes

1. Dans l'*Étude économique du Japon* de 2005 (tableau 3.5), on a comparé l'expérience des pays de l'OCDE ayant nettement amélioré – d'au moins 3.5 % du PIB – leur solde budgétaire primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles. L'amélioration du solde se répartissait en proportions à peu près égales entre la réduction des dépenses (3 % du PIB) et l'accroissement des recettes (3.5 % du PIB). Les 13 pays considérés ont augmenté leurs recettes.
2. La diminution des recettes courantes en proportion du PIB en 2002-04 s'est inversée en 2005 grâce à deux mesures. *Premièrement*, le relèvement annuel du taux de cotisation à la retraite, appliqué pour la première fois à la fin de 2004, augmente les recettes de sécurité sociale en proportion du PIB à hauteur de 0.1 point par an. *Deuxièmement*, on a réduit les déductions au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dont bénéficiaient les conjoints ou qui étaient accordées pour les retraites.
3. L'endettement net est sans doute un meilleur indicateur de la charge économique, mais plusieurs facteurs font que l'endettement brut est un indicateur qui convient mieux. *Premièrement*, les actifs publics sont détenus en grande partie par le système de sécurité sociale et sont donc affectés à des engagements futurs. *Deuxièmement*, la qualité de certains actifs publics, notamment les crédits aux institutions chargées du Programme budgétaire d'investissements et de prêts, est douteuse. Seulement un tiers des actifs publics prennent la forme d'instruments liquides comme des obligations ou des espèces. *Troisièmement*, l'endettement net et l'endettement brut excluent les passifs éventuels, notamment les garanties de prêts consenties aux institutions parapubliques, ce qui sous-estime probablement les engagements que les autorités publiques devront en définitive assumer. L'endettement brut, plus élevé puisqu'il exclut les actifs publics, donne donc sans doute une image plus réaliste des obligations des autorités publiques.
4. De plus, la fin des mesures temporaires d'encouragement de la R-D et de l'investissement augmentera les recettes de l'impôt sur les sociétés à hauteur de 600 milliards de yens, mais cette augmentation sera en partie compensée par la mise en place d'un nouveau crédit d'impôt pour les TIC (voir le chapitre 5).
5. Cela serait le cas si le taux de croissance réelle était égal au taux potentiel de 1.5 % et si l'inflation montait à 1 %, milieu de la notion de stabilité des prix à moyen terme selon la Banque du Japon.
6. Dans la *Prévision de référence*, le déficit du budget primaire de l'administration centrale et des collectivités locales est fixé à environ 3 % du PIB pour l'exercice 2006 (tableau 3.3). Pour obtenir l'équilibre en 2011, il faut donc réduire le déficit d'environ 0.6 % chaque année. L'estimation OCDE du déficit du budget primaire des administrations publiques – à 3.9 % du PIB pour l'année civile 2006 – inclut le déficit primaire du compte de la sécurité sociale, qui atteignait 1.4 % du PIB pour l'exercice budgétaire 2003 et 1.5 % pour l'exercice 2004, sans tenir compte de l'impact du Daiko Henjo.
7. Le Nomura Research Institute (2005) estime qu'une hausse de 5 points du taux de l'impôt sur la consommation ralentirait la croissance du PIB de 1.3 point la première année, ce qui représente un

ralentissement de la croissance de $\frac{1}{4}$ point pour chaque point de hausse du taux de l'impôt sur la consommation.

8. Améliorer la transparence des procédures budgétaires a également des effets positifs sur la discipline budgétaire (OCDE, 2002). À cet égard, il est judicieux que le Conseil de politique économique et budgétaire, le principal acteur dans les débats de politique économique, ait rendu plus transparent la procédure d'élaboration des politiques, essentiellement en publiant rapidement sur son site Internet le procès-verbal de ses réunions. Le Conseil est présidé par le Premier ministre et comprend cinq ministres économiques clés, le gouverneur de la Banque du Japon et quatre experts du secteur privé. Depuis sa création en 2001, il a tenu plus de 30 réunions chaque année.
9. Il n'y a pas de dispositif budgétaire impératif au Japon. La loi sur les finances publiques précise que les emprunts de l'administration centrale doivent être uniquement destinés à des investissements. Mais cette règle n'est pas respectée depuis 1965, lorsqu'ont débuté les émissions d'« obligations exceptionnelles » pour le financement des déficits de dépenses courantes (sauf en ce qui concerne la période 1991-93). La loi de redressement budgétaire, adoptée en 1997 et comportant des objectifs chiffrés à atteindre à des échéances précises, a été suspendue en 1998 du fait du ralentissement économique. En conséquence, les *Réformes et Perspectives* sont en fait la seule contrainte de politique budgétaire.
10. La tendance récente va dans le sens de l'abandon de règles simples au profit de règles qui sont plus fines et plus complexes sous deux aspects. *Premièrement*, on insiste davantage sur les objectifs de déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles. Par exemple, le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE exige un déficit budgétaire inférieur à 3 % et un déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles en équilibre ou en excédent. *Deuxièmement*, les règles ne s'appliquent pas uniformément à tous les postes de dépenses. En particulier, l'investissement bénéficie souvent d'un traitement différent (Fatas, 2005); mais il est très tentant de contourner les règles en reclassant dans les investissements une plus forte proportion des dépenses. Pour une comparaison des diverses règles, y compris la règle dite « de politique budgétaire prudente », voir Carlin et Soskice (2005).
11. Les prestations publiques de sécurité sociale représentaient au Japon 11.3 % du PIB en 2004, contre 13.6 % en moyenne pour 26 pays de l'OCDE.
12. À l'heure actuelle, l'âge d'ouverture des droits à retraite pour la pension de base est de 62 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. Il sera relevé à 65 ans en 2013 pour les hommes et en 2018 pour les femmes.
13. L'investissement public dans l'optique des administrations publiques, c'est-à-dire non compris l'investissement fixe des entreprises publiques, était de 3.9 % du PIB en 2004, ce qui plaçait le Japon au sixième rang des pays de l'OCDE.
14. Le Nomura Research Institute (2003) estime que le montant total des investissements d'entretien (y compris pour les établissements scolaires et les logements) passera de 2 000 milliards de yens environ en 2005 à plus de 10 000 milliards en 2030 et à 20 000 milliards en 2050.
15. Cet objectif a été fixé dans la loi sur la réforme administrative qui a été adoptée en 2006. Il s'agit essentiellement : i) de réduire la taille des institutions financières publiques; ii) de réformer les organismes administratifs indépendants; iii) de refondre les comptes spéciaux; iv) de diminuer la masse salariale totale des agents du secteur public, notamment en réduisant en net de 5 % les effectifs de l'administration centrale, et ce sur une période de cinq ans; v) de céder des actifs publics.
16. Mobiliser l'opinion en faveur de l'assainissement budgétaire est crucial pour le succès de ce dernier. Lorsqu'un gouvernement se lance dans un programme d'assainissement, un moyen efficace de bien montrer sa détermination est d'opérer les réductions budgétaires surtout dans le domaine de la consommation publique (Carlin et Soskice, 2005). Cela peut avoir un effet très positif sur les anticipations du secteur privé.
17. La loi sur la réforme administrative a défini les domaines prioritaires de la restructuration du secteur public, par exemple les statistiques agricoles, la surveillance des produits alimentaires et le développement de Hokkaido.
18. Pour un célibataire rémunéré au salaire de l'ouvrier moyen, la proportion du revenu salarial soumis à l'impôt perçu par l'administration centrale variait entre 91.3 % en Allemagne, 77 % aux États-Unis et au Royaume-Uni, 74 % en Italie, 59 % en France et 46.5 % au Japon (OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2006).

19. Les estimations de Ohta et autres pour 1977 sont conformes à celles de Ishi (1981), qui évalue la proportion du revenu taxé à 88~100 % pour les salariés, à 56~73 % pour les travailleurs indépendants et à 20~34 % pour les agriculteurs.
20. Selon l'Institut national de recherches démographiques et de recherches sur la sécurité sociale (2005), environ 70 % des dépenses de sécurité sociale sont consacrées aux personnes âgées, et moins de 4 % aux enfants et aux familles.
21. La triple réforme est analysée dans l'*Étude économique du Japon* de 2005. À partir de l'exercice budgétaire 2007, le nombre de tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques passera de 4 à 6, avec un taux supérieur qui sera relevé de 37 à 40 %. Les trois taux de l'impôt local de résidence seront fusionnés en un seul taux, ce qui augmentera les recettes fiscales des collectivités locales de 3 000 milliards de yens environ.
22. Au début des années 90, le système fiscal réduisait d'environ 3 % le coefficient de Gini pour les revenus marchands (voir le chapitre 4). Mais en 2002, l'effet était inférieur à 1 %.
23. Le crédit d'impôt pour la R-D (700 milliards de yens) et le crédit d'impôt pour l'investissement dans les TI (500 milliards de yens) entrés en vigueur en 2001 (voir le chapitre 5) représentaient 67 % de l'ensemble des dépenses fiscales pour l'exercice budgétaire 2005. Les 66 autres mesures, qui concernent essentiellement les PME, l'énergie et le développement régional, ne représentaient en moyenne que 8.8 milliards de yens. Un grand nombre de ces mesures ont été mises en place il y a plus de 20 ans. On trouve des dispositions similaires pour l'impôt local de résidence applicable aux personnes morales et pour la taxe locale sur les entreprises. La part des dépenses fiscales au titre de ces impôts atteignait 6.2 % au cours de l'exercice budgétaire 2005. Il existe en outre un grand nombre d'exemptions en faveur de certaines entreprises et de certaines régions, qui ont été instaurées par les collectivités locales sans l'approbation ou à l'insu de l'administration centrale.
24. *Premièrement*, une démarche progressive laisse aux opposants du temps pour s'organiser afin d'empêcher les hausses futures. *Deuxièmement*, cette approche peut favoriser une ample évasion fiscale par le biais de dispositions contractuelles créant une obligation fiscale avant l'entrée en vigueur du taux plus élevé.

Bibliographie

- Ball, L., D.W. Elmendorf et N.G. Mankiw (1995), « The Deficit Gamble », *Working Paper* n° 5015, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Cabinet Office (2001a), *Annual Report on Japan's Economy and Public Finance 2000-2001*, Tokyo.
- Cabinet Office (2001b), « Impact of income tax reforms in the 1990s », *Policy Analysis Report* n° 9, Tokyo (en japonais).
- Cabinet Office (2002a), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance 2001-2002*, Tokyo.
- Cabinet Office (2002b), « Corporate income tax burden of the Japanese companies », *Policy Analysis Report* n° 13, Tokyo (en japonais).
- Cabinet Office (2002c), « Tax base and tax burden of personal income tax », *Policy Analysis Report* n° 15, Tokyo (en japonais).
- Cabinet Office (2006), *Annual Report on National Accounts 2006*, Tokyo.
- Carlin, W. et D. Soskice (2005), *Macroeconomics: Imperfections, Institutions & Policies*, Oxford University Press.
- d'Addio, A.C. et M.M. d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 27, Paris.
- Fatas, A. (2005), Is there a case for sophisticated balanced-budget rules? *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 466, OCDE, Paris.
- Government of Japan (2005), *Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspectives – FY 2004 Revision, and the Reference Projection* by the Cabinet Office submitted to the Council on Economic and Fiscal Policy on 20 janvier 2005, Tokyo (en japonais).
- Government of Japan (2006), *Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspectives – FY2005 Revision, and the Reference Projection* by the Cabinet Office submitted to the Council on Economic and Fiscal Policy on 18 janvier 2006, Tokyo (en japonais).

- HM Treasury (2004), *Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability*, Londres.
- Ishi, M. (1981), « Sectoral disparity in the share of taxed income captured », *Kikan Gendai Keizain printemps 1981*, Tokyo (en japonais).
- Jaumotte, F. (2003), « Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, 2003.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2005), *Italy's Stability Programme*.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (2001), *Final report of the study group on basic problems with the tax system for vitalisation of the economy*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Finance (2005), *Major problems concerning local government workers' wages*, matériel soumis à Council on Economic and Fiscal Policy on 24 May 2005, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Finance (2006), *Balance sheet of the central government* (draft report), Tokyo (en japonais).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2006), *Projection on social security payments and contributions*, mai 2006, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT) (2005), *White Paper on Land, Infrastructure and Transport in Japan 2005*, Tokyo (en japonais).
- National Institute of Population and Social Security Research (2005), *Social security payments*, Tokyo (en japonais).
- Nippon Keidanren (2005), *Towards further promotion of administrative reform – Focusing on central government bureaucratic system reform*, Tokyo (en japonais).
- Nomura Research Institute (2003), *Knowledge Creation and Integration December 2003*, Tokyo (en japonais).
- Nomura Securities (2005), *Medium-term Economic Forecast 2005-2010*, Tokyo (en japonais).
- OCDE (1993-2004), *Étude économique du Canada*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques*, chapitre spécial, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), « Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires », *Perspectives économiques*, chapitre spécial, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Dépenses publiques : améliorer le rapport coûts-résultats », *Perspectives économiques*, chapitre spécial, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Étude économique de la France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 477*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Étude économique de l'Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OCDE, Paris (à paraître).
- Ohta, H., H. Tsubouchi et T. Tsuji (2003), « Horizontal equity of income tax », *Economic Assessment and Policy Analysis Discussion Paper DP/03-1*, Cabinet Office, Tokyo (en japonais).
- Tsuru, K. (2002), « Why bureaucrats choose postponing decisions? », *Foresight May 2002*, Shinchosha, Tokyo (en japonais).
- Van den Noord, P. (2002), « Automatic Stabilisers in the 1990s and Beyond », in *The Behaviour of Fiscal Authorities: Stabilisation, Growth and Institutions*, M. Buti, J. Von Hagen and C. Martinez-Mongay, (éd.), European Communities.

ANNEXE 3.A1

La réforme intégrée des dépenses et des recettes

Après une année de discussion au sein du Conseil de politique économie et budgétaire et entre les partis au pouvoir, le gouvernement a publié le 7 juillet la *Réforme intégrée des dépenses et des recettes*, dans le cadre des *Politiques de base pour la gestion économique et budgétaire et pour la réforme structurelle 2006*. Ce plan de réforme en vue de l'assainissement des finances publiques à moyen terme comporte un certain nombre d'améliorations par rapport aux *Réformes et perspectives* actuelles (voir le chapitre 3). *Premièrement*, l'année de réalisation de l'excédent du budget primaire a été fixée à l'exercice 2011, au lieu du « début des années 2010 ». *Deuxièmement*, le montant de l'assainissement budgétaire nécessaire pour réaliser cet objectif, ainsi qu'un niveau cible de réduction des dépenses par poste, ont été précisés. *Troisièmement*, ce nouveau plan comporte un objectif à plus long terme d'excédent du budget primaire suffisant pour réduire le ratio dette/PIB d'ici au milieu des années 2010. Le gouvernement a fait savoir qu'il énoncerait prochainement de nouveaux principes de base pour la gestion économique et budgétaire à moyen terme, ces principes faisant la synthèse de la *Réforme intégrée des dépenses et des recettes* et de la *Nouvelle stratégie de croissance économique*.

A. Principaux axes de la réforme

- **Assurer la responsabilité à l'égard du public.** Éviter de transmettre un fardeau excessif aux générations futures. Présenter la situation générale de la réforme des dépenses et de recettes à moyen et long terme d'une façon qui soit complète et que le public puisse comprendre.
- **Maintenir et renforcer l'effort d'assainissement budgétaire accompli par le gouvernement Koizumi.**
- **Réaliser** un équilibre adéquat entre une **croissance** soutenue et le rythme d'assainissement **budgétaire**.
- **Ménager une certaine flexibilité pour tenir compte de la situation macroéconomique.** Limiter le rythme d'assainissement budgétaire lorsque l'économie se ralentit nettement et maintenir la discipline budgétaire en cas de recettes fiscales supplémentaires.
- **Faire reposer le programme d'assainissement sur des hypothèses économiques prudentes.** Dans un souci de crédibilité, il faudrait que le cadre budgétaire se fonde sur des hypothèses réalistes, notamment un taux de croissance nominale du PIB de l'ordre de 3 %.

B. Calendrier et objectifs

Phase I (exercices 2001 à 2006) – Assainissement budgétaire par le gouvernement Koizumi.

Phase II (exercices 2007 jusqu'au début des années 2010) – Dégager un excédent du budget primaire comme première étape de l'assainissement budgétaire.

- Poursuivre l'assainissement budgétaire à un rythme similaire à celui de la phase I afin de dégager un excédent du budget primaire de l'administration centrale et des collectivités locales pour l'exercice 2011.
- Réduire le déficit du budget primaire de l'administration centrale à un chiffre aussi proche que possible de zéro. Il faudrait équilibrer l'effort d'assainissement de l'administration centrale et celui des collectivités locales.

Phase III (début des années 2010 au milieu des années 2010) – Mettre fin au gonflement du ratio dette/PIB et, en définitive, réduire ce ratio afin d'obtenir une situation budgétaire viable.

- Dégager un excédent du budget primaire qui mette fin à l'augmentation du ratio dette/PIB de l'administration centrale et des collectivités locales, et réduire régulièrement ce ratio. S'efforcer de mettre fin à la hausse du ratio dette/PIB de l'administration centrale et réduire ce ratio régulièrement.

C. Les sept principes de la réforme

1. Minimiser la charge supplémentaire pour le public en diminuant le périmètre de l'administration.
2. Améliorer le potentiel de croissance du Japon, de manière à favoriser l'assainissement budgétaire et à accroître le niveau de vie.
3. Réduire les dépenses pour chaque catégorie de dépenses tout en évitant les réductions générales uniformes.
4. Équilibrer l'assainissement entre l'administration centrale et les collectivités locales.
5. Établir un système de sécurité sociale efficient et viable qui ne fasse pas supporter le fardeau aux générations futures.
6. Alléger le bilan de l'État en diminuant ses actifs de façon drastique.
7. Éviter une expansion du secteur public lorsque la pression fiscale sur le public s'accroît.

D. Réalisation des objectifs de la phase II

- Le montant total de l'assainissement budgétaire nécessaire pour obtenir un excédent du budget primaire durant l'exercice 2011 est estimé pour l'ensemble de l'administration centrale et des collectivités locales à environ 16 500 milliards de yens.
- Des réductions de dépenses de 11 400 à 14 300 milliards de yens seront effectuées (par rapport à la situation dans laquelle il n'y aurait aucune réforme supplémentaire). Le plan précis de réforme des dépenses pour les cinq exercices allant jusqu'à l'exercice 2011 (tableau 3.A1.1) sera revu chaque année à la lumière des conditions économiques et sociales.

Tableau 3.A1.1. **La réforme des dépenses sur cinq ans**

Milliards de milliards de yens ¹	Exercice 2006	Exercice 2011 (sans les réformes supplémentaires)	Exercice 2011 (avec réformes supplémentaires)	Volume des réductions de dépenses
Sécurité sociale	31.1	39.9	38.3	-1.6
Dépenses de personnel	30.1	35.0	32.4	-2.6
Investissement public	18.8	21.7	16.1 à 17.8	-3.9 à -5.6
Autres ²	27.3	31.6	27.1 à 28.3	-3.3 à -4.5
Total	107.3	128.2	113.9 à 116.8	-11.4 à -14.3

Note : Volume nécessaire de l'assainissement : environ 16 500 milliards de yens.

1. Total par l'administration centrale et les collectivités locales, base SCN.

2. Y compris la science et la technologie ainsi que l'aide extérieure au développement.

E. Réforme des recettes

- La réforme fiscale jouera un grand rôle pour combler l'écart entre les réductions de dépenses et le montant total de l'assainissement budgétaire nécessaire pour réaliser l'objectif budgétaire de l'exercice 2011.
- Les réformes fiscales futures ne viseront pas uniquement à réaliser l'objectif pour l'exercice 2011; elles auront également pour but de remédier à une série de grands problèmes à moyen et long terme, notamment i) assurer des ressources stables pour les dépenses de sécurité sociale, qui sont appelées à augmenter nettement, en particulier avec la hausse prévue du taux de subventionnement par l'État (la moitié, au lieu d'un tiers) de la pension de retraite de base pour l'exercice 2009; ii) renforcer la compétitivité internationale de l'économie face à la mondialisation; iii) remédier à la faible natalité en développant les mesures d'aide à l'éducation des enfants iv) accroître les ressources fiscales des collectivités locales pour favoriser la décentralisation.
- Afin d'obtenir une source de recettes stable pour les prestations de sécurité sociale, le gouvernement examinera s'il ne conviendrait pas de retenir clairement l'impôt sur la consommation comme source de recettes, compte tenu du lien entre les bénéficiaires des prestations et la source de recettes.
- Le gouvernement s'attachera à mettre en œuvre une réforme fiscale fondamentale conforme aux idées formulées dans « Les grands principes de réforme fiscale des partis au pouvoir », document dans lequel il est indiqué que cette réforme fondamentale, y compris en ce qui concerne l'impôt sur la consommation, devra être réalisée vers l'exercice budgétaire 2007.

F. La réforme intégrée des dépenses et des recettes de la phase III

- Puisque le déficit budgétaire restera égal à 3-4 % du PIB même lorsque le budget primaire sera excédentaire, la situation budgétaire restera vulnérable face aux fluctuations des taux d'intérêt. Il est donc indispensable de mettre fin rapidement à l'évolution explosive du ratio dette/PIB.
- L'un des enjeux essentiels est d'améliorer l'efficacité du système de sécurité sociale et d'assurer sa viabilité.
- Les solutions à moyen et long terme reposent sur une combinaison de réformes des dépenses et des recettes pour dégager un certain niveau d'excédent du budget primaire de l'administration centrale et des collectivités locales. Il conviendrait d'entamer les discussions en mettant l'accent sur le ratio dépenses publiques/PIB, tout en assurant au système de sécurité sociale une source de recettes stable.

Chapitre 4

Inégalité des revenus, pauvreté et dépenses sociales

L'inégalité des revenus et la pauvreté relative parmi la population active ont progressé au Japon jusqu'à des niveaux supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Cette évolution s'explique en partie par le dualisme du marché du travail – la proportion croissante de travailleurs non réguliers, qui sont rémunérés sensiblement moins que les travailleurs réguliers – et aussi par d'autres facteurs comme le vieillissement de la population active. Les dépenses sociales en pourcentage du PIB se sont accrues du fait du vieillissement de la population, mais restent inférieures à la moyenne de l'OCDE, alors que le pourcentage de ces dépenses allant aux ménages à bas revenu est faible. L'incidence des dépenses sociales sur l'inégalité et la pauvreté est donc peu marquée, par rapport à ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE, et insuffisante pour compenser la dégradation du revenu marchand. Les possibilités d'augmentation des dépenses sociales sont limitées par la situation budgétaire et la nécessité de réduire les dépenses. Pour inverser la tendance à l'aggravation de l'inégalité et de la pauvreté, il faudrait plutôt mettre en œuvre des réformes visant à réduire le dualisme du marché du travail et à mieux cibler les dépenses sociales sur les ménages à faible revenu, en particulier les familles monoparentales.

La distribution relativement égale du revenu était un signe distinctif du développement économique du Japon dans la période d'après-guerre. Près des trois quarts de la population se situaient eux-mêmes dans la classe moyenne¹. L'emploi à vie et les salaires à l'ancienneté, qui sont déterminés dans une large mesure par l'âge du salarié et la durée d'occupation de l'emploi, contribuaient à l'égalité. Un système de soutien traditionnel fondé sur la famille et l'entreprise a partiellement rempli le rôle joué par l'État dans nombre d'autres pays de l'OCDE. Cette approche a limité la progression des dépenses publiques et a permis de maintenir la charge fiscale à un niveau modéré.

On constate néanmoins plusieurs tendances négatives dans la distribution des revenus et de la pauvreté.

- D'après l'*Enquête sur la redistribution des revenus* réalisée par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, le coefficient de Gini pour le revenu disponible s'est accru de 11 % entre le milieu des années 80 et 2000. L'analyse comparative des pays membres établie par l'OCDE fait apparaître la même tendance pour le Japon. Ce rapport, qui est fondé sur l'*Enquête globale sur les conditions de vie* du ministère de la santé, du travail et de la protection sociale², fait apparaître une hausse de 13 % entre le milieu de 1980 et 2000, contre une moyenne de 7 % pour l'OCDE³. En conséquence, l'inégalité des revenus au Japon était légèrement plus prononcée que la moyenne de l'OCDE en 2000⁴ (voir le tableau 4.3).
- La part relativement importante des personnes âgées au Japon et le vieillissement relativement rapide de la population expliquent en partie l'inégalité élevée et croissante. Cependant, le coefficient de Gini pour le groupe des 18 à 65 ans s'inscrit sur la même tendance que le coefficient pour l'ensemble de la population (voir le tableau 4.3).
- Les modifications affectant les personnes à l'extrémité inférieure de la distribution des revenus sont particulièrement préoccupantes. Si la part du revenu disponible du quintile supérieur s'est accrue entre 1985 et 2000, la part du quintile inférieur s'est contractée. Le rapport entre les quintiles supérieur et inférieur est ainsi passé de 4.4 au milieu des années 80 à 5.6 en 2000, soit bien plus que la moyenne de l'OCDE de 4.5⁵.
- Le pourcentage de la population souffrant d'une pauvreté absolue⁶ s'est accru de 5 points entre le milieu des années 80 et 2000 au Japon, le seul pays à enregistrer une augmentation.
- Le pourcentage de la population connaissant une pauvreté relative, c'est-à-dire ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu disponible médian, a dépassé 15 % en 2000 au Japon, plaçant le pays à la cinquième place dans la zone de l'OCDE et bien au-dessus de la moyenne de 10 % (graphique 1.6). La pauvreté relative est en outre élevée parmi la population active (voir le tableau 4.9 ci-après).
- Le revenu moyen des personnes vivant dans une pauvreté relative est faible par rapport à la situation observée dans les autres pays de l'OCDE. De ce fait, comme on l'a noté au chapitre 1, le montant des transferts nécessaires pour faire passer tous ceux vivant dans la pauvreté au-dessus du seuil de revenu de 50 % – c'est-à-dire pour combler le seuil de pauvreté – se situe au troisième rang par ordre d'importance parmi les pays de l'OCDE.

Contrairement à la distribution du revenu, la distribution de la richesse est devenue plus égale depuis le début des années 90, après l'éclatement de la bulle des prix des actifs⁷. Cependant, les comparaisons internationales de la distribution de la richesse sont difficiles en raison de problèmes de données. Enfin, il convient de noter que les comparaisons internationales calculées par l'OCDE ne vont que jusqu'à la fin de 2000⁸. Les tendances dans l'inégalité et la pauvreté examinées dans le présent chapitre ne devraient donc pas être attribuées aux politiques du gouvernement actuel, qui est entré en fonctions en 2001, car elles reflètent en fait des évolutions à plus long terme.

L'accentuation de l'inégalité du revenu et de la pauvreté relative est problématique dans la mesure où elle exacerbe l'exclusion sociale des pauvres, avec des conséquences négatives pour le bien-être des personnes concernées ainsi que pour la société dans son ensemble⁹. En outre, elle peut rendre encore plus urgente une augmentation des dépenses publiques pour contrer la progression de la pauvreté, ce qui se traduit par des hausses de l'impôt aux conséquences négatives pour la croissance. Le présent chapitre commence par passer en revue les facteurs responsables de l'accentuation des inégalités du revenu marchand au Japon, avant de présenter une vue d'ensemble de l'incidence des dépenses sociales sur la distribution des revenus. La troisième section examine la question de la pauvreté relative. Le chapitre se conclut par des recommandations visant à contrer la tendance à la hausse de l'inégalité du revenu et de la pauvreté.

Facteurs responsables de l'accentuation de l'inégalité du revenu marchand au Japon

Entre le milieu des années 80 et 2000, la distribution du revenu marchand est devenue sensiblement plus inégale au Japon. Le coefficient de Gini de cette inégalité pour la population totale a progressé de 9.4 points de pourcentage sur cette période, soit une importante progression par rapport à la moyenne de l'OCDE de 4.3 points (tableau 4.1)¹⁰. La décélération de la croissance économique qui a suivi l'éclatement de la bulle et la hausse correspondante du taux de chômage pourraient avoir joué un rôle¹¹. Cependant, la tendance à une plus grande inégalité du revenu marchand était déjà évidente dans la deuxième moitié des années 80, période de rapide croissance¹².

Le vieillissement de la population a contribué à une plus grande inégalité du revenu marchand de trois manières. Premièrement, les personnes âgées ont moins de revenus que la population d'âge actif. L'augmentation de la part des personnes âgées, qui est passée de 10 % de la population japonaise au milieu des années 80 à 17 % en 2000, a accentué le niveau d'inégalité en raison des différences de revenu plus importantes entre les groupes. Deuxièmement, le niveau d'inégalité du revenu marchand parmi les plus de 65 ans est plus élevé que dans le groupe des 18 à 65 ans, car un plus petit pourcentage des plus de 65 ans se trouvent dans la population active. De fait, le coefficient de Gini pour le groupe de plus de 65 ans était de 47.3 au Japon au milieu des années 90, contre 30.9 pour la population d'âge actif (tableau 4.1). La part croissante des personnes âgées dans la population a donc contribué à l'inégalité du revenu marchand pour l'ensemble de la population. Troisièmement, le degré d'inégalité du revenu marchand parmi les personnes âgées au Japon s'est fortement accentué, comme l'indique l'augmentation de 15.6 points de pourcentage du coefficient de Gini pour les plus de 65 ans depuis le milieu des années 80, le rapprochant de la moyenne de l'OCDE. Cette hausse tendancielle s'explique en partie par l'évolution des modes de vie : la proportion de personnes âgées vivant seule ou avec un

Tableau 4.1. **Tendances de la répartition du revenu marchand dans les pays de l'OCDE**Coefficient de Gini (multiplié par 100)¹

	Niveau du coefficient de Gini			Variation du niveau en points de pourcentage		
	Milieu des années 80	Milieu des années 90	Vers 2000	Milieu des années 80 au milieu des années 90	Milieu des années 90 au milieu des années 2000	Milieu des années 80 à 2000
A. Japon						
Population totale	31.7	36.9	41.0	5.3	4.1	9.4
Population d'âge actif ²	30.9	33.8	36.2	2.9	2.3	5.2
Population âgée	47.3	57.5	62.9	10.2	5.4	15.6
B. Moyenne OCDE³						
Population totale	40.1	44.2	44.3	4.1	0.2	4.3
Population d'âge actif	35.4	39.2	39.3	3.8	0.1	3.9
Population âgée	63.9	65.5	65.1	1.6	-0.4	1.2

1. Le coefficient de Gini est défini comme l'aire qui se situe entre la courbe de Lorenz (qui associe la part des ménages, des plus pauvres aux plus riches, à la part du revenu total qu'ils perçoivent) et la diagonale à 45 degrés, exprimée par rapport au triangle total. Les valeurs, qui vont de 0 en cas d'égalité parfaite à 1 en cas d'inégalité parfaite, sont multipliées par 100 afin d'obtenir pour le coefficient de Gini une valeur de 0 à 100.

2. 18 à 65 ans.

3. Pour les quatorze pays : Allemagne (anciens Länder uniquement), Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni et Suède.

Source : Förster et Mira d'Ercole (2005).

conjoint est passée de 32 % en 1985 à 47 % en 2000, d'où une augmentation du nombre de ménages composés de personnes âgées et faisant état d'un faible revenu.

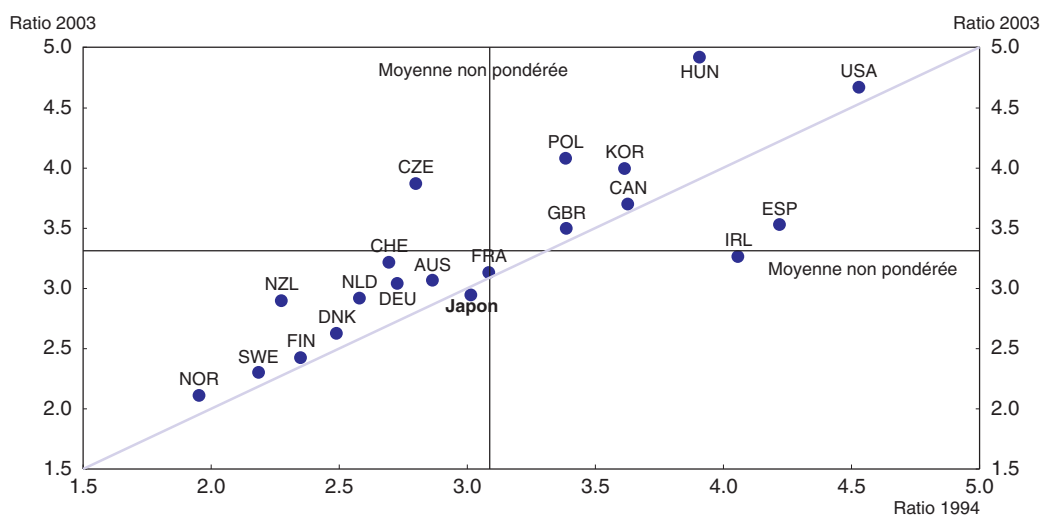
Dans la mesure où l'accentuation de l'inégalité du revenu marchand reflète le vieillissement de la population, l'augmentation observée est sans doute moins préoccupante car elle n'implique pas nécessairement une plus grande inégalité du revenu disponible ou une plus grande pauvreté relative, compte tenu de l'importance des prestations versées sous forme de pensions (voir ci-après). En outre, les personnes âgées ont généralement accumulé un patrimoine important, notamment pour financer leur retraite¹³. Les données sur la pauvreté et le revenu disponible ne tiennent pas compte de la désépargne des personnes âgées. étant donné que les statistiques sur la répartition du revenu et la pauvreté concernant les personnes âgées sont affectées par les modifications des modes de vie et par la désépargne, le présent chapitre est axé essentiellement sur la population d'âge actif, pour laquelle on a enregistré aussi une importante accentuation de l'inégalité. De fait, le coefficient de Gini du revenu marchand pour le groupe des 18 à 65 ans a augmenté de 5.2 points de pourcentage entre le milieu des années 80 et 2000, le rapprochant de la moyenne de l'OCDE (tableau 4.1). En particulier, on a pu observer une différence marquée entre le Japon et la plupart des autres pays de l'OCDE durant la dernière moitié des années 90. Si le coefficient de Gini moyen de l'OCDE est resté quasiment inchangé, le coefficient pour le Japon s'est accru de 3.2 points de pourcentage, la troisième plus forte augmentation dans la zone de l'OCDE.

L'accentuation relativement marquée de l'inégalité du revenu marchand parmi la population d'âge actif durant la deuxième moitié des années 90 est quelque peu surprenante compte tenu du recul sensible des revenus du capital, qui se caractérisent par la plus forte inégalité pour les différentes composantes du revenu¹⁴. Cela donne à penser que la plus grande inégalité des gains salariaux, qui entrent pour 80 % environ dans le revenu marchand des ménages, a été le facteur déterminant. De fait, les gains des

travailleurs situés dans le quartile de revenu inférieur diminuent en pourcentage des gains totaux depuis le milieu des années 80 (Förster et Mira d'Ercole)¹⁵. Toutefois, l'accentuation de l'inégalité du revenu marchand ne peut être expliquée par la variation des salaires versés aux travailleurs à plein-temps, car le Japon a été l'un des seuls trois pays de l'OCDE à enregistrer une diminution de l'inégalité des salaires entre 1994 et 2003 (graphique 4.1). Cette conclusion est confirmée par le fait que le coefficient de Gini des gains des travailleurs réguliers, qui sont essentiellement des travailleurs à plein-temps, est resté assez constant depuis 1987. En outre, le rapport des salaires des travailleurs à plein-temps dans les 90^e et 10^e centiles a été inférieur en 2003 à la moyenne de l'OCDE, reflétant sans doute l'impact du système de salaire fondé sur l'ancienneté, qui limite les différences entre les salariés ayant le même âge et la même durée d'occupation de l'emploi. En outre, l'écart de salaire entre les ouvriers et les employés de bureau est peu important et l'avantage de salaire lié à une formation poussée est faible¹⁶. La part croissante de la population active de plus de 50 ans est un autre facteur d'inégalité, car la distribution des salaires est plus inégale pour les travailleurs âgés¹⁷.

De fait, la proportion croissante de travailleurs non réguliers est une explication majeure de l'accentuation de l'inégalité du revenu marchand au Japon. Les travailleurs non réguliers comprennent les salariés à temps partiel, les intérimaires, les salariés temporaires et les salariés sur contrat de brève durée¹⁸. Sur une base horaire, les travailleurs à temps partiel – qui représentent les deux tiers environ des travailleurs non réguliers – n'étaient payés que 40 % du salaire des travailleurs à temps plein en 2003¹⁹. En conséquence, l'augmentation de la part des travailleurs non réguliers, qui est passée de 19 % des salariés en 1994 à 29 % en 2004 (graphique 4.2), a fait monter sensiblement le niveau global de l'inégalité au Japon²⁰. Une autre étude a constaté que l'écart de salaire entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers s'est creusé par rapport au

Graphique 4.1. **Inégalité des salaires bruts dans les pays de l'OCDE¹**
1994-2003²

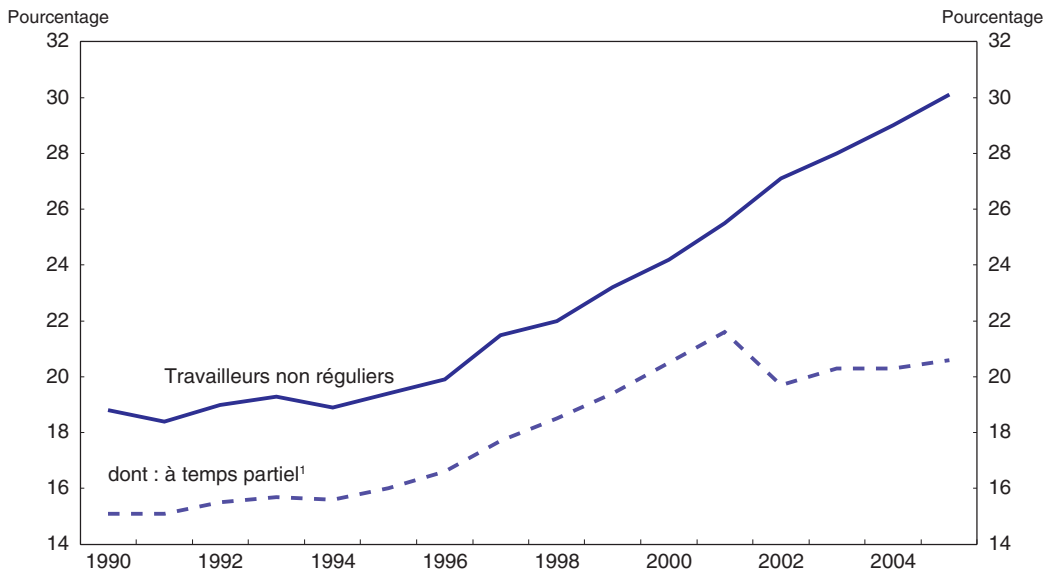


1. Ratio 90^e/10^e centile du salaire des travailleurs à temps plein. Les pays se trouvant au-dessous de la droite à 45 degrés ont connu une diminution de l'inégalité des salaires bruts entre 1994 et 2003.

2. 1994-1999 pour les Pays-Bas, 1994-2000 pour la Hongrie et l'Irlande, 1994-2002 pour la France, l'Allemagne, la Corée et la Pologne, 1995-2002 pour l'Espagne, 1996-2003 pour la République tchèque et le Danemark, 1997-2002 pour la Norvège et 1997-2003 pour le Canada.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2004).

Graphique 4.2. La part des travailleurs non réguliers s'accroît



1. C'est sans doute une modification du questionnaire qui explique la nette diminution du nombre des travailleurs à temps partiel en 2002 et l'augmentation pour les autres catégories.

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications.

début des années 90 (Higuchi et Policy Research Institute, MOF, 2003). En outre, le niveau d'inégalité entre les travailleurs non réguliers est relativement élevé – avec un coefficient de Gini de 48 en 2002, contre 28 pour les travailleurs réguliers – et s'est accru. Les salariés à temps partiel ne gagnent en moyenne que 40 % du salaire horaire des salariés à temps plein, écart trop important pour pouvoir être expliqué par des différences de productivité. Outre les implications pour l'équité d'un plus grand dualisme du marché du travail, les travailleurs non réguliers reçoivent moins de formation en cours d'emploi, ce qui limite leur capital humain et le potentiel de croissance du Japon.

Les travailleurs non réguliers forment un groupe divers qui comprend les jeunes ayant des contrats temporaires, les femmes mariées travaillant à temps partiel et les personnes âgées qui sont réembauchées par leur ancienne entreprise pour des contrats de durée déterminée. L'emploi non régulier offre la possibilité de travailler selon des modalités souples et diversifiées adaptées au style de vie. Les travailleurs non réguliers ont en moyenne trois ou quatre ans de plus que les travailleurs réguliers, bien qu'un quart des salariés dans le groupe des 20 à 24 ans soit des travailleurs non réguliers (tableau 4.2). On compte deux fois plus de femmes dans les travailleurs non réguliers que d'hommes. En conséquence, moins de la moitié des femmes salariées sont classées parmi les travailleurs réguliers. Les travailleurs non réguliers tendent aussi à avoir un moindre niveau de formation, puisque seulement 12 % ont un diplôme universitaire, contre 31 % pour les travailleurs réguliers, et ils se trouvent surtout dans le secteur des services. De plus, ils sont concentrés dans les petites entreprises, où ils sont généralement rémunérés sur une base horaire ou journalière. Enfin, les salariés non réguliers travaillent 30 heures par semaine en moyenne, contre 40 heures pour les travailleurs réguliers, bien que près de la moitié d'entre eux travaillent plus que 35 heures par semaine et soient donc classés comme travailleurs à plein-temps.

Tableau 4.2. **Comparaison des principales caractéristiques des travailleurs réguliers et non réguliers¹**

En pourcentage, sauf indication contraire

A. Âge	Moyenne-hommes (années)	Moyenne-femmes (années)	% de moins de 30 ans ²
Travailleurs réguliers	39.6	37.0	23.0
Travailleurs non réguliers	43.2	41.0	25.1
B. Sexe	Hommes	Femmes	Femmes, selon situation salariale
Travailleurs réguliers	47.3	18.2	44.4
Travailleurs non réguliers	11.8	22.7	55.6
C. Éducation ³	1 ^{er} cycle du secondaire	2 ^e cycle du secondaire	Université
Travailleurs réguliers	2.4	42.2	31.4
Travailleurs non réguliers	7.2	55.8	12.1
D. Profession	Employés de bureau	Salariés des services	Emplois professionnels
Travailleurs réguliers	44.7	6.2	13.4
Travailleurs non réguliers	25.5	24.0	13.2
E. Secteur ⁴	Secteur manufacturier	Services	Construction
Travailleurs réguliers	76.7	58.7	85.6
Travailleurs non réguliers	23.3	41.3	14.4
F. Taille de l'entreprise ⁴ (nombre de salariés)	Plus de 1 000	De 30 à 999	De 5 à 29
Travailleurs réguliers	81.0	66.6	62.1
Travailleurs non réguliers	19.0	33.4	37.9
G. Régime de rémunération	À l'heure	À la journée	Au mois ou à l'année
Travailleurs réguliers	2.3	4.9	89.7
Travailleurs non réguliers	66.4	8.7	21.3
H. Temps de travail	Horaire hebdomadaire moyen	% au-dessus de 35 heures	Nombre moyen de jours par semaine
Travailleurs réguliers	40.4	0.6	5.3
Travailleurs non réguliers	30.3	53.0	4.8
I. Couverture assurances sociales	Régime de retraite des salariés	Assurance maladie	Assurance chômage
Travailleurs réguliers	99.3	99.6	99.4
Travailleurs non réguliers	47.1	49.1	63.0
J. Ancienneté	Moins d'un an	1 à 10 ans	Plus de 10 ans
Travailleurs réguliers	3.9	45.8	49.4
Travailleurs non réguliers	21.5	65.5	13.0
K. Principale source de revenu	Soi-même	Conjoint	Autres membres de la famille
Travailleurs réguliers	77.9	15.0	5.9
Travailleurs non réguliers	43.3	43.8	10.8

1. Les travailleurs non réguliers comprennent les travailleurs à temps partiel, les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires, les travailleurs prêtés par une autre entreprise et les travailleurs sous contrat d'entreprise.

2. Pour les travailleurs non réguliers, 31,4 % avaient plus de 50 ans, contre 18,5 % pour les travailleurs réguliers.

3. Niveau d'instruction de plus élevé atteint.

4. Pourcentage de travailleurs réguliers et non réguliers par secteur et par taille de l'entreprise.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, « General Survey on Diversified Types of Employment, 2003 ».

Les salaires plus faibles versés aux travailleurs non réguliers rendent ces derniers intéressants pour les entreprises, en particulier depuis la crise économique amorcée au début des années 90. En outre, un grand nombre d'entre eux ne sont pas affiliés aux régimes d'assurances sociales des entreprises. De fait, seulement la moitié environ des travailleurs non réguliers sont couverts par le régime de retraite et d'assurance maladie des salariés et environ les deux tiers par l'assurance-chômage (tableau 4.2, partie I). Un certain nombre de salariés échappent à l'affiliation à ces assurances bien qu'elle soit obligatoire. Cela se traduit par une économie supplémentaire de 13 % dans les coûts non salariaux pour les

entreprises²¹. Dans une enquête gouvernementale qui demandait aux chefs d'entreprise pourquoi ils embauchent des travailleurs non réguliers, environ la moitié des entreprises ont cité la réduction des coûts salariaux alors que près d'un quart ont mentionné la réduction des coûts non salariaux (voir l'*étude économique du Japon*, OCDE, 2005).

Une autre motivation importante de l'embauche de travailleurs non réguliers est la volonté d'améliorer la flexibilité de l'emploi. Dans l'enquête susmentionnée, plus d'un quart des entreprises employant des travailleurs non réguliers avaient recours à ce type de travailleurs pour faire face aux fluctuations journalières ou hebdomadaires de la demande et pour être en mesure d'ajuster le nombre de salariés aux variations du cycle d'activité de l'entreprise. De façon non surprenante, 22 % des travailleurs non réguliers ont moins d'un an d'ancienneté et seulement 13 % ont plus de dix ans d'ancienneté (tableau 4.2, partie J). En revanche, la moitié des travailleurs réguliers sont employés dans leur entreprise actuelle depuis au moins une décennie. La flexibilité offerte par le recours aux travailleurs non réguliers est nécessaire pour compenser le niveau élevé de protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers. De fait, le Japon se situe au dixième rang sur 28 pays de l'OCDE pour ce qui est de la rigidité de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers, y compris lorsqu'elle prend la forme de pratiques volontaires des entreprises (OCDE, 2004)²². En ce qui concerne les restrictions au licenciement, la jurisprudence a été reprise dans le code du travail en 2003. Tout licenciement qui n'est pas objectivement justifiable et qui n'est pas considéré comme acceptable selon les normes sociales doit être jugé abusif et être donc invalidé. En outre, la jurisprudence a fixé quatre conditions à remplir en cas de licenciement collectif. *Premièrement*, l'entreprise doit démontrer la nécessité économique de la réduction de ses effectifs. *Deuxièmement*, elle doit prouver qu'il n'y a pas d'autre mesure qui aboutirait à la réduction nécessaire. *Troisièmement*, elle doit démontrer que le processus de choix des salariés à licencier est raisonnable et objectif. *Quatrièmement*, elle doit discuter des licenciements avec le syndicat des travailleurs. Dans ces conditions, les entreprises ne savent pas au préalable si leurs efforts de rationalisation des effectifs seront acceptés par les tribunaux²³. L'effort actuel de codification de la jurisprudence contribuera à plus de transparence.

Le nombre de travailleurs réguliers s'est accru en 2005 pour la première fois en une décennie. Cependant, le rapport entre l'offre et la demande pour les emplois à plein-temps était de 0.65 en décembre 2005, contre 1.45 pour les emplois à temps partiel, indiquant une préférence continue pour les travailleurs non réguliers. On peut donc craindre que la proportion de travailleurs non réguliers ne remonte durant le prochain ralentissement économique. En outre, des obstacles freinent le passage du statut de travailleur non régulier au statut de travailleur régulier. D'après une enquête de 2003 du gouvernement, 76 % des hommes et 69 % des femmes qui sont des travailleurs non réguliers espèrent devenir des travailleurs réguliers, ce qui n'est pas surprenant. Cependant, il ressort d'une autre enquête du gouvernement que seulement 23 % des travailleurs à temps partiel qui ont changé d'emploi en 2005 ont été embauchés en tant que travailleurs réguliers, contre 31 % en 1990.

L'incidence de la fiscalité et des dépenses sociales sur l'inégalité des revenus

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les politiques publiques au Japon contribuent dans une large mesure à réduire les disparités dans la distribution du revenu marchand. Les indicateurs de l'inégalité sont donc sensiblement plus faibles pour le revenu disponible, avec un coefficient de Gini de 31.4 en 2000 pour l'ensemble de la population (tableau 4.3), contre 41.0 pour le revenu marchand (tableau 4.1). L'incidence de la fiscalité et

Tableau 4.3. **Tendances de la répartition du revenu disponible dans les pays de l'OCDE**

Coefficient de Gini (multiplié par 100)

	Niveau du coefficient de Gini			Variation du niveau en points de pourcentage		
	Milieu des années 80	Milieu des années 90	2000	Milieu des années 80 à milieu des années 80	Milieu des années 90 à 2000	Milieu des années 80 à 2000
A. Population totale						
Australie	31.2	30.5	30.5	-0.7	0.0	0.7
Autriche	23.6	23.8	25.2	0.2	1.4	1.6
Canada	29.0	28.3	30.1	-0.7	1.8	1.1
République tchèque	23.2	25.8	26.0	2.6	0.2	2.8
Danemark	22.9	21.3	22.5	-1.6	1.2	-0.4
Finlande	20.7	22.8	26.1	2.1	3.3	5.4
France	27.5	27.8	27.3	0.3	-0.5	-0.2
Allemagne ¹	26.3	27.7	27.5	1.4	-0.2	1.2
Grèce	33.6	33.6	34.5	0.0	0.0	0.9
Hongrie	27.1	29.2	29.3	2.1	0.1	2.2
Irlande	33.1	32.5	30.4	-0.6	-2.1	-2.7
Italie	30.6	34.8	34.7	4.2	-0.1	4.1
Japon	27.8	29.5	31.4	1.7	1.9	3.6
Luxembourg	24.7	25.9	26.1	1.2	0.2	1.4
Mexique	43.9	50.8	46.7	6.9	-4.1	2.8
Pays-Bas	23.4	25.5	25.1	2.1	-0.4	1.7
Nouvelle-Zélande	27.0	33.1	33.7	6.1	0.6	6.7
Norvège	23.4	25.6	26.1	2.2	0.5	2.7
Portugal	32.9	35.9	35.6	3.0	-0.3	2.7
Suède	19.8	21.2	24.3	1.4	3.1	4.5
Turquie	43.5	49.1	43.9	5.6	-5.2	0.4
Royaume-Uni	28.7	31.2	32.6	2.5	1.4	3.9
États-Unis	33.8	36.2	35.7	2.4	-0.5	1.9
Moyenne ²	28.6	30.5	30.7	1.9	0.1	2.1
B. Population d'âge actif						
Australie	30.4	29.4	29.5	-1.0	0.1	-0.9
Canada	28.6	28.7	30.5	0.0	1.8	1.9
Danemark	22.0	21.4	22.6	-0.6	1.2	0.6
Finlande	20.5	23.4	26.0	3.0	2.6	5.5
France	26.7	27.7	27.2	1.0	-0.5	0.5
Allemagne	25.4	27.0	27.2	1.6	0.1	1.8
Italie	30.5	34.9	34.5	4.4	-0.4	4.0
Japon	27.6	29.0	31.0	1.3	2.0	3.4
Pays-Bas	23.3	25.4	25.0	2.1	-0.4	1.7
Nouvelle-Zélande	26.3	32.4	33.0	6.1	0.6	6.7
Norvège	22.2	24.9	26.0	2.7	1.1	3.8
Suède	22.4	21.6	24.2	-0.8	2.6	1.8
Royaume-Uni	27.7	30.4	31.9	2.7	1.5	4.2
États-Unis	32.6	35.1	34.6	2.6	-0.5	2.0
Moyenne ²	26.2	27.9	28.8	1.8	0.9	2.6

1. Anciens Länder.

2. Moyenne pour 23 pays dans la partie A et de 14 pays dans la partie B. En ce qui concerne l'année exacte pour chaque pays, voir Förster et Mira d'Ercole (2005).

Source : Förster et Mira d'Ercole (2005).

des dépenses sociales dans la réduction de l'inégalité s'est accrue entre le milieu des années 80 et 2000, bien que cette évolution ait été largement compensée par la dégradation de la distribution du revenu marchand. Dans ces conditions, l'inégalité dans la distribution du revenu disponible s'est accentuée pour l'ensemble de la population et pour la population d'âge actif. Dans cette section, on examinera l'incidence des impôts et des dépenses sociales sur l'égalité.

L'effet des impôts

Au début des années 90, le système fiscal a réduit le coefficient de Gini pour le revenu marchand de 3 % environ (tableau 4.4). Cependant, les réformes fiscales qui visaient à accroître l'efficacité économique ont rendu le système moins progressif. En 1986, l'impôt sur le revenu des personnes physiques comptait 15 taux, avec un taux maximum de 70 %. En 1999, le nombre de taux a été ramené à quatre seulement, avec un taux maximum de 37 %. Du fait de la diminution de la progressivité, l'incidence du régime fiscal sur le coefficient de Gini est tombée à moins de 1 % en 2002.

Tableau 4.4. **L'incidence des impôts et des dépenses sociales publiques sur la distribution du revenu au Japon**

Coefficient de Gini (multiplié par 100)

	Revenu marchand	Revenu disponible		Redistribution par l'impôt		Redistribution par les dépenses sociales	
	Coefficient de Gini (A)	Coefficient de Gini (B)	Diminution en % [(A-B)/A]	Coefficient de Gini (C)	Diminution en % [(A-C)/A]	Coefficient de Gini (D)	Diminution en % [(A-D)/A]
1990	43.3	36.4	-15.9	42.1	-2.9	37.9	-12.5
1993	43.9	36.5	-17.0	42.6	-3.2	38.1	-13.2
1996	44.1	36.1	-18.3	43.4	-1.7	37.2	-15.7
1999	47.2	38.1	-19.2	46.6	-1.3	39.1	-17.1
2002	49.8	38.1	-23.5	49.4	-0.8	39.2	-21.4

Source : Japanese Trade Union Confederation (RENGO), (2006).

L'effet des transferts sociaux

Contrairement au système fiscal, les dépenses sociales ont une incidence relativement importante et croissante sur la distribution du revenu (tableau 4.4). De fait, ces dépenses ont réduit le coefficient de Gini pour le revenu marchand de 12.5 % en 1990 et de 21.4 % en 2000, en tenant compte toutefois de l'incidence des prestations de retraite. Les dépenses sociales expliquaient donc la quasi totalité de l'écart de près de 9.7 points de pourcentage entre les coefficients de Gini pour le revenu marchand et pour le revenu disponible de l'ensemble de la population en 2000 (tableau 4.5). Cependant, l'incidence sur la population d'âge actif – réduction de 5.2 points de pourcentage – est seulement de moitié inférieure à la moyenne de l'OCDE. La faible incidence des prestations sociales sur la distribution du revenu de la population d'âge actif au Japon reflète trois facteurs : i) les dépenses sociales sont relativement faibles ; ii) elles visent surtout les personnes âgées ; et iii) la répartition des prestations entre les différents quintiles de revenu est moins progressive au Japon.

Tableau 4.5. **L'incidence des politiques fiscales et des politiques de dépenses sociales sur la distribution du revenu dans les pays de l'OCDE**

	Différence en points de pourcentage pour le coefficient de Gini entre revenu marchand et disponible ¹			Modification de l'impact de l'impôt et des prestations sociales sur la distribution du revenu disponible		
	Milieu des années 80	Milieu des années 90	Vers 2000	Milieu des années 80 au milieu des années 90	Milieu des années 90 à 2000	Milieu des années 80 à 2000
A. Japon						
Population totale	3.9	7.4	9.7	3.5	2.2	5.8
Population d'âge actif ²	3.3	4.9	5.2	1.6	0.3	1.9
Population âgée	13.3	23.5	29.1	10.2	5.7	15.9
B. Moyenne OCDE³						
Population totale ⁴	13.4	15.9	15.2	2.6	-0.7	1.9
Population d'âge actif ²	9.2	11.2	10.5	2.0	-0.7	1.3
Population âgée	37.2	39.2	38.1	2.0	-1.1	0.9

1. Différence pour le coefficient de Gini (multiplié par 100) entre le revenu marchand (tableau 4.1) et le revenu disponible (tableau 4.3).

2. 18 à 65 ans.

3. Moyenne pour les 14 pays du tableau 4.1.

4. La diminution entre le milieu des années 90 et 2000 tient à la baisse des taux de chômage.

Source : Förster et Mira d'Ercole (2005).

Le niveau des dépenses sociales est faible

Les dépenses sociales publiques brutes, y compris les pensions, ont atteint 16.9 % du PIB au Japon en 2001 (tableau 4.6). Malgré une hausse tendancielle dans les années 90 (graphique 4.3), le Japon se classait 25^e parmi les pays de l'OCDE, bien au-dessous de ce à quoi on pourrait s'attendre compte tenu de son niveau de revenu. Cependant, les dépenses sociales publiques brutes ne donnent pas une image complète, car elles ne tiennent pas compte de l'incidence du système fiscal sur les dépenses sociales (voir l'annexe 4.A1). Si l'on tient compte de la fiscalité, l'écart entre le Japon et les autres pays membres se resserre du fait de la réduction sensible de la moyenne de l'OCDE (deuxième colonne du tableau 4.6). En outre, les dépenses sociales ne relèvent pas uniquement de l'état, la plupart des pays de l'OCDE attendant du secteur privé qu'il en réalise lui aussi. Le montant net des dépenses sociales privées obligatoires s'est chiffré à 0.7 % du PIB au Japon en 2001, soit légèrement moins que la moyenne de l'OCDE (troisième colonne)²⁴. Sur la base de la mesure la plus complète – la somme des dépenses publiques nettes et des dépenses privées nettes obligatoires (quatrième colonne) – les dépenses sociales au Japon sont sensiblement inférieures à la moyenne de l'OCDE et classent ce pays au 14^e rang sur les 23 pour lesquels des données sont disponibles.

Les dépenses sociales concernent surtout les personnes âgées

Les dépenses sociales au Japon concernent essentiellement les régimes de retraite, de santé, de chômage et de prise en charge de longue durée (annexe 4.A2). Les dépenses totales au titre de ces programmes ont représenté près de 80 % des dépenses sociales publiques au cours de l'exercice budgétaire 2003 (tableau 4.4). Près de 70 % des dépenses des programmes d'assurances sociales concernaient les personnes âgées. Ces dépenses, conjuguées à un taux d'activité relativement élevé des travailleurs âgés, ont contribué à maintenir à un assez haut niveau le revenu des personnes âgées. De fait, le revenu disponible des plus de 65 ans au Japon représente 84 % de celui du groupe des 18 à 65 ans,

Tableau 4.6. **Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE**
En % du PIB, y compris les retraites, en 2001

Pays ¹	Dépenses publiques brutes	Dépenses publiques nettes ²	Dépenses privées nettes obligatoires	Total des dépenses publiques nettes et des dépenses privées nettes obligatoires
Suède	29.8	23.7	0.3	24.0
Danemark	29.2	21.8	0.1	21.9
France	28.5	25.2	0.0	25.2
Allemagne	27.4	25.4	0.8	26.2
Autriche	26.0	20.6	0.5	21.1
Suisse	25.8	..	..	..
Finlande	24.8	19.2	0.1	19.3
Belgique	24.7	21.2	1.4	22.6
Italie	24.4	20.9	1.1	22.0
Grèce	24.2	..	..	..
Norvège	23.9	19.6	0.8	20.4
Pologne	22.2	..	..	..
Royaume-Uni	21.8	19.8	0.4	20.2
Pays-Bas	21.4	18.0	0.4	18.4
Luxembourg	20.8	..	..	..
Portugal	20.3	..	..	..
République tchèque	20.1	18.7	0.0	18.7
Hongrie	20.1	..	..	..
Islande	19.8	17.6	0.7	18.3
Espagne	19.6	16.7	0.0	16.7
Nouvelle-Zélande	18.5	15.5	0.0	15.5
Australie	18.0	17.1	0.7	17.8
Slovaquie	17.9	16.4	0.2	16.6
Canada	17.8	17.1	0.0	17.1
Japon	16.9	17.1	0.7	17.8
États-Unis	14.7	15.9	0.4	16.3
Irlande	13.8	12.2	0.0	12.2
Turquie	13.2	..	..	..
Corée	6.1	6.1	2.2	8.3
Mexique	5.1	6.3	0.0	6.3
Moyenne	20.6	17.9	0.5	18.4

1. Classement des pays par ordre décroissant en fonction des dépenses sociales publiques nettes.

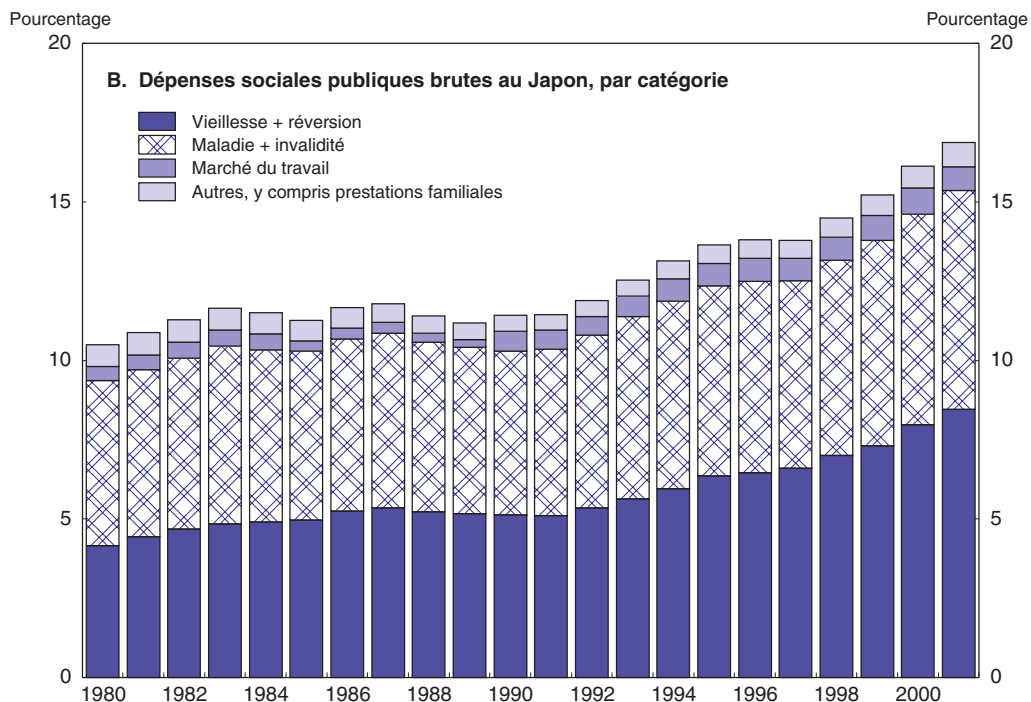
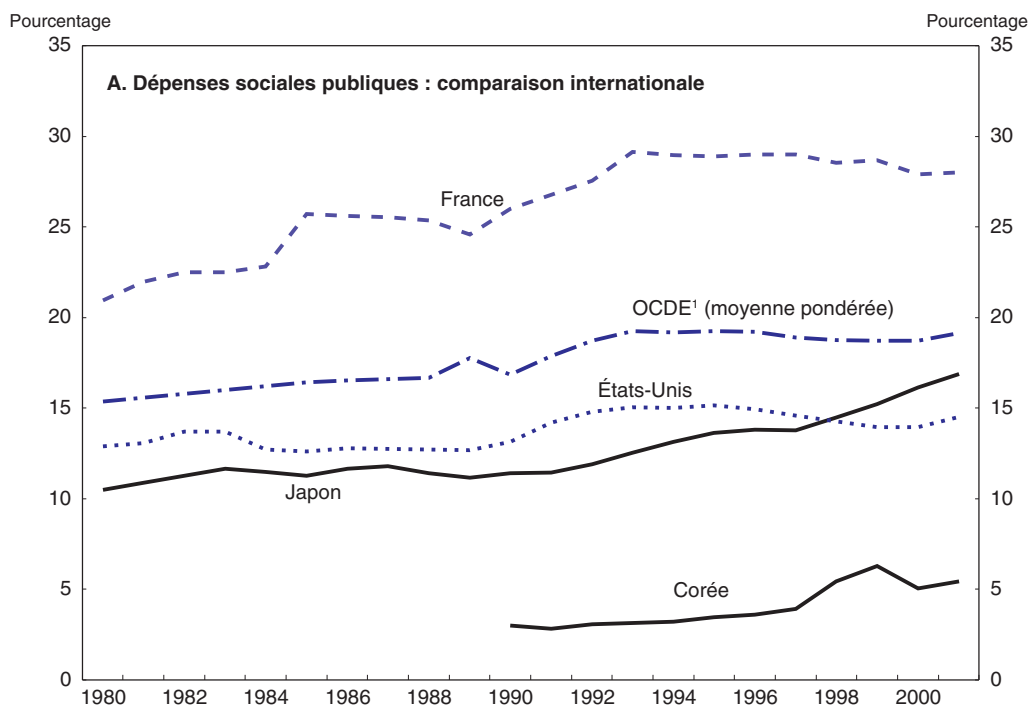
2. Tient compte de l'impact du système fiscal sur les dépenses sociales.

Source : Adema et Ladaique (2005).

par rapport à une moyenne de l'OCDE de 76 %. Contrairement aux assurances sociales, les dépenses au titre de programmes sociaux comme la protection des moyens d'existence²⁵ et les prestations familiales sont beaucoup plus faibles, représentant 5.5 % des dépenses sociales publiques totales.

Du fait de leur hausse tendancielle dans les années 90, les dépenses au titre des retraites et des soins de santé sont supérieures au Japon à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.4). Cependant, les dépenses au titre du chômage et des politiques actives du marché du travail sont sensiblement moins importantes, témoignant du bas taux de chômage et de la proportion relativement faible des chômeurs indemnisés (voir ci-après). En outre, les dépenses au titre des prestations familiales et des prestations d'invalidité et de maladie se situent sensiblement au-dessous de la moyenne de l'OCDE. En résumé, les dépenses sociales du Japon sont un peu inférieures à la moyenne de l'OCDE et plus concentrées sur les personnes âgées. En 2001, les pensions de vieillesse publiques par

Graphique 4.3. Tendances des dépenses sociales publiques



1. Faute de données suffisantes, les pays suivants ne sont pas compris dans la moyenne OCDE : Corée, Hongrie, Islande, Mexique, Pologne, République slovaque, République tchèque et Turquie. Les données nationales sont converties en USD sur la base des PPA pour 2001.

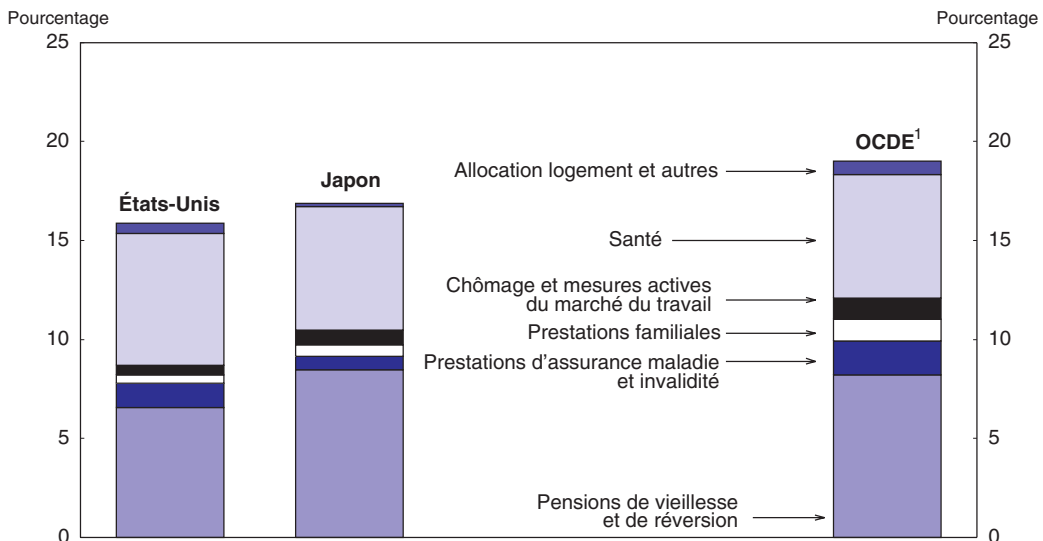
Source : OCDE, base de données sur les dépenses sociales, 1980-2001, voir www.oecd.org/els/social/expenditure.

Tableau 4.7. **Assurances sociales et protection sociale au Japon**
Exercice 2003

Recettes	En milliers de milliards de yens	%	Dépenses par régime	En milliers de milliards de yens	%
Cotisations	54.6	54.0	Assurances sociales	76.5	74.34
Assurés	27.4	27.4	Retraite	43.0	41.0
Entreprises	27.3	26.9	Assurance médicale	14.7	14.0
			Soins aux personnes âgées	10.7	10.2
Recettes fiscales générales	27.8	27.8	Dépendance	5.1	4.9
Administration centrale	21.1	20.9	Assurance chômage	2.0	1.9
Collectivités locales	6.6	6.6			
			Assurance accidents	1.0	1.0
Revenus du capital	18.8	18.6	Protection sociale	5.8	5.5
			Protection de l'existence	2.4	2.3
			Autres mesures de protection	2.5	2.4
			Prestations familiales et autres	0.9	0.8
			Retraite et prévoyance des fonctionnaires	1.4	1.3
			Santé publique	0.6	0.6
			Charges administratives	1.3	1.2
			Transferts aux caisses	15.9	15.2
			Autres	3.4	3.2
Total	101.3	100.0	Total	104.9	100.0

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

Graphique 4.4. **Composition des dépenses sociales publiques**



1. Moyenne pondérée pour 29 pays.

Source : OCDE, base de données sur les dépenses sociales.

personne âgée étaient 17 fois plus importantes que les dépenses sociales par tête pour les moins de 65 ans, soit un ratio qui est deux fois supérieur à la moyenne de l'OCDE et qui reflète le faible niveau des dépenses au titre de la population d'âge actif.

Les prestations sont moins concentrées sur les ménages à faible revenu

Le troisième facteur – la progressivité des dépenses sociales – est mesuré par le « quasi-coefficient de Gini », qui varie de -100 à 100. Pour les transferts, une valeur de zéro indique un taux forfaitaire, c'est-à-dire des transferts de même montant pour chaque ménage. Les valeurs positives entre zéro et 100 indiquent que le montant des transferts s'accroît avec le revenu privé. Pour les retraités, le quasi-coefficient est positif dans la plupart des pays, y compris le Japon, car le montant des prestations est lié au revenu passé (tableau 4.8). Pour la population en âge de travailler, en revanche, le quasi-coefficient de Gini est négatif comme on peut s'y attendre pour la plupart des pays, car cela indique que le montant des transferts s'accroît à mesure que le niveau du revenu des ménages diminue. En revanche, au Japon, le quasi-coefficient de Gini pour le groupe des 18 à 65 ans est positif, ce qui donne à penser que l'impact redistributif des transferts pour les ménages à bas revenu est relativement faible²⁶. Pour ce qui est des impôts directs, le quasi-coefficient de Gini était de 31.9 % en 2000, indiquant une progressivité moindre que la moyenne de l'OCDE de 44.1.

Tableau 4.8. **Progressivité des transferts et des impôts dans les pays de l'OCDE**

Quasi-coefficients de Gini en 2000¹

	Japon	Moyenne OCDE ²	Le plus élevé	Le plus bas
Transferts en espèces				
Retraites	11.0	12.0	44.6	-11.9
Âge actif	3.3	-7.2	43.8	-42.4
Total	3.2	-6.5	37.1	-38.3
Impôts directs	31.9	44.1	57.3	22.8

1. Ce coefficient varie de -100 à 100, sa valeur étant égale à zéro pour un montant uniforme de transferts à chaque ménage. On le calcule en comparant la part des prestations de sécurité sociale pour chaque décile, du plus pauvre au plus riche. Une valeur située entre zéro et 100 signifie que la part des transferts perçus augmente lorsque s'accroît le revenu du ménage. En revanche, une valeur située entre zéro et -100 signifie que la part des transferts perçus diminue lorsque s'accroît le revenu. Dès lors, un chiffre négatif indique qu'une plus forte part des transferts bénéficie aux pauvres. Pour les impôts, le coefficient est positif pour tous les pays. Les impôts étant soustraits du revenu, plus le coefficient est élevé, plus les impôts égalisent les revenus.
2. Pour les transferts, la moyenne porte sur tous les pays de l'OCDE sauf la Corée, l'Islande et la République slovaque. Pour les impôts, elle porte sur 19 pays.

Source : Whiteford (2006).

Pauvreté relative

L'accentuation de l'inégalité des revenus au Japon s'est accompagnée d'une hausse du taux de pauvreté relative²⁷ – définie comme un revenu qui est inférieur à 50 % du revenu médian – pour passer de 12.0 % de la population totale au milieu des années 80 à 15.3 % en 2000 (graphique 1.6). La moyenne de l'OCDE est passée de 9.4 % à 10.6 % sur la même période. Environ un quart de l'augmentation au Japon s'explique par le vieillissement de la population; le taux de pauvreté n'aurait augmenté que jusqu'à 14.5 % si la distribution par âge de la population était restée inchangée à compter du milieu des années 80²⁸. Un deuxième facteur a été la progression de la part de la population vivant seule, de 3.5 % au milieu des années 80 à 6.8 % en 2000. Cette évolution s'explique davantage par le nombre plus élevé de jeunes qui quittent leur foyer pour étudier et travailler et par une augmentation de la part des personnes âgées vivant seules, qui est passée de 1 % à 3 % de la population totale. Environ la moitié de la hausse du taux de pauvreté est due au plus grand nombre de ménages monoparentaux; le taux de pauvreté aurait atteint 13.6 % – et non 15.3 % – si la structure des ménages était restée celle du milieu des années 80. Ces

facteurs ont aussi aggravé les taux de pauvreté dans les autres pays de l'OCDE. En particulier, la part des ménages monoparentaux est passée d'une moyenne de 9 % au milieu des années 80 à 11 % en 2000 dans la zone de l'OCDE, soit près du double du pourcentage du Japon, où le taux de pauvreté serait sensiblement plus élevé si la part des ménages monoparentaux n'était pas si inférieure à la moyenne de l'OCDE.

Le taux de pauvreté relative de la population d'âge actif au Japon est passé de 11.9 % au milieu des années 90 à 13.5 % en 2000, contre une moyenne de l'OCDE de 8.4 % (tableau 4.9). Le taux élevé de pauvreté est surprenant, compte tenu du niveau d'emploi : seulement 2.8 % de la population au Japon en 2000 vivaient dans un ménage dans lequel personne ne travaillait, contre une moyenne de l'OCDE de 9.4 %²⁹. La hausse de 1.6 point de pourcentage de la pauvreté – la troisième plus importante de la zone de l'OCDE – a été due à des modifications du revenu marchand³⁰, reflétant la progression de la dispersion des salaires dans le contexte d'un dualisme grandissant du marché du travail.

Tableau 4.9. L'incidence des mesures fiscales et des dépenses sociales sur la pauvreté dans les pays de l'OCDE

Pauvreté monétaire relative en % de la population d'âge actif¹

	Milieu des années 90			2000		
	Taux de pauvreté : revenu marchand	Réduction de la pauvreté via la fiscalité et les prestations sociales	Taux de pauvreté : revenu disponible	Taux de pauvreté : revenu marchand	Réduction de la pauvreté via la fiscalité et les prestations sociales	Taux de pauvreté : revenu disponible
République tchèque	17.7	14.6	3.0	19.5	15.7	3.8
Danemark	20.5	16.0	4.5	18.5	13.5	5.0
Suède	18.6	14.5	4.2	16.2	11.0	5.1
Pays-Bas	17.6	11.4	6.2	14.9	9.0	5.9
France	26.1	19.4	6.8	24.1	18.1	6.0
Norvège	14.2	7.5	6.7	14.5	8.5	6.0
Finlande	18.1	12.7	5.4	15.3	8.8	6.4
Allemagne	18.6	11.3	7.2	20.5	12.5	8.0
Australie	20.5	13.0	7.5	20.5	11.9	8.6
Royaume-Uni	20.4	12.5	8.0	19.9	11.2	8.7
Nouvelle-Zélande	18.2	11.2	7.0	18.3	8.8	9.5
Portugal	16.6	6.6	10.0	15.7	6.1	9.6
Canada	17.8	8.4	9.4	16.0	5.7	10.3
Italie	23.6	10.9	12.7	21.8	10.3	11.5
Irlande	26.6	18.0	8.6	18.8	6.9	11.9
Japon	14.0	2.2	11.9	16.5	3.0	13.5
États-Unis	18.7	5.2	13.5	18.0	4.3	13.7
Moyenne ²	19.3	11.5	7.8	18.2	9.7	8.4

1. Les pays sont classés selon le taux de pauvreté pour le revenu disponible en 2000.

2. Moyenne des 17 pays du tableau. La diminution de l'impact de la fiscalité et des prestations sociales entre le milieu des années 90 et 2000 tient à la baisse des taux de chômage.

Source : Förster et Mira d'Ercole (2005).

Dépenses sociales et pauvreté relative

Les mesures fiscales et les dépenses sociales destinées à lutter contre la pauvreté ont contribué à limiter l'augmentation de la pauvreté relative dans la deuxième moitié des années 90. Cependant, leur incidence – de deux ou trois points de pourcentage à la fois au milieu des années 90 et en 2000 – a été bien moindre que dans la zone de l'OCDE (tableau 4.9). La relation entre les dépenses publiques sociales et les résultats pour la

pauvreté est frappante : les taux de pauvreté relative parmi la population d'âge actif sont plus faibles dans les pays où les dépenses sociales (non compris les dépenses de santé) pour ce groupe d'âge sont les plus fortes (Förster et Mira d'Ercole, 2005). Le taux élevé de pauvreté relative au Japon est en phase avec le faible niveau de dépenses sociales publiques pour la population d'âge actif (voir plus haut).

L'incidence des programmes publics sur la réduction de la pauvreté dépend non seulement du montant des dépenses, mais aussi des critères utilisés pour leur répartition. En principe, un système bien ciblé peut sensiblement réduire la pauvreté même si le montant total des dépenses est peu important. Au Japon, cependant, la part des transferts alloués aux ménages à l'extrémité inférieure de la distribution des revenus est relativement faible (tableau 4.10). De fait, le quintile inférieur de revenu a reçu 15.7 % des transferts gouvernementaux, contre une moyenne pour l'OCDE de 22.8 %. En conséquence, les transferts aux personnes à bas revenu du quintile inférieur n'ont représenté que 2.7 %

Tableau 4.10. **Distribution des transferts et des impôts dans les pays de l'OCDE**
Vers 2000

	Transferts en % du revenu disponible des ménages (RDM)	Part du quintile inférieur (%)	Transferts au quintile inférieur en % du RDM total	Impôts en % du RDM	Part du quintile inférieur	Impôts payés par le quintile inférieur en % du PIB	Transferts nets au quintile inférieur	Ratio interquintile ¹
	(1)	(2)	(3) = 1*2	(4)	(5)	(6) = 4*5	(7) = 3 - 6	
Australie	15.1	40.6	6.1	24.8	0.4	0.1	6.0	12.7
Autriche	16.3	15.5	2.5	..	..	..	..	0.7
Belgique	31.4	20.3	6.4	37.3	1.0	0.4	6.0	1.3
Canada	14.7	26.3	3.9	28.8	3.6	1.0	2.8	1.7
République tchèque	23.9	25.1	6.0	19.6	3.1	0.6	5.4	2.8
Danemark	25.5	35.9	9.2	53.3	6.0	3.2	6.0	4.3
Finlande	15.6	32.6	5.1	32.6	4.0	1.3	3.8	3.3
France	30.1	19.6	5.9	9.2	7.7	0.7	5.2	0.8
Allemagne	26.9	20.2	5.4	38.3	3.0	1.2	4.3	1.0
Grèce	21.7	12.6	2.7	..	..	..	..	0.4
Hongrie	33.7	19.8	6.7	..	..	..	..	1.3
Irlande	14.9	33.5	5.0	17.3	1.2	0.2	4.8	3.1
Italie	28.0	11.7	3.3	28.9	2.7	0.8	2.5	0.4
Japon	17.0	15.7	2.7	18.2	7.4	1.4	1.3	0.8
Luxembourg	24.6	18.0	4.4	..	..	..	..	1.0
Mexique	5.6	11.0	0.6	..	..	..	..	0.2
Pays-Bas	19.0	32.5	6.2	34.5	5.2	1.8	4.4	3.1
Nouvelle-Zélande	13.6	33.3	4.5	27.7	0.7	0.2	4.3	5.1
Norvège	20.6	30.7	6.3	34.2	4.3	1.5	4.9	2.9
Pologne	26.0	14.0	3.6	..	..	..	..	0.7
Portugal	19.5	16.8	3.3	17.2	3.5	0.6	2.7	0.5
Espagne	21.0	16.0	3.4	..	..	..	..	0.8
Suède	32.2	25.8	8.3	46.3	5.5	2.6	5.8	2.0
Suisse	20.8	20.8	4.3	34	12.6	4.3	0.1	0.4
Turquie	1.9	8.5	0.2	..	..	..	..	0.3
Royaume-Uni	16.8	33.7	5.7	21.5	1.8	0.4	5.3	4.8
États-Unis	7.4	25.5	1.9	32.1	1.4	0.5	1.4	1.4
Moyenne ²	20.1	22.8	4.6	29.3	4.0	1.2	4.0	2.1

1. Transferts perçus par le quintile inférieur de revenu par rapport à ceux perçus par le quintile supérieur.

2. Exclut la Corée et la République slovaque.

Source : Whiteford (2006).

du revenu total disponible, proportion qui se situe bien en deçà de la moyenne de l'OCDE. En revanche, la part des transferts reçus par les ménages à revenu élevé au Japon est plus importante que la moyenne de l'OCDE. Dans ces conditions, le rapport des transferts reçus entre les quintiles inférieur et supérieur était de 0.8 en 2000 (comme indiqué dans la colonne à l'extrême droite), contre une moyenne de l'OCDE de 2.1, ce qui indique que les transferts sont moins ciblés sur les pauvres au Japon.

Le pourcentage de la population d'âge actif recevant des prestations de remplacement du revenu témoigne aussi de la couverture relativement limitée des dépenses sociales (tableau 4.11). Au Japon, ce pourcentage était, à 11.4 %, le plus faible de tous les 16 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, même si la proportion de la population d'âge actif recevant des pensions de vieillesse et des pensions de réversion était supérieure à la moyenne de l'OCDE. De fait, le Japon était l'un des deux seuls pays dans lesquels la part de la population recevant des prestations publiques était inférieure au taux de pauvreté relative. La plus grosse différence entre la moyenne de l'OCDE et le Japon se situe dans le domaine des prestations de chômage, reflétant le faible nombre relatif de chômeurs. En outre, les strictes conditions d'admissibilité et la brève durée des prestations au Japon réduisent aussi le pourcentage des indemnisés à 34 %, contre une moyenne de l'OCDE de 92 %³¹.

Tableau 4.11. **Pourcentage de la population percevant des prestations publiques dans les pays de l'OCDE**

% de la population d'âge actif en 1999

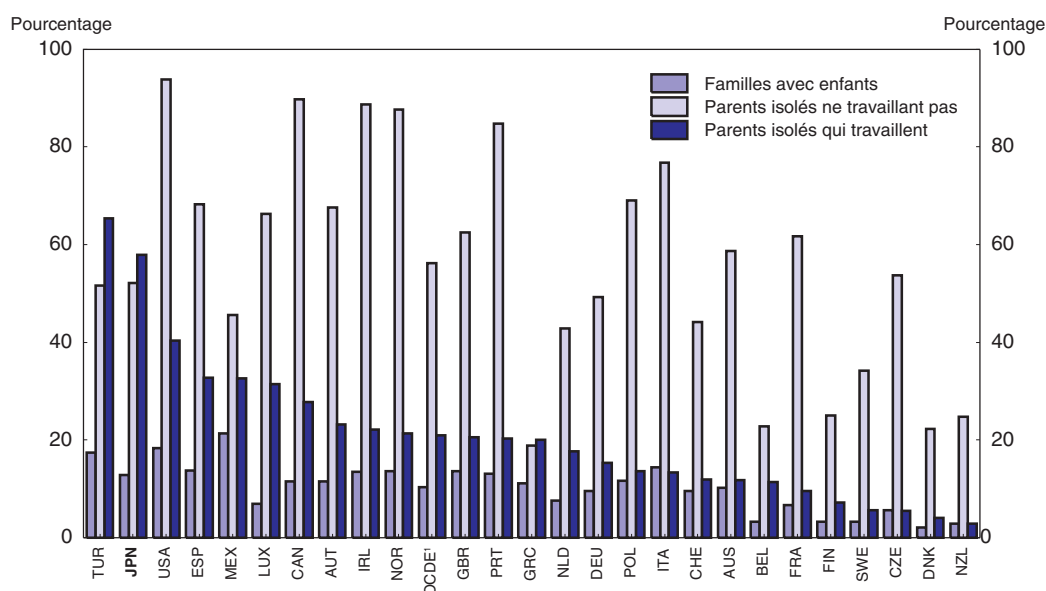
	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Danemark	France	Allemagne	Irlande	Japon	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande	République slovaque	Espagne	Suède	RU	EU	Moyenne
Vieillesse	1.9	7.4	7.2	3.1	4.0	7.0	4.6	0.5	5.1	0.8	1.4	9.4	1.1	0.4	3.4	1.8	3.7
Réversion	0.3	2.1	1.1	1.7	0.0	0.3	1.7	1.4	1.6	1.0	0.4	1.1	1.8	0.3	0.9	0.6	1.0
Maladie	1.4	2.0	1.1	0.2	4.6	1.8	2.5	1.9	1.2	3.4	1.5	3.1	0.4	5.8	0.8	2.1	2.1
Invalidité	4.9	3.5	3.6	4.9	6.7	4.8	4.1	3.9	1.9	7.2	2.3	5.6	3.9	6.5	6.4	6.3	4.8
Maternité et congé parental	0.0	2.0	0.2	0.4	1.6	1.9	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	4.4	0.0	2.0	0.3	0.0	0.8
Prise en charge handicapé et congés du marché du travail	0.3	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.2
Chômage	5.6	3.8	6.9	5.8	4.4	4.7	6.6	6.7	1.1	4.1	6.6	3.6	3.9	4.0	2.9	1.2	4.5
Parent isolé/aide sociale	3.2	0.8	2.4	1.9	1.6	3.0	2.2	4.2	0.3	1.2	4.4	11.1	0.3	1.1	2.8	1.7	2.6
Total	17.5	21.6	23.4	18.0	22.9	23.6	22.0	19.3	11.4	17.7	16.6	38.2	11.3	20.1	18.4	13.7	19.7

Source : OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

Le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide aux parents isolés est particulièrement faible, à 0.3 % de la population d'âge actif au Japon, contre une moyenne de 2.6 % dans la zone de l'OCDE. En outre, il est en recul par rapport aux 0.5 % des années 80, malgré l'augmentation de la pauvreté durant les années 90. Une partie de la différence s'explique par le fait que la part de la population vivant dans des foyers monoparentaux, à 1.3 %, est inférieure à la moitié de la moyenne OCDE. D'après le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, 83 % des mères célibataires sont

salariées, bien que la moitié exerce un emploi non régulier³². Bien qu'environ 70 % des mères célibataires aient perçu l'allocation de garde d'enfants qui leur est destinée, 58 % des parents célibataires qui travaillaient vivaient dans une pauvreté relative, soit bien plus que la moyenne de l'OCDE de 21 %³³, et plus que les 52 % de parents isolés ne travaillant pas et vivant dans une pauvreté relative (graphique 4.5). Le Japon est l'un des seuls trois pays de l'OCDE, avec la Grèce et la Turquie, où le taux de pauvreté est plus élevé pour les parents isolés qui travaillent que pour ceux qui ne travaillent pas. L'allocation de garde d'enfants destinée aux mères célibataires a été réformée en 2002 de façon que le revenu total augmente lorsque les revenus du travail s'accroissent.

Graphique 4.5. **Taux de pauvreté relative dans les ménages avec enfants**



1. Moyenne pour 26 pays.

Source : OCDE, base de données ELS.

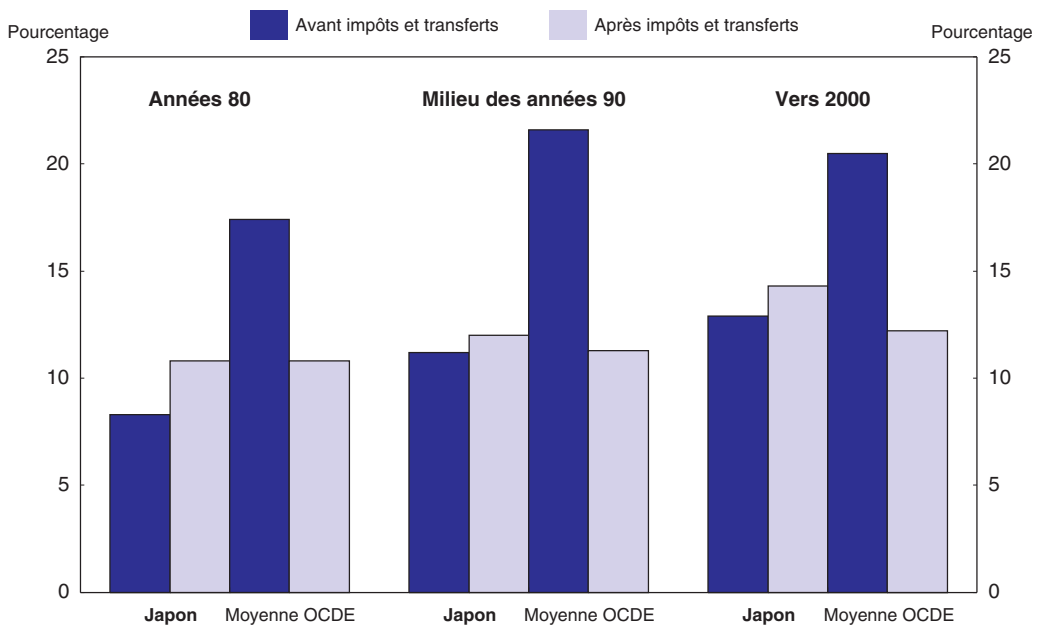
La pauvreté généralisée parmi les parents célibataires se traduit par une forte incidence de la pauvreté des enfants au Japon. De fait, le taux de pauvreté des enfants était de 14,3 % en 2000, contre une moyenne de l'OCDE de 12,2 %. Compte tenu du coût élevé de la scolarité et des établissements privés d'enseignement, les enfants des familles pauvres risquent de recevoir une éducation insuffisante, ce qui tend à réduire le potentiel de croissance et à perpétuer la pauvreté entre les générations. La dernière étude PISA des acquis des élèves montre une stratification accrue des résultats au Japon. Contrairement aux autres pays, les enfants pauvres vivent essentiellement dans des familles qui travaillent; 49 % des enfants pauvres se trouvent dans des ménages dont au moins deux membres ont un salaire, alors que 49 autres pour cent vivent dans des ménages à un seul apporteur de revenu. Seulement 2 % des enfants pauvres vivent dans des ménages sans apporteur de revenu, contrairement à une moyenne de l'OCDE de 32 %. Dans ces conditions, il ne paraît pas possible de réduire la pauvreté des enfants en dopant l'emploi, ce qui serait très efficace dans les autres pays de l'OCDE. De fait, la solution au Japon semble être de verser des prestations en cours d'emploi aux parents qui travaillent et de réduire le dualisme des conditions d'emploi.

Impôts et pauvreté relative

Si les ménages pauvres au Japon reçoivent une faible part des transferts, ils supportent une charge fiscale élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le quintile inférieur de revenu a acquitté 7.4 % des impôts directs totaux en 2000, contre une moyenne pour l'OCDE de 4 % (tableau 4.10). Si l'on conjugue l'incidence des transferts et des impôts, le transfert net au quintile inférieur de revenu au Japon est de 1.3 %, contre une moyenne de 4 % dans la zone de l'OCDE. En résumé, les systèmes de prélèvements et de transferts augmentent relativement peu le revenu des ménages à faible revenu au Japon. De fait, le Japon est le seul pays de l'OCDE où le taux de pauvreté infantile est régulièrement plus élevé après impôts et transferts qu'avant (graphique 4.6).

Graphique 4.6. **Tendances des taux de pauvreté infantile**

Pauvreté en pourcentage, avant et après impôts et transferts



Source : Whiteford et Adema (2006).

Conclusion

L'inégalité du revenu marchand, dont la faiblesse a été une caractéristique de l'époque d'après-guerre, a convergé ces dernières années vers la moyenne de l'OCDE. Compte tenu de l'incidence relativement faible de la fiscalité et des transferts sur la distribution du revenu, l'inégalité du revenu disponible au Japon est passée au-dessus de la moyenne de l'OCDE (tableau 4.12). Si le vieillissement de la population a joué un rôle, on a aussi enregistré une augmentation marquée de l'inégalité dans le groupe des 18 à 65 ans du fait des écarts croissants de salaires. Cette tendance ne peut être expliquée par les différences de gains entre les salariés à plein-temps, qui se sont réduites ces dernières années. De fait, la plus grande dispersion du revenu marchand est due à la proportion croissante de travailleurs non réguliers – essentiellement des travailleurs à temps partiel – qui sont rémunérés à 40 % seulement du salaire horaire des salariés à plein-temps. Le dualisme croissant du marché du travail crée ainsi de graves problèmes d'équité, qui sont exacerbés par la mobilité limitée entre les segments régulier et non régulier du marché du travail. Le

Tableau 4.12. **Vue synoptique de la distribution du revenu et de la pauvreté relative**

Indicateurs en 2000

	Population d'âge actif		Population âgée		Population totale	
	Japon	Moyenne OCDE	Japon	Moyenne OCDE	Japon	Moyenne OCDE
Inégalité du revenu monétaire¹						
Niveau	36.2	39.3	62.9	65.1	41.0	44.3
Rang	12 ^e	14 pays	7 ^e	14 pays	11 ^e	14 pays
Variation en % ³	17.0	11.1	32.9	1.9	29.3	10.5
Variation en niveau ⁴	5.2	3.9	15.6	1.2	9.4	4.3
Inégalité du revenu disponible¹						
Niveau	31.0	28.8	33.8	27.0	31.4	30.7
Rang	5 ^e	14 pays	2 ^e	14 pays	8 ^e	23 pays
Variation en % ³	12.2	10.1	-0.8	1.1	12.9	7.3
Variation en niveau ⁴	3.4	2.6	-0.2	0.3	3.6	2.1
Pauvreté relative²						
Niveau	13.5	8.4	21.1	13.9	15.3	10.3
Rang	2 ^e	17 pays	7 ^e	24 pays	5 ^e	26 pays
Variation en % ³	13.7	8.4	-8.3	-5.7	28.6	11.5
Variation en niveau ⁴	1.6	0.6	-1.9	-0.8	3.4	1.1

1. Coefficient de Gini × 100.

2. Pourcentage de la population dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian.

3. Milieu des années 80 à 2000.

4. Variation en points de pourcentage entre le milieu des années 80 et 2000.

Source : Calculs à partir de Förster et Mira d'Ercole (2005).

dualisme a aussi une incidence négative sur la croissance potentielle, car les travailleurs non réguliers reçoivent moins de formation de la part de l'entreprise, ce qui limite leur capital humain et les gains de productivité.

L'inégalité croissante des revenus dans la population d'âge actif s'est accompagnée d'une hausse du taux de pauvreté relative, qui est désormais l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE (tableau 4.12). L'une des raisons de cette situation est l'incidence limitée de la fiscalité et des dépenses sociales, notamment le niveau inférieur à la moyenne des dépenses sociales en pourcentage du PIB, même une fois pris en compte les dépenses privées obligatoires et le système fiscal. En outre, les dépenses sociales sont concentrées dans les programmes de retraite et de santé, qui bénéficient essentiellement aux personnes âgées, alors que les dépenses pour la population d'âge actif sont relativement limitées. Enfin, la proportion des prestations allant aux ménages à bas revenu est peu faible par rapport aux autres pays de l'OCDE. Du côté de la fiscalité, le système est devenu beaucoup moins progressif ces dernières années.

Les recommandations visant à remédier à l'inégalité et à la pauvreté relative sont résumées dans l'encadré 4.1. Compte tenu de la situation budgétaire peu favorable et du rythme rapide de vieillissement de la population (voir le chapitre 3), il y a peu de possibilités de dépenses sociales supplémentaires pour la population d'âge actif. En outre, une large expansion des programmes sociaux pourrait ne pas réussir à réduire sensiblement les taux de pauvreté. L'expérience dans les pays de l'OCDE montre qu'il n'existe qu'une faible relation entre l'augmentation des dépenses sociales et la réduction globale de la pauvreté (graphique 4.7). De fait, il faudrait accorder la priorité à la valorisation du travail en réduisant le dualisme du marché du travail et en ciblant mieux les programmes sociaux existants sur les groupes les plus vulnérables. Il faut viser avant

Encadré 4.1. Résumé des recommandations visant à faire face à l'inégalité et à la pauvreté relative

Inverser la tendance à l'accroissement du dualisme du marché du travail en agissant sur plusieurs fronts

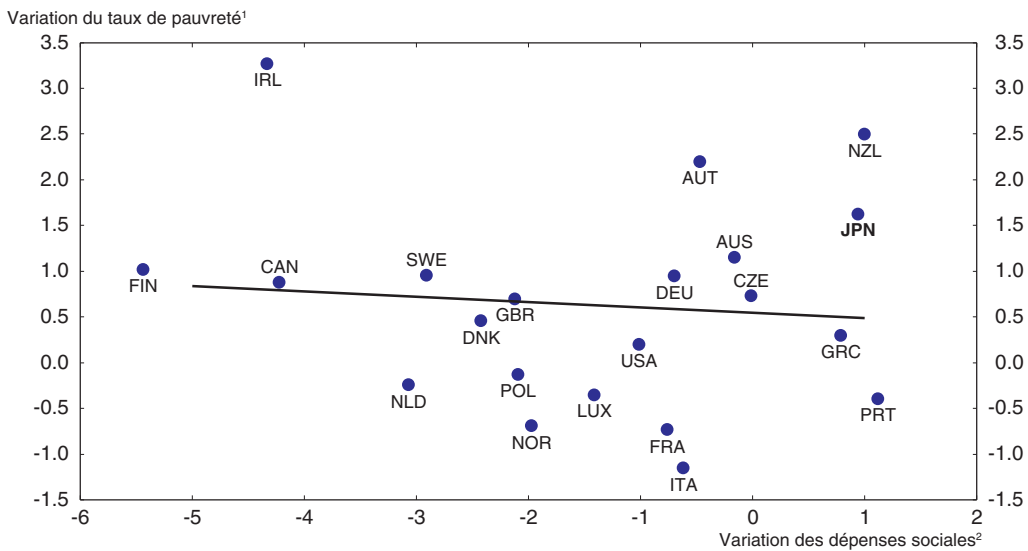
- Réduire la protection de l'emploi des travailleurs réguliers afin de diminuer l'incitation à embaucher des travailleurs non réguliers pour accroître la flexibilité de l'emploi.
- Assurer une meilleure couverture des travailleurs réguliers par les systèmes d'assurance sociale des entreprises, notamment en améliorant la conformité aux systèmes actuels.
- Développer la formation en vue d'une meilleure employabilité.

Politiques visant à contenir les dépenses

- Modifier la répartition des dépenses sociales pour accroître la part allant aux ménages à faible revenu.
- Cibler les dépenses sociales sur les groupes vulnérables, comme les parents isolés, tout en veillant à limiter la création de pièges de la pauvreté et de contre-incitations au travail.
- Tenir compte de la répartition du revenu dans la réforme du système fiscal.

Graphique 4.7. Modifications des dépenses sociales et de la pauvreté dans la population d'âge actif

Variation en points de pourcentage, 1995-2000



1. Variation du taux relatif de pauvreté (revenu du ménage inférieur à la moitié du revenu médian). Une valeur négative indique une diminution du taux de pauvreté sur les cinq ans.
2. Dépenses publiques et dépenses privées obligatoires pour la catégorie 18-65 ans.

Source : OCDE, base de données ELS.

tout les parents isolés, qui ont un taux de pauvreté de plus de 50 %. Cela contribuerait aussi à réduire le taux de pauvreté infantile par rapport à son niveau élevé actuel. étant donné que 98 % des enfants pauvres vivent dans des familles qui travaillent, les mesures visant à accroître l'emploi ne permettront vraisemblablement pas de réduire sensiblement la pauvreté infantile. Il faudrait plutôt améliorer les prestations familiales pour les salariés,

tout en limitant la création de contre-incitations et de pièges de la pauvreté. En l'absence de politiques ciblées de ce type, il deviendra vraisemblablement de plus en plus urgent de réduire la pauvreté par des mesures visant à accroître la générosité de l'État-providence de manière générale. Cette évolution exigerait cependant une hausse sensible des dépenses et des recettes publiques, avec vraisemblablement des conséquences économiques négatives à un moment où les autorités doivent prioritairement faire face au vieillissement de la population et assurer l'augmentation du potentiel de croissance (voir le chapitre 5). Outre un meilleur ciblage des dépenses sociales, la réforme du système fiscal devrait viser à réduire la part de la charge fiscale qui est supportée par les ménages à faible revenu (voir le chapitre 3).

La situation budgétaire limitant les possibilités d'augmentation des dépenses sociales, il est indispensable de s'attaquer aux facteurs à l'origine de l'accentuation de l'inégalité du revenu marchand, qui aggrave l'inégalité du revenu disponible et les taux de pauvreté relative. L'essentiel est d'inverser la tendance au dualisme du marché du travail. D'après les études réalisées par le gouvernement, les principaux facteurs qui incitent à l'embauche de travailleurs non réguliers sont les plus faibles coûts de main-d'œuvre et la plus grande flexibilité de l'emploi. Pour réduire le dualisme, il convient donc de faire face à ces deux facteurs, tout en évitant dans le même temps des mesures qui réduiraient l'emploi total. Le premier avantage de l'embauche de travailleurs non réguliers – la diminution des coûts de main-d'œuvre – résulte du versement de salaires horaires moindres et de la non-couverture des travailleurs non réguliers par les systèmes d'assurances sociales de l'entreprise. Les taux de salaires sont fixés par le secteur privé, mais les pouvoirs publics devraient améliorer la couverture des travailleurs non réguliers par le filet de sécurité sociale de façon à réduire l'avantage que présente sur le plan des coûts l'embauche de ces travailleurs, parallèlement au versement éventuel de prestations liées à l'emploi pour empêcher le chômage. Le deuxième avantage – la plus grande flexibilité de l'emploi – pourrait être moindre soit en réduisant la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers, soit en durcissant celle des travailleurs non réguliers, y compris par un meilleur respect de la législation. Toutefois, étant donné que cette dernière solution diminuerait vraisemblablement l'emploi global, la priorité devrait être d'assouplir la protection des travailleurs réguliers, de façon qu'il n'y ait pas autant d'incitation à contourner la stricte législation de protection de l'emploi en embauchant des travailleurs non réguliers.

Notes

1. Voir, par exemple, *Asia's New Giant*, chapitre 1. Cette vue du Japon a été confirmée par les *Perspectives économiques de l'OCDE (1976)*, qui plaçaient le Japon, avec la Norvège et la Suède, dans le groupe des pays où le revenu était le plus également distribué. Cependant, il convient de noter que les données, fondées sur l'Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages, excluaient les ménages agricoles et ne tenaient pas suffisamment compte des revenus de la propriété et des transferts de sécurité sociale, ce qui rendait difficile toute comparaison internationale de l'inégalité (voir Bauer et Mason, 1992).
2. Deux autres enquêtes du gouvernement japonais font aussi apparaître des augmentations du coefficient de Gini au cours de la même période. *L'Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages* rend compte d'une augmentation de 6 % entre la moyenne de 1984-86 et la moyenne de 2002-04. *L'Enquête nationale sur le revenu des ménages* fait apparaître une augmentation de 8 % entre 1984 et 1999 (dernière année disponible). Les diverses enquêtes sur le revenu sont examinées dans l'annexe 4.A1.
3. Pour les 23 pays pour lesquels on dispose de données. Le rapport de l'OCDE (Förster et Mira d'Ercole, 2005) est fondé sur des données normalisées tirées de sources nationales, c'est-à-dire des

données ajustant le revenu des ménages en fonction de leur taille et utilisant des méthodologies et définitions communes pour surmonter nombre des problèmes qui limitent les comparaisons entre les pays et entre les périodes de la distribution du revenu et de la pauvreté (voir l'annexe 4.A1 pour une explication des données et concepts utilisés dans le présent chapitre).

4. L'estimation du coefficient de Gini fondée sur l'*Enquête sur la redistribution du revenu* – soit 38.1 en 1999 – donne à penser à une inégalité beaucoup plus grande que l'estimation de 31.4 signalée dans l'analyse comparative de l'OCDE. Cette différence s'explique par le fait que, dans le premier cas, les chiffres ne sont pas ajustés pour tenir compte de la taille de la famille. (Voir l'annexe 4.A1.)
5. Le présent chapitre est axé sur le coefficient de Gini, qui fournit une mesure de l'inégalité moins sensible aux variations aux deux extrêmes de la distribution des revenus. Deux autres mesures de la concentration du revenu – écarts logarithmiques par rapport à la moyenne et coefficient de variation au carré – font aussi apparaître une augmentation de l'inégalité des revenus au Japon durant la dernière partie des années 90 (Förster et Mira d'Ercole, 2005).
6. Définie comme un revenu inférieur à la moitié du revenu disponible médian en 1985, après ajustement pour tenir compte des hausses de prix des années ultérieures. Toutefois, le calcul d'un seuil de pauvreté absolue pose plusieurs problèmes statistiques complexes. (Voir l'annexe 4.A1.) Dans le présent chapitre, on s'intéressera donc essentiellement à la pauvreté relative.
7. Le coefficient de Gini appliqué à la distribution des logements et des terrains à usage résidentiel est tombé de 68 en 1989 à 57 en 1999.
8. Les enquêtes japonaises sur le revenu des ménages font apparaître des résultats différents pour les tendances de l'inégalité depuis 2000. L'*Enquête sur la redistribution des revenus*, qui a été réalisée sur la base du même échantillon que la comparaison internationale de l'OCDE, note que le coefficient de Gini en 2002 (dernière année disponible) est resté inchangé par rapport à son niveau de 1999, soit 38.1. L'*Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages* fait état d'une augmentation de 2 % entre 2000 et 2004. Mais l'*Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages* révèle une baisse de 5 % du coefficient de Gini au cours de cette période.
9. En revanche, d'importantes inégalités de revenu peuvent doper la croissance économique en augmentant les incitations à travailler, à épargner et à investir. L'analyse de l'OCDE a mis en évidence qu'une distribution de revenu plus large est positive pour la croissance. Cependant, elle n'explique guère les différences de taux de croissance entre les pays et dans le temps (Arjona et al., 2001).
10. Néanmoins, il convient de noter que l'inégalité du revenu marchand au Japon en 2000, à 41.0, était inférieure à la moyenne de l'OCDE de 44.3.
11. Le taux de chômage dans la zone de l'OCDE est positivement corrélé au coefficient de Gini, ce qui donne à penser que la hausse du chômage accentue l'inégalité [ECO/CPE/WP(2006)3]. Cependant, parmi les cinq pays de l'OCDE qui ont enregistré une hausse du chômage dans la deuxième moitié des années 90, seuls deux (le Japon et la République tchèque) ont enregistré une accentuation de l'inégalité des gains du travail.
12. De fait, le coefficient de Gini pour la population totale s'est accru de 5.3 points de pourcentage entre 1985 et 1994, lorsque la production réelle progressait en rythme annuel de 3.2 %, et il a augmenté de 4.1 points entre 1994 et 2000 lorsque la production réelle progressait de 1.2 %.
13. Au milieu des années 90, les ménages japonais ayant à leur tête une personne de 76 ans ou plus avaient un stock d'actifs commercialisables représentant environ 9 fois le revenu annuel disponible dans le cas des célibataires et 3.6 fois dans le cas des couples (Disney et al., 1998). Dans les deux cas, le rapport entre le patrimoine et les revenus était plus de deux fois supérieur à celui d'un ménage dirigé par un moins de moins de 55 ans.
14. Les revenus du capital, qui représentaient 7.2 % du revenu disponible des ménages en 1994, n'entraient plus que pour 3.7 % dans ce revenu en 2000, en raison de la baisse des taux d'intérêt et des prix des actifs.
15. Le salaire minimum ne semble pas être responsable de l'inégalité croissante. Le salaire minimum légal a légèrement augmenté pour passer de 32 % du salaire horaire moyen en 1995 (pour tous les travailleurs dans toutes les entreprises de 30 salariés ou plus) à 34 % en 2004.
16. Les hommes diplômés de l'université gagnaient 20 % de plus en moyenne que ceux ayant uniquement une éducation secondaire du deuxième cycle.
17. En 1989, le coefficient de Gini variait entre 21 et 25 pour les travailleurs dans le groupe d'âge des 25 à 50 ans, contre 27 à 34 % pour les 50 à 65 ans. L'augmentation du pourcentage de la population active entre 50 et 55 ans – de 30 % en 1989 à 36 % en 2004 – a relevé le coefficient de Gini d'environ

- 1 %, en supposant que les coefficients de Gini pour chaque groupe d'âge soient restés à leurs niveaux de 1989. Le coefficient de Gini pour la population d'âge actif s'est accru de 17 % entre le milieu des années 80 et 2000.
18. Il n'y a aucune distinction juridique entre les travailleurs réguliers et non réguliers. En revanche, la loi définit les catégories suivantes : intérimaires, travailleurs à temps partiel et travailleurs temporaires.
 19. Les travailleurs à temps partiel sont ceux qui travaillent moins d'heures par jour ou par semaine que les salariés à temps plein sur le même lieu de travail. Un travailleur peut être classé dans la catégorie « temps partiel » quelle que soit la durée de son contrat de travail et que celui-ci soit à durée déterminée ou indéterminée. La catégorie « temps plein » et la catégorie « temps partiel » couvrent à la fois les travailleurs sur contrat à durée déterminée et ceux sur contrat à durée indéterminée.
 20. Par exemple, si tous les travailleurs réguliers étaient rémunérés à un salaire identique et tous les travailleurs non réguliers à 60 % de moins, l'augmentation de la proportion des travailleurs non réguliers de 19 à 29 % creuserait l'écart des paiements salariaux de 31 %.
 21. Les salariés qui travaillent moins que les trois quarts des heures travaillées par les salariés réguliers (sur une base journalière, hebdomadaire ou mensuelle) sont exonérés des cotisations aux régimes de retraite et d'assurance maladie. Les salariés travaillant moins d'une année ou moins de 20 heures par semaine sont exonérés des cotisations à l'assurance chômage. Ces seuils diminuent l'offre de main-d'œuvre car certains salariés travaillent à temps partiel pour éviter d'avoir à cotiser aux assurances sociales.
 22. Une analyse de régression sur la base des données concernant 19 pays de l'OCDE (y compris le Japon) fait apparaître que la protection de l'emploi a accru l'inégalité dans certaines spécifications de l'équation ECO/CPE/WP1(2006)3.
 23. Avant 2003, le code du travail ne fixait aucune condition de principe pour le licenciement des travailleurs. Une réforme de ce code proposée par le gouvernement en 2003 visait à réaffirmer le droit pour les entreprises de licencier des salariés. Mais cette clause a été éliminée du projet de loi face à la résistance des partis d'opposition et des syndicats. Les nouvelles dispositions précisent que les licenciements collectifs devraient être compatibles avec le « bon sens social ».
 24. Le montant net des dépenses sociales privées volontaires est relativement élevé au Japon, représentant 2.5 % du PIB contre une moyenne pour l'OCDE de 1.6 %. Le secteur des entreprises a traditionnellement joué un rôle important dans les dépenses sociales, assurant des prestations et des services familiaux, comme le logement, les loisirs et les soins hospitaliers afin d'attirer et de garder des salariés très qualifiés. Cependant, ces dépenses semblent concentrées dans les grandes entreprises performantes qui tendent à payer des salaires plus élevées, bénéficiant ainsi essentiellement aux travailleurs réguliers et n'ayant pas une grande incidence sur la réduction de l'inégalité et de la pauvreté.
 25. En 2005, 1.1 % de la population recevait des prestations du programme de garantie des moyens d'existence.
 26. Les transferts ont un effet redistributif aussi longtemps que leur quasi-coefficient de Gini est inférieur au coefficient de Gini du revenu marchand. C'est le cas dans tous les pays de l'OCDE, sauf au Japon.
 27. Les profils d'inégalité et de pauvreté relative au fil du temps sont semblables dans la plupart des pays de l'OCDE. La corrélation croisée du coefficient de Gini et du taux de pauvreté relative durant la période 1970 à 2001 était de 0.90. Le taux de pauvreté relative est fondé sur le revenu disponible.
 28. Le taux de pauvreté relative pour le groupe des plus de 65 ans est tombé de 23 % à 21 %, mais il reste bien supérieur à la moyenne de l'OCDE de 13 %.
 29. Est prise en compte la population vivant dans des ménages qui ont à leur tête une personne d'âge actif. L'augmentation de la pauvreté est compatible avec les données du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, qui montrent que le pourcentage des ménages ayant un revenu de moins de 2 millions de yens est passé de 14 % en 1998 à 18 % en 2002. En outre, la part de ménages sans épargne a doublé pour passer de 12 à 24 % entre 1999 et 2005.
 30. D'après une étude sur la pauvreté des ménages ayant à leur tête une personne d'âge actif, les modifications du revenu marchand ont fait monter le taux de pauvreté de 2.4 points de pourcentage. Cette évolution a été en partie compensée – pour 0.7 point de pourcentage – par une augmentation des ménages où deux personnes travaillent (Förster et Mira d'Ercole, 2005). En revanche, le revenu marchand n'a eu quasiment aucun effet sur la pauvreté, en moyenne, dans la zone de l'OCDE.

31. Le niveau des prestations est cependant relativement élevé. Le taux de remplacement moyen pour les personnes au chômage durant 60 mois et ayant droit à l'aide sociale est d'environ 67 %, contre un taux de 62 % pour l'OCDE (moyenne pour quatre types de famille et deux niveaux de revenu). Voir *Panorama de la société*, 2005.
32. En revanche, les trois quarts des pères célibataires qui travaillent sont des travailleurs réguliers, ce qui réduit l'ampleur de la pauvreté et illustre l'incidence négative du dualisme du marché du travail.
33. Parmi les mères célibataires qui ne travaillent pas, 22 % recevaient une aide sociale en 2003.

Bibliographie

- Adema, Willem et Maxime Ladaïque (2005), « Net Social Expenditure, 2005 Edition », in OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 29, Paris.
- Adema, Willem et Peter Whiteford (2005), « Social Spending and Economic Growth in Canada », in *Interational Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries*, Conference organised by the Korea Institute for Health and Social Affairs, Séoul, novembre.
- Arjona, Roman, Maxime Ladaïque et Mark Pearson (2001), « Growth, Inequality and Social Protection », OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 19, Paris.
- Bassanini, Andrea, Stefano Scarpetta et Philip Hemmings (2001), « Economic Growth: The Role of Policies and Institutions, Panel Data Evidence from OECD Countries », OECD Economics Department Working Paper n° 283, Paris.
- Bauer, John et Andrew Mason (1992), « The Distribution of Income and Wealth in Japan », *Review of Income and Wealth*, Series 38, n° 4, décembre.
- Cabinet Office (2005a), *Annual Report on Japanese Economy and Public Finance*, Tokyo.
- Cabinet Office (2005b), *Annual Report on the National Lifestyle*, Tokyo (en japonais).
- Disney, R., Marco Mira d'Ercole et Paul Scherer (1998), « Resources during Retirement », *www.org*.
- Förster, Michael et Marco Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 22, Paris.
- Higuchi, Yoshio et Policy Research Institute, Ministry of Finance (2003), *Income Differential and Social Class in Japan*, Tokyo : Nihon Hyouronsya (en japonais).
- Japanese Trade Union Confederation (RENGO) (2006), « Rising Gaps and the Polarization of Society », Presentation by Assistant General Secretary Naoto Oumi, 24 février 2006.
- Mira d'Ercole, Marco (2006), « Income Inequality and Poverty in OECD Countries: How Does Japan Compare », à paraître.
- National Institute of Population and Social Security Research (2003), *Social Security in Japan*, Tokyo.
- OCDE (2003), *Bébés et employeurs. Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, Autriche, Irlande et Japon, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- Tachibanaki, Toshiaki (2000), « Japan is not a welfare state, but », in R. Griffiths et T. Tachibanaki (éd.), *From austerity to affluence*, Londres : Macmillan.
- Tachibanaki, Toshiaki (2005), *Confronting Income Inequality in Japan*, Cambridge, Massachusetts : The MIT Press.
- Whiteford, Peter (2006), « The Welfare Expenditure Debate: "Economic Myths of the Left and the Right" Revisited », *Economic and Labour Relations Review*.
- Whiteford, Peter et Willem Adema (2006), « Child Poverty in OECD Countries: Is Work the Answer » mimeo.

ANNEXE 4.A1

*Mesure de l'inégalité et de la pauvreté***Caractéristiques des données¹**

Les données utilisées dans ce chapitre proviennent de la base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, qui collecte les informations sur l'inégalité et la pauvreté de source nationale dans le cadre d'une méthodologie normalisée pour les caractéristiques des données. Puisque l'optique est surtout celle de l'évolution de l'inégalité des revenus et de la pauvreté, on s'est efforcé d'améliorer la comparabilité des données dans le temps pour les différents pays. L'utilisation d'un questionnaire et d'une méthodologie qui sont communs permet également de mieux comparer les niveaux des diverses variables d'un pays à l'autre. La notion de base pour ces données est celle du *revenu disponible des ménages*. Pour tenir compte des éventuelles économies d'échelle dans la consommation, on s'appuie sur « le revenu équivalent » en utilisant la racine carrée de la taille du ménage². On fait une distinction entre les personnes d'âge actif (18 à 65 ans) et les personnes à l'âge de la retraite (plus de 65 ans) ainsi qu'entre les ménages présentant différentes caractéristiques (âge du chef de ménage, présence d'enfants ou d'un conjoint adulte, situation des membres du ménage au regard de l'emploi).

Malgré tous les efforts déployés pour assurer la comparabilité internationale, certaines différences au niveau des données nationales échappent à toute « normalisation ». Les principales caractéristiques suivantes peuvent influencer sur la comparaison d'un pays à l'autre et dans le temps :

- **Différences dans la définition des ménages.** Pour la plupart des pays, le ménage est un groupe de personnes pourvoyant en commun à des besoins essentiels, mais dans certains pays il peut s'agir des personnes vivant au même foyer. Les définitions plus restrictives du « ménage » auront tendance à réduire sa taille et l'équivalent revenu (et à augmenter les taux de pauvreté).
- **La période sur laquelle le revenu est évalué.** En général, les données concernent le revenu de l'année précédant l'interview. Mais, même pour les pays pour lesquels les données annuelles de revenu sont disponibles, le revenu peut être évalué sur une période de référence plus brève, puis converti en « équivalent annuel ». Les pays qui utilisent une période de référence plus brève pour mesurer le revenu affichent en général un taux de pauvreté plus élevé, en raison de la plus grande instabilité du revenu hebdomadaire et de la plus forte probabilité de se trouver en période de baisse « temporaire » du revenu. Dans le cas du Japon, les données de revenu sont annuelles.

- **Revenu brut et net.** Pour le Japon et 21 autres pays de l'OCDE, tous les éléments de revenu sont indiqués en « brut », c'est-à-dire avant déduction des impôts directs et des cotisations de sécurité sociale acquittés par les individus et les ménages. Mais on constate des différences dans le mode de calcul des impôts, car certains pays (dont le Japon) s'appuient sur les données mentionnées par les personnes interrogées, alors que d'autres utilisent les informations fiscales, et d'autres encore des valeurs « imputées » obtenues au moyen de modèles de simulation microéconomique appliqués aux dossiers individuels.
- **Éléments du revenu.** En général, les données distinguent entre les salaires (ventilés en salaires du chef de ménage, du conjoint et des autres membres du ménage), les revenus du travail indépendant, les revenus du capital (rentes, dividendes et intérêts) et les transferts courants perçus par les ménages. Les revenus du capital se limitent généralement aux revenus en numéraire. Les transferts courants visent les transferts en numéraire des pouvoirs publics aux individus et aux ménages. Les transferts en nature étant exclus, une modification du type d'aide publique (offre de logements sociaux à des taux subventionnés, au lieu d'une allocation logement en espèces) peut fausser les résultats.
- **Prise en compte des pensions privées.** La situation est très différente d'un pays à l'autre pour ce qui est de la nature et des modalités institutionnelles des pensions privées. Ces différences concernent à la fois le caractère facultatif ou obligatoire de ces pensions et la nature des organismes qui les gèrent et les administrent (dans certains cas, ces organismes feront partie de l'administration de la sécurité sociale, et dans d'autres ils pourront être totalement privés). De plus, les pensions privées ne sont pas recensées séparément dans les enquêtes auprès des ménages réalisées dans certains pays. En raison de ces différences, des pensions très largement similaires peuvent être recensées différemment d'un pays à l'autre.

Comparaison des données provenant des enquêtes des autorités japonaises

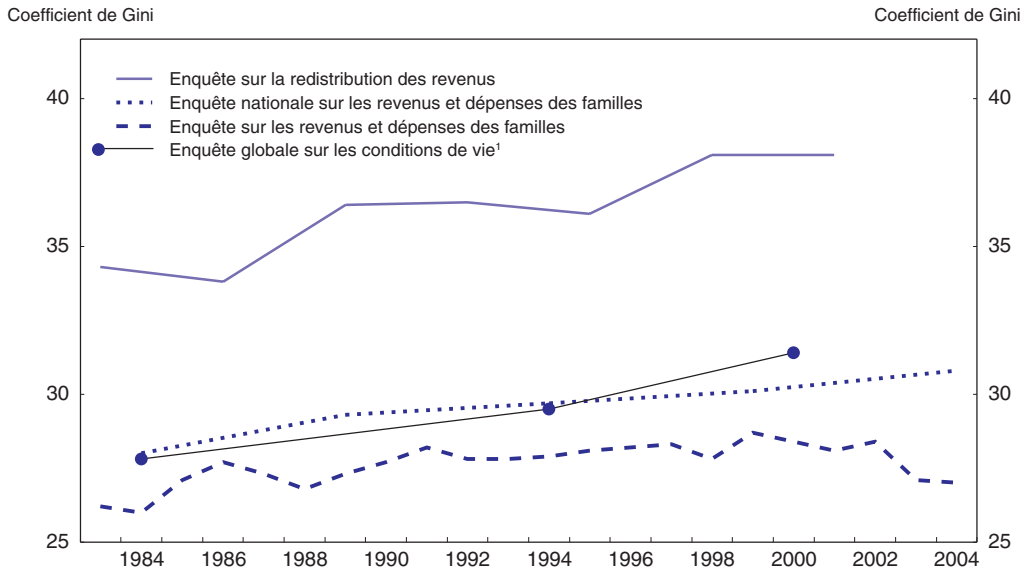
Plusieurs enquêtes réalisées par les autorités japonaises fournissent des informations sur la distribution des revenus (graphique 4.A1.1) :

- *L'Enquête globale sur les conditions de vie de la population dans l'optique de la santé et de la protection sociale*, réalisée par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale. Il s'agit d'une grande enquête qui a lieu tous les trois ans. L'enquête sur les revenus qui en fait partie intégrante couvre 32 000 ménages et a un taux de réponse de 80 %. Cette enquête porte sur tous les éléments du revenu brut.
- *L'Enquête sur la redistribution des revenus*, réalisée par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale. Les données échantillon sont reprises de *L'Enquête globale sur les conditions de vie de la population dans l'optique de la santé et de la protection sociale*.
- *L'Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages*, réalisée par le ministère de l'Intérieur et des Communications, fait appel à un échantillon de 60 000 ménages.
- *L'Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages*, réalisée par le ministère de l'Intérieur et des Communications, repose sur un échantillon plus limité (8 000 ménages).

Ces quatre enquêtes font état d'une accentuation de l'inégalité des revenus entre le milieu des années 80 et 2000, mais à des degrés différents. Les données de *L'Enquête globale sur les conditions de vie de la population dans l'optique de la santé et de la protection sociale* (c'est sur ces données que l'étude comparative de l'OCDE se fonde) indiquent une hausse de

Graphique 4.A1.1. Différentes mesures du coefficient de Gini au Japon

Coefficient de Gini * 100 pour le revenu disponible



1. Données d'enquête utilisées par l'OCDE pour calculer une estimation du coefficient de Gini qui soit internationalement comparable.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, ministère de l'Intérieur et des Communications et Förster et Mira d'Ercole (2005).

12.9 % de l'inégalité des revenus, contre 11.1 % dans l'*Enquête sur la redistribution des revenus*, 8.3 % dans l'*Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages* et 6.1 % dans l'*Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages*.

Les résultats de l'*Enquête globale sur les conditions de vie* (utilisés par l'OCDE pour son analyse comparative) et ceux de l'*Enquête sur la redistribution des revenus* sont similaires, comme il fallait s'y attendre, puisque les données proviennent de la même enquête du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (tableau 4.A1.1). L'*Enquête globale* exclut les ménages dont le chef de famille a moins de 17 ans et tous les individus dont l'âge n'est pas recensé, ce qui permet d'effectuer des comparaisons pour la population d'âge actif et pour la population âgée (voir les tableaux 4.1 et 4.3). En revanche, les données de l'*Enquête sur la redistribution des revenus* dont a pu disposer le Secrétariat de l'OCDE ne mesurent pas séparément l'inégalité pour la population d'âge actif et pour la population âgée. Toutefois, les personnes dont le revenu est trois fois supérieur à l'écart type sont exclues de l'*Enquête globale* (1.6 % de l'ensemble en 1995 et 1.3 % en 2000), ce qui fait baisser les indicateurs d'inégalité qui sont sensibles à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus. Au total, les coefficients de Gini provenant des deux enquêtes montrent que les mesures publiques ont eu de plus en plus d'effet pour la réduction des inégalités, mais ont été plus que neutralisées par l'inégalité croissante des revenus marchands. La principale différence entre les coefficients de Gini de ces deux enquêtes a trait au niveau d'inégalité. Les coefficients de Gini calculés par l'OCDE à partir de l'*Enquête globale* sont corrigés pour tenir compte de la taille du ménage (voir ci-dessus), de sorte qu'ils sont nettement inférieurs au coefficient de Gini calculé à partir de l'*Enquête sur la redistribution des revenus*, pour laquelle cette correction n'est pas réalisée.

Les coefficients de Gini provenant de l'*Enquête globale sur les conditions de vie de la population dans l'optique de la santé et de la protection sociale* et de l'*Enquête sur la redistribution*

Tableau 4.A1.1. TCoefficient de Gini : comparaison de différentes mesures
Coefficient de Gini multiplié par 100 pour la population totale

	Revenu monétaire		Revenu disponible		Impact des mesures publiques ¹	
	Enquête sur les conditions de vie ²	Enquête sur la distribution des revenus ³	Enquête sur les conditions de vie ²	Enquête sur la distribution des revenus ³	Enquête sur les conditions de vie ²	Enquête sur la distribution des revenus ³
Milieu des années 80 ⁴	31.7	39.8	27.8	34.3	3.9	5.5
Milieu des années 90 ⁵	36.9	43.9	29.5	36.5	7.4	7.4
Vers 2000 ⁶	41.0	47.2	31.4	38.1	9.6	9.1
Variation, milieu des années 80 à 2000						
Points de pourcentage	9.3	7.4	3.6	3.8	5.7	3.6
Pour cent	29.3	18.6	12.9	11.1	146.2	65.5

1. Différence en points de pourcentage entre le coefficient de Gini pour le revenu monétaire et celui pour le revenu disponible.
 2. Selon les estimations comparatives de l'OCDE (Förster et Mira d'Ercole, 2005), qui utilisent pour le Japon les données de l'Enquête globale sur les conditions de vie du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale.
 3. Enquête sur la redistribution des revenus du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale.
 4. 1984 pour l'estimation japonaise. 1985 pour l'estimation de l'OCDE.
 5. 1993 pour l'estimation japonaise. 1994 pour l'estimation de l'OCDE.
 6. 1999 pour l'estimation japonaise. 2000 pour l'estimation de l'OCDE.
- Source : Estimations comparatives de l'OCDE à partir de l'Enquête globale sur les conditions de vie, telles que signalées dans Förster et Mira d'Ercole (2005).

des revenus sont supérieurs aux deux autres estimations que présente le graphique 4.A1.1. En effet, l'Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages et l'Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages, réalisées par le ministère de l'Intérieur et des Communications, excluent les ménages individuels. Les deux enquêtes du ministère de la Santé, du travail et de la Protection sociale donnent donc une image plus complète de l'évolution de l'inégalité et font donc ressortir un niveau d'inégalité plus faible.

L'impact de l'impôt et des dépenses sociales sur la distribution des revenus

À partir de l'Enquête sur la redistribution des revenus, on peut distinguer entre l'impact de l'impôt sur la distribution des revenus et celui des dépenses sociales (tableau 4.A1.2). L'effet redistributif du système fiscal est relativement faible et de moins en moins marqué depuis 1993. En revanche, l'impact des dépenses sociales, bien plus prononcé, s'est

Tableau 4.A1.2. Dépenses sociales publiques nettes dans les pays de l'OCDE
Pourcentage du PIB en 2001

	Japon	États-Unis	Moyenne OCDE ¹
1. Dépenses sociales publiques nettes	16.9	14.7	20.4
2. Impôts directs ² sur les prestations en espèces	0.2	0.5	1.2
3. Impôts indirects sur les prestations en espèces	0.6	0.3	1.8
4. Dépenses sociales publiques directes nettes 4 = 1 - 2 - 3	16.1	13.9	17.4
5. Allègements fiscaux nets	1.0	2.0	0.5
6. Dépenses sociales publiques nettes 6 = 4 + 5	17.1	15.9	17.9

1. Moyenne pour 23 pays, à l'exclusion de la Grèce, de la Hongrie, du Luxembourg, de la Pologne, du Portugal, de la Suisse et de la Turquie.
 2. Y compris les cotisations de sécurité sociale.
- Source : Adema et Ladaique (2005).

amplifié. Dans une certaine mesure, ce résultat, qui vaut pour l'ensemble de la population, tient à l'augmentation des dépenses au titre des retraites.

Dépenses sociales publiques brutes ou nettes

Le système fiscal influe sur les dépenses sociales par plusieurs de ses éléments :

- L'*impôt direct*, y compris les cotisations de sécurité sociale acquittées sur les transferts en espèces. Au Japon, l'impôt direct sur les prestations en espèces est faible; en effet, les prestations de retraite bénéficient d'une imposition réduite et il y a exonération pour les prestations pour enfants, les prestations de chômage et les prestations d'aide sociale.
- L'*impôt indirect* prélevé sur les biens et services qui sont acquis par les bénéficiaires de prestations. La taxe sur la valeur ajoutée (l'impôt sur la consommation) est de 5 % au Japon, contre 13 à 21 % dans la plupart des pays européens.
- Les *allègements d'impôt à but social*, notamment les dépenses fiscales pour les familles qui ont des enfants à charge et le régime avantageux des cotisations aux régimes privés d'assurance maladie. Ces allègements d'impôt représentent 1 % du PIB au Japon.

L'impôt direct et l'impôt indirect ont un impact relativement faible au Japon; ils réduisent les dépenses sociales de 0.8 % du PIB, contre 3 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (tableau 4.A1.2). En particulier, ces impôts réduisent les dépenses sociales de 5 ½ à 7 ½ pour cent du PIB au Danemark, en Finlande et en Suède. De plus, les allègements d'impôt à but social représentent 1 % du PIB, soit deux fois plus qu'en moyenne dans la zone de l'OCDE. Au total, le système fiscal resserre sensiblement l'écart entre le Japon et les autres pays pour les dépenses sociales publiques.

Pauvreté relative ou absolue³

Le choix du seuil de pauvreté – c'est-à-dire le seuil de revenu au-dessous duquel un individu est considéré comme pauvre – est déterminant dans le calcul du taux de pauvreté. On utilise généralement deux types de seuil :

- a) La *pauvreté absolue*, qui repose sur le coût d'un panier de biens indispensables. Le seuil de pauvreté est constant dans le temps en termes réels.
- b) La *pauvreté relative*, qui correspond à un pourcentage d'un indicateur du « niveau de vie » moyen, en général la médiane (ou la moyenne) de l'ensemble de la distribution des revenus. Le seuil de pauvreté peut alors varier dans le temps.

Ces deux méthodes ont des avantages et des inconvénients. L'avantage de la pauvreté absolue est qu'elle reflète plus fidèlement l'évolution du niveau de vie des pauvres⁴. Dans l'optique de l'action des pouvoirs publics, les seuils de pauvreté absolue fournissent un objectif fixe pour les mesures d'aide sociale, ce qui facilite l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté.

Mais le calcul des seuils de pauvreté absolue se heurte à des difficultés d'ordre conceptuel et statistique, surtout en cas de comparaison internationale. *Premièrement*, les biens indispensables ne seront pas toujours les mêmes d'un pays à l'autre. *Deuxièmement*, pour comparer à l'échelle internationale les seuils de pauvreté absolue, il faut des taux de change « appropriés », en général une forme ou une autre de taux de change à parité de pouvoir d'achat (PPA). Les taux de change à PPA calculés pour comparer les niveaux de PIB ou les niveaux de consommation nationale dans les différents pays ne conviennent pas pour comparer les seuils de pauvreté⁵. *Troisièmement*, le choix d'un indice des prix pour

mettre à jour les seuils de pauvreté absolue dans chaque pays soulève également des difficultés⁶.

À cause des problèmes conceptuels et statistiques que pose le calcul d'indicateurs de pauvreté absolue, la plupart des études internationales s'appuient sur des indicateurs de pauvreté relative. C'est ce qu'on a fait également dans ce chapitre, en utilisant comme seuil de pauvreté relative la moitié du revenu médian. On notera qu'une augmentation de la pauvreté relative peut résulter d'une hausse du revenu moyen, ce qui n'implique pas une dégradation du niveau de vie des pauvres.

Notes

1. Cette section s'inspire de l'annexe 1 de Förster et Mira d'Ercole (2005).
2. Cela veut dire que, pour préserver un niveau de bien-être économique, le revenu du ménage doit augmenter de 41 % avec un deuxième membre, de 32 % supplémentaires avec un troisième membre et de 26 % supplémentaires avec un quatrième.
3. Voir le *Background Report n° 2 – Labour Market Performance, Income Inequality and Poverty in OECD countries to the OECD Jobs Strategy: Lessons from a Decade's Experience*.
4. Par exemple, une large baisse de revenu dans les différents déciles augmenterait les taux de pauvreté calculés en seuil de pauvreté absolue, mais ne modifierait pas ceux calculés en seuil de pauvreté relative.
5. Par exemple, les produits alimentaires sont moins chers aux États-Unis que dans les autres pays de l'OCDE. Puisque la part des produits alimentaires dans les dépenses des pauvres est plus forte que celle observée pour le ménage moyen, l'utilisation du taux de change à PPA pour convertir les seuils de pauvreté absolue des différents pays en une unité commune surestimerait la pauvreté absolue aux États-Unis par rapport aux autres pays de l'OCDE.
6. Les seuils de pauvreté absolue sont généralement mis à jour en fonction de l'indice global des prix à la consommation (IPC). Mais le taux de progression de l'IPC global n'est qu'un indicateur imparfait de la hausse du coût de la vie pour les ménages à bas revenu, étant donné que la structure de leurs dépenses diffère de celle des dépenses du ménage moyen.

ANNEXE 4.A2

L'évolution des dépenses sociales au Japon

La base juridique du système de protection sociale au Japon est l'article 25 de la Constitution de 1947 :

- a) Toute personne a droit au maintien d'un niveau minimum de vie matérielle et culturelle.
- b) Dans tous les aspects de l'existence, l'État s'efforce d'encourager et d'améliorer la protection et la sécurité sociales ainsi que la santé publique.

Les principales étapes ont été la mise en place du système public de retraite et d'assurance maladie en 1961 et du système d'assurance soins de longue durée en 2000. L'année 1973 a également été décisive : des allocations familiales et des allocations pour enfants ont été créées, les pensions ont été indexées sur les prix et les régimes de retraite et d'assurance maladie ont été élargis. L'année suivante, l'assurance chômage, introduite à petite échelle en 1947, a été généralisée avec la création du système d'assurance emploi.

Mais une série de facteurs sont venus freiner l'impulsion initiale qui allait dans le sens du développement d'un vaste dispositif de protection sociale. *Premièrement*, la période de forte croissance a pris fin en 1973, de sorte qu'on a envisagé plus modestement les missions de l'État dans le domaine de la protection sociale. *Deuxièmement*, les déficits budgétaires publics ont atteint des niveaux très élevés dans les années 70, puis dans les années 90, ce qui a déclenché un mouvement de réduction des dépenses. *Troisièmement*, lorsque le rythme de vieillissement de la population est devenu manifeste, les plans de développement du dispositif de protection sociale ont fait preuve de moins d'ambition. *Quatrièmement*, le rôle que jouent traditionnellement les familles et les entreprises, de même que le taux d'épargne élevé des ménages, font que la population n'a pas ressenti un besoin aigu de programmes publics de protection sociale (Tachibanaki, 2003).

Les dépenses sociales publiques sont restées assez constantes, à environ 11 % du PIB, entre 1980 et 1991, dans un contexte caractérisé par un faible chômage et une population relativement jeune (graphique 4.3). Mais elles ont augmenté nettement dans les années 90, pour atteindre près de 17 %, à peu près le niveau moyen observé dans la zone de l'OCDE en 1990 et en 2000. Pour les deux tiers, la progression des dépenses sociales au Japon en proportion du PIB tient aux dépenses pour les retraites et les prestations de réversion (partie B). Les dépenses de santé, qui subissent elles aussi l'influence du vieillissement, ont représenté l'essentiel du dernier tiers de cette hausse.

Chapitre 5

Améliorer le système d'innovation pour assurer une croissance économique durable

Accroître la productivité grâce à l'innovation est l'un des principaux moyens d'améliorer le niveau de vie. Alors que le Japon se classe au troisième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'intensité de R-D, les résultats obtenus ne paraissent pas à la hauteur des investissements. Le système d'innovation, qui s'est développé au cours du processus de rattrapage, est orienté dans une large mesure par l'investissement et met l'accent sur les innovations progressives fondées sur des structures d'entreprise et d'emploi fermées et stables. Or, cette approche est moins adaptée à l'environnement mondial actuel, qui favorise la prise de risque et des systèmes plus ouverts fondés sur des liens externes. Pour améliorer le système d'innovation, il importe de mettre en œuvre une vaste stratégie consistant notamment à réformer les conditions cadres qui régissent les marchés de produits et du travail, afin de renforcer la concurrence et la mobilité, de favoriser les relations internationales en matière de R-D et d'améliorer l'environnement des entreprises innovantes. Il faudrait par ailleurs rendre l'éducation et la recherche publique plus performantes grâce à une concurrence plus intense. Il y aurait lieu également d'accroître l'efficacité de la politique scientifique et technologique en renforçant ses liens avec les politiques économiques générales.

Au Japon comme dans les autres pays de l'OCDE, l'innovation, c'est-à-dire le développement commercial et l'application de nouvelles connaissances, est une source importante de croissance économique¹. Elle conduit à une progression plus soutenue des revenus en engendrant des gains de productivité et en stimulant la demande (Aoki et Yoshikawa, 2002). Entre les années 60 et le début des années 90, les innovations japonaises ont principalement consisté à imiter et à améliorer des produits et des procédés qui avaient été mis au point dans d'autres pays, les coûts étant ainsi limités². Les innovations de procédé et les innovations de produit à caractère progressif ont constitué un aspect important de ce processus, permettant des progrès technologiques au stade de la fabrication qui ont été exploités grâce à des investissements massifs (OCDE, 2005e). L'innovation progressive a été le fruit d'une interaction et d'une intégration complexes des qualifications (*suriawase*) au sein de chaque entreprise et à l'intérieur de réseaux fermés d'entreprises fondés sur l'accumulation interne de connaissances propres aux entreprises (Goto, 2000). Le système s'appuyait sur une structure d'entreprise stable et autonome, qui reposait sur une structure d'emploi rigide se caractérisant par la promotion à l'ancienneté, l'emploi à vie et la formation interne. Cet autocentrage était également encouragé par un vaste système de financement indirect, dont le centre était la « banque principale » de chaque entreprise. Par ailleurs, les entreprises menaient des stratégies de R-D autonomes en créant leurs propres instituts de recherche, notamment parce qu'elles fondaient peu d'espoir dans l'enseignement supérieur japonais, ce qui a eu pour effet d'affaiblir encore les liens nationaux et internationaux³.

Cependant, à mesure que le Japon a comblé son retard, la concurrence internationale a évolué, passant à un nouveau stade qui se caractérise par le rôle primordial des connaissances industrielles et des réseaux ouverts. La recherche fondamentale a tendance à être confiée aux universités et à des organismes de recherche externes à des compétences spécialisées, tandis que les nouvelles entreprises jouent un rôle de plus en plus important dans les investissements à risque⁴. Les connaissances propres à l'entreprise et l'expérience accumulée et partagée au sein de celle-ci laissent la place à des connaissances plus spécialisées, codifiées, modulaires et fondées sur des réseaux ouverts dans le contexte des progrès technologiques rapides et de la mondialisation, et cette tendance semble devoir se poursuivre (OCDE, 2005e). Bien que les pouvoirs publics et les entreprises aient pris conscience, à la fin des années 80, de l'importance qu'il y avait à passer d'un processus de rattrapage à un système fondé sur l'innovation fondamentale faisant appel à la créativité, le Japon a mis du temps à adapter son système d'entreprise et sa structure industrielle à ce nouvel environnement. En outre, le concept de gestion de la technologie, supposant une interaction plus étroite entre la R-D et la commercialisation, est peu développé dans un grand nombre d'entreprises japonaises⁵.

Les dépenses de R-D ont fortement augmenté au cours des années 90 au Japon en dépit de la stagnation économique. Le niveau élevé des investissements dans la R-D s'est traduit par certains résultats positifs contribuant à la compétitivité internationale du Japon dans plusieurs secteurs clés. D'après la National Science Foundation des États-Unis, le

Japon était à l'origine de 10 % des exportations mondiales de sept produits manufacturés de haute technologie de premier plan en 2001, se classant ainsi au deuxième rang après les États-Unis (17 %)⁶. L'augmentation régulière de l'excédent de la balance des paiements japonaise dans le secteur technologique⁷ témoigne aussi d'un renforcement des activités d'innovation, qui se reflète dans le classement du Japon en termes d'activités de R-D dans diverses enquêtes internationales⁸. Cela étant, un certain nombre de branches ont vu leur compétitivité se dégrader, notamment dans des secteurs se caractérisant par une production modulaire, comme la production d'ordinateurs portables, l'industrie des semi-conducteurs, les matériels de télécommunications et la bio-industrie (Ando et Motosheshi, 2002).

Par ailleurs, les investissements dans les connaissances n'ont pas été aussi rentables qu'on l'espérait. De fait, les difficultés économiques des années 90 incitent à se demander pourquoi l'un des pays de l'OCDE où l'intensité de R-D est la plus forte a obtenu des gains de productivité aussi décevants. Pour les années à venir, des innovations destinées à accroître la productivité seront indispensables pour assurer la progression des niveaux de vie à mesure que la diminution de la population d'âge d'actif s'accéléra. Le présent chapitre examine le système d'innovation actuel du Japon, en faisant ressortir les enjeux essentiels :

- Les activités d'innovation du Japon, qui se sont développées dans le contexte du processus de rattrapage, doivent être modernisées et internationalisées de manière à devenir plus efficaces.
- Le concept d'innovation, au Japon, est généralement assimilé au progrès scientifique proprement dit, les politiques gouvernementales mettant l'accent sur la science et la technologie. Le manque de liens entre la politique scientifique et technologique et certaines conditions cadres, comme l'enseignement, le fonctionnement des marchés de produits et du travail et la politique de la concurrence, n'a pas permis d'optimiser le rendement de la R-D et de renforcer l'innovation, notamment dans le secteur des services, qui revêt une importance fondamentale pour la croissance économique.

Après une évaluation de l'activité d'innovation au Japon, le présent chapitre analyse les initiatives récentes des autorités dans ce domaine. La section suivante examine les mesures à mettre en œuvre pour améliorer le système d'innovation, y compris en agissant sur les conditions cadres concernant en particulier le capital-risque, le marché du travail et la concurrence sur les marchés de produits, ainsi que la mise en valeur du capital humain et les politiques visant expressément l'innovation. Le chapitre s'achève par une série de recommandations à l'intention des pouvoirs publics (encadré 5.4).

Les principaux enjeux du système d'innovation au Japon

L'innovation est un facteur clé pour la croissance économique à long terme, mais elle est difficile à mesurer (encadré 5.1). On évalue généralement l'activité de R-D, qui est l'une des principales sources d'innovation. Le Japon se classe au troisième rang de la zone OCDE pour ce qui est de l'intensité de R-D, avec 3.2 % du PIB en 2003, contre 2.6 % pour les États-Unis et 2.0 % pour l'UE (graphique 5.1)⁹. Le très bon classement du Japon est principalement attribuable au secteur des entreprises, dans lequel l'intensité de R-D s'est également située au troisième rang de la zone OCDE, avec les trois quarts des dépenses totales de R-D (encadré 5.2). Quant aux dépenses de R-D des administrations publiques et de l'enseignement supérieur, elles ont également été supérieures à la moyenne OCDE en

Encadré 5.1. Mesurer l'innovation

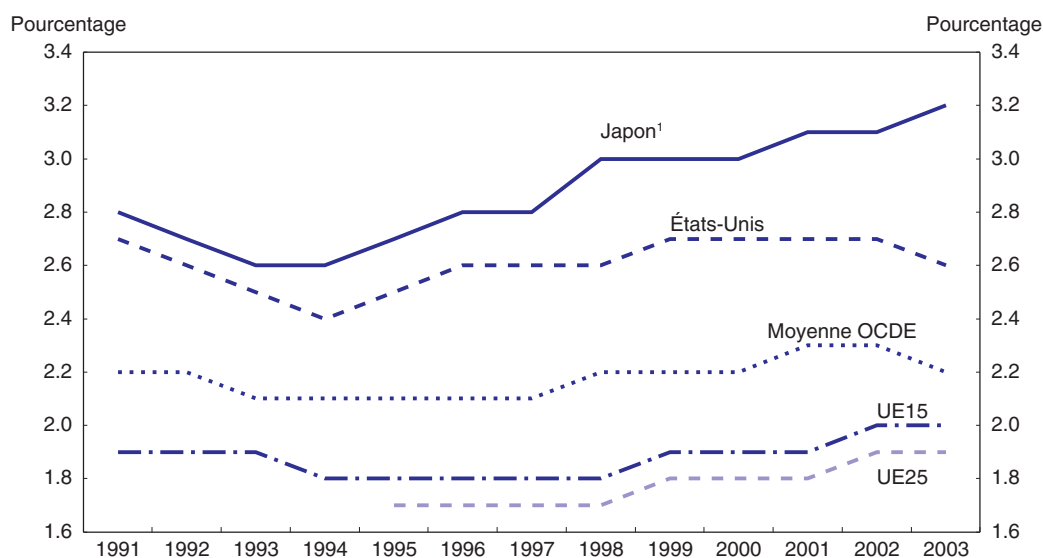
La plus grande partie de l'amélioration des niveaux de vie depuis la révolution industrielle est attribuable à l'innovation, qui a permis l'apparition de nouveaux produits et services et la mise au point de méthodes plus efficaces de production. Or, il demeure très difficile d'évaluer l'activité d'innovation, étant donné l'absence d'indicateurs directs et comparables de ses résultats. On peut mesurer le volume de l'activité d'innovation en examinant les dépenses totales et/ou privées consacrées à la R-D. Cependant, l'investissement dans l'innovation comprend aussi des activités qui ne sont pas nécessairement enregistrées comme des dépenses de R-D en tant que telles : c'est le cas des achats d'équipements de haute technologie, de la formation et des essais de produits. En outre, le volume des dépenses de R-D n'est pas suffisant pour évaluer la réussite d'un pays en matière d'innovation. Comme pour tous les types d'investissement, le montant total investi n'est pas le seul facteur important et l'efficacité de l'utilisation des ressources compte également. Des enquêtes récentes sur l'innovation fournissent certains renseignements sur l'activité d'innovation, mais elles souffrent de biais de réponse qui limitent les possibilités de comparaison entre pays (OCDE, 2004b).

L'un des principaux indicateurs de l'activité d'innovation est le nombre de brevets délivrés, mais cet indicateur présente plusieurs inconvénients. *Premièrement*, les comparaisons internationales sont limitées par divers facteurs, notamment l'utilisation de critères très variables pour la délivrance des brevets, le système d'enregistrement et le coût des dépôts de brevets. Pour réduire les effets de ces facteurs, on peut utiliser comme indicateur le nombre de triples brevets – à savoir les brevets délivrés à la fois par les États-Unis, le Japon et l'Union européenne. *Deuxièmement*, la propension à déposer les brevets varie suivant les branches d'activité, ce qui influe sur les comparaisons à l'échelle macroéconomique. *Troisièmement*, et c'est peut-être là le point le plus important, les brevets ne rendent compte que d'une partie de l'activité d'innovation. De nombreuses innovations ne sont pas brevetées, les entreprises pouvant préférer ne pas diffuser certaines informations sensibles du point de vue commercial ou faire valoir leurs droits de propriété par d'autres moyens, comme les marques, les droits d'auteur et les copyrights. Par ailleurs, de nombreux brevets ne sont jamais exploités à des fins économiques*. Il faut donc avoir à l'esprit les limites des indicateurs disponibles lorsqu'on tente d'évaluer l'activité d'innovation.

* D'après une enquête portant sur 643 grandes entreprises japonaises, les brevets ne sont pas forcément le principal instrument utilisé pour obtenir des droits exclusifs sur des innovations (Goto, 2000). S'agissant des innovations de produit, la méthode jugée la plus efficace consiste à avancer la date de production initiale (41 %), à la suite de quoi viennent le brevet (38 %) et la détention et l'administration d'unités de production et de savoir-faire (33 %). Pour ce qui est des innovations de procédé, la détention et l'administration d'unités de production et de savoir-faire sont considérées comme le principal facteur (36 %), suivies du secret des informations technologiques (29 %) et du brevet (25 %). La situation est très variable suivant les branches; dans le secteur pharmaceutique, par exemple, 65 % des entreprises font état de l'efficacité des brevets.

proportion du PIB. En outre, les dépenses publiques de R-D ont progressé au cours de la dernière décennie à un rythme annuel moyen de 6 % en termes réels, contre une moyenne de 3.5 % pour la zone OCDE, ce qui a contribué à l'accroissement de l'intensité de R-D au Japon. L'augmentation du nombre de chercheurs a aussi été supérieure à la moyenne OCDE au cours de la dernière décennie. Pour résumer, en dépit d'une situation économique médiocre, le niveau des dépenses de R-D a fortement augmenté depuis 1990, où ces dépenses étaient déjà élevées, si bien que le Japon se place dans le peloton de tête des pays de l'OCDE.

Graphique 5.1. **Comparaison internationale de l'évolution de l'intensité de R-D**
Dépense intérieure brute de R D en pourcentage du PIB



1. Les données pour le Japon antérieures à 1996 sont corrigées pour pouvoir être comparables à celles des autres pays. Jusqu'en 1995, les données japonaises concernant le personnel de R D étaient exprimées en nombre de personnes et pas en équivalent plein temps.

Source : OCDE, *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*.

Encadré 5.2. **Comparaison du système d'innovation japonais avec celui des autres pays**

Les dépenses totales de R-D sont élevées au Japon

Les dépenses totales de R-D du Japon en proportion du PIB sont nettement supérieures à la moyenne OCDE (graphique 5.3, ligne 1) :

- En proportion du PIB, les dépenses de R-D des entreprises, du secteur public et de l'enseignement supérieur étaient dans tous les cas supérieures à la moyenne OCDE en 2003 (lignes 2, 3 et 4).
- S'agissant de la répartition des dépenses nationales de R-D entre les secteurs, la part du secteur des entreprises était relativement importante en 2003 (75 %, contre une moyenne de 62 % pour la zone OCDE), celle de l'enseignement supérieur relativement faible (14 % contre 19 %) et celle du secteur public voisine de la moyenne OCDE (9 % contre 11 %).
- Sur le plan du financement de la R-D, la part du secteur des entreprises (2.4 % du PIB) était largement supérieure à la moyenne OCDE (1.4 %). La part du secteur public était égale à la moyenne OCDE, soit 0.7 % du PIB.

Le Japon se situait au troisième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du nombre de chercheurs en proportion de la population totale (ligne 5), avec 10.4 pour mille en 2003, contre 9.3 pour les États-Unis et 5.8 pour l'Union européenne. Cela étant, le Japon serait moins bien placé si le nombre de chercheurs était ajusté en fonction du temps consacré à la recherche, étant donné que les chercheurs japonais ont tendance à consacrer davantage de temps à des activités autres que la recherche. Comme pour les dépenses de R-D, les trois quarts des chercheurs se trouvent dans le secteur des entreprises. L'augmentation du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur a aussi renforcé le capital humain (ligne 6) : le

Encadré 5.2. Comparaison du système d'innovation japonais avec celui des autres pays (suite)

Japon se situait au deuxième rang pour ce qui est du nombre de diplômés du supérieur en pourcentage de l'emploi total, avec 41 % en 2003, à comparer à une moyenne de 29 % pour la zone OCDE. En outre, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur scientifique et technique (ligne 7) est supérieure à la moyenne de l'OCDE (26 %).

Le résultat de l'investissement dans la R-D

Bien que la production d'articles scientifiques augmente rapidement, la part du Japon dans la production mondiale totale s'établissait à 9 % en 2001, pourcentage nettement inférieur à sa contribution à la R-D et aux brevets au niveau mondial. Si l'on compare la production d'articles scientifiques à la population, le Japon se situe au 17^e rang des pays de l'OCDE et il est le seul pays du G7 à se situer en dessous de la moyenne OCDE (ligne 8). Dans les 19 disciplines scientifiques qui ont le rapport le plus étroit avec l'industrie, le Japon se place au 18^e rang sur 23 pays de l'OCDE en termes de publications (OCDE, 2005e). En outre, alors qu'aux États-Unis, on observe un certain équilibre du nombre de publications entre les différentes disciplines scientifiques, le Japon enregistre des déséquilibres très marqués entre plusieurs points forts comme la science des matériaux et le génie chimique, et des domaines peu développés, comme les biosciences, la médecine et les produits pharmaceutiques. D'un autre côté, la contribution du Japon aux dépôts de brevets mondiaux est importante par rapport à sa population (ligne 9) et aux efforts de R-D, avec 24 % de l'ensemble des triples dépôts de brevets en 2001, contre environ 34 % pour les États-Unis et pour l'Union européenne. Cela étant, une forte proportion de ces brevets, pouvant atteindre les deux tiers d'après une étude récente, reste inexploitée – c'est ce qu'on appelle les brevets « dormants » (OCDE, 2005e).

Le Japon est le pays le moins actif en termes de coopération internationale dans le domaine de la R-D et des dépôts de brevets

Sur la période 1999-2001, le Japon s'est classé au dernier rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de chacun des indicateurs d'intégration internationale représentés dans le graphique 5.3 (lignes 10 à 12). Moins de 4 % des inventions japonaises étaient détenues par des étrangers (ligne 11), chiffre nettement inférieur aux 12 % observés aux États-Unis et dans l'Union européenne. La proportion de brevets faisant intervenir des co-inventeurs étrangers était inférieure à 3 %. Quant aux filiales étrangères, elles représentaient 4 % de la R-D manufacturière au Japon, soit nettement moins que le chiffre d'environ 18 % observé aux États-Unis et dans l'Union européenne.

Des faiblesses sont observables pour les liens entre secteurs de R-D, pour les services et pour l'investissement en capital-risque

Des comparaisons internationales révèlent un certain nombre d'autres faiblesses dans le système d'innovation japonais :

- Les liens entre les secteurs de R-D semblent faibles. Par exemple, la part de la R-D des entreprises financée par le secteur public était de 0.8 % au Japon en 2003 (ligne 13), chiffre le plus bas de la zone OCDE, à comparer à 7 % dans l'Union européenne et 10 % aux États-Unis.
- Le Japon accuse un retard dans le secteur des services. Les services à forte intensité de connaissances représentaient 16.5 % de la valeur ajoutée totale en 2002 (ligne 14), soit une proportion sensiblement inférieure aux 19 % de l'Union européenne et aux 24 % des États-Unis.

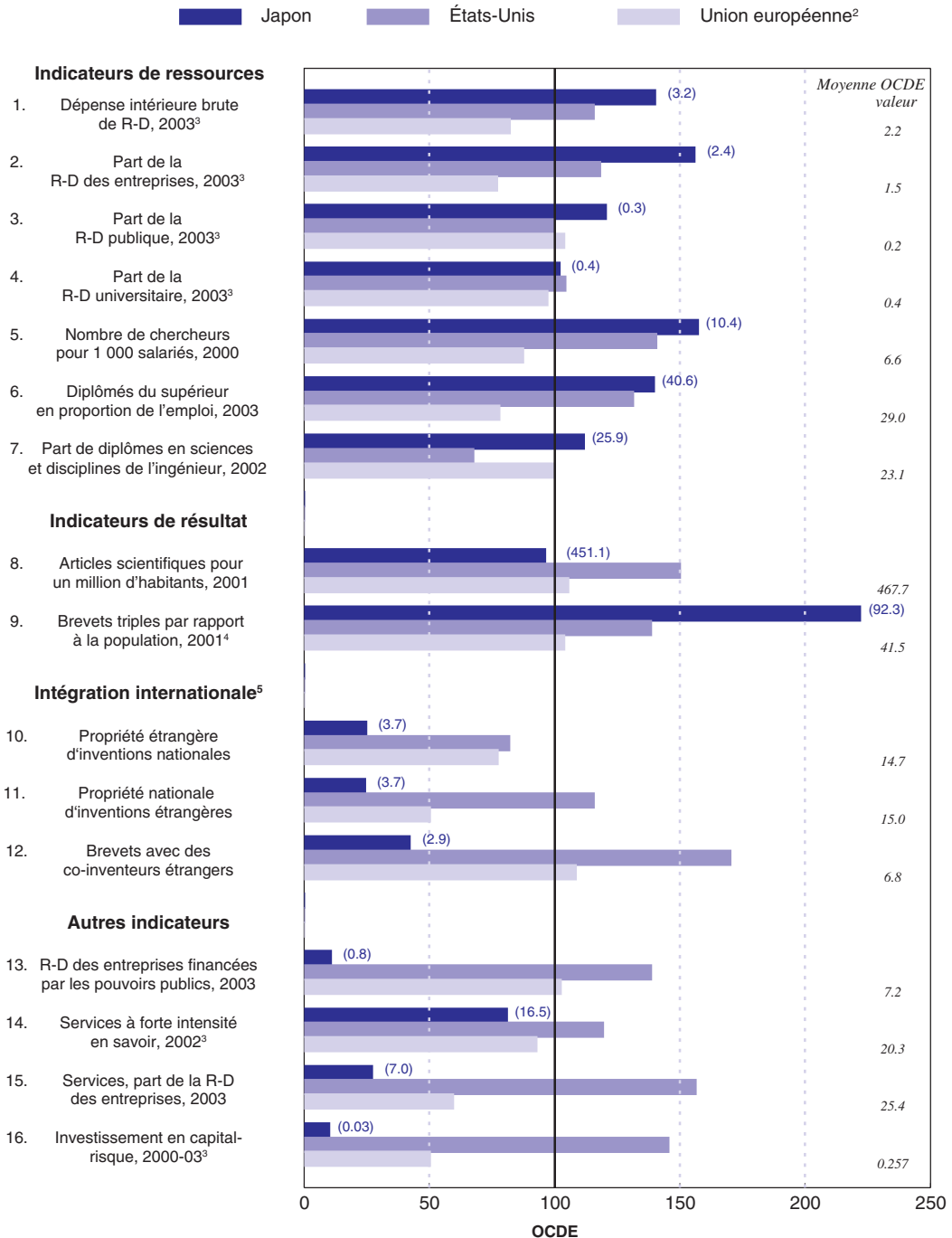
Encadré 5.2. Comparaison du système d'innovation japonais avec celui des autres pays (suite)

- La part du secteur des services dans la R-D des entreprises au Japon était la plus faible de la zone OCDE, avec 7 % (ligne 15), proportion largement inférieure aux 15 % de l'Union européenne et aux 40 % des États-Unis. Le secteur des services n'a contribué qu'à hauteur de 0.7 point par an à la croissance de la productivité du travail sur la période 1995-2003, contre 1.7 point aux États-Unis.
 - S'agissant de l'investissement en capital-risque en pourcentage du PIB (ligne 16), le Japon se classait à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE.
1. En d'autres termes, le secteur des entreprises a complètement financé ses dépenses de R-D (ligne 2), tandis que le secteur public a financé les activités de R-D des instituts de recherche publics (ligne 3) et de l'enseignement supérieur (ligne 4).
 2. Au Japon, les grandes entreprises ont tendance à évaluer les chercheurs en fonction du nombre de brevets dont ils sont à l'origine et à accorder moins d'importance à leur réussite en termes d'investissements novateurs et risqués sur la base de ces brevets (Wakasugi et al., 1995, et Goto, 2000).

Le rendement des investissements dans la R-D semble faible

La production globale des investissements dans l'innovation ne paraît pas avoir été en rapport avec l'importance des ressources qui y ont été consacrées. Le Conseil japonais des sciences estime que l'efficacité de la R-D publique dans les quatre domaines prioritaires (voir plus loin) est inférieure de moitié environ à celle que l'on observe aux États-Unis et dans les grands pays européens¹⁰. Par ailleurs, d'après une enquête portant sur des entreprises européennes et japonaises, la proportion d'entreprises japonaises faisant état du succès de leurs innovations est seulement de 22 %, chiffre très nettement inférieur à la moyenne de 41 % pour l'UE (graphique 5.3), encore qu'une certaine prudence s'impose dans l'évaluation de ces résultats. Le Japon se situe légèrement en dessous de la moyenne OCDE pour ce qui est du nombre d'articles scientifiques en proportion de la population, même correction faite du nombre de citations, et sa position est très médiocre dans les disciplines qui ont le plus d'intérêt pour le secteur des entreprises (encadré 5.2). En revanche, selon l'Institut national de la politique scientifique et technologique, institut de recherche du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, le nombre de documents publiés par universitaire dans le secteur des sciences de la nature a presque atteint au Japon le niveau observé aux États-Unis, le nombre de documents rapporté aux dépenses de R-D étant même plus élevé (MISTEP, 2005).

Par ailleurs, il semblerait que l'impact de la R-D sur l'économie se soit atténué au cours de la dernière décennie. Selon une étude réalisée par le Service du gouvernement (2005a), l'efficacité de la R-D du secteur privé a diminué durant les années 90 (graphique 5.4)¹¹. En outre, alors que d'après un rapport de l'OCDE, on observe une corrélation positive entre l'évolution de l'intensité de R-D du secteur des entreprises et la croissance de la productivité multifactorielle (PMF) au cours des années 80 et 90 dans la zone OCDE, le fait que le Japon ait enregistré une baisse de la PMF en dépit d'un accroissement des dépenses de R-D incite à penser que les investissements dans l'innovation y ont été moins efficaces (OCDE, 2001). Cependant, étant donné que la croissance de la productivité est influencée par des facteurs conjoncturels, la stagnation économique a aussi pesé sur les gains de PMF au cours des années 90¹². De plus, les problèmes structurels apparus à la suite de l'éclatement de la bulle, notamment dans le secteur financier, ont freiné les gains de

Graphique 5.2. **Comparaison internationale du succès de l'innovation**OCDE = 100, dernière année connue¹

1. Voir l'annexe 5.A1 pour des informations sur les différents pays. L'année varie selon le pays. Voir la source d'information pour l'année exacte.

2. Ne couvre pas tous les pays de l'Union européenne. Voir l'annexe 5.A1.

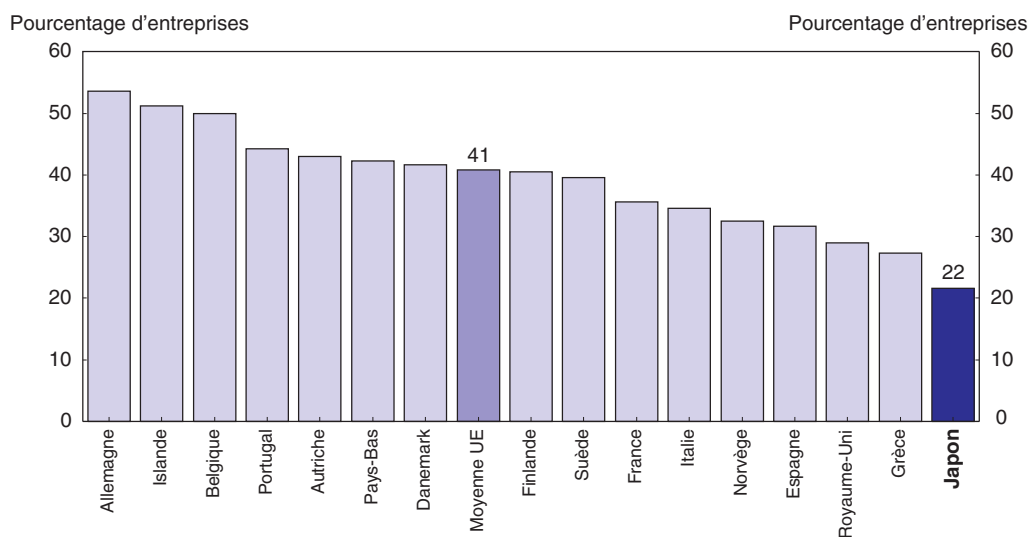
3. En pourcentage du PIB.

4. Brevets déposés aux États-Unis, en Europe et au Japon.

5. Entre 1999 et 2001.

Source : OCDE, *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, 2005.

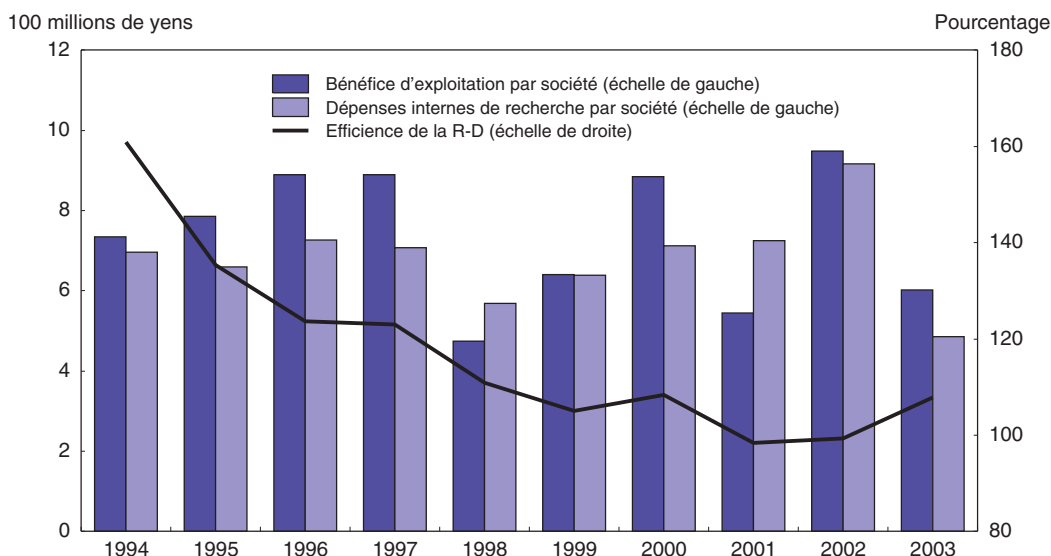
Graphique 5.3. **Comparaison internationale de l'activité d'innovation japonaise**
Enquêtes auprès des entreprises¹



1. Période d'enquête 1999-2001 pour le Japon et 1998-2000 pour les pays européens. La moyenne pour l'UE est la moyenne pour les 13 pays figurant dans le graphique. Cette comparaison a été publiée au Japon par le Service du gouvernement (2005a). Ces enquêtes doivent être évaluées avec prudence, le taux de réponse étant faible au Japon.

Source : Institut national de la politique de la science et de la technologie, *National Innovation Survey 2003*, et Eurostat, *L'Innovation en Europe*.

Graphique 5.4. **Évolution de l'efficacité de la R-D dans le secteur manufacturier**



Note : L'efficacité de la R-D pour chaque exercice budgétaire est calculée comme suit : (bénéfice d'exploitation total par société au cours des cinq années précédentes)/(dépenses totales de recherche par société effectuées en interne durant une période de cinq à neuf ans avant l'exercice budgétaire considéré). Par exemple, le taux d'efficacité de la R-D durant l'exercice 2002 est égal au rapport entre les bénéfices totaux pour 1999-2003 et les dépenses de R-D 1994-1998.

Source : Service du gouvernement (2005a), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance 2005*.

productivité¹³. Avec la reprise conjoncturelle et l'élimination d'obstacles structurels grâce à des restructurations, le niveau élevé de la R-D devrait davantage contribuer à la croissance de la productivité dans les années à venir. Cependant, la capacité d'innovation

dépend de l'existence d'interactions positives entre un certain nombre d'acteurs et d'institutions qui contribuent à divers égards au processus d'innovation (OCDE, 2005e). Les conditions du succès d'un système d'innovation national sont les suivantes :

- L'existence de liens puissants entre le secteur industriel et le secteur scientifique, permettant aux entreprises de mieux exploiter les résultats de la recherche publique et aidant les chercheurs à mieux répondre aux besoins du secteur des entreprises.
- Une forte proportion d'entreprises participant activement aux échanges et investissements internationaux, dans la mesure où les produits ou procédés véritablement nouveaux viennent souvent de l'étranger.
- Une base scientifique solide, s'appuyant sur un enseignement supérieur et des organismes de recherche qui favorisent la recherche de pointe et développent les qualifications des ressources humaines dans les domaines de la science, de la technologie et de l'ingénierie.
- Une culture d'entrepreneuriat s'appuyant sur des incitations et des conditions de marché qui encouragent la prise de risque.
- Des conditions cadres appropriées, notamment en ce qui concerne la concurrence et la réglementation des marchés de produits et du marché du travail, qui encouragent la création et la diffusion de l'innovation.

La section qui suit examine les performances du Japon dans ces domaines.

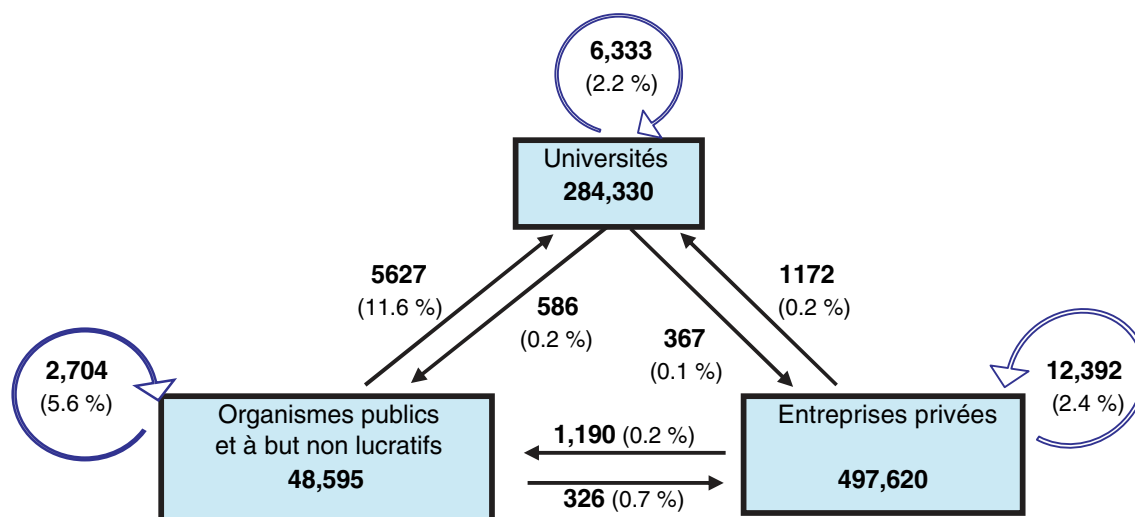
Facteurs expliquant le faible rendement des investissements dans la R-D

Les liens entre le secteur des entreprises et les organismes de recherche du secteur public sont faibles

Les liens entre les entreprises et les instituts de recherche du secteur public et de l'enseignement supérieur peuvent permettre une meilleure adéquation entre la recherche publique et les besoins de l'industrie, facilitant ainsi le transfert de connaissances vers les entreprises. Or, ces liens sont faibles au Japon. Par exemple, la R-D du secteur public et de l'enseignement supérieur financée par les entreprises représente respectivement seulement 40 % et 50 % de la moyenne OCDE. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, de nombreuses entreprises préfèrent créer leurs propres centres de R-D. En outre, les mouvements de chercheurs entre instituts, qui constituent un moyen efficace de transfert de connaissances et de technologies, sont extrêmement limités au Japon, en raison de pratiques rigides en matière d'emploi. En moyenne, les chercheurs japonais changent d'emploi 0.8 fois au cours de leur carrière, chiffre nettement plus faible que dans certains autres pays, comme les Pays-Bas (3.5), l'Australie (2.6), l'Allemagne (2.0) et les États-Unis (1.6) (The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1994). Seulement 3.7 % des chercheurs ont changé d'organisme durant l'exercice 2003 (graphique 5.5). Parmi les chercheurs universitaires qui ont changé d'emploi, 85 % ont pris un autre poste universitaire et 6 % seulement sont allés dans le secteur des entreprises.

Un faible degré d'ouverture aux échanges et aux investissements internationaux

L'activité d'innovation dépend également du degré d'ouverture aux connaissances et aux idées venant de l'étranger. La pénétration des filiales étrangères dans le secteur manufacturier et les services est la plus faible de la zone OCDE (voir le chapitre 6)¹⁴. Par ailleurs, le Japon, comme la Corée, se caractérise par une proportion très réduite de travailleurs étrangers hautement qualifiés dans sa population active. Les autorités

Graphique 5.5. **Mobilité des chercheurs**Nombre de chercheurs et changements d'emploi internes et externes pour l'exercice 2003¹

1. Y compris les études littéraires et sociales ainsi que les post-doctorants. Le chiffre entre parenthèses indique la proportion de chercheurs ayant changé de poste dans chaque secteur en 2003.

Source : Institut national de la politique de la science et de la technologie et (NISTEP) et Mitsubishi Research Institute (2005).

encouragent les chercheurs étrangers et d'autres travailleurs hautement qualifiés à travailler et à étudier au Japon, mais ceux-ci n'ont qu'un accès limité au marché du travail car ils doivent avoir étudié à l'université la discipline qui se rattache à leur emploi. Il n'est pas étonnant que le Japon se classe au dernier rang pour ce qui est d'un grand nombre d'indicateurs des liaisons internationales dans le domaine de la R-D. Par exemple, c'est le pays le moins actif de la zone OCDE pour ce qui est de la coopération internationale dans les activités de R-D (graphique 5.3, ligne 12), tandis que la proportion de brevets japonais détenus par des étrangers est extrêmement faible (ligne 10). Les entreprises japonaises qui ont créé des centres de recherche à l'étranger et qui ont conclu des alliances de R-D avec des entreprises étrangères ont enregistré de meilleures performances en matière d'innovation (OCDE, 2003b).

Les problèmes du système d'enseignement ont une influence défavorable sur la base scientifique

La recherche scientifique est l'une des principales sources de progrès technologique, d'où l'importance de l'enseignement pour la création et l'application d'innovations. En dépit de taux de diplômés élevés dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur, le Japon souffre d'un certain nombre de faiblesses. Il se situait au 22^e rang des pays de l'OCDE en 2002 pour ce qui est du nombre de diplômés de doctorat en proportion de la cohorte d'âge considérée (OCDE, 2005a). La proportion de nouveaux étudiants en science, ingénierie et agriculture, au niveau universitaire, est tombée de 26 % en 1995 à 23 % en 2004 (Service du gouvernement, 2005a). La proportion de femmes dans les études scientifiques et technologiques est également peu élevée. De fait, le pourcentage de diplômés d'ingénieur (premier cycle du supérieur, maîtrise et doctorat) délivrés à des femmes (10 %) était le plus faible de la zone OCDE en 2002, tandis que pour les diplômés scientifiques, le Japon se situait à l'avant-dernier rang (39 %). Le niveau élevé de l'enseignement de base au Japon a contribué à une croissance plus rapide pendant la

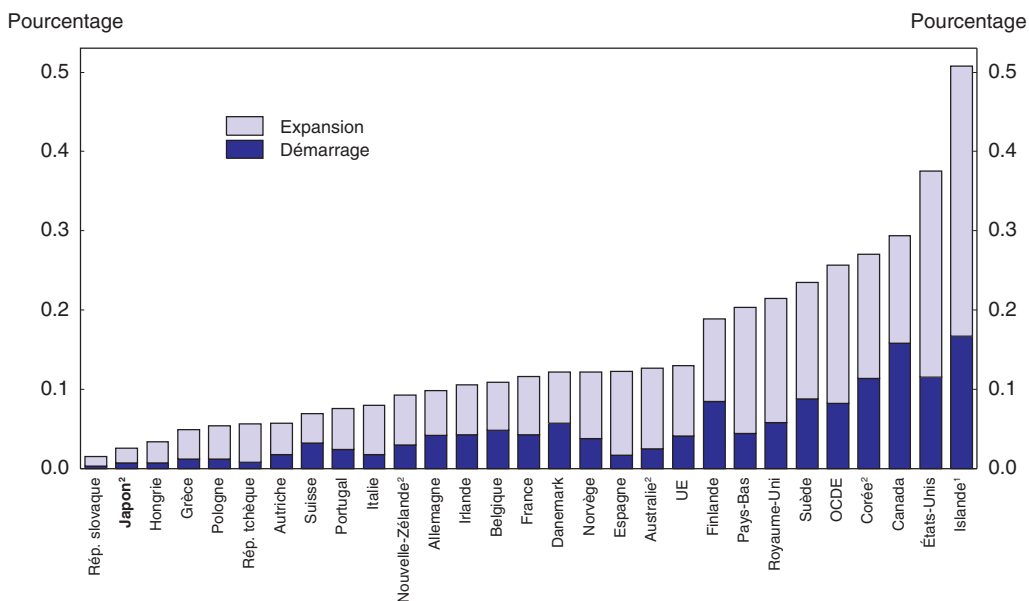
période de production de masse et de rattrapage, mais le manque de diversité et la baisse du niveau de l'enseignement de base, dont témoignent les résultats obtenus à des tests internationaux (voir plus loin), pèsent probablement sur la diffusion de l'innovation.

Il manque une culture de prise de risque qui encourage l'entrepreneuriat

Un environnement de marché propice à la prise de risque stimule l'entrepreneuriat et accroît la capacité à innover. Or, l'investissement en capital-risque et l'entrepreneuriat sont exceptionnellement peu développés au Japon. Pour ce qui est de l'investissement en capital-risque en pourcentage du PIB, le Japon se situe à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE (graphique 5.6). En outre, la proportion de fonds de capital-risque investis dans les secteurs de haute technologie, comme les communications, les TI et la biotechnologie, est la troisième plus faible des pays de l'OCDE, avec environ la moitié de la moyenne OCDE (OCDE, 2005e). De même, les créations d'entreprises sont moins fréquentes au Japon, avec 4 % des entreprises, contre environ 10 % en Europe et 14.3 % aux États-Unis¹⁵. Il n'est pas surprenant que le Japon se retrouve au dernier rang du classement établi par l'International Institute for Management Development (IMD) en matière d'entrepreneuriat.

Graphique 5.6. Investissement en capital risque, 2000-03

Pourcentage du PIB



1. Données de 2000-02.

2. Données de 1998-2001.

Source : OCDE, *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie 2005*.

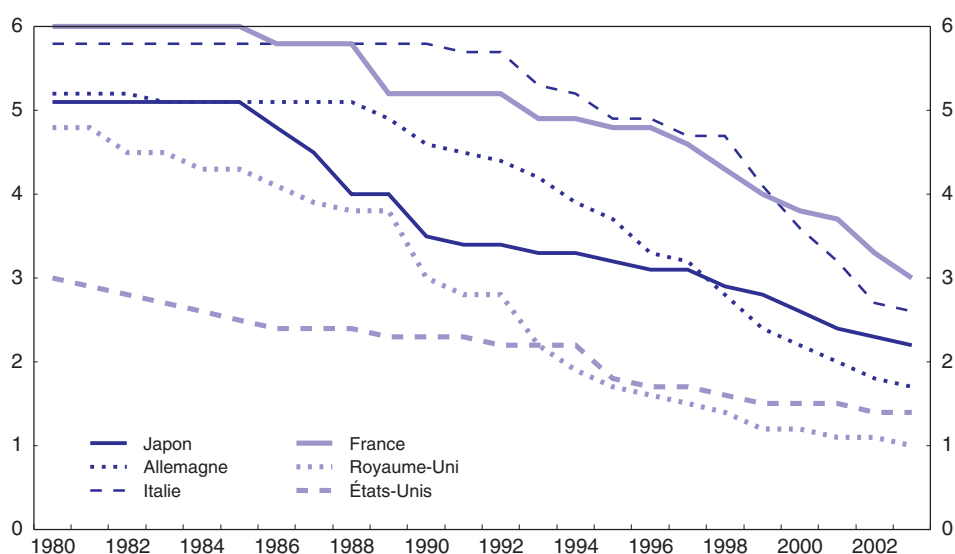
Des problèmes de réglementation freinent l'innovation

Un autre facteur important est que les conditions cadres – à savoir la concurrence sur les marchés de produits et le système financier – n'ont pas favorisé la transition du système d'innovation japonais vers le modèle mondial. D'après une étude économétrique portant sur l'évolution de l'intensité de la R-D dans le secteur des entreprises, le Japon est

l'un des quatre pays de l'OCDE dans lesquels les conditions cadres ont réduit l'intensité de R-D du secteur des entreprises au cours des années 90 (graphique 1.7). En outre, l'impact négatif des conditions cadres a été de loin le plus prononcé. Un aspect des conditions cadres est la réglementation des marchés de produits, domaine dans lequel le Japon se situait au onzième rang des pays de l'OCDE en 2003, très largement derrière le peloton de tête. En outre, un indicateur de la réforme réglementaire dans sept branches non manufacturières place le Japon au milieu des six plus grandes économies de l'OCDE (graphique 5.7). Néanmoins, la croissance de la productivité s'est accélérée dans certains secteurs où la réforme de la réglementation a été relativement rapide, ce qui donne à penser que des conditions cadres bien conçues peuvent favoriser l'innovation¹⁶.

Graphique 5.7. **La réglementation dans sept secteurs non manufacturiers**

0 = le moins restrictif¹



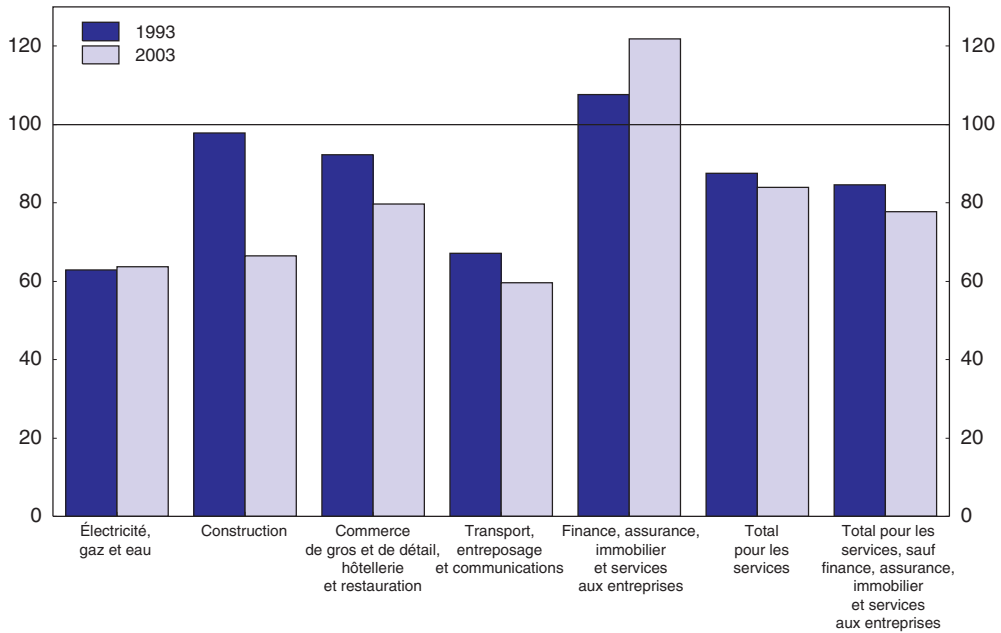
1. L'indicateur de la réglementation correspond à la moyenne simple des sept indicateurs sectoriels. Les secteurs sont les suivants : télécommunications, électricité, gaz, poste, rail et transport aérien de voyageurs. Les notes vont de 0 à 6.

Source : Base de données de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation des marchés de produits.

La lenteur des progrès de la réforme de la réglementation dans le secteur des services a pesé sur la croissance de la productivité. De fait, la productivité moyenne du travail dans les services est tombée de 88 % de la moyenne observée aux États-Unis en 1992 à 84 % en 2001, malgré le niveau élevé et croissant de la productivité dans les services financiers, l'assurance, l'immobilier et les services aux entreprises, qui dépasse les niveaux américains (graphique 5.8). Abstraction faite de ces branches, la productivité du travail dans le secteur des services a diminué, passant de 85 % à 78 % du niveau observé aux États-Unis au cours de la même période. En outre, la part des industries à forte intensité de connaissances (postes et télécommunications, services financiers, assurance et activités commerciales) ne représente que 16.5 % de la valeur ajoutée, chiffre nettement inférieur à celui du Royaume-Uni (22.5 %) et des États-Unis (24.3 %). Par ailleurs, la part des services dans la R-D des entreprises japonaises est la plus faible de la zone OCDE (graphique 5.9).

Graphique 5.8. **Comparaison de la productivité des activités de service japonaises**

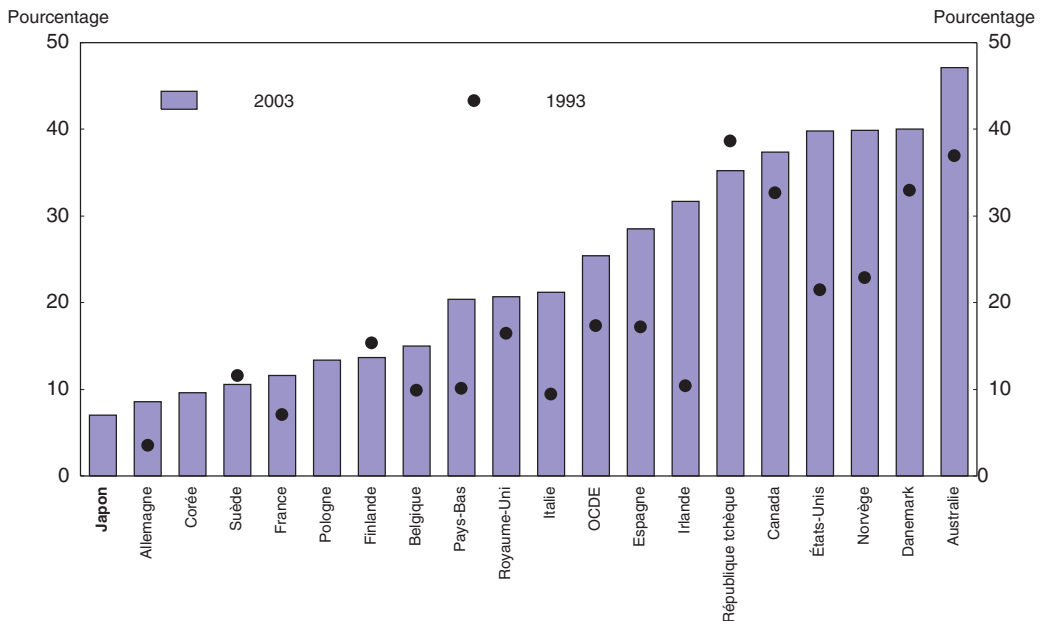
États-Unis = 100, taux de change à PPA



Source : OCDE, base de données STAN et base de données des Perspectives économiques n° 78.

Graphique 5.9. **Part du secteur des services dans la R-D des entreprises**

2003¹



1. Ou données connues les plus récentes. Voir la source pour plus de précisions.

Source : OCDE, *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, 2005.

Initiatives récentes des autorités pour renforcer le système national d'innovation

Les faiblesses décrites plus haut ont limité l'effet positif de l'expansion des activités de R-D au cours des années 90. De ce fait, l'accroissement des ressources consacrées à l'innovation n'a pas permis de compenser le ralentissement des gains de productivité observé pendant la décennie de stagnation économique. Le gouvernement encourage l'innovation par ses dépenses de R-D, qui représentent un quart des dépenses totales de R-D, et par des mesures destinées à stimuler l'activité d'innovation dans le secteur privé. La présente section examine les activités du Conseil de la politique scientifique et technologique et la Stratégie de promotion des nouvelles industries.

Le Conseil de la politique scientifique et technologique et le troisième Plan cadre

Le Conseil de la politique scientifique et technologique a été créé en 2001 pour formuler et coordonner les politiques gouvernementales dans ce domaine. Il est présidé par le Premier ministre¹⁷ et dispose d'un secrétariat au sein du Service du gouvernement¹⁸. Les principales activités du Conseil consistent à définir le Plan cadre pour la politique scientifique et technologique (voir plus loin) et à évaluer les politiques d'innovation de chacun des ministères, principalement en examinant leurs projets de budget. Les nouveaux projets d'un budget de plus de 100 millions de yens (0.8 million de dollars) et les projets en cours de plus de 1 milliard de yens (8.5 millions de dollars) sont classés en quatre groupes en fonction des priorités définies par le Conseil (suivant le système « SABC », dans lequel S correspond aux projets les plus prioritaires et C aux projets les moins prioritaires). Durant l'exercice 2006, 900 milliards de yens (7.6 milliards de dollars) – soit environ un quart des demandes de crédit totales au titre des activités scientifiques et technologiques – ont fait l'objet de ce type d'évaluation avant la mise au point définitive du budget. Le Conseil a réussi à modifier quelque peu la composition des dépenses dans le domaine scientifique et technologique; les budgets des projets de catégorie S, A, B et C ont respectivement varié de +16 %, +12 %, -3 % et -30 % en 2005 par rapport à l'exercice 2004. En revanche, la répartition du budget scientifique et technologique entre les ministères n'a pratiquement pas changé (moins de 1 point) entre l'exercice 2001 et l'exercice 2004 (tableau 5.1).

Malgré la contribution importante de la politique scientifique et technologique à la croissance économique, l'activité du Conseil s'est limitée jusqu'à présent dans une large mesure à des questions strictement scientifiques. Il n'a guère accordé d'attention aux effets économiques de l'innovation et aux conditions cadres nécessaires pour soutenir cette activité, en particulier dans le secteur des services. Par exemple, les groupes d'experts qui se sont réunis jusqu'ici n'ont guère mis l'accent sur l'impact global de l'innovation sur la croissance économique ou sa relation avec les politiques économiques, en raison notamment du très petit nombre d'économistes qui participent à ces groupes. En outre, le Conseil devrait avoir plus de pouvoirs pour l'amélioration des conditions cadres de l'innovation. Par exemple, ses recommandations spécifiques en vue de l'amélioration du système de R-D, notamment au moyen de mesures destinées à développer les sociétés de capital risque dans le domaine de la R-D et à accroître la mobilité des chercheurs, n'ont pas été pleinement appliquées par les ministères. Depuis quelque temps, le Conseil paraît néanmoins jouer un rôle plus actif sur le plan de la politique économique. Par exemple, il a formulé dans sa « stratégie globale en faveur de l'innovation » (juin 2006) des recommandations précises visant à améliorer le système de R-D, notamment en ce qui concerne une coopération plus étroite entre l'industrie et l'université.

Tableau 5.1. Le système national de recherche scientifique et technologique

	Nombre d'instituts nationaux de recherche	Nombre d'organismes administratifs indépendants	Budget de la science et de la technologie pour l'exercice 2004		
	Exercice 2005	Exercice 2005	Milliards de yens	Part du total	Variation de la part depuis l'exercice 2001
Diète	0	0	1.0	0.0	0.0
Secrétariat du gouvernement	0	0	63.2	1.8	-0.5
Service du gouvernement	1	0	10.0	0.3	0.1
Agence des politiques nationales	1	0	2.2	0.1	0.0
Agence pour la défense	1	0	185.5	5.1	0.8
Ministère de l'Intérieur et des Communications	0	3	80.1	2.2	-0.2
Ministère de la Justice	1	0	2.2	0.1	0.0
Ministère des Affaires étrangères	0	0	10.3	0.3	0.0
Ministère des Finances	1	1	1.5	0.0	-0.1
Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie	4	15	2 284.0 ¹	63.3	-0.5
(88 établissements universitaires)	..	..	(1 040.6)	..	..
Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale	9	5	129.0	3.6	0.0
Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches	1	8	119.0	3.3	-0.2
Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie	0	9	605.3	16.8	0.6
Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports	5	9	83.7	2.3	0.0
Ministère de l'Environnement	2	1	31.2	0.9	0.0
Total	26	51	3 608.4	100.0	0.0

1. Y compris le budget des établissements universitaires nationaux.

Source : MEXT, 2002 et 2005a.

Le gouvernement a mis en œuvre deux plans cadres pour la science et la technologie, couvrant les périodes 1996-2001 et 2001-06. Le deuxième plan a mis l'accent sur la recherche fondamentale, sur une plus étroite coopération entre l'industrie, les milieux universitaires et le secteur public, et sur des réformes systémiques consistant par exemple à développer le système de mise en concurrence pour l'octroi de subventions. Par ailleurs, il a identifié quatre domaines prioritaires : i) les sciences de la vie, ii) les technologies de l'information, iii) l'environnement et iv) les nanotechnologies et les matériaux. Alors que l'objectif concernant les dépenses publiques totales (y compris celles des collectivités locales) au titre de la politique scientifique et technologique a été porté de 17 000 milliards de yens pour le premier plan cadre à 24 000 milliards de yens, la conjoncture économique moins favorable que prévu a limité les dépenses à 21 000 milliards de yens. Néanmoins, les dépenses publiques de R-D sont passées de 0.7 % du PIB pendant le premier plan à 0.8 % pendant le second. D'autres objectifs chiffrés, comme l'objectif de « 30 lauréats du prix Nobel en 50 ans » ont également été inscrits dans le deuxième plan. La part du budget allouée aux quatre domaines prioritaires est passée de 38 % à 46 % et la part des subventions soumises à la concurrence a progressé de 8 % à 13 % entre l'exercice 2001 et l'exercice 2005.

Le gouvernement a annoncé en mars 2006 le troisième plan cadre pour la science et la technologie pour la période 2006-10, formulé par le Conseil de la politique scientifique et technologique (voir l'encadré 5.3). Ce plan souligne la nécessité de mettre sur pied une

Encadré 5.3. Le troisième plan cadre pour la science et la technologie

Principes fondamentaux

- Promouvoir les activités scientifiques et technologiques soutenues par l'opinion publique et bénéfiques pour la collectivité.
- Favoriser la mise en valeur des ressources humaines et un environnement concurrentiel dans le domaine de la recherche.
- Viser six objectifs : i) réaliser de grandes découvertes et inventions, ii) dépasser les frontières scientifiques et technologiques, iii) assurer un juste équilibre entre impératifs environnementaux et impératifs économiques, iv) stimuler l'innovation en établissant des conditions économiques adéquates, v) promouvoir une vie saine et active pour tous les citoyens et vi) faire du Japon la nation la plus sûre du monde.
- Porter les dépenses publiques totales de R-D à 25 000 milliards de yens en cinq ans (1 % du PIB par an, soit un chiffre largement supérieur à la moyenne de 0.7 % enregistrée sur la période 2001-03), tout en tenant compte de la situation budgétaire dans la fixation des budgets annuels.

Fixation de priorités stratégiques

- Les efforts de hiérarchisation des priorités déployés pendant le deuxième plan cadre doivent être renforcés par une meilleure sélection et une plus grande concentration des investissements dans les principaux domaines suivants :
 - i) La recherche fondamentale, y compris dans les domaines non prioritaires ;
 - ii) Les quatre domaines prioritaires déjà identifiés dans le deuxième plan – sciences de la vie, technologies de l'information, environnement, nanotechnologies et matériaux – qui correspondent à des enjeux nationaux très importants ;
 - iii) Quatre domaines de promotion – énergie, industries manufacturières, infrastructure sociale et exploration spatiale et océanique – qui revêtent un caractère fondamental pour le Japon.
- Le Conseil de la politique scientifique et technologique formulera une stratégie pour chacun des domaines prioritaires et des domaines de promotion sur la base de critères comme la recherche scientifique, l'impact économique et social, les comparaisons internationales et les risques d'investissement.
- Le Conseil de la politique scientifique et technologique a choisi des priorités stratégiques scientifiques et technologiques qui feront l'objet d'investissements massifs pendant le troisième Plan cadre.
- Parmi les priorités stratégiques, le Conseil a identifié des « technologies essentielles au niveau national », comme les superordinateurs de prochaine génération et les systèmes de transports spatiaux, qui bénéficieront d'investissements massifs.

Réforme systémique du secteur scientifique et technologique

- Promouvoir la mise en valeur des ressources humaines par une évaluation et un recrutement équitables et transparents des chercheurs. Offrir davantage de possibilités, grâce à des aides financières et d'autres mesures de soutien, et de meilleures conditions de travail aux chercheurs qui sont jeunes, de sexe féminin, étrangers ou âgés. Porter de 11 à 25 % la proportion de femmes parmi les chercheurs.
- Favoriser la mobilité des chercheurs en ayant davantage recours à des contrats à durée déterminée et à des évaluations des performances dans les universités et les instituts de recherche publics. Demander aux jeunes chercheurs de changer d'employeur au moins une

Encadré 5.3. Le troisième plan cadre pour la science et la technologie (suite)

fois après avoir obtenu leur diplôme, avant d'avoir un poste permanent. Publier des informations sur la proportion de chercheurs qui travaillent dans l'université dont ils sont diplômés.

- Renforcer le rôle des universités et des instituts de recherche dans la mise en valeur des ressources humaines, en partie grâce à des programmes de stages de longue durée en coopération avec l'industrie. Accroître les aides en faveur des établissements secondaires de deuxième cycle qui donnent la priorité aux sciences et aux mathématiques.
- Recourir davantage au financement concurrentiel de la recherche, sur la base d'une meilleure évaluation des programmes. Accroître sensiblement la part de la recherche financée par le secteur privé qui est réalisée dans les universités en renforçant les liens entre l'industrie, les universités et le secteur public grâce à un plus large soutien aux organismes de transfert technologique, à la création d'entreprises en milieu universitaire et à d'autres mesures.
- Renforcer les liens internationaux grâce à une plus large participation à l'établissement de normes internationales, par exemple dans le cadre de l'Organisation internationale de normalisation. Allonger la durée pendant laquelle des chercheurs étrangers peuvent rester au Japon et assouplir les règles de délivrance des permis de séjour permanents.

Rôle du Conseil de la politique scientifique et technologique

- Renforcer la fonction de coordination du Conseil grâce à l'établissement de liens plus étroits avec d'autres conseils gouvernementaux. Établir des priorités de dépenses plus strictes en recourant à de meilleures méthodes d'évaluation. Accélérer la réforme des organismes administratifs indépendants et notamment des universités, grâce à un suivi plus étroit de leurs activités.
- Promouvoir le développement de la science et de la technologie en participant activement à l'élaboration des politiques dans d'autres domaines.

économie du savoir compte tenu de l'intensification de la concurrence mondiale, en particulier avec des pays asiatiques comme la Chine et la Corée. Il comprend un certain nombre de réformes systémiques positives, consistant par exemple à encourager la mise en valeur des ressources humaines, à favoriser la mobilité des chercheurs, à développer le rôle des universités, à intensifier la concurrence dans le financement de la recherche et à renforcer les liens internationaux.

En dépit de nombreux éléments positifs, une série d'améliorations seraient possibles. *Premièrement*, il faudrait s'attacher davantage à accroître l'efficacité des dépenses de R-D qu'à vouloir atteindre un niveau déterminé de dépenses au risque de gaspiller les fonds. L'expérience montre que des objectifs de dépenses pour les travaux publics, par exemple en ce qui concerne le réseau routier et les aéroports, ont conduit à des investissements inefficients et ont contribué à l'augmentation rapide de la dette publique. En outre, l'ampleur de l'augmentation prévue, de 21 000 milliards de yens pour le deuxième plan à 25 000 milliards de yens pour le troisième, est considérable compte tenu des restrictions de dépenses nécessaires pour réduire le déficit budgétaire. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, les dépenses publiques de R-D en pourcentage du PIB sont déjà proches de la moyenne de l'OCDE (graphique 5.3), et il serait tout à fait possible d'en améliorer l'efficacité. Un objectif de dépenses généreux à moyen terme risque d'encourager des dépenses inefficaces.

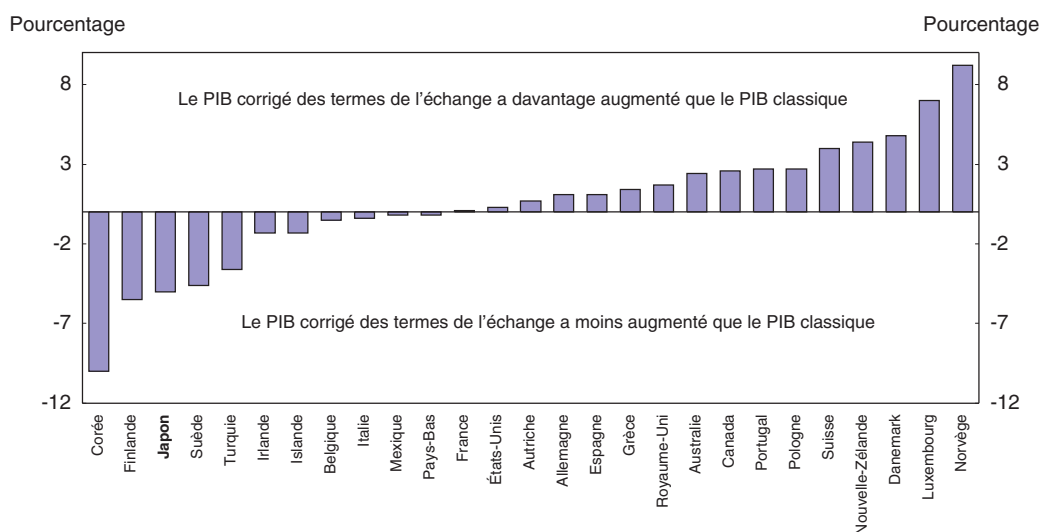
Comme c'est le cas pour toutes les dépenses publiques, il faut veiller à l'efficacité des investissements dans la R-D. *Deuxièmement*, le troisième plan consacre la moitié des ressources à un nombre limité de domaines prioritaires, approche qui est retenue dans de nombreux pays (OCDE, 2006b). L'objectif du gouvernement est d'influencer les activités de recherche des universités et des instituts de recherche publics, qui sont de plus en plus indépendants. Cependant, accorder trop d'importance aux domaines prioritaires risque de se solder par des échecs des politiques publiques et par des distorsions. En outre, trop mettre l'accent sur un certain nombre de produits phares risque aussi de provoquer une détérioration des termes de l'échange (sur la base des prix à l'exportation), étant donné que d'autres pays accroissent leur production dans les mêmes domaines. Les termes de l'échange du Japon se sont sensiblement détériorés ces dernières années en raison d'une dépendance excessive à l'égard des TIC, ce qui donne à penser qu'il est utile de diversifier la R-D (graphique 5.10). Les dépenses publiques de R-D devraient être davantage axées sur les domaines qui ont d'importantes retombées externes positives. *Troisièmement*, il faudrait accorder plus de poids, dans la répartition des financements publics de la R-D, au secteur des services, qui représente environ 60 % du PIB. *Quatrièmement*, bien que le plan souligne la nécessité d'améliorer les conditions cadres pour encourager l'innovation et recommande une plus grande interaction entre la politique scientifique et technologique et la politique économique, les recommandations spécifiques se limitent encore au domaine de la science et de la technologie¹⁹. Mais depuis quelque temps, comme on l'a indiqué précédemment, les autorités se sont efforcées d'améliorer le système de R-D en agissant sur les conditions cadres.

La Stratégie de promotion des nouvelles industries

Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, qui est à l'origine d'un sixième des dépenses publiques de R-D, s'efforce également de promouvoir l'innovation,

Graphique 5.10. **Influence des termes de l'échange sur le revenu**

Écart total cumulatif entre le PIB corrigé des termes de l'échange et le PIB classique entre 1990 et 2004¹



1. Avec le PIB corrigé des termes de l'échange, les exportations sont corrigées du déflateur des prix à l'importation. PIB corrigé des termes de l'échange = $TDDV + XGSV * (PXGS/PMGS) - MGSV$ où TDDV est la demande intérieure en termes réels, XGSV et MGSV sont les exportations et les importations en volume et PXGS et PMGS sont les déflateurs des exportations et des importations.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 79.

principalement dans le secteur industriel. En 2004, il a élaboré une Stratégie de promotion des nouvelles industries, qui définit sept domaines prioritaires – piles à combustible, numérique grand public, robotique, logiciels, santé/bien-être, environnement/énergie et services professionnels – pour soutenir l'économie japonaise au cours des 20 à 30 prochaines années. Après consultation des spécialistes et du secteur des entreprises, ces branches d'activité ont été sélectionnées par le gouvernement en raison de leurs vastes retombées, qui vont des matières premières aux produits finis, des petites et moyennes entreprises aux grandes entreprises et des zones rurales aux grandes villes²⁰. Elles ont aussi été choisies parce que les mécanismes du marché ont été jugés insuffisants pour assurer leur développement et qu'un effort conjoint public/privé apparaît nécessaire. Les mesures en faveur de ces branches d'activité consistent à accroître les dépenses de R-D, à renforcer la concurrence (soins de santé) et à mettre en place des cadres réglementaires (robotique). La Stratégie met l'accent sur les processus d'innovation traditionnels fondés sur une interaction entre les réseaux de producteurs de sous-ensembles et de matériaux et encourage le développement de ces réseaux. Enfin, elle établit des « feuilles de route technologiques » dans 20 domaines pour la période 2005-30. L'importance des réseaux mondiaux est examinée dans le contexte de la production modulaire, qui semble devoir occuper une position prédominante dans le système de production pendant les phases ultérieures du développement technologique.

La Stratégie de promotion des nouvelles industries soulève un certain nombre de questions du point de vue de son impact sur l'innovation. *Premièrement*, comme dans le cadre du troisième plan cadre pour la science et la technologie, le choix de sept secteurs prioritaires crée un risque de défaillance de l'État et de distorsions. Si les autorités mettent l'accent sur la réforme de la réglementation pour promouvoir la concurrence, son impact sera certainement positif. Cependant, les efforts devraient s'étendre à un champ plus vaste. *Deuxièmement*, compte tenu de la rapidité du changement technologique, des feuilles de route couvrant une période pouvant aller jusqu'à 25 ans ne seront probablement pas très utiles. *Troisièmement*, s'il est vrai que l'innovation est souvent encouragée par la concentration géographique de différents acteurs, il faudrait éviter de mélanger les mesures nationales en faveur de l'innovation et les mesures en faveur d'un développement régional équilibré. *Quatrièmement*, l'accent qui est mis sur la fourniture de sous-ensembles et de matériaux aux industries nationales se justifie moins dans une économie mondialisée.

Politiques destinées à améliorer le système national d'innovation

Il faut recourir à une approche globale pour transformer le système d'innovation japonais et pour l'aligner sur les meilleures pratiques observées dans la zone de l'OCDE. Étant donné que le cœur du problème tient au caractère relativement fermé et autonome du système d'innovation et à la faiblesse du secteur des services, la réforme devrait être articulée autour de politiques cadres destinées à ouvrir les systèmes de recherche et à améliorer l'affectation des ressources. Les mesures propres à accélérer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale sont examinées au chapitre 6.

Des politiques cadres destinées à soutenir les activités d'innovation

La présente section examine quatre grandes priorités des politiques publiques : i) renforcer l'investissement en capital-risque, ii) favoriser la mobilité des travailleurs, iii) rendre plus efficace la réglementation des marchés de produits et la politique de la concurrence et iv) améliorer le système de droits de propriété intellectuelle.

Renforcer l'investissement en capital-risque

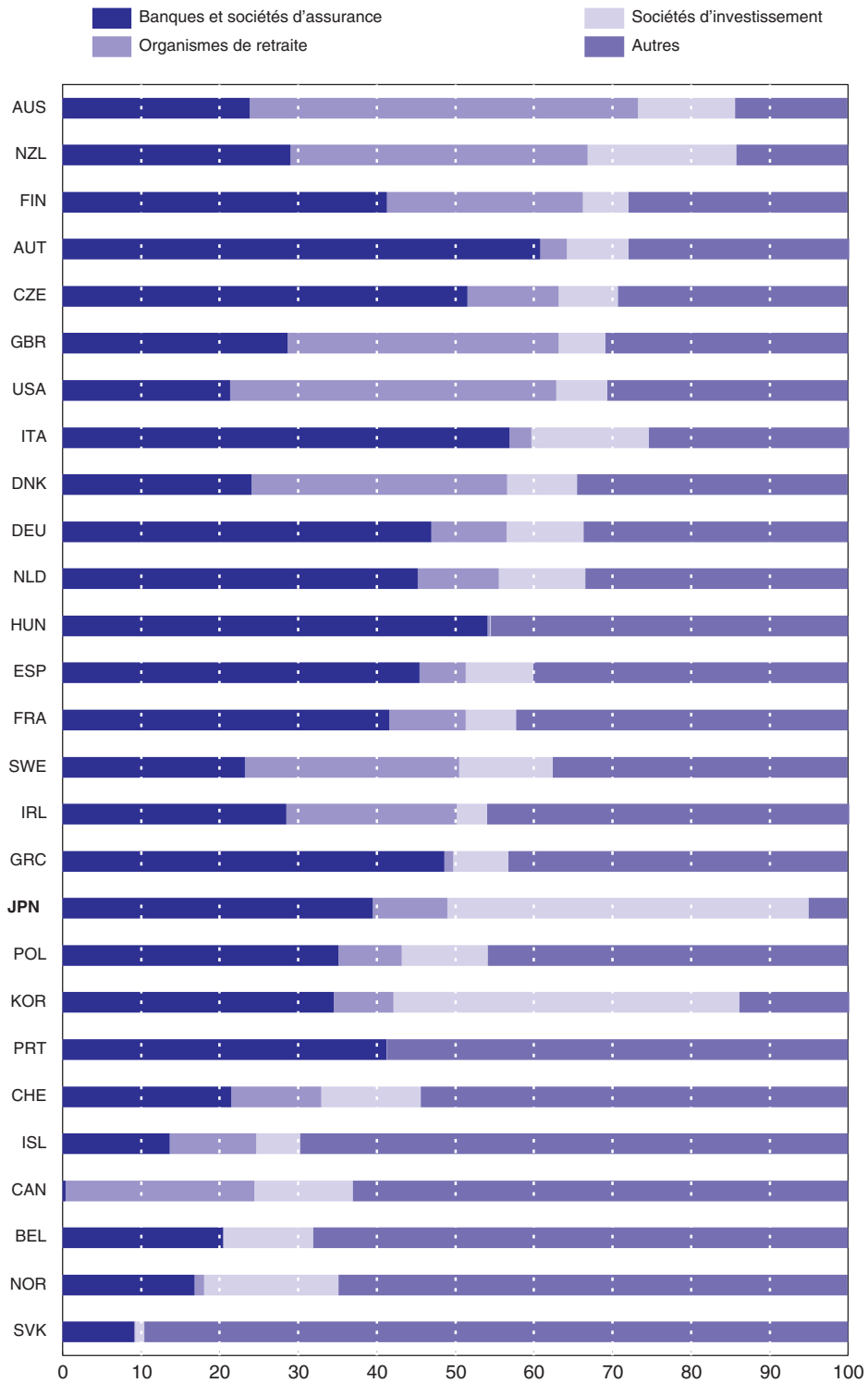
Le capital-risque joue un rôle de plus en plus grand pour la promotion de l'innovation dans beaucoup de pays de l'OCDE. Or, au Japon, l'investissement en capital-risque a stagné au cours de la dernière décennie à un niveau très bas, de l'ordre de 0.05 % du PIB, et son volume total est tombé d'un maximum de 1 000 milliards de yens (0.2 % du PIB) en 2002 à 860 milliards en 2005 (Venture Enterprise Center, 2005). Cette situation tient à plusieurs facteurs. *Premièrement*, les ménages ne sont guère attirés par le risque, comme en témoigne le fait que la part de leurs actifs représentée par des comptes d'épargne est plus de deux fois plus élevée que dans les autres grands pays, alors que la part des actifs à risque est beaucoup plus faible. *Deuxièmement*, les entreprises dépendent très largement de financements indirects. *Troisièmement*, la part des investissements des fonds de pension, dont les décisions s'inscrivent dans une logique à long terme, ne représente que 4 % de l'investissement total, contre 40 % aux États-Unis et au Royaume-Uni (graphique 5.11). La différence tient à la réglementation applicable aux placements des fonds de pension, notamment la règle 5-3-3-2 qui était en vigueur jusqu'en 1997²¹. En conséquence, les placements des fonds de pension n'ont guère évolué jusqu'à la fin des années 90. *Quatrièmement*, le rôle des universités dans ce secteur a été limité, ainsi qu'on le verra plus loin.

Par ailleurs, de nombreux fonds de capital-risque sont des filiales d'établissements financiers qui manquent de compétences pour le suivi et le soutien de sociétés innovantes et sont relativement peu enclins à prendre des risques (Takahashi, 2006, EPA, 1999). En conséquence, l'activité des organismes de capital-risque dans les technologies de pointe est limitée. De fait, l'investissement en capital-risque dans les domaines de haute technologie, comme les TIC et la santé/biotechnologie, ne représente que 23 % du total, contre une moyenne OCDE de près de 50 %. En revanche, les industries traditionnelles du secteur manufacturier ont attiré davantage d'investissements en capital-risque (OCDE, 2005j et JASMEC, 2002). Par ailleurs, l'investissement en capital-risque au Japon se concentre dans les technologies relativement éprouvées, encore que la part des entreprises développant de nouvelles technologies ait quelque peu augmenté ces dernières années. En outre, les sociétés de capital-risque japonaises participent relativement peu à la gestion des entreprises dans lesquelles elles investissent (JASMEC, 2002 et EPA, 1999). Cela tient au fait que le montant moyen des investissements en capital-risque au Japon ne représente qu'environ 3 % de ceux des États-Unis et environ un tiers de ceux des pays européens.

Certaines réformes ont été mises en œuvre ces dernières années dans le but d'encourager l'investissement en capital-risque. *Premièrement*, le financement des sociétés de capital-risque a été facilité par la création de seconds marchés d'actions, comme MOTHERS à Tokyo et HERCULES à Osaka, ainsi que par l'assouplissement des règles de cotation (JASDAQ). Plus de 100 introductions ont eu lieu sur ces trois marchés chaque année depuis 2000, ce qui a contribué à renforcer leur capitalisation totale, qui est passée de 8 000 milliards de yens en 2002 à 20 000 milliards (4 % du PIB) en 2005. *Deuxièmement*, la modification du statut des universités en 2004 a encouragé la création d'entreprises en milieu universitaire. *Troisièmement*, les avantages fiscaux en faveur des investissements en capital-risque ont été renforcés²², tandis que le montant minimum de l'apport de capital nécessaire pour créer une entreprise a été abaissé.

Cependant, un vaste programme doit être mis en œuvre pour transformer les pratiques des entreprises afin d'encourager la prise de risque dans le contexte des

Graphique 5.11. Sources de capital-risque
1999-2001¹



1. Les pays sont classés en fonction du total pour les banques, sociétés d'assurance et organismes de retraite.
Source : OCDE (2006b), Réformes économiques : Objectif croissance.

nouvelles technologies. Le système traditionnel de financement indirect massif, centré sur la banque principale et les groupes d'entreprises (*keiretsu*) détenant d'importantes participations croisées, a encouragé l'investissement à long terme, mais pas la prise de risque. Par ailleurs, l'augmentation de la part des prêts des établissements financiers publics a peut-être empêché la sortie des entreprises les moins compétitives tout en freinant le développement du marché du capital-risque. Le gouvernement devrait donc réduire les prêts consentis par les établissements financiers publics et poursuivre la privatisation de Japan Post (voir le chapitre 2). De fait, les crédits accordés par les établissements financiers publics sont passés de moins de 15 % du crédit bancaire total au début des années 90 à environ 20 % ces dernières années (graphique 2.3). Par ailleurs, le gouvernement devrait encourager l'investissement en capital-risque en réduisant les impôts sur les plus-values, qui sont relativement élevés pour les particuliers et les sociétés par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006b). Cette situation dissuade les particuliers d'engager leur épargne dans des fonds de capital-risque et n'incite pas les entreprises à s'engager dans des activités à haut risque. S'agissant du rôle direct de l'État, les programmes de promotion de l'investissement en capital-risque devraient viser à mobiliser et à diversifier les sources privées de capital-risque et à faire en sorte que les petites entreprises soient moins tributaires des garanties de crédit et des financements publics (OCDE, 2006b). Par ailleurs, les universités devraient contribuer davantage à stimuler l'investissement en capital-risque en veillant à une meilleure adéquation de leurs activités de R-D et aux besoins des entreprises (voir plus loin).

Politiques destinées à favoriser la mobilité des chercheurs et des travailleurs

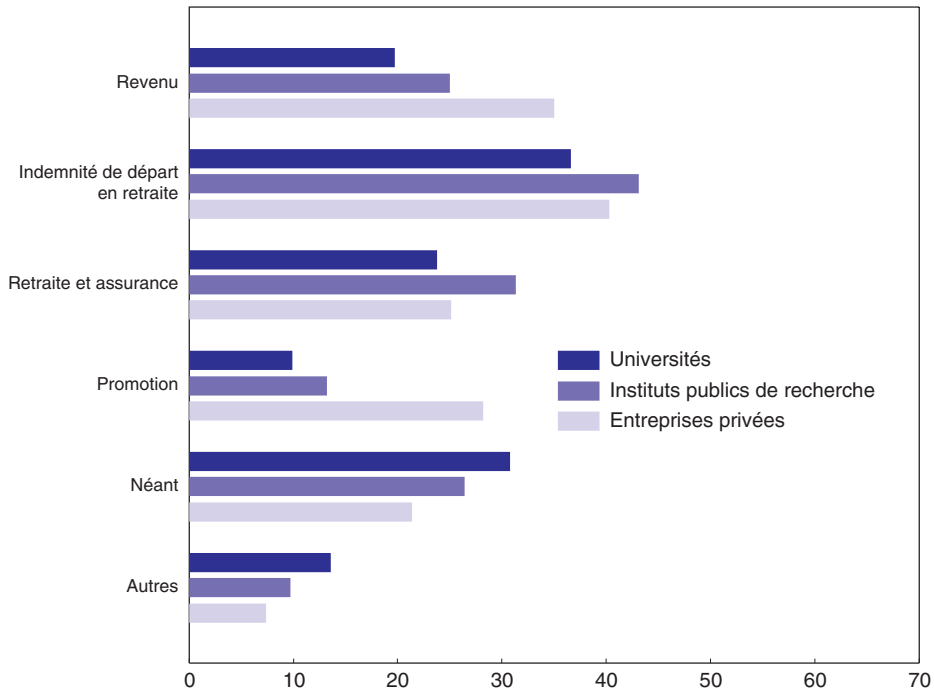
Le manque de mobilité des chercheurs est l'une de principales faiblesses du système d'innovation au Japon, en partie parce qu'il limite les possibilités d'interaction entre les instituts de recherche relevant du secteur public, du secteur des entreprises et de l'enseignement supérieur. Dans le cadre d'une enquête officielle, les directeurs de recherche ont indiqué qu'une plus grande mobilité des chercheurs soulèverait un certain nombre de problèmes, notamment la perte de technologie et de personnel compétent, ainsi que des difficultés pour accumuler du savoir-faire et établir des plans à long terme (graphique 5.12). Dans la pratique, les chercheurs sont en fait attachés à leurs instituts (graphique 5.5) en vertu d'un certain nombre de pratiques en matière d'emploi. Plus de 40 % des chercheurs ont indiqué que les prestations de retraite étaient le principal facteur qui les dissuadait de changer d'organisme (graphique 5.12, partie B). Bien qu'elles ne soient pas tenues d'offrir une indemnité de retraite, presque toutes les entreprises versent une indemnité forfaitaire qui augmente progressivement en fonction de l'ancienneté dans l'emploi²³. Par ailleurs, les régimes de retraite ne favorisent pas la mobilité car les droits à pension ne sont pas transférables et une assez longue ancienneté est nécessaire pour pouvoir bénéficier de prestations²⁴. Pour les chercheurs du secteur privé, les inconvénients en termes de promotion et de revenu sont relativement importants, ce qui donne à penser que la rémunération et la promotion à l'ancienneté jouent encore un rôle déterminant.

Le gouvernement s'efforce d'accroître la mobilité des chercheurs i) en restructurant le système national de retraite afin de faciliter le transfert des droits, ii) en incitant les établissements à mettre en place des systèmes de gestion et d'évaluation des ressources humaines qui soient équitables et transparents et iii) en fournissant des informations sur les possibilités d'emploi. La proportion d'instituts de recherche nationaux publiant des avis de vacance de poste externes est passée de 69 % en 2001 à 81 % en 2003. En revanche, la

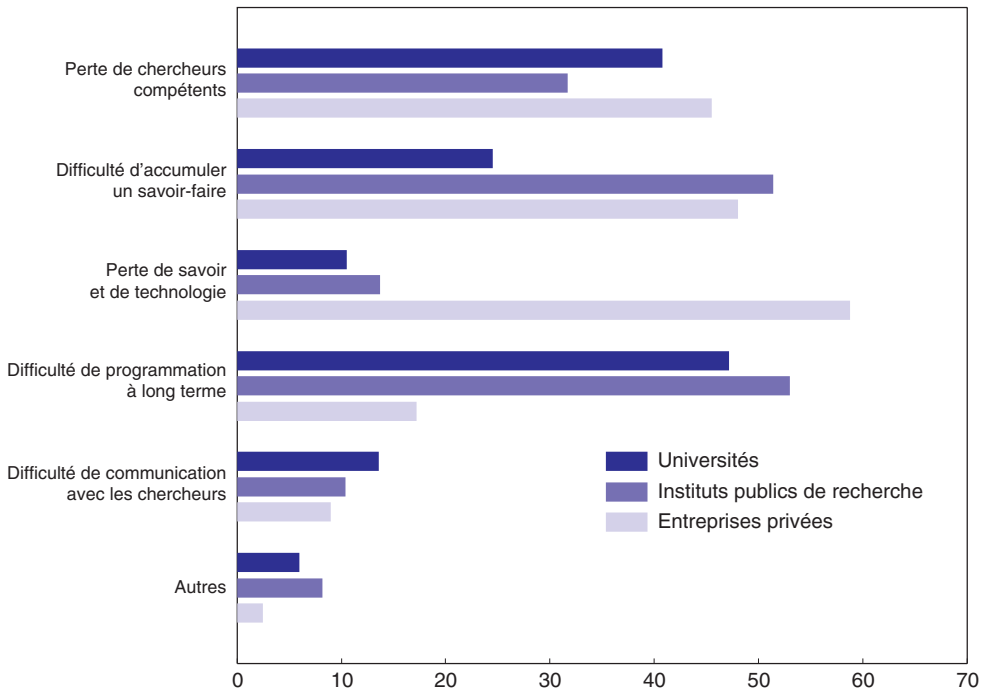
Graphique 5.12. Raisons expliquant la faible mobilité des chercheurs

Pourcentage

A. Inconvénients d'un changement (réponses des chercheurs)



B. Inconvénients d'une plus forte mobilité des chercheurs (réponses des responsables des recherches)



Source : Institut national de la politique de la science et de la technologie (NISTEP) et Mitsubishi Research Institute (2005).

proportion est nettement plus faible dans les universités, où ce qui crée un problème d'« endogamie ». Afin d'accroître sensiblement la mobilité des chercheurs, le gouvernement devrait encourager les contrats à durée déterminée dans les universités et dans les instituts de recherche publics²⁵ et la mise en place d'un système de rémunération en fonction des performances dans le secteur privé.

Outre le manque de mobilité des chercheurs, la stricte protection de l'emploi n'incite pas à innover, puisque pour tirer pleinement avantage de technologies qui permettent d'abaisser les coûts, il faut souvent réduire les effectifs ou requalifier des postes²⁶. La protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers est supérieure au Japon au niveau médian pour les pays de l'OCDE (voir le chapitre 4). C'est ainsi que des pratiques d'emploi qui limitent les possibilités de réorganisation ont réduit les gains de productivité engendrés par les investissements dans les TIC (Motohashi, 2005).

Améliorer la réglementation des marchés de produits et la politique de la concurrence²⁷

Les gains de productivité résultant de la diffusion des technologies existantes dans les secteurs en retard peuvent être tout aussi importants que ceux qu'engendre l'introduction de nouvelles technologies. Une concurrence plus soutenue est l'un des principaux facteurs qui permettent de promouvoir la diffusion des technologies. Bien que certains progrès aient été accomplis en ce qui concerne la révision du cadre réglementaire japonais ces dernières années, de nouveaux efforts de réforme, reposant sur les principes suivants, sont indispensables à cet égard. *Premièrement*, le cadre réglementaire devrait être revu et réformé en permanence en fonction de l'évolution des technologies et d'autres facteurs. Par exemple, à mesure que la distinction entre les services traditionnels de radiodiffusion et les services de télécommunication s'estompe, la réglementation devrait être revue de manière à faciliter la commercialisation de nouvelles idées. Les nouvelles activités se heurtent souvent à des obstacles réglementaires à leur commercialisation du fait de la résistance des producteurs en place, des consommateurs et des autorités. En particulier, les secteurs des soins de santé et des soins aux personnes, de l'éducation, de la sûreté et de la sécurité, identifiés comme des exemples de services susceptibles de mettre à profit les TIC (OCDE, 2005c), se heurtent souvent à ce type d'obstacles.

Au Japon, les conflits apparaissent le plus souvent dans le domaine de la santé et du bien-être, où la création de nouveaux services est souvent retardée pour des raisons de sécurité²⁸. Le Japon mène des activités de R-D relativement intenses dans le domaine des produits pharmaceutiques, comme en témoigne le nombre de chercheurs et d'articles publiés. Cependant, la réglementation concernant la mise au point et l'homologation des nouveaux médicaments est plus rigoureuse au Japon que dans aucun autre des cinq grands pays, si bien que les résultats de la R-D ne peuvent pas être exploités rapidement au profit de la collectivité (Bureau de recherche de l'industrie pharmaceutique, 2005b). Les nouveaux médicaments dont la vente est autorisée sont moins nombreux au Japon que dans les autres pays de l'OCDE et les délais de mise sur le marché des nouveaux médicaments dépassent de plus de deux ans ceux qui sont appliqués aux États-Unis et au Royaume-Uni²⁹. On peut également citer comme exemples importants les restrictions à la commercialisation des médicaments en vente libre dans les magasins de proximité, qui a été limitée pour des raisons de sécurité, ainsi que la règle empêchant la prestation combinée de services médicaux assurés et non assurés³⁰. En résumé, pour tirer le meilleur parti possible de l'innovation, il faudrait réformer rapidement la réglementation et les normes en faisant preuve d'une véritable volonté politique.

Deuxièmement, l'initiative concernant les zones spéciales pour la réforme structurelle, lancée en 2003, devrait être mise à profit pour faire avancer la réforme de la réglementation à l'échelle nationale. L'approche des zones spéciales permet à des régions géographiquement limitées de servir de terrain d'expérimentation pour la mise en œuvre de réformes qui sont bloquées au niveau national (voir les *Études économiques de l'OCDE, Japon, 2005*). En novembre 2005, 547 propositions de réforme de la réglementation avaient été acceptées. Sur ce total, 206 ont été expérimentées dans 709 zones spéciales, tandis que les 341 autres ont été appliquées d'emblée à l'échelle nationale (tableau 5.2). La décision d'étendre les réformes des zones spéciales au reste du pays s'appuie sur des recommandations du « Comité d'évaluation ». Jusqu'ici, 78 réformes sur 206 ont été évaluées et 64 ont été acceptées au niveau national. Cependant, il est encore trop tôt pour évaluer le succès de cette initiative, qui se heurte à un certain nombre d'obstacles. *Premièrement*, des intérêts particuliers peuvent freiner la mise en œuvre de réformes fondamentales dans les zones spéciales. Par exemple, bien que la gestion des hôpitaux par des entreprises ait été autorisée en 2004 dans les zones spéciales pour les traitements de pointe non assurés, cette disposition n'a guère été appliquée en raison d'autres contraintes réglementaires. *Deuxièmement*, on court le risque de retarder l'extension des réformes à l'échelle nationale. Les réformes autorisées dans les zones spéciales devraient être appliquées à l'échelle nationale dans un délai assez bref, en évitant de trop longues périodes d'évaluation. *Troisièmement*, l'initiative concernant les zones spéciales pourrait ne pas déboucher sur des réformes réglementaires suffisantes à l'échelle nationale en étant contaminée par des considérations de développement régional. De fait, le même secrétaire général est responsable à la fois de l'initiative des zones spéciales et de la politique de développement régional. Afin de préserver l'orientation nationale de la réforme réglementaire, il faudrait renforcer les liens organisationnels entre le service chargé des zones spéciales et celui chargé de la réforme de la réglementation.

Tableau 5.2. **Propositions de réformes acceptées à l'échelle nationale dans le cadre de l'Initiative pour les zones spéciales**

Ministère ou agence	Acceptées dans les zones spéciales	Acceptées au niveau national	Total
Commission pour la sécurité publique	4	3	7
Autorité nationale pour le personnel	3	0	3
Agence pour les services financiers	2	11	13
Ministère de l'Intérieur et des Communications	12	40	52
Ministère de la Justice	15	20	35
Ministère des Affaires étrangères	2	9	11
Ministère des Finances	7	18	25
Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie	35	33	68
Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale	35	86	121
Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches	10	13	23
Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie	52	46	98
Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports	19	53	72
Ministère de l'Environnement	9	8	17
Service du gouvernement	1	1	2
Total	206	341	547

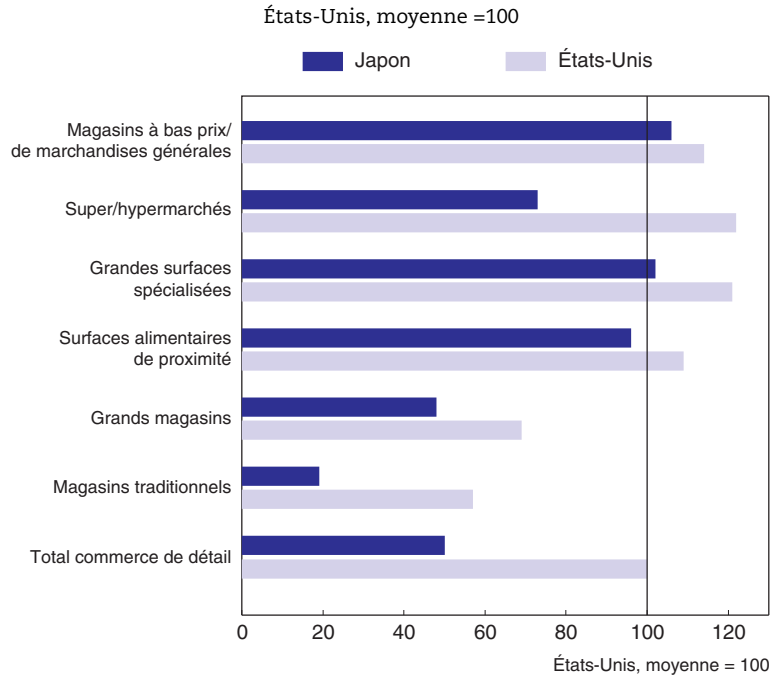
Source : Service de promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle.

Troisièmement, les prix pratiqués dans les industries de réseau, qui assurent des fonctions essentielles dans la quasi-totalité des activités économiques, demeurent élevés au Japon (voir les *Études économiques, Japon*, 2004). Le fait que le tarif d'accès à l'Internet soit l'un des plus bas de la zone OCDE donne à penser qu'un cadre réglementaire mieux adapté peut aboutir à de meilleurs résultats. Le gouvernement a engagé plusieurs réformes importantes dans les industries de réseau, comme la portabilité du numéro à partir de 2006 dans le secteur de la téléphonie mobile et l'élargissement du choix des fournisseurs d'électricité pour les ménages, cette option étant offerte dans 63 % des cas depuis 2005, contre 26 % en 2000. Ces réformes devraient faire baisser les prix grâce à une concurrence plus intense. Afin de mettre en place une réglementation qui ait un caractère anticipatif, condition nécessaire au libre jeu de la concurrence sur des marchés où de puissants opérateurs occupent une position dominante, la plupart des pays de l'OCDE ont créé des autorités de régulation sectorielles indépendantes de l'État, mais le Japon a laissé ce rôle à des ministères. La création d'autorités sectorielles de régulation indépendantes du gouvernement devrait être envisagée si la démarche actuelle ne se révèle pas suffisamment efficace. En outre, comme il a été recommandé dans de précédentes *Études économiques de l'OCDE*, un certain nombre de réformes sont nécessaires pour accroître la productivité dans les industries de réseau, notamment i) un dégroupage effectif dans le secteur de l'énergie, par le biais d'une séparation juridique ou d'une séparation de la propriété, ii) un réexamen des restrictions imposées par l'État en ce qui concerne la répartition du capital dans le secteur des télécommunications et iii) la suppression de l'obligation stricte de service universel pour les nouveaux venus dans le secteur postal, tout en assurant la fourniture du service postal universel et en empêchant l'écroulement.

Quatrièmement, il y a encore beaucoup à faire pour accroître la productivité dans le commerce de détail et la distribution. En dépit d'un assouplissement de la réglementation concernant la création de grandes surfaces, la productivité du travail dans le commerce de détail est encore deux fois plus faible au Japon qu'aux États-Unis (graphique 5.13). Cette faible productivité est due à la petite taille moyenne des magasins de détail, qui limite les possibilités d'économies d'échelle et empêche de tirer pleinement parti des nouvelles technologies et des chaînes d'approvisionnement mondiales. La petite taille des magasins de détail s'explique quant à elle par le grand nombre de magasins traditionnels « familiaux ». En outre, la productivité des magasins traditionnels japonais est nettement plus faible que celle de leurs équivalents américains, ce qui contrebalance la productivité relativement forte des magasins à prix réduits et des grandes surfaces. La petite taille moyenne des magasins japonais tient à un certain nombre de facteurs :

- i) la réglementation restrictive concernant la création de grandes surfaces ;
- ii) certains éléments du régime fiscal – notamment le faible niveau des impôts immobiliers, la lourde imposition des plus-values et l'exonération de droits de succession sur les terrains – qui ne favorisent pas la disparition des magasins familiaux ;
- iii) les garanties de crédit publiques offertes aux PME à des conditions favorables ;
- iv) le fait que les magasins traditionnels ont bénéficié de la loi sur la revitalisation des centres urbains, qui prévoit des aides financières pour la construction de parcs de stationnement et d'autres installations.

Le déclin des zones commerciales traditionnelles depuis quelques années, notamment dans les centres urbains régionaux, a beaucoup retenu l'attention des

Graphique 5.13. **Productivité du commerce de détail par type de magasin**

Source : McKinsey Global Institute (2000).

responsables politiques, de sorte que certaines réformes ont été mises en œuvre. Par exemple, bien que la réglementation concernant l'implantation des magasins vendant de l'alcool ait été supprimée en 2003, une nouvelle loi limite l'ouverture de ce type de magasin dans les zones où la concurrence est particulièrement forte. En outre, de nouvelles règles d'urbanisme concernant l'implantation de grandes surfaces en zone suburbaine seront mises en place en 2007. S'il en résulte des obstacles à la création de grandes surfaces, cela réduira les pressions concurrentielles sur les magasins existants, aux dépens des consommateurs.

Cinquièmement, il faut aussi assurer une concurrence loyale pour promouvoir l'innovation. La loi antimonopole révisée qui est entrée en vigueur en janvier 2006 présente plusieurs aspects positifs : i) elle relève le niveau des pénalités imposées en cas d'infraction à la législation³¹, ii) elle crée un programme de clémence qui assure l'immunité totale à la première entreprise qui coopère volontairement avec la Commission de la concurrence dans chaque affaire, iii) elle institue de nouvelles mesures de contrainte en cas d'enquête pénale et iv) elle améliore les procédures d'enquête et d'audition. Par ailleurs, les effectifs de la Commission de la concurrence ont été accrus de 5 % alors que des réductions budgétaires étaient imposées à d'autres services publics. Ces réformes devraient permettre à la Commission de la concurrence de jouer un rôle plus actif, tout en renforçant la menace de sanctions pénales. Il n'y a eu que 13 poursuites pénales depuis 1950 et personne n'a jamais été condamné à une peine d'emprisonnement pour infraction au droit de la concurrence. Il reste que l'on peut se demander si les sanctions, encore peu sévères par comparaison avec celles qui sont infligées dans d'autres pays³², sont suffisamment dissuasives. Ces questions sont examinées par le Groupe d'étude sur la politique de la concurrence créé au sein du Service du gouvernement en juillet 2005.

Améliorer le système de droits de propriété intellectuelle

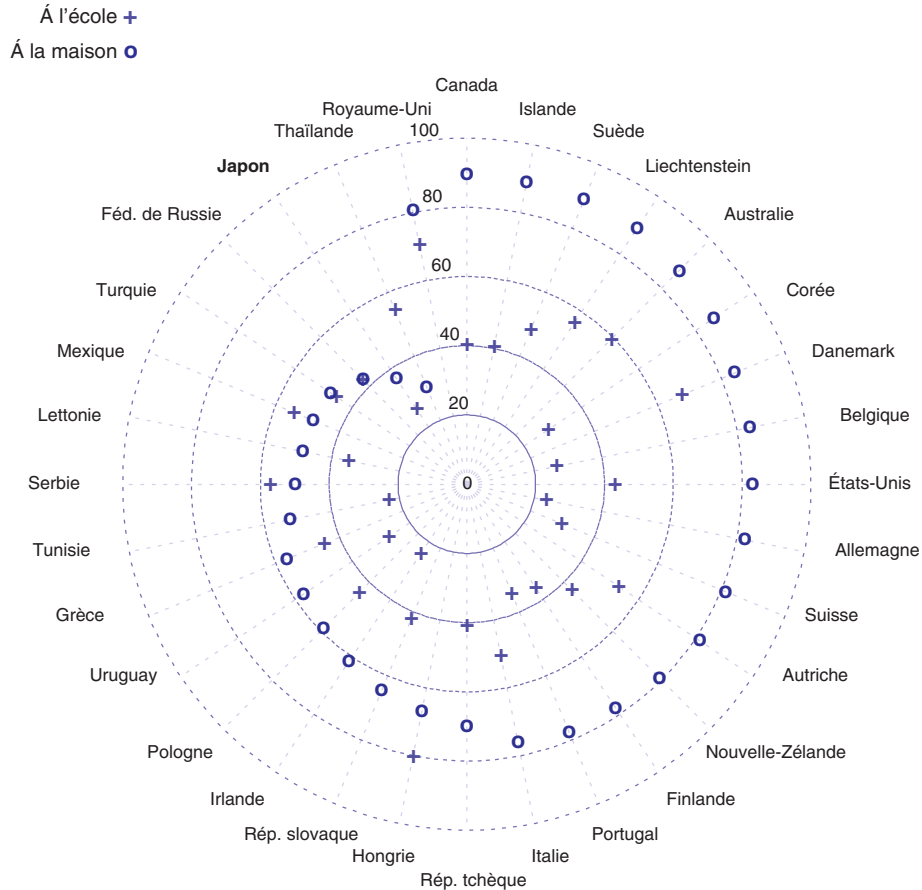
La protection des droits de propriété intellectuelle contribue à stimuler l'innovation. Cela étant, des recherches économétriques révèlent que la relation entre le système de droits de propriété intellectuelle et l'activité d'innovation est complexe (OCDE, 2006b). Une stratégie efficace de protection des droits de propriété intellectuelle doit absolument établir un juste équilibre entre la protection par brevet et la diffusion des technologies et des connaissances³³. Au Japon, le système de brevets peut dans certains cas restreindre cette diffusion, étant donné que près des deux tiers des brevets sont inexploités (METI, 2002). Les entreprises ont tendance à détenir un grand nombre de brevets dans le seul but d'empêcher leurs concurrents d'utiliser certaines technologies. Par ailleurs, la proportion de brevets innovants est peu importante au Japon, car les brevets concernent en général des modifications marginales de technologies préexistantes (JPO, 1998). Autre problème : le long délai d'examen des brevets au Japon, notamment à cause du nombre des requêtes en examen. Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie s'est fixé comme objectif de réduire le délai exceptionnellement long d'examen des brevets, en le ramenant de 27 mois actuellement à 11 mois d'ici à 2013, principalement grâce à une augmentation des effectifs (METI, 2006). Par ailleurs, il envisage de dissuader les entreprises de formuler des requêtes en examen d'un brevet ne répondant pas aux critères de nouveauté et d'inventivité. Mais cela pourrait impliquer une augmentation du coût des demandes de brevet.

Renforcer le développement du capital humain

Une main-d'œuvre qualifiée est indispensable à la création et à la diffusion des innovations. Pour pouvoir disposer d'une main-d'œuvre capable de s'adapter aux nouvelles technologies, il faut tout d'abord mettre sur pied un système d'enseignement obligatoire qui fonctionne bien. Le Japon se caractérise par un taux de scolarisation élevé à tous les niveaux d'enseignement. En 2003, il se plaçait au quatrième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de la proportion de personnes de 25 à 34 ans ayant fait des études secondaires de deuxième cycle, et au deuxième rang pour la proportion de personnes ayant fait des études supérieures. Les taux de scolarisation élevés se sont traduits par de très bons résultats des élèves japonais aux tests internationaux normalisés, tels que ceux de l'étude PISA de l'OCDE, du moins jusqu'en 2000.

Cependant, d'après les tests les plus récents, les résultats des élèves sont en baisse. Selon l'étude PISA, en mathématiques, les élèves japonais sont passés du premier rang en 2000 au sixième rang en 2003, tandis que pour la compréhension de l'écrit, ils sont passés du huitième au quatorzième rang (OCDE, 2004a)³⁴. On s'est demandé si cette détérioration n'était pas due à l'introduction de l'enseignement « sans stress » (*yutori*), qui s'est traduit par une diminution de 17 % des heures de cours entre 1969 et 1998 pour les élèves de l'enseignement secondaire. Par ailleurs, d'après une étude réalisée par l'OCDE, les élèves de 15 ans qui utilisent souvent un ordinateur obtiennent en général de meilleurs résultats dans les principales disciplines, et notamment en mathématiques. Or, et cela est quelque peu surprenant, le Japon est l'un des pays où les élèves qui utilisent fréquemment un ordinateur à l'école sont le moins nombreux, puisque seulement 25 % d'entre eux utilisent un ordinateur au moins quelques fois par semaine, contre plus de 40 % dans 16 autres pays de l'OCDE (graphique 5.14). Le Japon est aussi l'un des pays de l'OCDE qui ont l'attitude la moins positive à l'égard de l'informatique (OCDE, 2006a). La baisse des résultats ne s'est pas interrompue avec l'augmentation de la proportion d'élèves prenant des cours dans des établissements privés après l'école (*juku*). D'après une enquête, en 2002, la moitié des

Graphique 5.14. **Pourcentage d'élèves utilisant un ordinateur au moins quelquefois par semaine**



Source : OCDE (2006a), *Are students ready for a technology rich world? What PISA tell us.*

élèves du secondaire et 15 % de ceux de la deuxième année de primaire prenaient des cours de ce type. Le recours fréquent et croissant au tutorat privé au niveau primaire et secondaire présente un certain nombre d'inconvénients (OCDE, 2005h). *Premièrement*, ces cours font concurrence à l'enseignement public et font double emploi avec lui, ce qui accroît inutilement les dépenses totales consacrées à l'enseignement et impose une charge financière considérable aux ménages. *Deuxièmement*, le coût élevé des cours privés va à l'encontre de l'égalité des chances dans l'enseignement, ce qui soulève des questions d'équité. *Troisièmement*, de ce fait, le système d'enseignement public a du mal à répondre aux besoins d'élèves ayant des niveaux d'instruction très différents. Enfin, d'après l'étude PISA de l'OCDE, on observe une stratification croissante des résultats des élèves au Japon.

Par ailleurs, le large recours au tutorat privé a tendance à nuire à la créativité et à la diversité des élèves. Ces cours mettent l'accent sur les techniques à acquérir pour obtenir de bonnes notes aux examens d'entrée dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans les universités, notamment les examens nationaux à choix multiples permettant d'accéder à l'université. Par ailleurs, d'après une enquête réalisée par le gouvernement, le pourcentage d'élèves japonais qui aiment les disciplines scientifiques est de seulement 55 %, contre une moyenne internationale de 79 %, ce qui donne à penser

que des méthodes d'enseignement standardisées peuvent réduire l'intérêt des élèves pour certaines disciplines.

Pour introduire plus de diversité dans l'enseignement, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures, comme la décentralisation de la prise de décision, jointe à la responsabilisation des enseignants et des chefs d'établissement. Par ailleurs, les collectivités locales et des groupements patronaux ont présenté de nombreuses propositions tendant à assouplir la réglementation applicable à l'enseignement dans les zones spéciales. Sur les 709 zones spéciales approuvées à la date de novembre 2005, 140 concernaient le secteur de l'éducation. La plupart des réformes ont eu pour objet d'assouplir la réglementation relative à la gestion des établissements scolaires, à leurs installations, aux programmes et à l'agrément des enseignants. Dans près de la moitié des 140 zones, les collectivités locales sont autorisées à adopter un programme spécial, dont le plus populaire est l'organisation de cours d'anglais en primaire³⁵. Des résultats positifs ayant été enregistrés dans les zones spéciales, cette mesure a été étendue à l'échelle nationale. Cependant, les initiatives en zone spéciale doivent être financées par l'autorité locale responsable. Il importe d'adopter une approche plus globale, consistant à assouplir les règles applicables aux dépenses financées par des dotations de l'administration centrale, afin de renforcer la diversité de l'enseignement de base et d'encourager la concurrence entre établissements. À l'heure actuelle, 370 collectivités locales, soit environ 15 % du total, ont adopté ou envisagent d'adopter un système permettant aux parents de choisir l'école élémentaire et l'établissement secondaire du premier cycle de leur enfant.

Les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur sont élevés au Japon, mais à en juger par une enquête de satisfaction des entreprises concernant l'enseignement supérieur (IMD, 2005), le Japon se classe seulement au 56^e rang sur 60 pays évalués. La principale fonction des universités semble être de sélectionner les étudiants afin de permettre aux entreprises d'embaucher les jeunes les plus doués. C'est aux entreprises qu'il appartient alors de les former. Cette approche a largement dissuadé les universités d'améliorer la qualité de l'enseignement, en les poussant au contraire à offrir une large gamme de cours classiques. En outre, le transfert de ressources des facultés et disciplines de moins en moins demandées vers celles qui sont le plus appréciées a été freiné par un contrôle rigoureux de l'administration centrale, ce qui a contribué à accentuer l'inadéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre depuis quelques années³⁶. Mais on a progressé dans la flexibilité depuis 2002 en autorisant dans certains cas une simple notification d'opérations de réorganisation. Étant donné que la capacité des universités et des collèges universitaires d'enseignement court sera sans doute supérieure au nombre d'étudiants en 2007, les universités vont devoir se livrer une concurrence plus vigoureuse pour attirer des étudiants en renforçant les cours dans lesquels elles disposent d'un avantage comparatif ou qui répondent aux besoins locaux. À la suite de réformes récentes, les universités ont désormais une plus grande latitude pour se restructurer, ce qui leur donne l'occasion de mieux s'adapter aux besoins de leur région³⁷.

L'ouverture du marché de l'enseignement supérieur à des prestataires étrangers agréés serait également un moyen efficace de stimuler la concurrence et d'améliorer la compétitivité des universités japonaises. Or, le nombre de campus d'universités étrangères au Japon a diminué, passant de près de 40 au début des années 90 à quatre actuellement. En outre, aucun d'entre eux n'est considéré comme une « université ». Le ministère a créé un nouveau statut d'université « étrangère » en décembre 2004 et, jusqu'ici, quatre universités ont pu l'obtenir. Cependant, sauf pour une reconnue comme collège japonais

spécialisé de formation, ces universités étrangères ne peuvent pas bénéficier du régime fiscal préférentiel accordé aux universités japonaises, notamment l'exonération des impôts sur les sociétés et sur la consommation et le crédit d'impôt au titre des donations, car les autorités exigent la reconnaissance en tant qu'université japonaise ou collègue japonais de formation spécialisée (ACCJ, 2004 et Conseil du médiateur pour l'accès au marché, 2005). Afin d'encourager la concurrence entre les établissements universitaires, le gouvernement devrait imposer une plus grande transparence sur les plans de la gestion et des résultats, afin que les étudiants et les entreprises puissent évaluer plus précisément leur qualité, et il devrait aussi assouplir la réglementation, et notamment les dispositions qui empêchent les universités étrangères d'entrer sur le marché japonais.

Ainsi qu'on l'a noté plus haut, la formation du capital humain au Japon se caractérise par le ferme attachement des entreprises à la formation en cours d'emploi. La pratique de l'emploi à vie, de même que la progression très prononcée de la rémunération en fonction de l'ancienneté, pénalisent les départs et garantissent en fait aux entreprises la rentabilisation de leurs investissements dans le capital humain constitué par leurs salariés. Le gouvernement favorise ce système en accordant des aides à la formation aux entreprises, alors que les aides aux particuliers sont très limitées. Néanmoins, les entreprises ont réduit la part de l'éducation et de la formation dans leurs coûts de main-d'œuvre totaux, qui est tombée à 0.28 % en 2002, après avoir atteint un maximum de 0.38 % en 1988 (MHLW, 2003). Cette réduction s'explique par les effets de la stagnation économique, mais un nombre croissant d'entreprises estiment que la formation du capital humain relève de la responsabilité de chaque salarié. Simultanément, les entreprises emploient une plus grande proportion de travailleurs à temps partiel et d'autres travailleurs non réguliers, qui reçoivent moins de formation, ce qui soulève des problèmes d'efficacité et d'équité (voir le chapitre 4). L'évolution de la demande de qualifications dans le contexte du passage à une économie du savoir incite à penser que les pouvoirs publics ont un rôle à jouer sur le plan de la formation continue. Il importe de mettre sur pied une stratégie cohérente reposant sur un système efficace de reconnaissance et de validation des acquis, sur des cofinancements entre sources privées et publiques, sur un contrôle de qualité et sur une meilleure coordination au sein de l'administration et entre les partenaires sociaux (OCDE, 2003a).

Les politiques visant expressément l'innovation doivent être bien ciblées

Le gouvernement a mis en œuvre ces dernières années de vastes réformes qui ont renforcé les liens entre le secteur des entreprises et la recherche scientifique financée sur fonds publics dans les 26 instituts de recherche nationaux, 51 organismes administratifs indépendants et 89 universités nationales. Le montant total du budget de la science et de la technologie, y compris les subventions et aides aux collectivités locales et instituts privés, a atteint 3 600 milliards de yens (0.7 % du PIB) pour l'exercice 2004. L'une des réformes les plus importantes a été la mise en place en 1998 des bureaux des licences technologiques, qui déposent des brevets pour le compte de chercheurs universitaires et accordent des licences à des entreprises privées. Jusqu'ici, 47 bureaux de ce type ont été créés. Certains d'entre eux appartiennent à des capitaux privés, tandis que d'autres relèvent de partenariats public-privé. Le gouvernement les encourage en réduisant les frais de dépôt de brevet, en les autorisant à faire appel gratuitement aux services des instituts universitaires nationaux et en leur accordant des subventions de fonctionnement. Le nombre de demandes de brevets soumises par les bureaux des licences technologiques est passé de 691 en 2000 à 4 088 en 2003.

Le gouvernement a également encouragé la création d'entreprises innovantes au sein des universités en réorganisant certains instituts de recherche publics en « organismes administratifs indépendants ». Les 51 instituts de recherche qui ont obtenu ce statut en 2001 bénéficient d'une plus grande autonomie pour leurs décisions financières et pour la gestion de leur personnel, mais assument davantage de responsabilités dans la mesure où ils doivent procéder à des évaluations *ex ante* des projets et à des évaluations *ex post* des résultats, et aussi publier des états financiers. Par ailleurs, la réglementation concernant les professeurs d'université a été progressivement assouplie depuis 1997 afin de leur permettre de travailler plus facilement dans des entreprises privées. Les possibilités qui leur sont offertes ont encore été améliorées avec la réorganisation des universités nationales en « sociétés nationales universitaires » en 2004. Les professeurs, qui avaient auparavant le statut de fonctionnaire, ont beaucoup plus de latitude pour interagir avec les entreprises et créer leur propre entreprise. Par ailleurs, les universités ont plus d'autonomie pour embaucher et promouvoir leur personnel et pour conclure des accords de collaboration avec des entreprises. Grâce à la création des bureaux des licences technologiques et à la transformation des universités, le nombre d'entreprises créées dans le cadre universitaire est passé d'une centaine en 2000 à 1 130 en 2005, dépassant ainsi l'objectif officiel de 1 000 créations d'entreprises. Depuis leur transformation, les universités nationales peuvent gérer elles-mêmes leurs droits de propriété intellectuelle, ce qui a réduit le rôle des bureaux des licences technologiques. En définitive, le rôle important joué par ces bureaux est progressivement assumé par les universités elles-mêmes. Il est donc nécessaire de réduire les effectifs des bureaux des licences technologiques ainsi que les subventions publiques qui leur sont accordées.

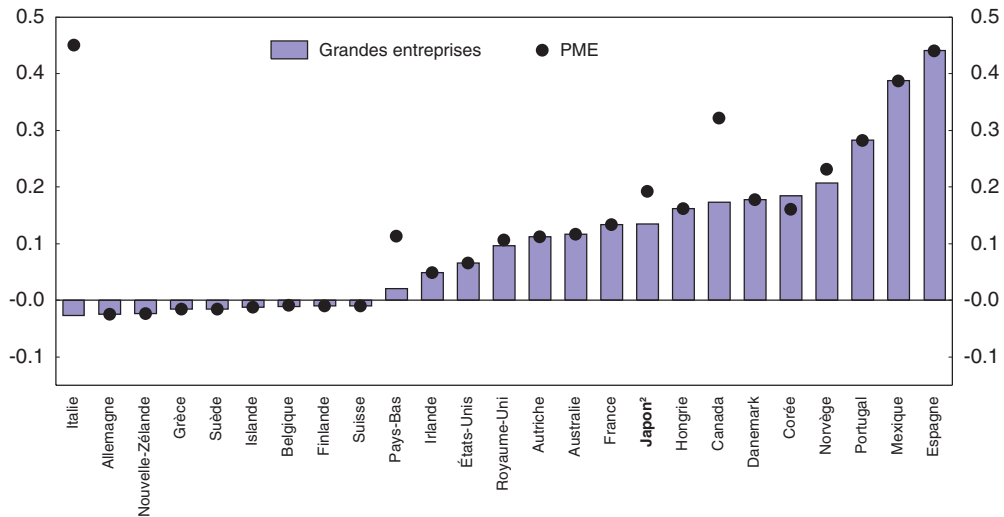
Étant donné qu'une part importante des dépenses publiques de R-D va aux universités, il est indispensable de disposer d'un système équitable et transparent pour évaluer les chercheurs universitaires. Depuis la création de l'Institut national d'évaluation des diplômes et des universités en 2000, les capacités et les méthodes d'évaluation du système ont été améliorées. Par souci de transparence, les résultats de ces évaluations devraient être rendus publics autant que possible. Cependant, puisque le principal obstacle à une bonne évaluation est constitué par la structure fermée du système de recrutement universitaire, fondé sur la solidarité de groupe, il est indispensable de renforcer la mobilité des chercheurs, comme on l'a vu plus haut.

Parallèlement au financement de la recherche publique, tous les pays de l'OCDE apportent un soutien financier au secteur privé afin d'y stimuler l'activité d'innovation, sous forme d'avantages fiscaux au titre des dépenses de R-D et/ou de subventions directes. Étant donné que ces deux méthodes peuvent se révéler peu efficaces, dans la mesure où elles ont parfois pour effet de soutenir une activité qui aurait été réalisée même en l'absence d'aide publique, les politiques doivent être élaborées avec soin. L'efficacité des différents instruments de financement de la R-D du secteur des entreprises dépend dans une très large mesure de leur conception et de leur mise en œuvre, qui varient sensiblement d'un pays de l'OCDE à un autre, voire à l'intérieur d'un même pays (OCDE, 2006b).

Alors que les aides fiscales japonaises en faveur de la R-D étaient pratiquement nulles en 2001, elles dépassaient la moyenne OCDE en 2004 (graphique 5.15). Cette évolution est imputable dans une large mesure à l'institution d'un crédit d'impôt au titre de la R-D et d'autres incitations à l'investissement dans le budget de l'exercice 2003, notamment des mesures temporaires d'une durée de trois ans, se traduisant selon les estimations par une

Graphique 5.15. Régime fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE¹

Taux d'aide fiscale par unité de R-D en 2004



1. L'aide fiscale est égale à 1 moins l'indice B, qui représente la valeur actuelle du revenu avant impôt nécessaire pour couvrir le coût initial de l'investissement en R-D et payer l'impôt sur les sociétés. Pour l'Espagne, par exemple, 1 unité de dépenses de R-D dans les grandes entreprises bénéficie de 0,44 unité d'allègement fiscal.
2. L'indice B 2004 pour les grandes entreprises du Japon s'applique aux entreprises dont le ratio R-D/chiffre d'affaires est inférieur à 10 %. L'indice B pour les grandes entreprises qui ont un ratio R-D/chiffre d'affaires supérieur à 10 % est égal à 0,831. L'indice B pour la recherche réalisée en collaboration avec les universités est égal à 0,782.

Source : OCDE, *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie* 2005.

moins-value de recettes fiscales de 1 100 milliards de yens (0,2 % du PIB) par an³⁸. Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie estime que ces réductions d'impôt ont accru l'investissement des entreprises de 3 700 milliards de yens sur la période de trois ans considérée. Dans le cadre du budget de l'exercice 2006, les mesures temporaires sont en grande partie supprimées comme prévu. Néanmoins, l'incitation à l'investissement dans la R-D en faveur des PME a été prolongée pour deux années supplémentaires, tandis que de nouvelles mesures, notamment une incitation fiscale temporaire à l'acquisition d'infrastructures d'information, ont été adoptées³⁹. Étant donné que la moins-value de recettes fiscales résultant de ces mesures sera en principe beaucoup plus faible (moins de 200 milliards de yens au total) qu'entre l'exercice 2003 et l'exercice 2005, le montant des aides fiscales en faveur des entreprises va sans doute diminuer, en particulier dans le cas des grandes entreprises. En conséquence, la différence va se creuser entre le régime fiscal des grandes entreprises et celui des PME, qui bénéficient déjà de conditions beaucoup plus favorables. Pour promouvoir l'innovation, il faudrait cibler les aides fiscales en faveur des PME sur celles d'entre elles qui ont du mal à trouver des financements faute d'avoir suffisamment d'antécédents et d'actifs corporels. Or, les mesures actuelles de soutien public aux PME, notamment les subventions et les prêts, visent principalement à relancer des entreprises existantes ou à leur assurer un filet de sécurité (OCDE, 2005e). Bien que le gouvernement ait accru les aides en faveur des nouvelles entreprises, de nouveaux efforts dans ce sens sont nécessaires.

Une approche plus intégrée est nécessaire pour renforcer l'activité d'innovation

Puisque l'innovation a finalement pour objet d'améliorer le niveau de vie, les programmes publics devraient être davantage ciblés sur le renforcement de la productivité,

plutôt que sur l'amélioration des technologies proprement dites. Cela exige des liens plus étroits entre la politique scientifique et technologique, d'une part, et les conditions cadres, comme l'éducation, les marchés de produits et du travail et la politique de concurrence, de l'autre. *Premièrement*, le Conseil de la politique scientifique et technologique devrait mettre l'accent sur les conséquences économiques de la politique scientifique et technologique tout en s'attachant davantage à établir des conditions cadres propres à renforcer l'activité d'innovation. Il faudrait pour cela renforcer la présence d'économistes dans les groupes d'experts et au sein du secrétariat du Conseil. En outre, un groupe d'experts supplémentaire devrait être chargé, au sein du Conseil, d'analyser les effets économiques de l'innovation dans les domaines clés et d'identifier les mesures à prendre pour renforcer son efficacité, moyennant des réformes structurelles et une affectation adéquate des crédits budgétaires. *Deuxièmement*, une coopération et une coordination plus étroites entre les ministères sont nécessaires. Par exemple, des rapports du principal organe consultatif pour les questions économiques, le Conseil de la politique économique et budgétaire, soulignent l'importance de l'innovation pour la croissance économique, mais ne formulent jusqu'ici qu'un petit nombre de recommandations spécifiques à cet égard⁴⁰. Bien qu'un certain nombre de ministres et le Premier ministre soient membres de ces deux conseils, ceux-ci n'ont que des relations limitées dans la pratique. Il en va de même pour ce qui est de la coordination entre le Conseil de la politique scientifique et technologique et le Conseil pour la promotion de la réforme réglementaire.

Conclusion

Il est indispensable d'accroître l'efficacité du système d'innovation japonais afin de renforcer les gains de productivité et de favoriser ainsi une augmentation des niveaux de vie en dépit du vieillissement de la population. Pour atteindre cet objectif, il importe de réviser les politiques se rapportant aux domaines scientifiques ainsi que tout un éventail de politiques cadres. Les recommandations formulées dans le présent chapitre sont résumées dans l'encadré 5.4. Les recommandations allant dans le sens d'une plus grande ouverture internationale sont présentées au chapitre 6.

Encadré 5.4. **Résumé des recommandations tendant à encourager l'innovation**

Réformer les conditions cadres pour soutenir les activités d'innovation

- Promouvoir le développement de marchés de capital-risque en éliminant tous les obstacles à la participation des fonds de pension, en réduisant les impôts sur les plus-values et en axant les politiques publiques sur la mobilisation et la diversification des sources de capitaux privés, tout en diminuant progressivement les garanties de crédit et les financements publics.
- Réduire la taille des institutions financières publiques et veiller à assurer une concurrence équitable entre la Poste japonaise privatisée et les établissements financiers du secteur privé afin de réduire le flux d'épargne allant vers le secteur public et de libérer ainsi davantage de ressources au profit des entreprises innovantes et des nouvelles entreprises.
- Favoriser la mobilité des travailleurs, y compris les chercheurs, notamment en facilitant le transfert des droits à pensions et en réformant le système des indemnités de retraite dans les instituts de recherche publics.

Encadré 5.4. **Résumé des recommandations tendant à encourager l'innovation** (suite)

- Recourir davantage à une concurrence ouverte dans le recrutement, à un système de rémunération fondé sur les performances et à des contrats à durée déterminée afin de favoriser la mobilité et de limiter l'« endogamie » dans les instituts de recherche publics et les universités.
- Réduire les pratiques d'emploi qui limitent les possibilités de changement organisationnel permettant aux entreprises de tirer un meilleur parti de l'introduction de nouvelles technologies.
- Améliorer le cadre réglementaire de façon permanente afin de tenir compte du progrès technologique, en particulier dans les domaines des services médicaux et des services de protection sociale, tout en renforçant encore la politique de la concurrence.
- Améliorer le cadre réglementaire régissant les industries de réseau.
- Accroître la productivité dans le secteur du commerce de détail, notamment en évitant les mesures qui favorisent le petit commerce.
- Mettre à profit l'initiative relative aux zones spéciales pour faire progresser rapidement les réformes structurelles à l'échelle nationale et fournir davantage d'informations sur la mise en œuvre des réformes à l'échelle nationale et sur leurs conséquences économiques.
- Accélérer encore l'examen des brevets tout en accroissant l'efficacité du système.

Développer la créativité dans l'éducation et la diffusion du savoir

- Accorder davantage d'autonomie aux collectivités locales et aux établissements d'enseignement pour la détermination des programmes, le recrutement des enseignants et la fixation des rémunérations, afin d'intensifier la concurrence entre établissements et de mettre un terme à la dégradation tendancielle des performances.
- Réformer le système d'examen d'entrée dans les établissements secondaires et les universités afin de tenir compte d'un plus large éventail de connaissances.
- Encourager la concurrence entre les universités en leur laissant davantage de latitude pour leur gestion, en faisant en sorte que l'évaluation de leurs performances soit plus transparente et en allégeant encore les réglementations, notamment celles qui empêchent l'entrée d'universités étrangères au Japon, tout en assurant un enseignement de haute qualité.
- Améliorer la formation professionnelle en mettant en place un système efficace de reconnaissance et de validation des acquis cofinancé par des sources publiques et privées.

Améliorer les politiques visant expressément l'innovation

- Renforcer les liens entre les instituts de recherche publics et le secteur des entreprises.
- Éviter d'associer les politiques nationales d'innovation à des mesures destinées à promouvoir un développement régional équilibré.
- Accroître encore la proportion de subventions attribuées sur une base concurrentielle dans la distribution des fonds publics consacrés à la R-D.
- Accorder plus d'importance au secteur non manufacturier dans la distribution des fonds publics consacrés à la R-D.
- Préserver une certaine souplesse dans la distribution des fonds publics consacrés à la R-D afin de limiter les risques inhérents à une concentration des efforts de R-D dans les secteurs jugés prioritaires.

Encadré 5.4. **Résumé des recommandations tendant à encourager l'innovation** (suite)

- Cibler les aides en faveur de la R-D sur les nouvelles entreprises.
- Développer les activités du Conseil de la politique scientifique et technologique afin d'y inclure les mesures cadres en faveur de l'innovation. Renforcer les liens avec les autres conseils, notamment le Conseil de la politique économique et budgétaire et le Conseil pour la promotion de la réforme réglementaire, dans la formulation des politiques cadres.

Notes

1. Par exemple, d'après les Sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2003c), il existe une relation positive entre l'intensité de R-D dans le secteur privé et le niveau du PIB par habitant.
2. Ce processus est décrit dans Sakakibara et Tsujimoto (2003).
3. Voir Sakakibara (2003), Sakakibara et Tsujimoto (2003) et OCDE (2005e). Le nombre d'instituts de recherche privés dans le secteur scientifique et technique est passé de 196 (22.3 % du nombre total d'instituts de recherche scientifique et technique, instituts nationaux et instituts publics locaux compris) en 1975 à 239 (25.8 %) en 1980, 485 (41.5 %) en 1990 et 496 (42.7 %) en 1995, avant de retomber à 384 (42 %) en 2003 (Kondo, 2006).
4. Par exemple, la proportion de brevets post-génome déposés par de nouvelles entreprises est de 12 % au Japon, contre 38 % aux États-Unis (OCDE, 2005e).
5. Voir, par exemple, Goto (2000), Motohashi (2005, Ando et Motohashi (2002) et OCDE (2005e).
6. Les sept secteurs concernés sont l'industrie aérospatiale, l'informatique/bureautique, les équipements de communications, les produits pharmaceutiques, les instruments médicaux, les instruments de précision et les instruments optiques (National Science Foundation, 2004).
7. Cet indicateur des transferts de technologie internationaux prend en compte les droits de licence, les redevances et les achats de brevets, la recherche et l'aide technique. Contrairement aux dépenses de R-D, il s'agit de dépenses concernant des technologies prêtes pour la production.
8. Sur la base de l'indice des brevets internationaux établi par le Council on Competitiveness des États-Unis (1999), le Japon se classait au premier rang pour les perspectives à l'horizon 2005. Par ailleurs, le Japon est resté au premier ou au second rang pour ce qui est des infrastructures scientifiques d'après l'IMD, en dépit d'une détérioration notable de son classement en termes de compétitivité internationale au cours des années 90.
9. En termes absolus, le Japon s'est classé au deuxième rang de la zone OCDE en 2003 pour ce qui est des dépenses de R-D, avec 17 % du total, après les États-Unis (42 %). Les données utilisées dans cette section sont tirées de *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2005* (OCDE, 1995j), sauf indication contraire.
10. Le Conseil japonais des sciences (2005) a obtenu ce résultat en analysant la relation entre les ressources (dépenses de R-D et nombre de chercheurs) et les réalisations (nombre d'articles, citations et brevets et exportations de produits de haute technicité et de technologies). Le Comité de la politique scientifique et technologique de l'OCDE met actuellement au point des indicateurs pour procéder à des comparaisons internationales des activités de R-D.
11. Sakakibara et Tsujimoto (2003) obtiennent des résultats similaires. D'après un autre rapport du Service du gouvernement (2002), la contribution de l'investissement dans la technologie et le savoir à la croissance économique a diminué au cours des années 90.
12. D'après Fukao et Kwon (2003), la moitié environ du ralentissement de 0.43 % de la croissance de la PTF observé entre 1983-91 et 1991-98 peut s'expliquer par la diminution du coefficient d'utilisation du capital, qui devrait se redresser avec une croissance économique soutenue.
13. D'après Nishimura et al. (2003) et Fukao et Kwon (2003), l'efficacité des entreprises qui sont restées en activité était plus faible que celle des entreprises qui ont disparu à la fin des années 90. Nishimura et al. (2003) considèrent que ce phénomène a été plus courant parmi les entreprises

récentes et de petite taille et qu'il a eu une incidence négative sur le niveau global de la PTF après 1996. Fukao et Kwon (2003) observent que les entreprises très productives, mais se situant dans des branches d'activité à fort endettement, ont eu tendance à sortir du marché, peut-être à cause du dysfonctionnement du système financier, notamment la « régénération » des prêts consentis à des entreprises en difficulté pour les maintenir en activité.

14. En 2002, la proportion de filiales sous contrôle étranger dans le chiffre d'affaires total du secteur manufacturier allait de 75 % en Irlande à moins de 3 % au Japon. Dans les services, la part des filiales étrangères s'échelonnait de près de 40 % en Irlande à moins de 1 % au Japon. Par ailleurs, les filiales étrangères n'ont pratiquement pas contribué à la croissance de la productivité du travail dans le secteur manufacturier japonais, alors qu'elles y ont contribué pour près d'un quart aux États-Unis.
15. Ando et Motohashi (2002), chiffres de 1996-99 pour le Japon et de 1997 pour les États-Unis et l'Europe.
16. La productivité du secteur des télécommunications s'est accrue durant les années 90 au Japon, mais à un rythme plus lent qu'aux États-Unis, et, dans certaines branches, comme le commerce sur téléphone mobile, le Japon est à la pointe des pays de l'OCDE. En revanche, les secteurs de l'électricité et des transports aériens ont vu leur productivité diminuer au cours des années 90, contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis (Ando et Motohashi, 2002).
17. Outre le Premier ministre, le Conseil est composé de six autres ministres (dont le ministre de la Politique scientifique et technologique), de sept experts du secteur privé et du président du Conseil des sciences du Japon (association indépendante d'experts universitaires). Ses travaux sont menés dans le cadre de réunions mensuelles présidées par le Premier ministre, ainsi qu'au sein de sept groupes d'experts couvrant les domaines suivants : i) politique générale, ii) stratégie de promotion pour les domaines prioritaires, iii) évaluation, iv) réforme du système scientifique et technologique, v) bioéthique, vi) développement spatial et utilisation de l'espace et vii) gestion de la propriété intellectuelle. Le Conseil a rédigé toute une série de rapports, et plus de 50 réunions plénières et 230 réunions de groupes d'experts ont eu lieu depuis 2001.
18. Le secrétariat de 127 personnes (en novembre 2005) comprend 82 agents appartenant à divers ministères (principalement le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la Technologie et le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie), 22 personnes venant d'instituts de recherche publics et d'universités et 23 venant du secteur privé.
19. Cela tient en partie à la segmentation traditionnelle entre les « littéraires » et les « scientifiques » en fonction de leurs diplômes universitaires, qui exerce une influence déterminante sur les rémunérations dans le secteur public comme dans le secteur privé. Le lien entre la politique scientifique et technologique et la politique économique a tendance à se distendre en raison d'un manque d'interaction entre les deux groupes.
20. Par ailleurs, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie soutient des projets de pôles du savoir destinés à promouvoir le développement dans 19 régions. Simultanément, le projet de pôle intellectuel du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la Technologie est mis en œuvre dans 15 régions.
21. En vertu de cette règle, les fonds de pension devaient diversifier leurs placements de la manière suivante : i) plus de 50 % en actifs garantis comme des obligations d'État, ii) moins de 30 % en actions, iii) moins de 30 % en actifs étrangers et iv) moins de 20 % en actifs immobiliers.
22. En particulier, une clause désignée sous le nom d'« Angel Tax System » permet une réduction d'impôt de 50 % sur les plus-values réalisées par des investisseurs individuels lors de la cession d'actions de nouvelles entreprises, sous certaines conditions.
23. Plus de 95 % des entreprises de plus de 100 salariés versent une indemnité forfaitaire de retraite et 63 % d'entre elles calculent cette indemnité en fonction de l'ancienneté (ministère de l'Intérieur et des Communications, 2001). En cas de retraite obligatoire, le montant indexé de cette prestation était de 41 pour 10 ans d'ancienneté, 100 pour 20 ans d'ancienneté et 212 pour 40 ans d'ancienneté. Il était encore plus progressif en cas de départ volontaire (34 pour 10 ans, 100 pour 20 ans et 238 pour 40 ans).
24. L'institution d'un système à cotisations définies en 2001 a quelque peu amélioré la situation, mais seulement 2 % des salariés sont actuellement couverts par ce système, et la transférabilité des droits est limitée.
25. La proportion de chercheurs titulaires de contrats à durée déterminée n'était que de 3.4 % dans les universités en 2002 et 6.0 % dans les instituts de recherche publics en 2004.

26. Jaumotte et Pain (2005a) mettent en évidence une corrélation négative entre la rigueur de la législation protectrice de l'emploi et la proportion des dépenses d'investissement consacrées aux TIC.
27. Il convient de noter que des réformes dans ce domaine permettront d'améliorer la performance économique en général, tout en encourageant l'innovation.
28. Depuis 1982, 731 plaintes concernant des réglementations gouvernementales qui font obstacle aux importations vers le Japon ont été déposées auprès du Bureau du médiateur pour le commerce et l'investissement. Le plus grand nombre de plaintes, soit 243, concernent les réglementations émanant du ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales.
29. D'après un autre rapport du Bureau de recherche de l'industrie pharmaceutique (2005a), le Japon se situerait au 38^e rang, sur 66 pays, pour ce qui est du délai moyen de mise sur le marché d'un médicament à la suite de son introduction sur le marché mondial. Le développement rapide de nouveaux médicaments est considéré comme l'un des facteurs les plus importants de la compétitivité (Commission de la concurrence, 2002).
30. En vertu d'une nouvelle loi (loi relative à la réforme du système médical) préparée par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale et le ministère de la Réforme de la Réglementation, les règles concernant la prestation combinée de services médicaux assurés et non assurés ont été modifiées afin d'accélérer la procédure d'introduction des nouvelles technologies et des nouveaux médicaments et de diminuer le coût de cette procédure.
31. Le taux de l'amende a été porté de 6 à 10 % pour les grandes entreprises manufacturières, de 3 à 4 % pour les petites et moyennes entreprises manufacturières, de 2 à 3 % pour les grands détaillants et de 1 à 2 % pour les grands grossistes. Par ailleurs, une pénalité de 50 % a été instituée en cas d'infraction répétée.
32. En Europe, les amendes administratives peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires total d'une entreprise, et non pas seulement de l'activité commerciale concernée, comme c'est le cas au Japon. Aux États-Unis, les amendes peuvent représenter jusqu'à deux fois les gains réalisés.
33. Le Japon s'est doté d'un nouveau droit des brevets en 2000 dans le but de permettre aux plaignants d'apporter plus facilement la preuve de contrefaçons devant les tribunaux. Un groupe de recherche du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie a récemment indiqué que les brevets ont tendance à décourager l'innovation dans le secteur des logiciels; il propose de limiter les droits découlant des brevets dans ce domaine, sous certaines conditions (METI, 2005).
34. Les résultats de l'étude *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) de l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) mettent également en évidence une détérioration des performances en mathématiques et en sciences des élèves de l'enseignement primaire et secondaire (ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la Technologie, 2004).
35. Bien que l'accent soit mis au niveau national sur l'apprentissage de l'anglais, le Japon est l'un des pays qui se classent le moins bien aux tests internationaux, comme le TOEFL, et l'écart par rapport à d'autres pays, comme la Corée, se creuse (ETS, 2001-2005).
36. Le rapport entre les offres et les demandes d'emplois a augmenté ces dernières années, au point de dépasser l'unité, alors que la croissance de l'emploi est restée relativement modeste.
37. Par exemple, l'organisation de cours de gestion de la technologie à l'intention des salariés permettrait d'accroître le nombre de gestionnaires de technologie, qui pourraient jouer un grand rôle dans le rapprochement de la technologie et de la gestion. Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie a lancé un programme de promotion de l'entrepreneuriat en vertu duquel les universités sont invitées à faire des propositions pour élaborer et évaluer des programmes de gestion de la technologie en coopération avec l'industrie (OCDE, 2005e).
38. 1) *Crédit d'impôt au titre de la R-D* : Pour les activités de R-D des entreprises, un crédit d'impôt proportionnel de 8 %, majoré de 2 % pour la période 2003-2005, du montant des dépenses de R-D, a été institué. Pour les entreprises où la part des dépenses de R-D est plus importante, un crédit d'impôt supplémentaire pouvant atteindre 2 % est appliqué. Pour les PME, un crédit d'impôt proportionnel de 12 % majoré de 3 % pour la période 2003-2005 a été institué. Pour les activités de R-D menées conjointement par des universités, les entreprises et le secteur public, un crédit d'impôt proportionnel de 12 %, majoré de 3 % pour la période 2003-2005 a été créé. Les dépenses de R-D prises en compte sont les dépenses de personnel, les autres dépenses et l'amortissement des équipements et bâtiments, ainsi que les dépenses de R-D à l'étranger. Le montant du crédit d'impôt au titre de la R-D ne peut être supérieur à 20 % du montant de l'impôt sur les sociétés, mais le reliquat peut être reporté pendant un an dans certaines conditions. 2) *Incitation à*

l'investissement pour la période 2003-2005, destinée à promouvoir l'investissement dans les TI, qu'il s'agisse d'équipements ou de logiciels : Les sociétés pouvaient choisir entre un crédit d'impôt (10 %) ou un abattement spécial pour amortissement accéléré (50 %). Le montant du crédit d'impôt ne peut dépasser 20% du montant de l'impôt sur les sociétés, mais le reliquat peut être reporté pendant un an dans certaines conditions. 3) *Amortissement accéléré des investissements dans la R-D pour la période 2003-2005* : Un abattement spécial (50 %) a été appliqué au titre de l'amortissement des investissements dans la R-D.

39. Les entreprises pouvaient bénéficier du crédit d'impôt spécial au titre des dépenses de R-D pour l'ensemble de leurs dépenses ou les dépenses supplémentaires. En vertu des nouvelles dispositions, le crédit d'impôt est calculé sur la base des dépenses totales. Pendant l'exercice 2006-07, un crédit additionnel de 5 % du montant des dépenses supplémentaires de R-D est accordé. Pour ce qui est de l'incitation fiscale en faveur de l'acquisition d'infrastructures d'information, les entreprises peuvent choisir entre un amortissement spécial de 50 % de la valeur d'acquisition standard et un crédit d'impôt spécial de 10 % de cette valeur sur deux ans.
40. Depuis le printemps 2006, le Conseil de la politique économique et budgétaire examine les mesures propres à renforcer le potentiel de croissance et la compétitivité internationale grâce à l'innovation, en mettant l'accent sur le développement des ressources humaines et la productivité du secteur des services. Des recommandations spécifiques ont été formulées en juin dans le cadre des Mesures de base pour la gestion de la politique économique et budgétaire et pour la réforme structurelle, 2006.

Bibliographie

- American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) (2004), « Ensure a level playing field for Foreign University Japan Campuses », ACCJ Viewpoint, Tokyo.
- Aoki, M. et H. Yoshikawa (2002), « Demand saturation-creation and economic growth », *Journal of Economic Behaviour & Organization*, vol. 48 (2002), Elsevier.
- Ando, H. et Motohashi, K. (2002), *A Plan on Competitiveness of the Japanese Economy*, Nihon Keizai Shimbunsha, Tokyo (en japonais).
- Cabinet Office (2002), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance, 2001-2002*, Tokyo.
- Cabinet Office (2005a), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance, 2005*, Tokyo.
- Cabinet Office (2005b), *White Paper on the National Lifestyle 2005 – Perceptions and lifestyle of the child-rearing generation*, Tokyo (en japonais).
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1994), *The academic profession: an international perspective*, Stanford.
- Council for the Promotion of Regulatory Reform (2005), *Follow-up of the three-year deregulation plan*, Tokyo.
- Council for Science and Technology Policy (CSTP) (2003), *Regarding creation and promotion of R&D ventures: taking advantage of the strength in the Japanese technology potential*, Tokyo (en japonais).
- Council for Science and Technology Policy (CSTP) (2005), *Recommendations on the Science and Technology Basic Policy*, Tokyo (en japonais).
- Council for Science and Technology Policy (CSTP) (2006), *Comprehensive Strategy for Creating Innovation*, Tokyo (en japonais).
- Council on Competitiveness (1999), *The New Challenge to America's Prosperity*, Washington, DC.
- Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP) (2002), *Public financial institutions in four advanced countries. A report submitted to the Council by the Minister for Economic and Fiscal Policy on 2nd of August*, Tokyo (en japonais).
- Economic Planning Agency (EPA) (1999), *Economic Survey of Japan, FY 1999*, Tokyo (en japonais).
- Éducational Testing Service (ETS) (2001-2005), *TOEFL Test and Score Data Summary*.
- Évaluation Committee of the Special Zones for Structural Reform (2006), *Recommendation on the special regulatory measures implemented in special zones for the second half of FY 2005*, (en japonais).
- Fair Trade Commission (2002), *A research on innovation competition and competition policy – An example of the pharmaceutical industry*, Tokyo (en japonais).

- Fukao, K, et Kwon, H.U. (2003), « Japan's Productivity and Economic Growth: an Empirical Analysis Based on Industry-Level and Firm-Level Data », ESRI Discussion Paper Series n° 66, Economic and Social Research Institute (ESRI), Cabinet Office, Tokyo (en japonais).
- Goto, A. (2000), *Innovation and the Japanese Economy*, Iwanami Shoten, Tokyo (en japonais).
- Government of Japan (2001), *The Science and Technology Basic Plan (2001-2005)*, Cabinet Decision, Tokyo.
- Government of Japan (2006), *The Science and Technology Basic Plan (2006-2010)*, Cabinet Decision, Tokyo (en japonais).
- Harayama, Y. (2003), « Intermediaries in University-Industry Cooperation: Current Situation and Issues Concerning TLOs and Incubators », Stanford Japan Center Discussion Papers DP-2003-005-J, Palo Alto (en japonais).
- International Institute for Management Development (IMD) (2005), *The World Competitiveness Yearbook 2005*, World Competitiveness Center, IMD, Lausanne.
- Japanese Bankers Association (2001), *Recommendation for a fundamental reform of the public financial institutions*, Tokyo (en japonais).
- Japan Patent Office (JPO) (1998), *Towards further deepening of pro-patent policy*, Planning Committee of the Industrial Property Council, Tokyo (en japonais).
- Japan Small and Medium Enterprise Corporation (JASMEC) (2002), *Survey report on the direct financing environment for venture companies in Japan and other countries*, Tokyo (en japonais).
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « From ideas to development: the determination of R&D and patenting », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 457.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « Innovation in the business sector », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 459.
- Kondo, M. (2006), « Evolving Roles of Japanese Public Research Institutes », Proceedings of The Fifteenth International Conference on Management of Technology (IAMOT 2006), Beijing, mai.
- Market Access Ombudsman Council (2005), *Recommendation on Market Access Issues as Concerns Standards, Certifications and Others, 8th Report*, Tokyo (en japonais).
- McKinsey Global Institute (2000), *Why the Japanese economy is not growing: micro barriers to productivity growth*, Washington, DC.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (2001), *White Paper on International Economy and Trade, 2001*, Tokyo.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (2002), *Research and development activities in industrial technologies in Japan – Main indicators and research data*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (2004), *N Report – Toward a New Industrial Structure*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (2005), *An interim report of the Study Group on Legal Protection of Software and Promotion of Innovation*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (2006), *Action plan on accelerating and raising efficiency in patent evaluation*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2002), *Annual Report on the Promotion of Science and Technology, FY 2002*, Tokyo.
- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2004), *Trends in International Mathematics and Science Study 2003 by IEA*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2005a), *Annual Report on the Promotion of Science and Technology, FY 2005*, Tokyo.
- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (2005b), *Japan's Education at a Glance 2005*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) (2003), *White Paper on the Labour Economy, FY 2003*, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) (2001), *A survey on the retirement allowances of the private companies FY 2001*, Tokyo (en japonais).

- Motohashi, K. (2005), *Empirical Analysis of IT Innovation: Has IT Changed Long-term Japanese Economic Performance?* Research Institute for Economy, Trade and Industry, Tokyo (en japonais).
- National Science Foundation (NSF) (2004), *Science and Technology Indicators 2004*, Washington, DC.
- National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP) (2005), *Study for Evaluating the Achievements of the Science and Technology Basic Plans in Japan – Key Figures of the Study for FY 2003 and FY 2004*, Tokyo.
- National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP) and Mitsubishi Research Institute (MRI) (2005), *Study for Evaluating the Achievements of the Science and Technology Basic Plans in Japan – Main achievements and problems with the programmes related to human resource development in science and technology area*, Tokyo (en japonais).
- Niimi, K. et Y. Okina (1995), « What factors are hampering the growth of venture businesses? – Towards establishing a Japanese business incubation system », *Japan Research Review*, May, The Japan Research Institute, Limited, Tokyo (en japonais).
- Nishimura, K., T. Nakajima et K. Kiyota (2003), « What happened to Japanese industry during the lost 1990s – Entry and exit of the Japanese firms and total factor productivity » RIETI Discussion Paper Series 03-J-002, Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI), Tokyo (en japonais).
- Nishimura, K.G. et Y. Kawamoto (2003), « Why Does the Problem Persist? “Rational Rigidity” and the Plight of Japanese Banks », *The World Economy*, vol. 26, Blackwell Publishing Ltd, Oxford.
- OCDE (2001), *La nouvelle économie : mythe ou réalité? Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Étude économique de l'Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Regards sur l'éducation 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Enhancing the Performance of the Service Sector*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Governance of Innovation Systems, Vol. 2: Case Studies in Innovation Policy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Innovation Policy and Performance: A Cross-Country Comparison*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), *Base de données des principaux indicateurs de la science et de la technologie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005g), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005h), *Étude économique de la Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005i), *Étude économique du Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005j), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Are students ready for a technology-rich world? – What PISA Studies tells us*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Office of Pharmaceutical Industry Research (OPIR) (2005a), « Problem in Japan with the access to new drugs – Cross country time lag before commercialisation », *OPIR News* n° 18, Tokyo (en japonais).
- Office of Pharmaceutical Industry Research (OPIR) (2005b), *Strengthening competitiveness as a place for drug creation – Current situation and problems in the pharmaceutical industry*, Tokyo (en japonais).
- Sakakibara, K. (2003), « Outlook report: Technology management in Japan – Is R&D linked to management outcomes? », *CISREP Discussion Paper Series #03-01*, Corporate Innovation System Renaissance Project, National Institute of Advanced Industrial Science and Technology, Tokyo.
- Sakakibara, K. et Tsujimoto, M. (2003), « Why did R&D productivity of Japanese firms decline? » *ESRI Discussion Paper Series* n° 47, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office.

- Science Council of Japan (2005), « Recommendations on important issues of the Science and Technology Basic Plan, Review Committee of the Science and Technology Basic Plan », Tokyo (en japonais).
- Takahashi, F. (2006), « Current situation and problems with the Japanese venture capital – Comparison between Japan and the US, RIETI-CARF Policy Symposium, What Financing Mechanisms and Organizations of Business Entities Best Facilitate Innovation? », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) (en japonais).
- Todo, Y, et Shimizutani, S. (2005), « Overseas R&D Activities by Japanese Multinational Enterprises: Causes, Impacts, and Interaction with Parent Firms », ESRI Discussion Paper Series n° 132, Economic and Social Research Institute (ESRI), Cabinet Office.
- United States Trade Representative (2006), *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington, DC.
- Usukine, M. (1999), « Is the common view “Defined contribution pension system has a positive impact on labour mobility” true? », *NLI Report*, décembre 1999, NLI Research Institute (en japonais).
- Venture Enterprise Center (2005), *Survey report on venture capital investment in FY 2005/Survey report on fund benchmark*, Tokyo (en japonais).
- Wakasugi, R., M. Yachi, Y. Wada et F. Koyata (1995), *Research and Development, Innovation and Scale Economies: A Mystery, Trade and Industry Review*, Research Institute for Trade and Industry, Tokyo (en japonais).

ANNEXE 5.A1

Comparaison internationale des performances en matière d'innovation

Les tableaux ci-après présentent les résultats des pays pour les indicateurs qui font l'objet du graphique 5.3.

Tableau 5.A1.1. Indicateurs d'innovation, par pays

A. Indicateurs de ressources (en % du PIB en 2003¹)				
	Dépense intérieure brute de R-D	Part de la R-D des entreprises	Part de la R-D publique	Part de la R-D de l'enseignement supérieur
Australie	1.6	0.8	0.3	0.4
Autriche	2.2	1.5	0.1	0.6
Belgique	2.3	1.7	0.1	0.4
Canada	1.9	1.0	0.2	0.7
République tchèque	1.3	0.8	0.3	0.2
Danemark	2.5	1.7	0.2	0.6
Finlande	3.5	2.5	0.3	0.7
France	2.2	1.4	0.4	0.4
Allemagne	2.6	1.8	0.3	0.4
Grèce	0.7	0.2	0.2	0.3
Hongrie	1.0	0.4	0.3	0.3
Islande	3.0	1.6	0.7	0.6
Irlande	1.1	0.8	0.1	0.2
Italie	1.2	0.6	0.2	0.4
Japon	3.2	2.4	0.3	0.4
Corée	2.6	2.0	0.3	0.3
Luxembourg	1.7	1.6	0.1	0.0
Mexique	0.4	0.1	0.2	0.1
Pays-Bas	1.8	1.0	0.2	0.5
Nouvelle-Zélande	1.2	0.5	0.4	0.3
Norvège	1.8	1.0	0.3	0.5
Pologne	0.6	0.2	0.2	0.2
Portugal	0.9	0.3	0.2	0.3
République slovaque	0.6	0.3	0.2	0.1
Espagne	1.1	0.6	0.2	0.3
Suède	4.0	3.0	0.1	0.9
Suisse	2.6	1.9	0.0	0.6
Turquie	0.7	0.2	0.0	0.5
Royaume-Uni	1.9	1.2	0.2	0.4
États-Unis	2.6	1.8	0.2	0.4
UE à 15	2.0	1.3	0.3	0.4
UE à 25	1.9	1.2	0.3	0.4
Moyenne pondérée OCDE	2.2	1.5	0.2	0.4

1. Ou dernière année connue.

Tableau 5.A1.1. Indicateurs d'innovation, par pays (suite)

A. Indicateurs de ressources (suite)			
	Nombre de chercheurs pour 1 000 salariés (2003 ¹)	Diplômés du supérieur en proportion de l'emploi (2003 ¹)	Part des diplômes en science et disciplines de l'ingénieur (2002 ¹)
Australie	7.6	31.7	21.6
Autriche	5.8	15.2	28.0
Belgique	8.4	35.3	23.1
Canada	7.2	43.6	20.4
République tchèque	3.2	13.0	25.9
Danemark	9.2	30.7	15.8
Finlande	17.7	35.5	29.0
France	7.5	25.5	28.7
Allemagne	6.9	24.6	30.9
Grèce	3.7	21.5	..
Hongrie	3.9	18.8	12.0
Islande	..	23.8	17.7
Irlande	5.3	29.2	25.9
Italie	3.0	13.0	22.8
Japon	10.4	40.6	25.9
Corée	6.8	31.6	38.6
Luxembourg	6.2	16.7	31.5
Mexique	0.6	17.1	23.6
Pays-Bas	5.2	24.8	16.0
Nouvelle-Zélande	9.1	28.6	19.8
Norvège	9.1	30.7	14.8
Pologne	4.5	18.3	11.0
Portugal	3.5	11.7	18.1
République slovaque	4.7	14.2	27.3
Espagne	5.6	30.0	24.3
Suède	10.6	33.3	31.0
Suisse	6.3	27.4	28.5
Turquie	1.1	12.1	22.5
Royaume-Uni	5.5	28.9	28.1
États-Unis	9.3	38.2	15.7
UE à 15	6.1	23.8	26.6
UE à 25	5.8	..	..
Moyenne pondérée OCDE	6.6	29.0	23.1

1. Ou dernière année connue.

Tableau 5.A1.1. Indicateurs d'innovation, par pays (suite)

B. Indicateurs de résultat		
	Articles scientifiques par million d'habitants (2001)	Brevets triples ² par million d'habitants (2001)
Australie	785.5	19.2
Autriche	563.5	34.9
Belgique	582.0	42.1
Canada	729.4	20.6
République tchèque	256.5	1.2
Danemark	931.1	41.4
Finlande	982.7	98.5
France	514.1	40.3
Allemagne	529.8	90.7
Grèce	304.4	0.6
Hongrie	243.3	2.7
Islande	610.4	21.8
Irlande	431.5	19.1
Italie	385.4	14.8
Japon	451.1	92.3
Corée	233.1	10.6
Luxembourg	..	46.5
Mexique	32.1	0.2
Pays-Bas	785.5	61.9
Nouvelle-Zélande	742.1	9.5
Norvège	720.6	24.0
Pologne	148.7	0.2
Portugal	208.1	0.6
République slovaque	176.7	0.7
Espagne	386.7	2.9
Suède	1 159.4	91.8
Suisse	1 116.7	118.6
Turquie	59.7	0.1
Royaume-Uni	807.4	36.7
États-Unis	703.9	57.7
UE à 15	556.6	43.3
UE à 25	495.4	..
Moyenne pondérée OCDE	467.7	41.5

2. Brevets déposés pour une même invention à l'Office européen des brevets (OEB), à l'US Patent & Trademark Office (USPTO) et à l'Office japonais des brevets (JPO).

Tableau 5.A1.1. Indicateurs d'innovation, par pays (suite)

C. Intégration internationale (moyenne pour la période 1999-2001)			
	Propriété étrangère d'inventions nationales ³	Propriété nationale d'inventions étrangères ³	Brevets à co-inventeurs étrangers ³
Australie	24.4	12.2	18.6
Autriche	37.8	25.0	25.3
Belgique	45.9	27.5	34.6
Canada	34.4	30.4	30.4
République tchèque	..	..	..
Danemark	23.2	16.0	18.5
Finlande	8.8	24.4	13.2
France	21.8	17.9	15.0
Allemagne	13.4	12.0	11.3
Grèce	..	..	..
Hongrie	52.4	15.7	34.4
Islande	..	..	..
Irlande	37.7	40.8	30.7
Italie	18.1	5.9	9.6
Japon	3.7	3.7	2.9
Corée	5.6	5.7	6.0
Luxembourg	64.5	78.0	53.2
Mexique	..	..	..
Pays-Bas	20.5	30.5	14.9
Nouvelle-Zélande	24.4	13.8	21.5
Norvège	23.6	19.4	21.3
Pologne	..	..	..
Portugal	..	..	..
République slovaque	..	..	..
Espagne	30.1	5.8	19.7
Suède	18.2	27.5	16.4
Suisse	23.6	47.8	29.9
Turquie	..	..	..
Royaume-Uni	37.5	18.4	21.5
États-Unis	12.1	17.4	11.6
UE à 15	..	..	..
UE à 25	11.4	7.6	7.4
Moyenne pondérée OCDE	14.7	15.0	6.8

3. Brevets déposés à l'Office européen des brevets.

Tableau 5.A1.1. Indicateurs d'innovation, par pays (suite)

D. Autres indicateurs				
	Part de la R-D des entreprises à financement public (2003 ¹)	Services à forte intensité en savoir ⁴ (2002)	Part des services dans la R-D des entreprises (2003 ¹)	Investissement en capital-risque ⁵ (2000-03)
Australie	4.3	22.2	47.1	0.13
Autriche	5.6	16.8	..	0.06
Belgique	5.9	20.4	15.0	0.11
Canada	2.6	17.4	37.4	0.29
République tchèque	12.0	..	35.2	0.06
Danemark	3.1	15.3	40.0	0.12
Finlande	3.3	14.1	13.7	0.19
France	10.3	20.6	11.6	0.12
Allemagne	6.1	20.1	8.6	0.10
Grèce	1.2	11.7	..	0.05
Hongrie	6.4	16.4	..	0.03
Islande	1.4	15.8	..	0.51
Irlande	3.0	16.9	31.7	0.11
Italie	12.2	18.0	21.2	0.08
Japon	0.8	16.5	7.0	0.03
Corée	5.3	17.4	9.6	0.27
Luxembourg	1.6	36.5	..	..
Mexique	9.6	12.1	..	..
Pays-Bas	4.3	21.4	20.4	0.20
Nouvelle-Zélande	9.6	17.7	..	0.09
Norvège	10.4	12.6	39.9	0.12
Pologne	15.2	..	13.4	0.06
Portugal	2.1	15.4	..	0.08
République slovaque	22.1	..	..	0.02
Espagne	11.1	14.5	28.5	0.12
Suède	5.9	16.5	10.6	0.26
Suisse	2.3	25.8	..	0.07
Turquie	2.9	..	..	..
Royaume-Uni	10.9	22.5	20.7	0.22
États-Unis	10.0	24.3	39.8	0.38
UE à 15	7.3	18.9	15.2	0.13
UE à 25	7.4	18.9	15.2	0.13
Moyenne pondérée OCDE	7.2	20.3	25.4	0.26

4. Part de la valeur ajoutée brute totale.

5. En % du PIB.

Source : OCDE (2005), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*.

Chapitre 6

Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale afin de profiter plus pleinement de la mondialisation

La mondialisation qui s'opère par le biais du commerce international, de l'investissement direct étranger (IDE) et des flux internationaux de ressources humaines est un moteur essentiel de la croissance économique. Cependant, le Japon est un cas à part parmi les pays de l'OCDE, se classant au dernier rang du point de vue de la pénétration des importations, de la part de l'IDE dans le PIB et de la proportion de travailleurs étrangers dans l'emploi, autant d'héritages des politiques menées au cours de son développement après la guerre. Des réformes aideraient le Japon à mieux exploiter les ressources que constituent les biens, les services, les capitaux, la technologie et la main-d'œuvre de provenance étrangère. Compte tenu des liens étroits entre les flux d'échanges, d'investissements et de main-d'œuvre, il importe d'adopter une approche globale consistant à i) réduire les obstacles à l'IDE et aux importations, en particulier dans l'agriculture, par le biais de négociations commerciales multilatérales et d'accords commerciaux régionaux, ii) assouplir la réglementation des marchés de produits, notamment dans le secteur des services, iii) ouvrir complètement le marché des fusions-acquisitions aux entreprises étrangères; et iv) alléger les contrôles pour l'entrée de travailleurs étrangers, notamment dans les métiers non techniques.

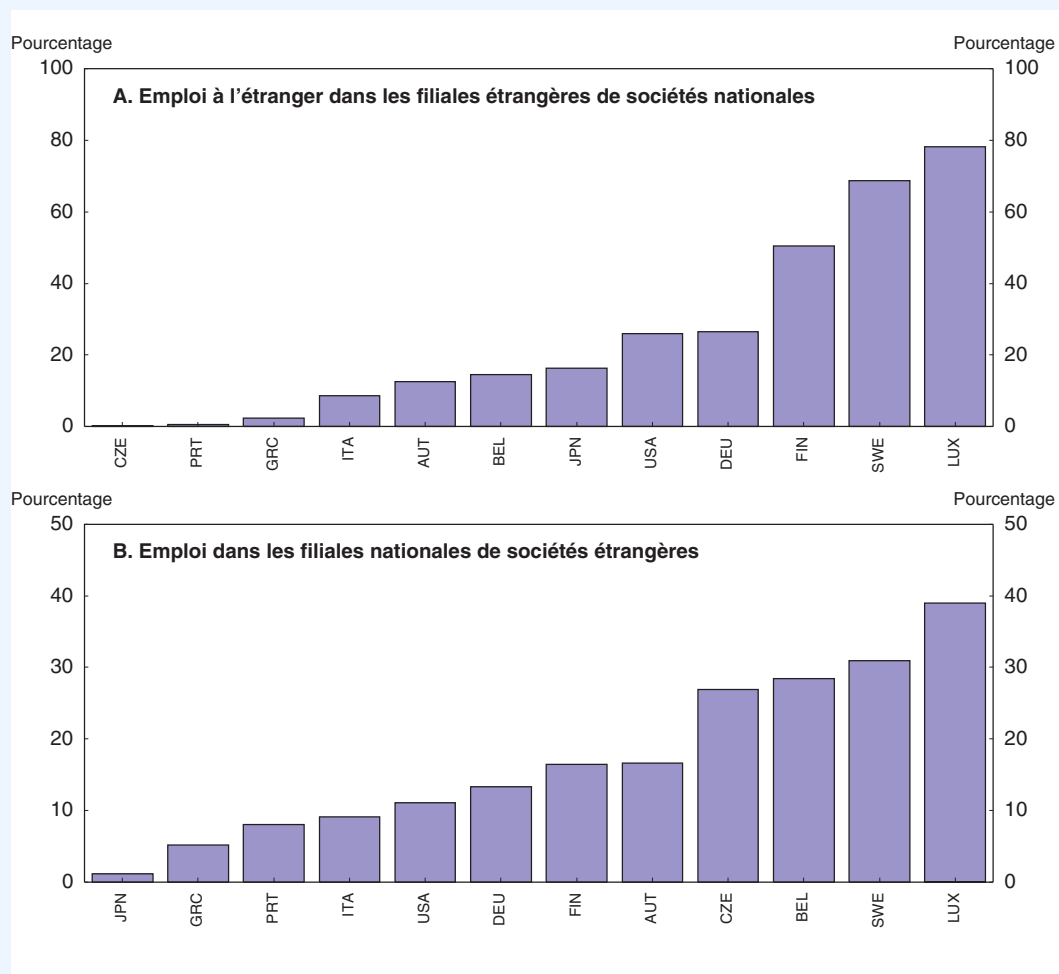
La théorie économique et l'histoire montrent les avantages de l'intégration dans l'économie mondiale (encadré 6.1). Le processus de mondialisation s'opère à travers divers canaux, notamment l'investissement direct étranger (IDE), les échanges de biens et de

Encadré 6.1. Les avantages de la mondialisation

Outre les obstacles tarifaires et non tarifaires et les restrictions à l'IDE, la réglementation intérieure des marchés de produits peut entraver les flux internationaux de biens et d'investissements en faussant les prix relatifs. Cela fausse aussi les taux relatifs de rendement de l'investissement selon sa localisation, même lorsque la réglementation n'opère pas de discrimination entre entreprises locales et étrangères (Nicoletti et al., 2003). La suppression de ces obstacles à la mondialisation renforce la concurrence, conduisant à des gains à la fois statiques et dynamiques. Les gains statiques résultent d'une meilleure affectation des ressources existantes suivant l'avantage comparatif d'un pays. En outre, une concurrence plus forte pousse davantage les entreprises à améliorer leur efficacité. Les gains dynamiques résultent d'efforts accrus d'innovation et d'optimisation de la production, et d'une diffusion plus rapide des nouvelles technologies, stimulée par l'ouverture aux échanges et à l'investissement (voir le chapitre 5). De surcroît, les entreprises sont en mesure de tirer parti des rendements croissants d'échelle, des marchés plus vastes leur permettant de développer leur production.

D'après une étude récente de l'OCDE, le PIB par habitant dans les pays membres augmenterait de 2-5 % si tous les obstacles externes et internes étaient ramenés au niveau pratiqué dans le pays membre le moins restrictif. Selon les estimations présentées dans cette étude, les réformes des marchés de produits auraient l'impact le plus important, majorant le PIB par habitant de 1.75-3.0 %, la réduction des droits de douane ajoutant encore 0.25-1.0 % et l'assouplissement des restrictions à l'IDE 0.75 %. Dans le cas du Japon, la progression potentielle du PIB par habitant serait de 4.4 %, dont 2.4 % dus aux réformes de la réglementation, 1.3 % aux réductions tarifaires bilatérales et 0.7 % à l'assouplissement des restrictions à l'IDE (OCDE, 2005a). Outre ces gains statiques, la libéralisation produirait des gains dynamiques en stimulant durablement la R-D, l'innovation et le progrès technologique. Même s'il est très difficile d'évaluer les gains dynamiques, des études économétriques laissent penser qu'ils pourraient être très importants.

On a pu s'inquiéter au Japon de l'« hémorragie » du secteur manufacturier, même si la part de ce secteur dans le PIB n'a diminué que légèrement, revenant de 22 à 20 % au cours de la décennie passée. Les sorties d'IDE sont parfois identifiées comme un facteur contribuant à ce déclin. L'emploi dans les filiales étrangères de sociétés mères japonaises du secteur manufacturier s'établissait à 2 millions en 2002, l'équivalent de 16 % de l'emploi manufacturier national du Japon. Pour ce qui concerne l'emploi à l'étranger, le Japon se situe donc au milieu des 12 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (graphique 6.1). Par contre, les 200 000 travailleurs employés par des filiales étrangères opérant au Japon sont exceptionnellement peu nombreux en comparaison de 1.8 million aux États-Unis et 1 million en Allemagne. Cela ne représente que 1 % de l'emploi manufacturier au Japon, la proportion la plus faible parmi les pays membres examinés (partie B). Des réformes visant à supprimer ou assouplir les obstacles aux entrées d'IDE procureraient des gains économiques appréciables au Japon, comme on le verra plus loin.

Encadré 6.1. **Les avantages de la mondialisation** (suite)Graphique 6.1. **Investissement direct étranger et emploi**Pourcentage de l'emploi dans le secteur manufacturier national, 2002¹

1. 2001 pour le Japon, la Suède, l'Autriche et le Portugal ; 1999 pour l'Italie et le Luxembourg.

Source : OCDE (2005c), *Indicateurs OCDE de la mondialisation*, 2005 et base de données STAN.

services, les flux de main-d'œuvre entre pays et les transferts de technologie. Pour ce qui est du Japon, l'augmentation régulière de sa part dans le commerce mondial jusqu'aux années 90 a été l'un des principaux traits de son rapide développement après la guerre. Cependant, les règles explicites qui restreignent les entrées de biens et d'investissements afin de favoriser et de protéger les entreprises et les industries locales ont limité le degré d'intégration du pays dans l'économie mondiale. Par ailleurs, la réglementation des marchés de produits a eu un effet négatif sur les importations de biens et de services et les entrées d'IDE. L'impact des politiques mises en œuvre a été sans doute renforcé par certaines particularités du système économique spécifique du Japon telles que l'emploi à vie, la stabilité de l'actionnariat croisé, le *keiretsu* et le système de la banque principale, qui ont pu créer des obstacles supplémentaires à l'entrée dans l'économie japonaise.

Depuis l'éclatement de la bulle spéculative au début des années 90, le Japon a intensifié ses efforts d'ouverture sur l'économie mondiale en assouplissant les restrictions explicites aux échanges et à l'investissement, tout en poursuivant les réformes en vue d'abaisser les obstacles implicites à l'entrée des étrangers. L'accent mis sur une plus étroite intégration dans l'économie mondiale a conduit le Conseil de politique économique et budgétaire¹ à élaborer une « stratégie de mondialisation » en 2006 (encadré 6.2). S'il est vrai que l'intégration du Japon s'est renforcée, elle reste modeste par rapport à celle des autres pays de l'OCDE du point de vue des entrées d'IDE, des importations de biens et de services et du nombre de travailleurs étrangers. De fait, la part de l'IDE et des importations dans le PIB et la proportion de travailleurs étrangers dans la population active sont les plus faibles dans la zone de l'OCDE (graphique 1.8). Le présent chapitre examine la façon dont le Japon peut accroître son ouverture à l'IDE, aux échanges et aux ressources humaines et, partant, accélérer ses gains de productivité et sa croissance. Il se termine par une série de recommandations présentées dans l'encadré 6.5.

Encadré 6.2. **Stratégie de mondialisation du Japon**

En mai 2006, le Conseil de politique économique et budgétaire a publié une « Stratégie de mondialisation », qui vise à améliorer la compétitivité internationale du Japon en accélérant des réformes intérieures en vue d'accroître la productivité et en tirant parti des biens, des services, des capitaux, de la technologie, des informations et des ressources humaines en provenance de l'étranger. Lors du lancement de cette initiative, le Premier ministre a souligné que la mondialisation était très profitable au Japon. Le rapport contient toute une panoplie de propositions destinées à maximiser ces avantages :

A. Améliorer et développer les ressources humaines

- Créer des conditions propres à attirer les talents des autres pays, notamment les chercheurs et les étudiants.
- Améliorer le système d'immigration afin d'accroître l'entrée de ressources humaines hautement qualifiées.
- Envisager l'assouplissement des restrictions à l'immigration dans les services non techniques, comme les soins de longue durée, afin de faire face au vieillissement de la population.
- Valoriser les ressources humaines nationales en améliorant le système éducatif, l'objectif étant de s'élever aux tout premiers rangs du classement international en 2010.

B. Renforcer la compétitivité internationale

- Accroître l'efficacité dans l'agriculture, en vue de doubler le volume des exportations agricoles en 2009.
- Mettre en œuvre le troisième plan de base pour la science et la technologie (voir le chapitre 5).
- Doubler le stock d'IDE pour le porter à 5 % du PIB en 2010.

C. Rehausser la compétitivité mondiale des régions du Japon

- Créer des sociétés pluriculturelles dans les régions du Japon.
- Accroître le nombre de touristes étrangers au Japon pour le porter à 10 millions en 2010.

Encadré 6.2. **Stratégie de mondialisation du Japon** (suite)**D. Politique étrangère et contribution à la société internationale**

- Accélérer les négociations d'accords de partenariat économique (APE) conformément au calendrier fixé (tableau 6.1), ce qui devrait porter la part des échanges avec les partenaires de ces accords à plus de 25 % en 2010 au plus tard.
- Créer une zone économique est-asiatique.
- Mettre en place un système international de type OCDE pour prodiguer des conseils aux gouvernements et assurer la coordination des politiques en Asie de l'est.
- Réformer l'aide au développement afin d'en renforcer l'efficacité, tout en augmentant les dépenses, notamment par voie d'annulation de dettes, de 10 millions de dollars sur la période 2005-09.
- Poursuivre une politique énergétique stratégique consistant notamment à améliorer le rendement énergétique de 30 % et de ramener le taux de dépendance pétrolière à moins de 40 % en 2030.

E. Le Japon dans le monde en 2010

- Concentrer les ressources de façon à maintenir la forte position concurrentielle du Japon de leader dans l'industrie mondiale.
- Cette stratégie est censée i) maintenir l'excédent commercial, ii) réduire le déficit au titre des échanges de services, notamment les services de voyage et iii) accroître l'excédent au titre des revenus de l'investissement.

Tableau 6.1. **Calendrier des accords de partenariat économique**

Situation et objectifs en juillet 2006

	Situation	Objectif
Malaisie	Entrée en vigueur en 2006	
Thaïlande	Principaux points convenus en 2005	Signature dès que possible
Philippines	Principaux points convenus en 2004	Signature dès que possible cette année
Indonésie	Négociations entamées en 2005	Accord sur les principaux points cette année
ASEAN	Négociations entamées en 2005	Achèvement des négociations en 2007
Corée	Négociations entamées en 2003, mais interrompues depuis 2004	S'efforcer de reprendre les négociations
Chili	Négociations entamées en 2006	Accord sur les principaux points cette année
Singapour	Entrée en vigueur 2002 Négociation décidée en 2006 en vue d'une révision partielle	Accord sur les principaux points dès que possible, compte tenu des progrès des négociations entre le Japon et l'ASEAN
Viêtnam	Première réunion du Groupe d'étude conjoint en 2006	Entamer les négociations cette année
Brunei	Négociations entamées en 2006	Accord sur les principaux points cette année
Pays du Golfe¹	Accord pour entamer les négociations en 2006	Entamer les négociations cette année
Inde	Accord pour entamer les négociations en 2006	Entamer les négociations cette année
Suisse	Première réunion du Groupe d'étude conjoint en 2005	Accélérer les travaux du Groupe d'étude conjoint pour décider si des négociations seront engagées
Australie	Première réunion du Groupe d'étude conjoint en 2005	Accélérer les travaux du Groupe d'étude conjoint pour décider si des négociations seront engagées

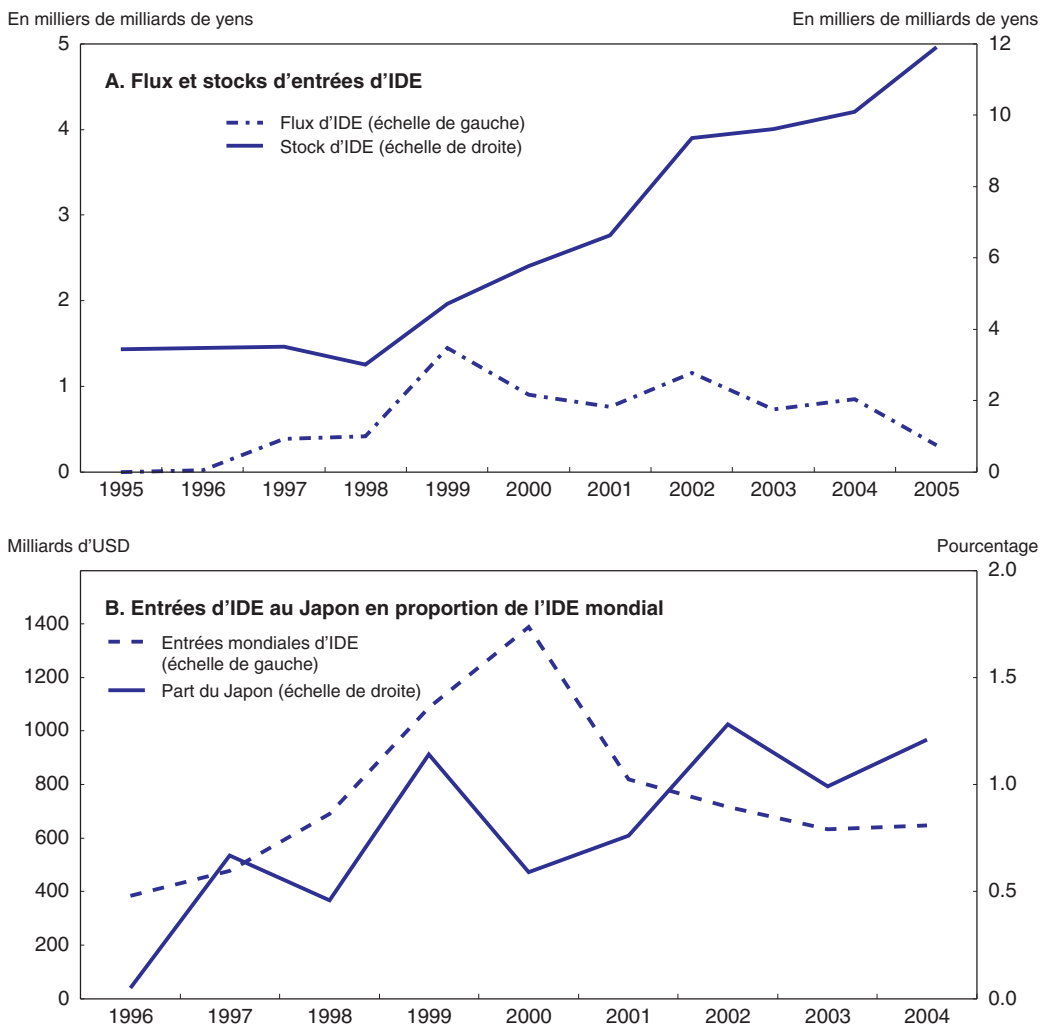
1. Pays du Conseil de coopération du Golfe (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie Saoudite et Émirats arabes unis).

Source : Conseil de politique économique et budgétaire du gouvernement japonais, « Globalisation Strategy », mai 2006.

Améliorer les conditions afin d'attirer l'IDE au Japon

L'IDE est devenu un moteur de plus en plus important de l'intégration mondiale dans le cadre des stratégies mondiales des entreprises multinationales. Au cours de la seconde moitié des années 90, le volume total de l'IDE dans le monde a triplé (graphique 6.2) par suite d'une forte progression des fusions et acquisitions internationales. Le Japon a participé à cette explosion mondiale, son stock d'IDE en provenance de l'étranger passant de 3 000 milliards à 9 400 milliards de yens entre 1998 et 2002, grâce à un certain nombre de facteurs spéciaux. *Premièrement*, les difficultés de certaines grandes entreprises et la baisse des prix des actifs ont favorisé la restructuration, entraînant un certain nombre de fusions et acquisitions importantes, en particulier dans le secteur financier. *Deuxièmement*, il y a eu un progrès de la réforme de la réglementation, notamment dans le secteur des services et dans certaines des industries de réseau. *Troisièmement*, les restrictions à l'IDE ont été assouplies depuis 1998, année où le Japon était le huitième pays le plus restrictif dans la zone de l'OCDE (Golub, 2003) en raison de la relative lenteur de la libéralisation des

Graphique 6.2. L'IDE au Japon et sa part dans l'IDE total mondial



Source : Ministère des Finances, Organisation japonaise du commerce mondial et CNUCED (2005), Rapport sur l'investissement dans le monde.

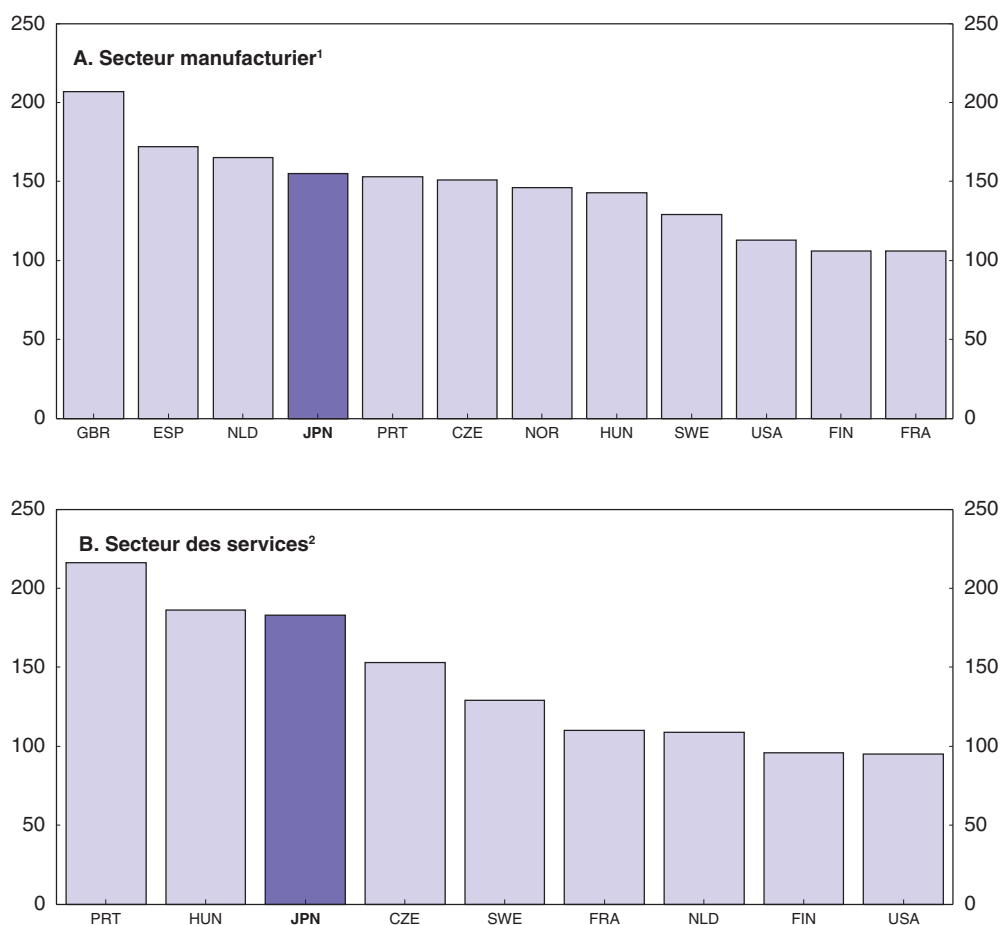
réglementations au cours de deux décennies précédentes. En 1998, l'indicateur global pour le Japon était de 0.23 (zéro correspondant à l'absence de restrictions)². En 2006, cet indicateur était tombé à 0.15, résultat encourageant pour les entrées d'IDE alors même que le total mondial a notablement diminué après 2000³. De ce fait, la part du Japon dans les entrées mondiales d'IDE est passée de 0.5 % en 1998 à 1.2 % en 2004.

Les avantages potentiels des entrées d'IDE sont très substantiels

La forte expansion des entrées d'IDE a eu un certain nombre d'effets bénéfiques. En particulier en 2002, la productivité du travail dans les filiales étrangères au Japon a été supérieure de 60 % à la moyenne nationale dans le secteur manufacturier et de 80 % dans le secteur des services, écart relativement important en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 6.3). De plus, les filiales étrangères dans le secteur des services au Japon ont enregistré entre 1985 et 2001 les plus forts gains de productivité de la main-d'œuvre parmi les pays de l'OCDE pris en compte (OCDE, 2005c). Une autre étude montre que la performance globale des filiales étrangères au Japon a dépassé celle des entreprises

Graphique 6.3. **La productivité du travail dans les filiales étrangères par rapport à la moyenne nationale**

En 2002, moyenne nationale = 100



1. Secteur manufacturier : 2000 pour l'Espagne ; 1999 pour le Royaume-Uni.

2. Secteur des services : 2001 pour les Pays-Bas ; 2000 pour la Suède et le Japon.

Source : OCDE (2005c), *Indicateurs économiques de la mondialisation*, 2005.

nationales du point de vue de la productivité totale des facteurs (PTF), de la rentabilité, des investissements productifs et des dépenses de R-D (Fukao, 2003)⁴. Cela s'explique par le fait que les entreprises qui réalisent des IDE sont généralement les plus efficaces dans leur branche d'activité.

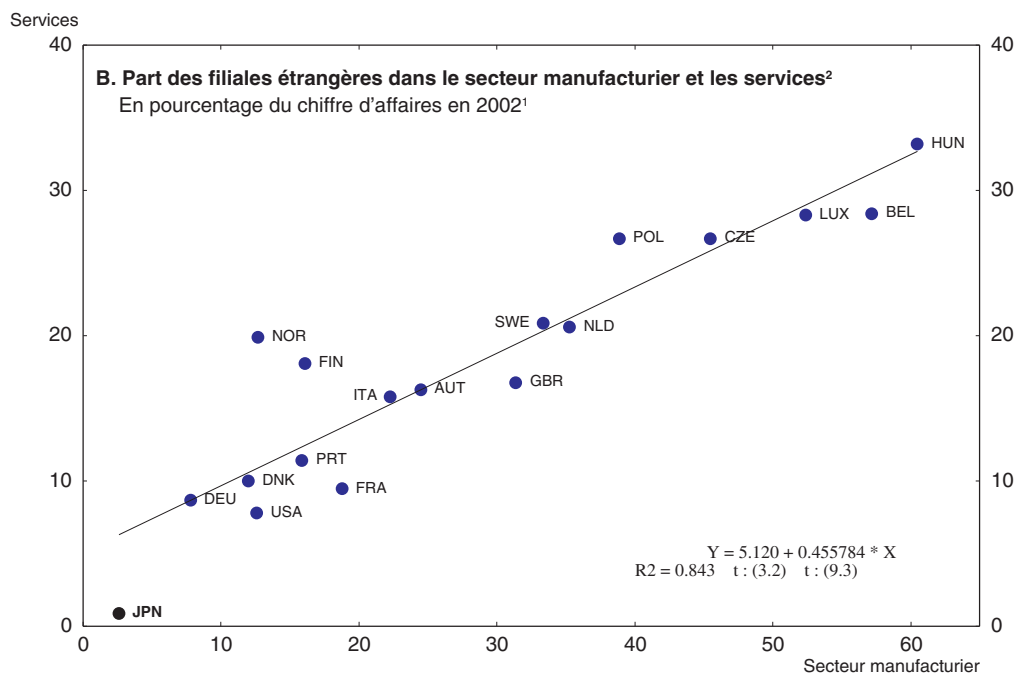
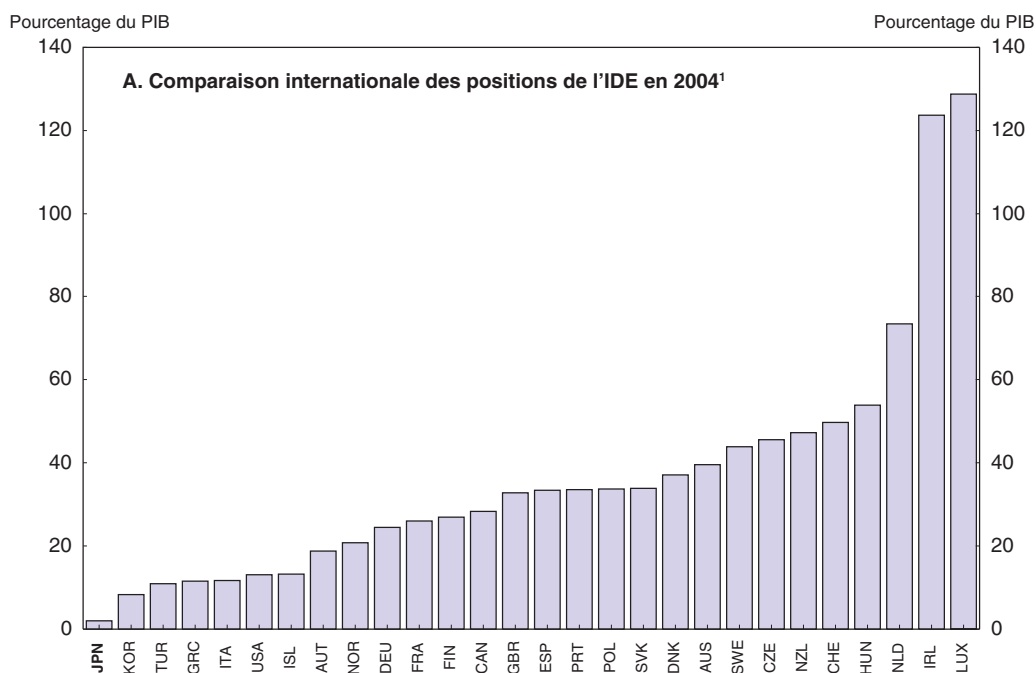
Cependant, l'impact des filiales étrangères au Japon a été limité par leur petite taille. Malgré un triplement entre 1998 et 2002, le stock d'IDE au Japon, en proportion du PIB, reste le plus faible de la zone OCDE, à 2 % (graphique 6.4). Par conséquent, les parts des filiales étrangères dans le chiffre d'affaires des secteurs manufacturier et des services, à 1 % et 3 % respectivement, sont aussi les plus faibles parmi les pays de l'OCDE (partie B). La part de l'IDE est particulièrement peu élevée dans le secteur des services, qui ne présentait en 2002 que 41 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des filiales étrangères au Japon, le pourcentage le plus bas dans la zone OCDE⁵. L'investissement étranger dans les services est essentiel pour relever le niveau de productivité relativement faible dans ce secteur. De fait, la productivité moyenne de la main-d'œuvre du Japon dans les services est revenue de 88 % du niveau des États-Unis en 1992 à 84 % en 2001, malgré une progression marquée dans les secteurs de la finance, des assurances, de l'immobilier et des services aux entreprises (graphique 5.8).

Il est indispensable de réduire encore les obstacles aux entrées d'IDE

Les facteurs spéciaux qui ont été à l'origine du rapide afflux d'IDE au cours de la seconde moitié des années 90 sont en train de s'estomper. Malgré les efforts déployés par les autorités ces dernières années pour encourager les entrées d'IDE (encadré 6.3), ces dernières sont tombées à 300 milliards de yens en 2006, le chiffre le plus bas depuis 1996 (graphique 6.2). Ce volume paraît trop faible pour voir un effet positif sensible sur l'économie japonaise. Bien que ce recul soit dû en partie à la fin de l'explosion mondiale de l'investissement, la faiblesse continue de la part du Japon dans l'IDE mondial semble indiquer qu'il existe toujours des obstacles à l'entrée. Selon l'indice de restrictivité pour l'IDE calculé par l'OCDE, le Japon est relativement ouvert, avec un score global bien inférieur à la moyenne des pays membres (Koyama et Golub, 2006)⁶. Toutefois, cet indice est basé principalement sur les restrictions réglementaires discriminatoires et ne rend donc pas compte de tous les obstacles auxquels un investisseur direct potentiel peut se heurter, à savoir i) les règles limitant les fusions et acquisitions internationales, ii) les réglementations des marchés de produits et iii) les réglementations du marché du travail⁷.

Premièrement, un cadre ouvert pour l'IDE requiert un marché concurrentiel et non discriminatoire pour les fusions et acquisitions, qui apparaissent comme un des principaux moteurs de l'IDE du fait qu'elles permettent aux entreprises multinationales de contourner les obstacles à l'entrée et de réagir rapidement à l'évolution des conditions qui leur sont offertes. Les fusions et acquisitions ont représenté 59 % des entrées mondiales d'IDE en 2004 (CNUCED, 2005). Entre 1995 et 2001, il y a eu 1 404 grandes fusions et acquisitions (de plus de 100 millions de dollars) entre les États-Unis et l'Europe, d'un montant total de 1 400 milliards de dollars (Chambre de commerce américaine au Japon, 2005). La plupart de ces opérations se sont effectuées sans versement de numéraire, l'acquéreur payant l'entreprise cible par échange d'actions, et l'impôt sur l'opération a donné lieu à report⁸. Par contre, au cours de la même période, il n'y a eu que 138 grandes opérations entre le Japon et les États-Unis et entre le Japon et l'Europe, d'une valeur totale de 116 milliards de dollars. Sur la période 2002-04, la vente d'entreprises de l'UE à des entreprises étrangères a représenté près de la moitié du total mondial des fusions et acquisitions

Graphique 6.4. Positions du point de vue de l'IDE : comparaison internationale



1. Ou année la plus récente. Voir la source pour l'année exacte.

2. Les données utilisées pour les filiales étrangères sont ventilées par branche de façon à être cohérentes avec les données nationales totales.

Source : OCDE, base de données sur les investissements directs internationaux et OCDE (2005c), *Indicateurs économiques de la mondialisation*, 2005.

Encadré 6.3. Initiatives récentes visant à améliorer l'environnement de l'IDE au Japon

En 2003, le Premier ministre, M. Koizumi, a fixé comme objectif un doublement du stock d'IDE en cinq ans par rapport à son niveau de 2001 (6 600 milliards de yens). Afin d'atteindre cet objectif, le Conseil japonais pour l'investissement, qui est présidé par le Premier ministre, a établi le « Programme pour la promotion de l'investissement direct étranger au Japon », qui comporte 74 mesures visant à : i) fournir des informations sur les possibilités d'investissement au Japon; ii) améliorer le gouvernement d'entreprise et les pratiques du marché du travail; iii) créer un cadre de vie favorable au Japon; iv) réviser les procédures administratives; et v) accroître le rôle des collectivités locales pour attirer l'IDE. Ce programme a été enrichi de 12 mesures supplémentaires en juillet 2005, centrées sur les domaines suivants : i) amélioration des conditions pour les fusions et acquisitions internationales; ii) réforme de la réglementation des soins de santé et simplification des procédures pour les médicaments, les appareils médicaux et les additifs alimentaires; iii) politiques stratégiques de relations publiques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Japon.

Ce programme a conduit à la création, en 2003, de l'« Invest Japan Business Support Center », guichet unique de la Japan External Trade Organization (JETRO) renseignant les entreprises étrangères et les investisseurs étrangers potentiels. Des bureaux d'information ont aussi été mis en place dans tous les ministères concernés afin d'aider les investisseurs étrangers potentiels pour les formalités administratives. Par ailleurs, l'initiative concernant la création de « zones spéciales de réforme structurelle », lancée en 2003 (voir *l'Étude économique du Japon* de 2005) est destinée à encourager l'investissement étranger par l'assouplissement des réglementations. En particulier, l'interdiction faite aux sociétés commerciales d'être propriétaires d'écoles, d'hôpitaux et d'établissements de long séjour a été levée et des exemptions de visa ont été accordées dans certaines zones spéciales. Enfin, l'initiative concernant les « zones pilotes de promotion de l'investissement direct étranger », lancée en 2003, permet à la JETRO de fournir une aide spéciale aux collectivités locales qui tentent d'attirer des capitaux étrangers. Cinq régions ont été sélectionnées en 2003.

Malgré le ralentissement des entrées d'IDE en 2002, le stock cumulé a atteint près de 12 000 milliards de yens en 2005. L'objectif pour 2006 étant en voie de réalisation, le Conseil de politique économique et budgétaire a annoncé en mai 2006 un nouvel objectif de doublement du stock d'IDE à 5 % du PIB en 2010 (encadré 6.2). Du fait de sa place de deuxième plus grande économie de l'OCDE et de sa situation dans la dynamique région de l'est de l'Asie, le Japon est à même d'accroître fortement ses entrées d'IDE. Cela dépendra sans doute, toutefois, de sa capacité de s'attaquer aux principaux problèmes examinés dans les paragraphes qui suivent et non de programmes d'action ou d'objectifs chiffrés. L'engagement politique au plus haut niveau ne suffit pas. Encore faut-il que les ministères et autres organismes publics mettent en œuvre les mesures qui influent sur les entrées effectives.

internationales en valeur, tandis que la vente d'entreprises des États-Unis à représenté encore un cinquième (tableau 6.2). La part japonaise, par contre, n'a été que de 2.3 %.

La faible part du Japon dans les fusions et acquisitions internationales est due à plusieurs facteurs. En premier lieu, le marché total des fusions et acquisitions au Japon est peu développé en comparaison de ceux des autres pays⁹. Bien que le nombre d'opérations ait quintuplé, passant de 531 en 1995 à 2 725 en 2005, la taille du marché a été limitée par la pratique des participations croisées, conjuguée à des conseils d'administration quasi

Tableau 6.2. **Fusions et acquisitions transfrontalières**

	2002		2003		2004	
	Milliards US\$	%	Milliards US\$	%	Milliards US\$	%
A. Total mondial, ventes						
États-Unis	73.2	19.8	69.7	22.8	81.9	21.5
Union européenne	208.8	56.5	126.0	42.4	178.8	47.0
Japon	5.7	1.5	11.0	3.7	8.9	2.3
Autres OCDE ¹	27.7	7.5	20.9	7.0	39.1	10.3
Reste du monde	54.4	14.7	69.4	23.4	71.9	18.9
Total	369.8	100.0	297.0	100.0	380.6	100.0
	Nombre d'opérations			Montant ²		
B. Au Japon (en milliers de milliards de yens)						
1988-91		16			..	
1992-96		30			..	
1997		51			0.2	
1998		85			0.8	
1999		129			2.5	
2000		175			1.5	
2001		158			2.2	
2002		129			1.1	
2003		158			1.0	
2004		207			0.7	

1. Australie, Canada et Nouvelle-Zélande.

2. Selon les annonces publiques.

Source : CNUCED (2005) et Samsung Economic Research Institute (2006).

inamovibles, fonctionnant selon un système de promotion interne, qui contrôlent les droits de vote de ces actions par le biais d'ententes informelles (encadré 6.4)¹⁰. Un second facteur réside dans le traitement discriminatoire des entreprises étrangères dans les fusions et acquisitions. En particulier, les opérations sans versement de numéraire ne sont pas autorisées dans le cas d'entreprises étrangères, alors que cette méthode a représenté 70 % des fusions et acquisitions entre entreprises japonaises en 2002 (Fukao, 2003). Entre 1999 et 2004, la part des fusions et acquisitions internationales sur le marché total du Japon est tombée de 11 à 9 %, tandis que le montant de ces opérations est revenu de 2 500 milliards à 700 milliards de yens (tableau 6.2, partie B).

Accorder aux entreprises étrangères les mêmes droits qu'aux entreprises locales pour les opérations de fusion et acquisition sans versement de numéraire faciliterait grandement les entrées d'IDE. La nouvelle loi sur les sociétés, promulguée en juin 2005, autorise les « fusions triangulaires ». En vertu de cette loi, une entreprise étrangère peut établir une filiale au Japon, laquelle utilise alors le capital de sa société mère pour acquérir une entreprise japonaise. Cette disposition devait initialement entrer en vigueur en mai 2006, mais cette échéance a été reportée à mai 2007 par crainte d'une tentative de prise de contrôle hostile d'entreprises japonaises au début de 2005¹¹. En outre, la proportion d'actions détenue par des intérêts étrangers, qui est passée de 10 % en 1996 à 24 % en 2005, suscite certaines préoccupations. Cependant, les fusions triangulaires n'encourageraient guère les fusions et acquisitions non sollicitées car, en droit japonais, une fusion doit être approuvée par la direction de l'entreprise et en général par les actionnaires, via une résolution extraordinaire, à la majorité qualifiée des présents. Enfin, la question cruciale de savoir s'il faut autoriser le report d'impôt sur les fusions et acquisitions internationales,

Encadré 6.4. L'actionnariat croisé au Japon

La structure capitalistique des sociétés japonaises se caractérise par un niveau élevé d'actionnariat croisé avec des institutions financières et d'autres entreprises non financières, telles que des entreprises partenaires et la société mère. De fait, jusqu'au milieu des années 90, ce type d'actionnariat représentait près de la moitié de la valeur des sociétés cotées, à répartition égale entre les banques, les compagnies d'assurance et les entreprises non financières (tableau 6.3). Un actionnariat croisé stable a été un des principaux piliers de la gestion et du gouvernement d'entreprise à la japonaise. Le fait que les banques détiennent à la fois des titres de créance et des titres de capital est censé renforcer leur capacité d'action à l'égard des entreprises clientes. Cependant, lorsque la part de capital détenue par les banques est importante, les résultats des entreprises sont médiocres car cela réduit la pression exercée par les actionnaires et le risque de rachat inamical, ce qui encourage l'enracinement des dirigeants et accroît le risque de contrôle interne (Miyajima et Kuroki, 2005). De plus, le fait que les entreprises appartiennent à des banques a tendance à relâcher les contraintes financières, ce qui permet aux entreprises de se lancer dans des projets d'investissement marginaux ayant de faibles taux de rendement.

Tableau 6.3. Proportion d'actionnaires stables dans les sociétés cotées

Valeur des actions détenues par chaque secteur en pourcentage de la capitalisation

En fin d'exercice	Nombre de sociétés cotées	Banques	Sociétés d'assurance	Entreprises non financières	Total
1987	1 924	14.9	16.4	14.4	45.8
1988	1 975	15.6	16.6	13.3	45.7
1989	2 031	15.6	15.7	13.4	44.9
1990	2 078	15.7	15.8	14.0	45.6
1991	2 107	15.6	16.2	13.7	45.6
1992	2 120	15.6	16.2	13.8	45.7
1993	2 161	15.4	15.8	14.0	45.2
1994	2 214	15.4	15.7	13.7	44.9
1995	2 279	15.0	14.7	13.5	43.4
1996	2 341	15.1	14.7	12.2	42.1
1997	2 389	14.8	14.1	11.6	40.5
1998	2 433	13.7	13.0	13.2	39.9
1999	2 487	11.3	10.6	15.9	37.9
2000	2 602	9.8	10.9	12.3	33.0
2001	2 668	8.7	10.1	11.4	30.2
2002	2 674	7.7	9.3	10.0	27.1

Source : Miyajima et Kuroki (2005).

Cependant, la part de l'actionnariat stable a diminué sensiblement ces dernières années pour revenir à environ un quart. Le déclin a été particulièrement marqué après 1997, lors de l'aggravation de la crise bancaire, poussant les banques à devenir d'importants vendeurs nets d'actions afin de se débarrasser de prêts improductifs et de satisfaire aux règles de fonds propres. En outre, une nouvelle loi de 2001 a obligé les banques à réduire leur portefeuille d'actions à 100 % au maximum de leurs capitaux propres de niveau I, afin de limiter l'impact des fluctuations boursières sur leur solidité financière. Cette loi a donné une impulsion majeure aux cessions d'actions par les banques, même si la date limite initiale de septembre 2004 a été repoussée à septembre 2006. Suite à la création de la Banks' Shareholding Purchase

Encadré 6.4. **L'actionnariat croisé au Japon** (suite)

Corporation en 2002, la Banque du Japon a commencé d'acheter des actions directement auprès des banques, sous certaines conditions. L'actionnariat croisé stable a aussi diminué du côté des entreprises du fait que les entreprises rentables se sont tournées vers le financement direct sur les marchés de capitaux, réduisant ainsi l'intérêt qu'elles avaient à détenir des actions des banques en difficulté.

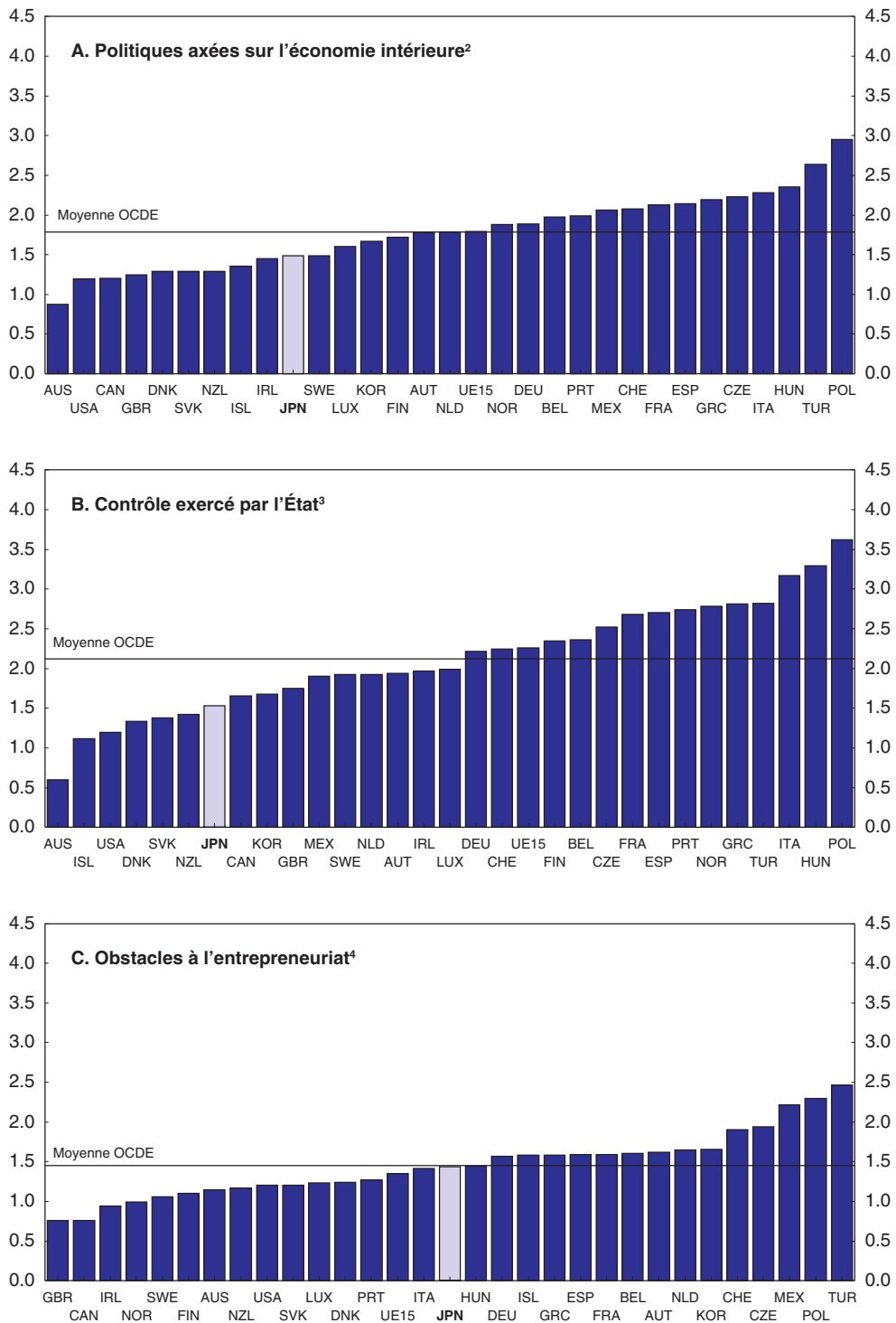
Le recul de l'actionnariat croisé devrait continuer de faciliter le développement du marché des fusions et acquisitions au Japon, étendant encore les possibilités d'opérations internationales qui favorisent les entrées d'IDE. Cependant, la part des opérations transfrontières est revenue d'un sommet de 11 % du total des fusions et acquisitions au Japon en 1999 à 9 % en 2004 (Samsung Economic Research Institute, 2006). Par ailleurs, l'actionnariat croisé restera probablement une caractéristique importante de l'économie japonaise.

comme c'est généralement le cas actuellement pour les fusions et acquisitions avec échanges d'actions – est encore à l'étude au sein du gouvernement. Sans le report d'imposition, les actionnaires japonais seraient réticents à accepter un échange d'actions avec la société mère étrangère.

Deuxièmement, on a pu constater que la réglementation des marchés de produits (au sens de la réglementation susceptible de limiter la concurrence dans tous les secteurs de l'économie) entravait notablement l'IDE dans les pays de l'OCDE. Cette réglementation a pris de plus en plus d'importance à mesure que la suppression progressive des restrictions explicites à la faveur des cycles successifs de négociations commerciales multilatérales, du nombre grandissant d'accords commerciaux régionaux et des accords en matière d'investissement. Étant donné que les investisseurs étrangers potentiels prennent leurs décisions en fonction des rendements attendus, des études économétriques montrent que les pays ayant des réglementations des marchés de produits relativement restrictives et coûteuses ont généralement des stocks moins élevés de capitaux étrangers (Nicoletti *et al.*, 2003). Selon l'indicateur des réglementations intérieures établi par l'OCDE, le Japon est classé comme le dixième pays le plus libéral avec la Suède, même s'il peut encore faire mieux (graphique 6.5). L'indicateur des réglementations intérieures comprend deux composantes : le contrôle de l'État (partie B), domaine dans lequel le Japon est l'un des pays les moins restrictifs, et les obstacles à l'esprit d'entreprise (partie C), où il égale la moyenne des pays de l'OCDE. Cela semble indiquer que les réglementations des marchés de produits concernent surtout divers obstacles à l'entrée qui touchent tous les investisseurs potentiels, en particulier dans les services (Fukao, 2003). De fait, certains marchés, notamment les industries de réseau telles que les transports et l'électricité, ainsi que l'agriculture, la santé et l'éducation ne sont pas des secteurs ouverts, ni aux investisseurs étrangers ni aux investisseurs nationaux¹². Par conséquent, l'IDE dans le secteur des services au Japon est plus concentré dans un nombre limité de branches d'activité (Ito et Fukao, 2003).

Troisièmement, les réglementations du marché du travail ont aussi une incidence sur les flux d'IDE. En particulier, on observe qu'une législation stricte en matière de protection de l'emploi réduit les entrées d'IDE, notamment en accentuant l'incertitude quant au coût d'une restructuration (Nicoletti *et al.*, 2003). La protection de l'emploi pour les travailleurs

Graphique 6.5. La réglementation des marchés de produits en 2003¹



1. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif. Moyenne simple pour l'OCDE et l'UE à 15.
2. Hors obstacles au commerce et à l'investissement.
3. Propriété publique d'entreprises industrielles ou commerciales et intervention de l'État dans les activités des entreprises.
4. Opacité réglementaire et administrative, charges réglementaires pour la création d'une entreprises et obstacles à la concurrence, y compris barrières à l'entrée.

Source : Conway et autres (2005).

réguliers au Japon est classée comme la dixième plus stricte dans la zone OCDE (voir le chapitre 4).

Les déterminants de l'IDE et des échanges internationaux sont liés, comme en témoigne la corrélation entre le stock d'IDE d'un pays et ses exportations et importations en pourcentage du PIB (graphique 1.8). L'investissement étranger se produit habituellement après qu'une entreprise arrive à établir une présence sur le marché par le biais du commerce¹³. Une fois établies, les filiales étrangères sont généralement plus actives dans le commerce international, notamment via les échanges intra-entreprise, que les entreprises locales (OCDE, 2005c). Du fait de la complémentarité des échanges et de l'investissement, l'assouplissement des entraves au commerce devrait encourager les entrées d'IDE. De même, la libéralisation des obstacles à l'IDE devrait promouvoir les échanges.

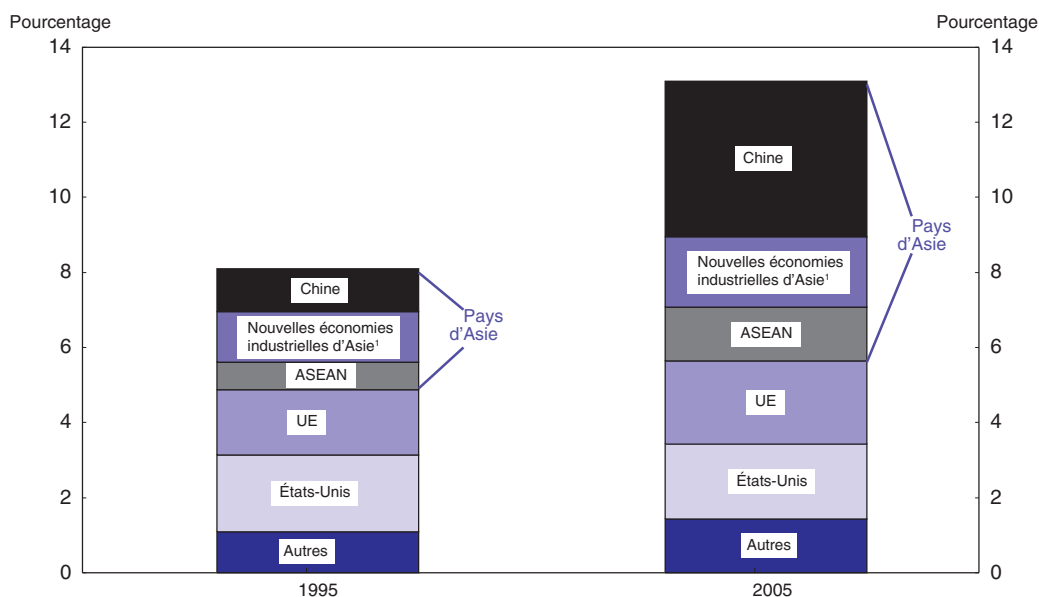
Accélérer l'intégration internationale par le biais des échanges

La rapide expansion du commerce international ces dernières années est un autre aspect important de la mondialisation. L'intensité des échanges (définie comme étant la moyenne des exportations et importations divisée par le PIB) dans la zone de l'OCDE est passée d'une moyenne non pondérée de 35 % en 1995 à 47 % en 2003 (OCDE, 2005c). Dans le même temps, l'intensité des échanges est passée de 9 % à 11 % au Japon.

Intensité croissante des échanges au Japon : le facteur Chine

Au cours de la décennie passée, les importations de produits manufacturés sont passées de 8 % de la demande intérieure à 13 %, la Chine représentant trois quarts de l'augmentation (graphique 6.6). Le Japon est maintenant le deuxième plus grand marché d'exportation de la Chine, ayant absorbé environ 11 % du total des exportations chinoises en 2004. Le rapide développement des échanges a résulté en partie de la croissance de

Graphique 6.6. **Pénétration des importations au Japon**
Importations de produits manufacturés en proportion de la demande intérieure



1. Hong-Kong, Chine ; Corée, Singapour, Taïpei chinois.

Source : Organisme japonais du commerce extérieur.

l'investissement étranger, les entreprises japonaises tirant avantage de leur proximité géographique avec le gigantesque marché intérieur de la Chine, où les coûts de main-d'œuvre sont moins élevés. De fait, le coût de la main-d'œuvre en Chine ne dépasse pas, en moyenne, 5 % de ce qu'il est au Japon. Après une diminution au cours de la seconde moitié des années 90, l'IDE japonais en Chine a fait un bond, passant de 0.8 milliard de dollars en 1999 à 4.6 milliards de dollars en 2004¹⁴. L'importance grandissante de la Chine s'est accompagnée de parts d'exportation croissantes pour l'ASEAN et les NPI d'Asie (Corée, Singapour, Taipei chinois et Hong-Kong Chine). L'Asie a par conséquent représenté 85 % de l'augmentation de la pénétration des importations de produits manufacturés au Japon au cours de la décennie écoulée, malgré l'absence d'accords formels ayant stimulé les échanges dans les autres régions, comme l'Accord de libre-échange nord-américain et la mise en place du Marché unique européen.

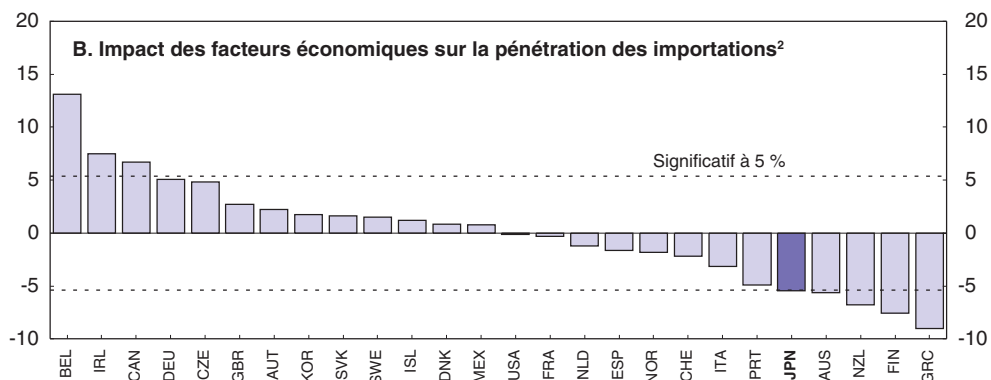
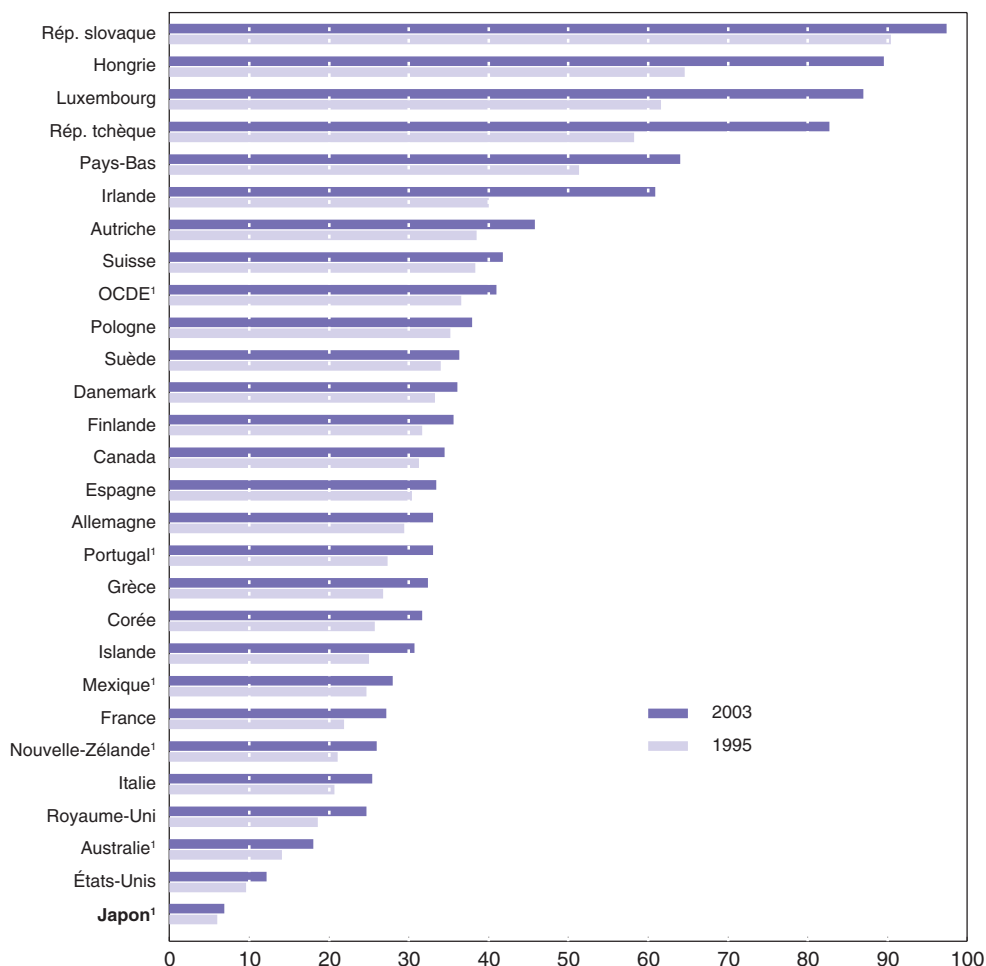
La Chine a été aussi à l'origine de l'accroissement de l'intensité des exportations du Japon dans le secteur manufacturier, qui est passée de 13 % de la production nationale en 1995 à 18 % en 2003. Avec des exportations japonaises à destination de la Chine en hausse de 16 % par an au cours la décennie passée, la Chine est devenue le deuxième plus grand marché pour les exportations japonaises, après les États-Unis, avec une part de 13 % en 2005. La Chine a manifestement joué un rôle clé dans l'actuelle expansion économique du Japon, qui a été tirée principalement par la demande extérieure entre 2002 et 2004. L'expansion des échanges avec la Chine a compensé le recul de la part de marché d'exportation du Japon dans la zone OCDE. De fait, la part du Japon dans les importations intra-OCDE de biens et de services a diminué de 24 % depuis 1995, le plus fort recul dans la zone de l'OCDE¹⁵. L'augmentation des exportations à destination de la Chine a limité la contraction de la part du Japon dans les exportations mondiales, qui est revenue de 7.5 à 5 % au cours de la décennie passée. En résumé, le Japon a été le pays de l'OCDE le plus touché par le rôle grandissant de la Chine dans l'économie mondiale, qui a accéléré la réorganisation de la production dans l'est de l'Asie et l'expansion des échanges. Il semble y avoir une division claire du travail entre le Japon et la Chine, avec peu de concurrence entre les exportations des deux pays, les exportations japonaises concernant généralement des produits à plus forte valeur ajoutée (Kwan, 2002). De fait, en 2002, 16 % seulement des exportations chinoises à destination des États-Unis ont concurrencé les produits japonais, tandis que 38 % ont concurrencé les produits coréens, 49 % les produits malaisiens et 83 % les produits indonésiens.

Le taux de pénétration des importations du Japon reste le plus bas dans la zone OCDE

Malgré le développement des liens commerciaux et d'investissement du Japon avec la Chine et les autres économies d'Asie, le taux de pénétration des importations – défini comme correspondant aux importations de marchandises en pourcentage de la demande intérieure – demeure le plus faible de la zone OCDE (graphique 6.7). Le niveau des importations au Japon est étonnamment bas, même compte tenu de la taille du pays, des coûts de transport et du revenu par habitant, d'autres facteurs économiques jouant peut-être également (partie B). Les obstacles explicites au commerce sont une explication possible, encore que le taux moyen non pondéré de droit de douane NPF, de 3.3 % au Japon, soit inférieur à la moyenne OCDE de 5.5 %¹⁶. Quant aux obstacles non tarifaires, ils s'appliquent à 5.6 % des importations totales, un taux de couverture analogue à ceux des autres grands pays de l'OCDE, d'après la CNUCED (Bora et al., 2002). Cependant, l'effet restrictif des obstacles tarifaires et non tarifaires, selon les études effectuées à la Banque

Graphique 6.7. Indicateurs du degré d'ouverture commerciale

A. Taux de pénétration des importations en pourcentage de la demande intérieure



1. Données 2002 pour l'Australie, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et le Portugal.

2. Pénétration des importations (moyenne 1995-2004 pour les biens et services) estimée en fonction de la population, du revenu par habitant et des coûts de transport. Une valeur résiduelle négative (positive) indique que la pénétration des importations est inférieure (supérieure) au niveau prédit par les facteurs économiques. Pour le Japon et quatre autres pays, cette valeur résiduelle est significative au seuil de 5 %.

Source : OCDE (2005c), *Indicateurs de la mondialisation 2005* et *Comptes nationaux*.

mondiale (Kee et al., 2005), est relativement marqué. L'effet combiné des mesures tarifaires et non tarifaires est donné par l'indice global de restrictivité des échanges, qui indique le taux de droit de douane qui maintient les importations à leur niveau observé (deuxième colonne du tableau 6.4). Selon cette estimation, le niveau de protection commerciale est de 14.3 % au Japon, comparé à 12.6 % dans l'Union européenne et à 8.2 % aux États-Unis. Outre les obstacles formels au commerce, la faiblesse du taux de pénétration des importations paraît due à d'autres facteurs, notamment la réglementation des marchés de produits et le niveau peu élevé du stock d'IDE au Japon. De plus, la hausse tendancielle du taux de pénétration des importations a été ralentie par le petit nombre d'accords commerciaux régionaux auxquels le Japon est partie. Ces facteurs seront examinés plus loin.

Tableau 6.4. **Les obstacles aux échanges dans les pays de l'OCDE**¹

	IGRE sur la base des droits de douane	IGRE sur la base des obstacles tarifaires et non tarifaires
Australie	4.7	11.6
Canada	3.1	6.1
Suisse	5.7	9.0
République tchèque	4.0	5.0
Union européenne	3.0	12.6
Hongrie	6.1	11.3
Islande	3.2	5.6
Japon	5.8	14.3
Mexique	14.8	28.7
Norvège	4.6	7.5
Nouvelle-Zélande	2.4	12.7
Pologne	10.8	15.2
Turquie	7.1	11.8
États-Unis	2.7	8.2
OCDE (13 pays ci-dessus)	5.8	11.0

1. L'IGRE (indice global de restrictivité des échanges) est le droit de douane uniforme qui ne modifierait pas les importations totales. Il s'agit de la somme pondérée des obstacles tarifaires et non tarifaires. Les obstacles non tarifaires sont les mesures de contrôle des prix, les restrictions quantitatives, les dispositifs monopolistiques et les réglementations techniques.

Source : Kee et al. (2006), « Estimating trade restrictiveness indices », Centre for Economic Policy Research Discussion Paper n° 5576, Londres, tableau 6.4. Obstacles au commerce dans les pays de l'OCDE.

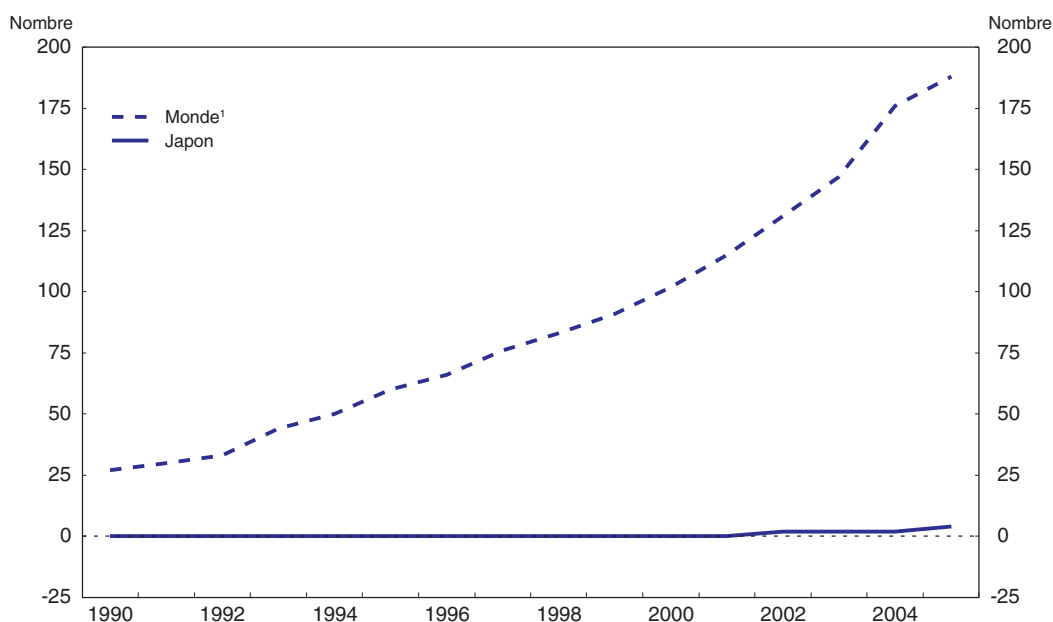
Des réglementations restrictives des marchés de produits réduisent les importations, notamment en rendant l'accès plus difficile et en faussant les prix relatifs et les taux de rendement (Nicoletti et al., 2003). S'il est vrai que l'impact est plus prononcé pour les services, les échanges de produits manufacturés sont eux aussi concernés. Comme indiqué plus haut, bien que le Japon se classe au dixième rang des pays les plus libéraux pour les réglementations intérieures, il peut mieux faire (graphique 6.5).

Le rôle très effacé des filiales étrangères au Japon semble être un autre facteur qui contribue à la faiblesse du taux de pénétration des importations. De fait, on observe une forte corrélation entre le stock d'IDE et les importations de produits manufacturés, parce que les filiales étrangères jouent un rôle clé dans le processus de mondialisation, en partie par le biais des échanges intra-entreprise (graphique 1.9)¹⁷. Comme il a été indiqué plus haut, la part des filiales étrangères dans le secteur manufacturier et les services au Japon est la plus faible de la zone OCDE du point de vue du chiffre d'affaires (graphique 6.4, partie B). En conséquence, ces filiales n'ont guère pesé dans les échanges internationaux

du Japon, représentant 7 % des exportations totales et 9 % des importations totales en 2001. En France, les parts correspondantes sont de 29 % et 39 % (OCDE, 2005c).

Un dernier facteur limite la hausse du taux de pénétration des importations : le Japon n'a pas participé au mouvement de prolifération mondiale des accords commerciaux régionaux (ACR) – y compris les accords bilatéraux – observé ces 15 dernières années. De fait, le nombre de ces accords est passé de 27 en 1990 à 188 en 2005 (graphique 6.8). La participation du Japon est relativement récente, puisqu'elle n'a commencé qu'en 2002. Cela a pu avoir des conséquences négatives pour l'IDE comme pour les échanges. Au Canada et en Australie, 64 et 34 % respectivement des entrées d'IDE se font dans le cadre d'un ACR ou d'un accord bilatéral d'investissement, contre 4 % seulement au Japon (OCDE, 2005c). En même temps, 12 % des investissements japonais à l'étranger sont couverts par ce type d'accords, beaucoup moins que les investissements australiens (47 %) et canadiens (44 %).

Graphique 6.8. **Nombre d'accords commerciaux régionaux**



1. Nombre d'accords en vigueur notifiés au GATT ou à l'OMC.

Source : Organisation mondiale du commerce.

Promouvoir la libéralisation des échanges

Il paraît donc essentiel de développer les échanges par le biais des négociations commerciales multilatérales et d'accords commerciaux régionaux. Dans le passé, la politique commerciale japonaise a toujours privilégié l'approche multilatérale, qui est de fait la meilleure pour réduire les obstacles au commerce. C'est seulement ces dernières années que le Japon s'est engagé, accessoirement, dans des accords commerciaux régionaux. Même s'il y a débat sur la question de savoir si les accords régionaux contribuent à la libéralisation multilatérale ou la sapent, l'OMC autorise ces accords dès lors qu'ils couvrent une part substantielle du commerce. Actuellement, le Japon a des accords bilatéraux – appelés accords de partenariat économique (APE)¹⁸ – avec Singapour, le Mexique et la Malaisie (tableau 6.5). Par ailleurs, deux autres accords – avec la Thaïlande et les Philippines – seront signés dès que possible¹⁹. Dans le même temps, des négociations

Tableau 6.5. **Aperçu des accords commerciaux régionaux du Japon**¹

	Part des exportations japonaises en 2005		Part des importations japonaises en 2005		Situation	Impact sur le PIB réel	Impact sur la production agricole
	Rang	Part (%)	Rang	Part (%)			
Singapour	8 ^e	3.1	20 ^e	1.3	Entrée en vigueur en 2002. Négociation d'une révision partielle décidée en 2006	0.00	-0.03
Mexique	19 ^e	1.2	30 ^e	0.5	Signé en 2004 et entré en vigueur en 2005	0.06	-0.13
Malaisie	11 ^e	2.1	11 ^e	2.9	Signé en 2005 et entré en vigueur en 2006	0.06	-0.04
Philippines	14 ^e	1.5	16 ^e	1.5	Accord sur les principaux points en 2004	0.01	-0.03
Thaïlande	6 ^e	3.8	10 ^e	3.0	Accord sur les principaux points en 2005 et signature prévue en 2006	0.14	-0.32
Indonésie	13 ^e	1.6	7 ^e	4.0	Négociations entamées en 2005	0.03	-0.02
Australie	12 ^e	2.1	5 ^e	4.7	Première réunion du Groupe d'étude conjoint en 2005	0.15	-1.71
ASEAN ²	3 ^e	12.7	2 ^e	14.0	Négociations entamées en 2005	..	..
Chili	48 ^e	0.2	23 ^e	1.0	Première réunion du Groupe d'étude conjoint en 2005; quatre réunions jusqu'à présent	0.00	-0.03
Suisse	31 ^e	0.4	24 ^e	1.0	Première réunion du Groupe d'étude conjoint en 2005	0.00	0.00
Inde	26 ^e	0.6	28 ^e	0.6	Accord pour engager des négociations en 2006	0.06	-0.06
Corée	3 ^e	7.8	6 ^e	4.7	Négociations entamées en 2003, mais interrompues en 2004	0.10	-0.02
Chine	2 ^e	13.4	1 ^{er}	21.0	..	0.50	-0.86
Union européenne ²	2 ^e	14.4	3 ^e	11.2	..	0.20	-0.73
États-Unis	1 ^{er}	22.6	2 ^e	12.4	..	0.24	-3.72
Canada	15 ^e	1.5	14 ^e	1.7	..	0.08	-1.38
Nouvelle-Zélande	29 ^e	0.4	31 ^e	0.5	..	0.01	-0.07

1. L'impact économique des accords commerciaux régionaux est une estimation des gains statiques sur la base d'un modèle d'équilibre général des échanges mondiaux (Kawasaki, 2005).

2. Classement selon la part totale des États membres (Union à 25).

Source : Ministère des Affaires étrangères, Organisation japonaise du commerce extérieur (JETRO) et Kawasaki (2005).

sont en cours avec l'Indonésie, l'ensemble de l'ASEAN, le Chili et Brunei. Le Japon est également convenu d'engager des négociations avec l'Inde et le Conseil de coopération du Golfe en 2006. Enfin, il a tenu des réunions en « groupe d'étude conjoint » avec le Viêtnam afin d'explorer les possibilités d'entamer des négociations, et avec l'Australie, le Chili, l'Inde et la Suisse afin d'étudier la façon de renforcer les relations économiques. Toutefois, les négociations avec la Corée, qui avaient commencé en 2003, ont été suspendues.

Ces accords commerciaux vont sans doute accroître les revenus au Japon par le jeu des habituels gains statiques et dynamiques résultant de l'intensification du commerce international (encadré 6.1), à supposer que l'effet de « création d'échanges » l'emporte sur l'effet de « détournement des échanges ». Un modèle d'équilibre général calculable du commerce mondial (Kawasaki, 2005) montre que les gains statiques découlant de chacun des cinq accords en vigueur ou déjà conclus seront positifs, mais extrêmement faibles, d'environ 0.1 % du PIB (tableau 6.5). L'incidence des APE potentiels avec l'Australie, la Chine, les États-Unis et l'Union européenne serait beaucoup plus marquée, en raison de la structure des échanges, de la taille des marchés et du niveau de revenu de ces partenaires potentiels. Pour le moment, toutefois, il n'est pas envisagé d'accords bilatéraux avec les États-Unis, l'Union européenne ou la Chine²⁰, tandis que les discussions avec l'Australie se limitent jusqu'à présent à une réunion initiale du groupe d'étude conjoint. Selon ce modèle, les APE avec de grands partenaires commerciaux s'accompagneraient sans doute

d'une réduction de 1 à 4 % de la production agricole du Japon. Actuellement, sur les cinq pays qui ont des réunions avec le Japon en groupe d'étude conjoint, trois sont relativement importants pour les importations agricoles japonaises, l'Australie (8.2 %), le Chili (2.8 %) et le Viêtnam (1.8 %), les deux autres ne représentent qu'une part relativement faible de ces importations, la part de l'Inde étant de 1 % et celle de la Suisse de 0.1 %²¹.

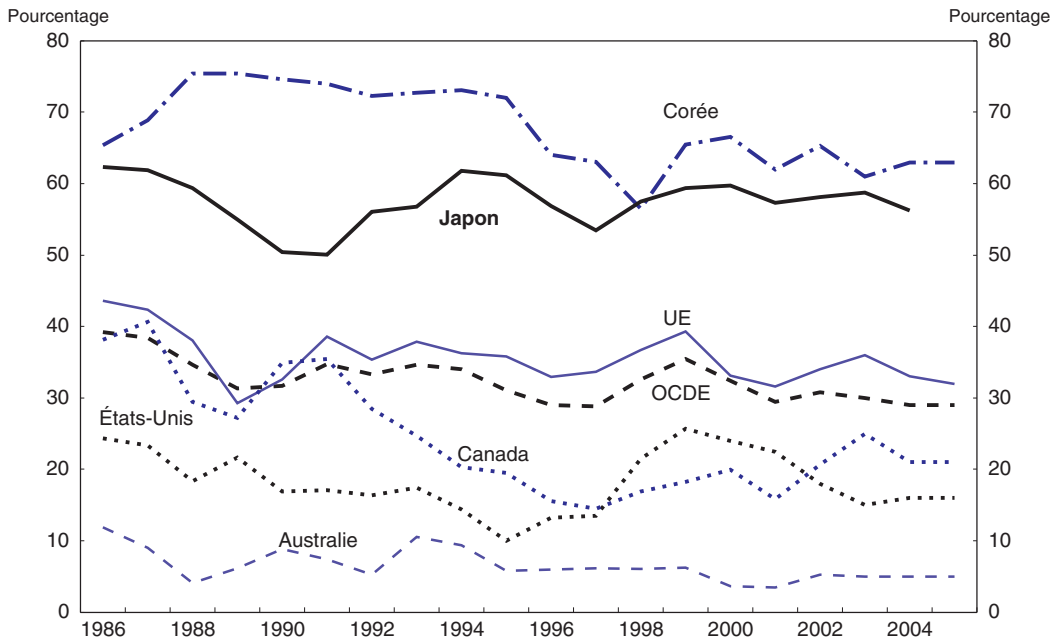
Non seulement le niveau élevé de protection accordé à l'agriculture entrave la négociation d'APE avec les principaux partenaires commerciaux, mais il empêche aussi le Japon de tirer pleinement profit des accords commerciaux régionaux. Dans le cas du Mexique, le Japon a porté de 70 à 87 % la proportion des importations totales qui est admise en franchise, mais le ratio de libéralisation tarifaire²² était inférieur à 50 % pour les produits agricoles. L'impact sera probablement plus faible que pour d'autres pays comme la Thaïlande et les Philippines, puisque le Mexique fournit moins de 1 % des importations agricoles du Japon²³. Dans le cas de la Thaïlande et de la Malaisie, des produits sensibles comme le riz, la viande de bœuf et la viande de porc sont exclus de la libéralisation. L'exclusion des « domaines sensibles » constitue un obstacle à des accords commerciaux régionaux conformes aux règles de l'OMC. Cela limite les exportations de produits industriels, pour lesquels le Japon possède un avantage comparatif.

Le niveau élevé de protection agricole limite donc les possibilités d'amélioration des revenus offertes par les accords commerciaux, tout en imposant de lourdes charges aux consommateurs. Même si le soutien à l'agriculture, mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs, est revenu de 64 % de la valeur de la production agricole en 1986-88 à 58 % en 2003-05, il représente encore près du double de la moyenne dans la zone OCDE (graphique 6.9). Cette protection a plus que doublé le revenu agricole (partie B). Les autorités japonaises estiment que le coût de la protection agricole pour les consommateurs, mesurée par la différence entre les prix intérieurs et les prix étrangers des produits agroalimentaires, atteignait 2.1 % du PIB en 2000 (Service du gouvernement, 2004).

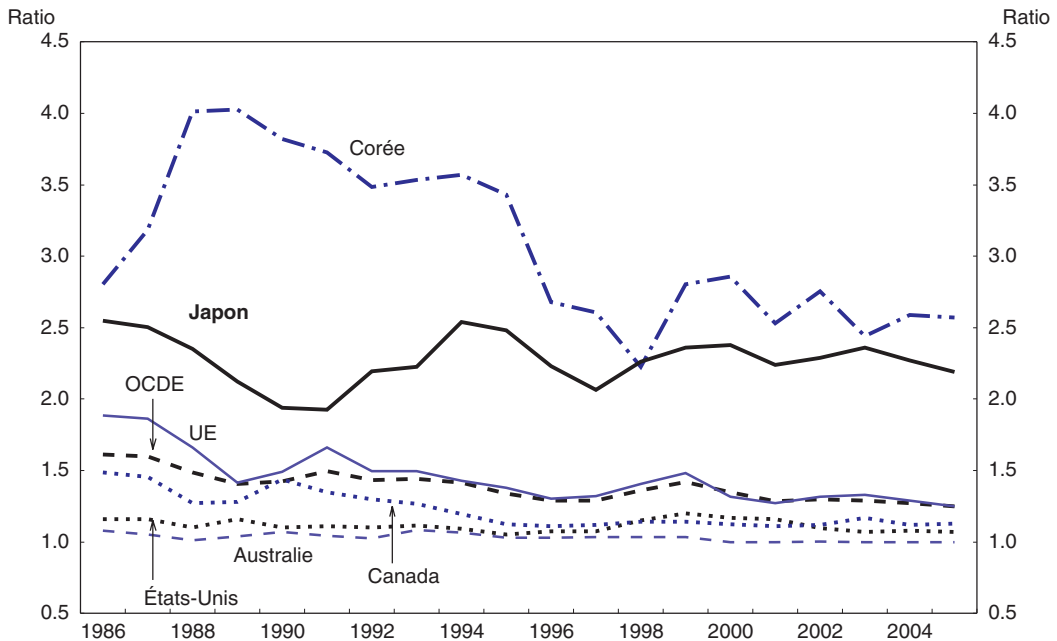
Il faut au Japon une politique agricole qui soit axée davantage sur le marché pour aider à faire aboutir les négociations commerciales multilatérales et à mettre en place des accords commerciaux régionaux. Cela nécessitera l'abandon de la stratégie qui consiste à fixer des objectifs de production pour les différents produits à l'aide de la politique des prix et de mesures à la frontière. Ce soutien des prix du marché, qui représente 91 % de l'aide accordée aux agriculteurs (mesurée à travers l'estimation du soutien aux producteurs, ESP) fausse les décisions en matière d'échanges et de production. Depuis 2006, le gouvernement s'oriente vers un système multiproduits dans lequel le soutien est concentré sur les grandes exploitations, qui sont plus efficaces. Cette stratégie devrait viser à remplacer le soutien des prix du marché par un soutien direct aux agriculteurs, de façon à limiter les distorsions dans le commerce et la production et à encourager le remembrement des exploitations. La taille moyenne des exploitations, d'environ 1.6 hectare actuellement, freine les gains de productivité. La décision prise récemment d'autoriser les sociétés à louer et exploiter des terres agricoles devrait aider à améliorer l'efficacité. Enfin, le Plan de base de 2000 pour l'alimentation, l'agriculture et les régions rurales a fixé un niveau d'autosuffisance alimentaire qui doit passer de 40 % à 45 % en 2015. On peut craindre que cet objectif soit réalisé au moyen de mesures protectionnistes. Cette crainte n'aurait pas autant lieu d'être si l'on mettait l'accent sur la baisse des coûts pour les consommateurs en éliminant ce qui fausse les décisions dans le domaine des échanges et de la production.

Graphique 6.9. **Soutien agricole : comparaison internationale**

A. **Évolution de l'estimation du soutien aux producteurs¹**



B. **Évolution du coefficient de protection nominale²**



1. Cette estimation est un indicateur de la valeur des transferts monétaires aux agriculteurs découlant de la politique agricole. Il est exprimé en proportion de la valeur totale de la production aux prix intérieurs à la production.
2. Indicateur de la protection du marché, égal au rapport entre les prix moyens perçus par les producteurs et les prix à la frontière.

Source : OCDE (2006) ; *Panorama des politiques agricoles de l'OCDE*, 2006.

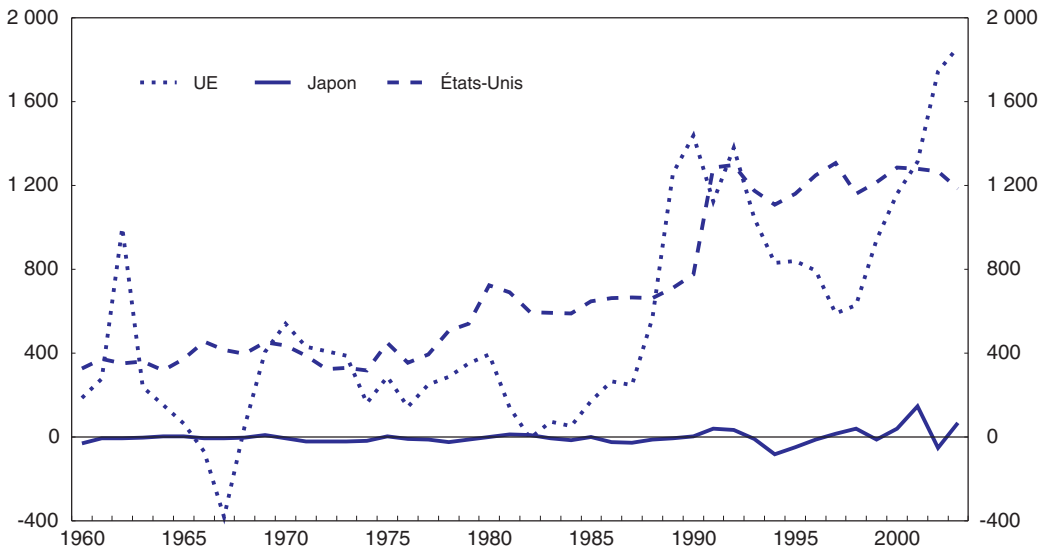
Libéraliser l'entrée de travailleurs au Japon

Accroître le nombre de travailleurs étrangers est l'un des principaux dossiers dans le cadre des accords commerciaux régionaux, puisque plusieurs pays d'Asie voudraient améliorer les possibilités d'emploi de leurs ressortissants au Japon. La mobilité de la main-d'œuvre figure dans l'accord avec Singapour, encore que les catégories concernées soient très restreintes²⁴. Ce dossier s'est révélé très épineux dans les négociations avec la Thaïlande et les Philippines, qui voulaient que leurs ressortissants soient autorisés à travailler au Japon, notamment dans le domaine des soins infirmiers et des soins aux personnes âgées. En principe, le Japon a accepté d'autoriser les personnels infirmiers et soignants des Philippines à travailler sur son territoire, à condition qu'ils réussissent les examens de qualification en japonais. Cependant, le nombre de ces travailleurs et la procédure de sélection à laquelle ils seront soumis n'ont pas été déterminés et il reste à voir si les critères de qualification représenteront un obstacle à l'entrée (Ahearn, 2005).

Outre le fait qu'elles entravent la conclusion d'accords commerciaux régionaux, les restrictions à l'entrée de main-d'œuvre étrangère peuvent aussi décourager les entrées d'IDE. Une des difficultés que les entreprises étrangères rencontrent lorsqu'elles traitent avec le Japon est de trouver des salariés ayant des qualifications internationales, en particulier dans les domaines des services juridiques, de l'ingénierie, de la biotechnologie, de la comptabilité financière et des TI²⁵. Des groupements patronaux nationaux jugent eux aussi nécessaire d'avoir davantage de travailleurs étrangers spécialisés dans des domaines techniques et dans des régions où il y a des pénuries de main-d'œuvre (Keidanren, 2005). Mais un autre point de vue met en avant la nécessité d'un examen approfondi avant d'augmenter notablement l'immigration. Par exemple, lors de la formulation de la stratégie de mondialisation, le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale a fait savoir qu'il craignait que l'accroissement des entrées de travailleurs manuels n'ait des répercussions négatives sur le marché du travail japonais, les dépenses de sécurité sociale, le niveau d'éducation et la sécurité publique.

Au cours de la période d'après-guerre, les entrées et les sorties de population au Japon ont été très faibles, donnant une émigration nette proche de zéro, alors que les États-Unis et l'Union européenne enregistraient des entrées massives (graphique 6.10). La faiblesse des entrées est due au fait que l'emploi est officiellement limité aux travailleurs étrangers qui sont autorisés à rester un à trois ans au Japon²⁶. Le nombre de résidents étrangers ayant un permis de travail s'élevait au total à 180 000 en 2002 (tableau 6.6), soit 0.3 % seulement de la population active en 2002, taux le plus bas dans la zone de l'OCDE et largement inférieur à la moyenne de 9 % (graphique 1.9). En outre, près d'un tiers de ce total est représenté par la catégorie assez floue des « artistes du spectacle ». Si l'on prend en compte les autres catégories de travailleurs étrangers – les descendants d'émigrants japonais revenus au Japon, les travailleurs en situation irrégulière, les étudiants étrangers travaillant à temps partiel et les stagiaires, l'effectif total de la main-d'œuvre étrangère est nettement plus élevé, d'environ 760 000 en 2002, mais cela ne représente toujours que 1.1 % de la population active.

La libéralisation des entrées de main-d'œuvre étrangère aura des effets positifs aussi bien sur la productivité, en attirant au Japon des travailleurs hautement qualifiés, que sur le facteur travail. Sur ce dernier point, il importe de remédier aux pénuries de main-d'œuvre, en particulier pour les soins infirmiers de longue durée, où la demande croît rapidement du fait du vieillissement de la population. Pour cela, il est indispensable

Graphique 6.10. **Migration nette dans les grandes régions de l'OCDE**En milliers de personnes¹

1. Différence entre la population totale au 1^{er} janvier et au 31 décembre d'une année civile, moins la différence entre naissances et décès.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

d'étendre les domaines professionnels ouverts aux travailleurs étrangers pour y inclure notamment le métier d'infirmier, qui est classé comme profession non technique. Un autre aspect de l'accroissement de la main-d'œuvre étrangère est une plus large reconnaissance des qualifications et des diplômes étrangers. Même si des entrées plus nombreuses aident à atténuer l'impact de la contraction de la population d'âge actif, elles ne suffiront pas pour compenser entièrement l'évolution démographique.

Pour freiner la diminution de la population active, les mesures destinées à encourager l'activité des femmes auront un plus grand rôle à jouer. Le taux d'activité des femmes est actuellement proche de la moyenne OCDE, mais nettement inférieur à celui des autres grands pays hormis l'Italie. S'il atteignait celui des hommes en 2030, la contraction de la population active se limiterait à 4 % au cours des 25 prochaines années (voir l'*Étude économique du Japon* de 2005). Mais s'il reste à son niveau actuel, la population active diminuera de près d'un cinquième, ce qui alourdira d'autant la charge que représente le vieillissement. Plusieurs recommandations de l'*Étude* précédente conservent toute leur valeur : i) un moindre dualisme sur le marché du travail contribuera à accroître l'emploi de type régulier; ii) il faudrait réformer la fiscalité et la sécurité sociale pour que le conjoint soit moins contre-incité à travailler, notamment en abaissant ou en éliminant le seuil auquel le revenu du deuxième apporteur est exonéré; iii) faire jouer un plus grand rôle à la performance dans les décisions de rémunération et de promotion donnerait moins d'importance à l'ancienneté et à la classification, ce qui permettrait de réduire l'écart de salaire entre hommes et femmes; iv) il faudrait développer les services d'accueil de l'enfance en assouplissant le régime d'autorisation et en incitant davantage les entreprises privées à exercer des activités dans ce secteur.

En développant les services d'accueil de l'enfance, on pourra probablement augmenter le taux de fécondité, qui est tombé de 2.1 enfants par femme en 1970 à 1.3 en 2000, chiffre qui compte parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE. Le gouvernement

Tableau 6.6. **La population étrangère au Japon**
En milliers

	1999	2002	% ¹
A. Population étrangère totale			
Entrées de ressortissants étrangers ²	281.9	343.8	0.3
Nombre total de ressortissants étrangers, par type de résidence	1 556.1	1 851.8	1.5
Résidents permanents ³	635.7	713.8	0.6
Résidents de longue durée ⁴	492.5	522.7	0.4
Travailleurs étrangers avec permis de travail	125.7	179.6	0.1
Autres (accompagnants, étudiants, stagiaires, etc.)	302.1	435.6	0.4
Naturalisations	16.1	14.3	0.0
B. Population active			
1. Résidents étrangers avec permis de travail par catégorie de visa	125.7	179.6	0.3
Spectacles	32.3	58.4	..
Spécialiste en sciences services	31.8	44.5	..
Ingénieur	15.7	20.7	..
Travailleur qualifié	10.5	12.5	..
Travailleur détaché	7.4	10.9	..
Instructeur	8.1	9.7	..
Professeur	5.9	7.8	..
Investisseur et gestionnaire d'entreprise	5.4	6.0	..
Activités religieuses	5.0	4.9	..
Chercheur	2.9	3.4	..
Journaliste	0.4	0.4	..
Artiste	0.4	0.4	..
Services médicaux	0.1	0.1	..
Services juridiques et comptables	0.1	0.1	..
Total	125.7	179.6	..
2. Stagiaires	23.3	46.4	0.1
3. Étudiants étrangers exerçant un emploi à temps partiel (estimations)	47.0	83.3	0.1
4. Descendants de Japonais exerçant une activité lucrative ⁴	220.5	233.9	0.3
5. Travailleurs en situation irrégulière ⁵	251.7	220.6	0.3
6. Total travailleurs étrangers ⁶	670.0	760.0	1.1
Nombre d'étrangers expulsés	55.2	41.9	..

1. Sur la population totale en 2002 pour la partie A. Sur la population active totale pour la partie B.

2. Sauf visiteurs (moins de 90 jours) et réentrées.

3. Essentiellement ressortissants coréens (aucune restriction pour l'exercice d'un emploi).

4. Essentiellement descendants des Japonais ayant émigré en Amérique du Sud (aucune restriction pour l'exercice d'un emploi).

5. Estimation du ministère de la Justice sur la base du nombre de personnes dont la durée de séjour a été supérieure à la durée du visa.

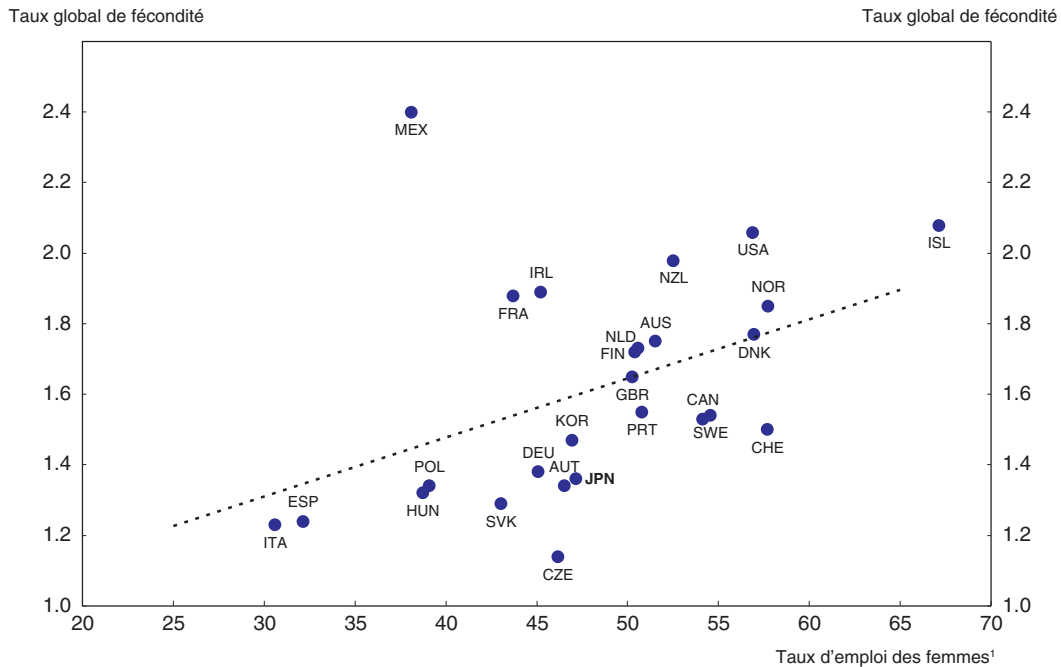
6. À l'exclusion des résidents permanents.

Source : OCDE (2005f), *Tendances des migrations internationales*.

souhaite accroître le taux de fécondité tout en augmentant le taux d'activité des femmes. La corrélation positive qui est observée dans les pays de l'OCDE entre le taux de fécondité et l'emploi féminin laisse penser que ce double objectif est réalisable (graphique 6.11). Comme le montre une étude internationale, développer les services d'accueil de l'enfance et accorder des congés parentaux un peu plus longs peut améliorer le taux de fécondité (D'Addio et Mira d'Ercole, 2005) tout en incitant les femmes à travailler (Jaumotte, 2003). L'accueil de l'enfance reste limité au Japon, puisque 33 % seulement des enfants entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire étaient accueillis dans une structure officielle, contre 73 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. Les autres mesures qui réduisent le coût direct des enfants, notamment les allocations familiales, contribuent en outre à augmenter la fécondité dans les pays de l'OCDE. Mais, comme on a pu le constater, elles diminuent

Graphique 6.11. Taux d'activité des femmes et taux global de fécondité

2000



1. Femmes de 15 à 64 ans.

Source : D'Addio et Mira d'Ercole (2005).

l'activité des femmes, qui ont alors moins besoin de travailler (Jaumotte, 2003). Or, il est important de contrecarrer le vieillissement démographique par un taux d'activité féminine plus élevé. C'est pourquoi les mesures en faveur d'une plus forte fécondité doivent être conçues dans l'optique d'une plus forte activité des femmes. Un taux de fécondité plus élevé peut être grandement bénéfique à long terme, mais il n'atténuera guère l'impact du vieillissement ces vingt-cinq prochaines années.

Conclusion

Malgré l'amélioration de ces dernières années, le taux de pénétration des importations, les entrées d'IDE et l'immigration de travailleurs restent faibles au Japon en comparaison des autres pays de l'OCDE. Réduire les obstacles directs et indirects à une intégration plus poussée dans l'économie mondiale serait bénéfique pour la productivité et les niveaux de vie et aiderait le Japon à faire face au vieillissement de sa population. Des recommandations précises sont formulées à cet égard dans l'encadré 6.5. Il importe de mener une action globale dans les domaines du commerce international, de l'IDE et des flux de main-d'œuvre, car ces domaines sont étroitement liés. Des mesures efficaces pour développer un des vecteurs de la mondialisation auraient donc un effet positif sur les autres. À titre d'exemple, une plus grande ouverture aux travailleurs étrangers faciliterait aussi l'établissement d'accords de partenariat économique plus complets, qui favoriseraient les échanges et donc les entrées d'IDE. De même, en réglant le problème des fusions et acquisitions internationales, on multiplierait les entrées d'IDE et, partant, les échanges.

Encadré 6.5. Renforcer l'intégration dans l'économie mondiale : résumé des recommandations

L'IDE, les échanges internationaux et les flux de main-d'œuvre sont étroitement liés. En particulier, si l'on veut améliorer les conditions offertes pour l'IDE, il faut une plus forte pénétration des importations. En même temps, des conditions plus attractives pour l'IDE favoriseront le commerce international. On trouvera ci-dessous une liste d'autres mesures spécifiques visant à renforcer la mondialisation au Japon.

Offrir des conditions plus attractives pour l'investissement direct étranger

- S'appuyer sur l'objectif de doublement de l'IDE pour créer un cadre plus ouvert et plus transparent pour l'IDE et pour mieux orienter les décisions des ministères et des organismes publics qui auront des conséquences pour les investisseurs étrangers potentiels.
- Ouvrir totalement le marché des fusions et acquisitions aux entreprises étrangères en les autorisant à utiliser leurs propres actions pour financer des fusions et en leur accordant les mêmes reports d'impôt que ceux qui sont offerts dans le cas d'opérations nationales.
- Continuer de lever les restrictions spécifiques à l'IDE, surtout dans le secteur des services et dans les industries de réseau.
- Accélérer la réforme de la réglementation des marchés de produits, en particulier la suppression des obstacles à l'entrée tant pour les entreprises étrangères que pour les entreprises japonaises, notamment dans les domaines des soins médicaux, de l'éducation, des transports, de l'électricité et des services professionnels.
- Assouplir la législation relative à la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers, afin d'encourager également l'investissement étranger.

Supprimer les obstacles au commerce international

- Poursuivre la libéralisation des obstacles au commerce, en donnant priorité aux négociations commerciales multilatérales, complétées par des accords commerciaux régionaux, afin de réduire encore les restrictions aux échanges, notamment les obstacles tarifaires et non tarifaires.
- Renforcer les pressions du marché dans le secteur agricole, tout particulièrement en réduisant le soutien des prix du marché, ce qui favoriserait la libéralisation des échanges dans un cadre multilatéral et élargirait les possibilités d'accords commerciaux régionaux.
- Permettre une plus grande flexibilité dans les entrées de ressources humaines, tant pour la main-d'œuvre qualifiée que pour les travailleurs non qualifiés, ce qui faciliterait aussi la conclusion d'accords commerciaux régionaux complets avec les principaux partenaires commerciaux.
- Poursuivre la réforme de la réglementation des marchés de produits, afin notamment d'améliorer l'accès des importations.

Encourager l'entrée de ressources humaines au Japon

- Améliorer le système de contrôle de l'immigration de façon à permettre à des travailleurs plus hautement qualifiés d'exercer un emploi au Japon.
- Étendre la gamme des qualifications qui permettent aux étrangers de travailler au Japon et développer la reconnaissance des qualifications et des diplômes acquis à l'étranger.
- Augmenter le nombre de métiers que les étrangers sont autorisés à exercer en y incluant les professions non spécialisées et non techniques, notamment dans le secteur des soins de longue durée aux personnes âgées.

L'action menée par les autorités pour attirer l'IDE est un signal positif, même si l'on peut douter de l'intérêt qu'il y a à fixer des objectifs chiffrés. Si l'on veut accroître le rôle des filiales étrangères au Japon, il est indispensable d'offrir des conditions favorables aux entreprises et d'assurer la transparence, l'égalité de traitement et la libre concurrence sur la base des principes du marché. Ces mesures augmenteront sans doute les entrées d'IDE, encore que cela ne doive pas être le seul objectif de ces réformes, qui profiteront aussi aux entreprises japonaises. La poursuite de réformes propres à renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale dopera donc aussi la productivité dans l'économie nationale, contribuant ainsi à l'amélioration du niveau de vie.

Notes

1. Le Conseil de la politique économique et budgétaire est la principale institution définissant l'action gouvernementale. Il est présidé par le Premier ministre et comprend cinq principaux ministres chargés des affaires économiques, le gouverneur de la Banque du Japon et quatre experts du secteur privé.
2. D'après Nicoletti et al. (2003), ces restrictions ont eu un effet négatif sur le stock d'IDE dans les pays de l'OCDE. La réduction des restrictions à l'IDE au niveau du pays le moins restrictif (le Royaume-Uni) aurait accru de 26 % le stock d'IDE dans la zone OCDE au cours des années 90.
3. Voir « OECD's FDI Restrictiveness Index: Update And Extension To More Economies », DAF/INV/WP(2006)7.
4. En comparaison des entreprises nationales, le niveau de la PTF dans les entreprises sous contrôle étranger est supérieur d'environ 10 % et le ratio bénéfices/chiffre d'affaires est actuellement supérieur de 2 points.
5. Voir OCDE, 2005c. La faible part des services au Japon tient au fait que presque toutes les réglementations relatives à l'IDE dans le secteur manufacturier, hors industries du pétrole et du cuir, ont été supprimées en 2003.
6. Le chiffre pour le Japon était de 0.098, contre 0.157 en moyenne dans la zone OCDE. Ces chiffres ne sont pas comparables à ceux que donne Golub, 2003.
7. Un certain nombre d'autres facteurs, notamment le faible taux de rendement escompté, le keiretsu et l'actionnariat croisé, le médiocre gouvernement d'entreprise et la forte dépendance à l'égard du financement interne ont été cités comme facteurs limitant les entrées d'IDE, mais ils n'entrent pas dans le cadre du présent chapitre. En outre, un sentiment négatif du public à l'égard de l'investissement étranger peut être un autre facteur important. Fukao (2003) fait valoir que l'orientation traditionnellement restrictive de l'action gouvernementale à l'égard de l'investissement étranger a créé un malentendu et un sentiment public négatif au Japon.
8. Les actionnaires de l'entreprise cible sont autorisés à différer la comptabilisation des plus-values, ce qui reporte l'imposition jusqu'à la cession des actions de la société mère.
9. Les opérations de bourse dans le cadre de fusions et acquisitions ont représenté plus de 6 % de la capitalisation boursière aux États-Unis et dans l'Union européenne, contre moins de 2 % au Japon (Banque de Corée, 2005).
10. Les dix principaux actionnaires ont une position de contrôle de 50 % des actions dans la majorité des entreprises cotées, le plus grand actionnaire ayant environ 20 %. Une opération de fusion/acquisition ne peut donc généralement pas réussir sans leur soutien. De ce fait, les offres d'achat hostiles réussissent rarement au Japon.
11. Ces craintes ont conduit à des propositions de « pilules empoisonnées » de grande envergure qui permettraient aux entreprises de faire échec aux OPA. Cette réaction pourrait aller à l'encontre du résultat escompté en ce qui concerne les autres objectifs de l'action gouvernementale.
12. On trouvera dans l'*Étude économique du Japon* de 2004 un examen des aspects réglementaires qui limitent notablement la concurrence et font monter les prix du transport aérien, des services portuaires et du transport routier.
13. Cependant, les obstacles au commerce peuvent favoriser l'IDE motivé par le contournement tarifaire, qui vise à éluder les obstacles au commerce. Mais en définitive on constate que la levée des obstacles accroît les flux d'IDE (Nicoletti et al., 2003).

14. Parmi les pays de l'OCDE, le Japon est la plus importante source d'IDE en Chine, représentant plus d'un quart du stock total d'IDE en provenance de la zone OCDE dans ce pays.
15. La part du Japon dans les exportations de la zone OCDE à destination des États-Unis a fortement diminué, revenant de 24 % en 1995 à 14 % en 2003 tandis qu'elle est restée d'environ 33 % en Chine et à Hong-Kong Chine (OCDE, 2005c).
16. Selon l'Organisation mondiale du commerce, le taux moyen simple de droit de douane appliqué (y compris les équivalents *ad valorem* des droits calculés sur une autre base) était de 6.3 % en 2004 au Japon, contre 4.9 % aux États-Unis et 6.5 % dans l'Union européenne. Cela s'explique par le taux plus élevé appliqué aux produits agricoles – 17.7 % – au Japon.
17. Au Japon, la part du commerce intra-entreprise dans les importations des filiales étrangères était de 72.3 % en 2001 (OCDE, 2005c).
18. Cette dénomination reflète le fait que les accords vont au-delà de la levée des obstacles tarifaires et non tarifaires et englobent la libéralisation de l'IDE et de la circulation des ressources humaines et la coopération économique et technique.
19. Le Japon a l'intention de signer l'accord avec les Philippines dès que possible en 2006 et l'accord avec la Thaïlande dès que la situation politique dans ce pays le permettra.
20. Des négociations avec la Chine auront probablement lieu dans le cadre de l'ASEAN + 3 (Japon, Chine et Corée). On estime qu'un APE englobant l'ASEAN + 3 pays augmenterait le bien-être des consommateurs au Japon de 0.3 % du PIB (Scollay et Gibert, 2001).
21. Les données concernant la part des importations proviennent de la base de données sur le commerce international de l'Organisation japonaise pour le commerce extérieur (SETRO).
22. Le ratio de libéralisation tarifaire correspond au rapport entre la valeur des produits agricoles mexicains entrant en franchise de droits à l'importation et la valeur totale des exportations mexicaines totales de produits agricoles. Outre la suppression de droits de douane, d'autres mesures ont été prises pour améliorer l'accès au marché des produits manufacturés et agricoles par réduction des droits de douane et augmentation de contingents tarifaires.
23. Dans l'autre EPA du Japon qui est en vigueur – celui qui a été signé avec Singapour – l'agriculture a une place insignifiante. La Thaïlande et les Philippines représentent respectivement 4.8 et 1.8 % des importations japonaises de produits agricoles.
24. Seules les personnes en visite de courte durée pour raisons commerciales, les travailleurs détachés au sein d'un groupe, les investisseurs et les ingénieurs ayant de hautes compétences technologiques sont couverts par cet accord, et ils ne sont admis au Japon que pour des séjours temporaires.
25. Selon l'European Business Council au Japon (2005), « une des plus grandes difficultés auxquelles les entreprises européennes continuent de se heurter lorsqu'elles traitent avec le Japon est de trouver des salariés japonais ayant des qualifications internationales pour leurs activités au Japon. Malheureusement, le système japonais d'éducation et de certification n'arrive pas à offrir des niveaux de compétences qui correspondent aux besoins des employeurs dans l'économie de plus en plus mondialisée d'aujourd'hui, surtout dans des domaines comme les services juridiques, l'ingénierie, la biotechnologie, la comptabilité financière et les TI. De plus, le marché des cadres en milieu de carrière est encore insuffisamment développé, ce qui limite l'expansion des entreprises européennes au Japon ».
26. Les travailleurs étrangers peuvent obtenir un renouvellement de leur titre de séjour s'ils remplissent certaines conditions.

Bibliographie

- Ahearn, Raymond (2005), « Japan's Free Trade Agreement Program », CRS Report for Congress, Washington, DC.
- Chambre de commerce américaine au Japon (2003), *FDI policy in Japan: From goals to reality*, Tokyo.
- Chambre de commerce américaine au Japon (2004), *Tax-Deferred Share Exchanges Using Foreign Company Shares*, Tokyo.
- Banque de Corée (2005), « The recent debate over hostile M&A in Japan », *Overseas economy bulletin*, Seoul.

- Bora, Bijit, Aki Kuwahara et Sam Laird (2002), « Quantification of Non-tariff Measures », United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Study Series n° 18, New York et Genève.
- Bureau du Cabinet (2004), *Economic and Public Finance White Paper 2004*, Tokyo.
- CNUCED (2005), *Rapport sur l'investissement dans le monde*, New York et Genève.
- Conway, Paul, Veronique Janod et Giuseppe Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419, Paris.
- Coppel, Jonathan, Jean-Christophe Dumont et Ignazio Visco (2001), « Trends in Immigration and Economic Consequences », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 284, Paris.
- D'Addio, Anna et Marco Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emplois et migrations, n° 27.
- European Business Council in Japan (2004), *Trade, Investment and the Reform Nexus*, Tokyo.
- Ferrantino, Michael (2005), « Quantifying Trade and Economic Effects of Non-Tariff Measures », Document de travail sur la politique commerciale de l'OCDE, n° 28, Paris.
- Fukao, Kyoji et Tomofumi Amano (2003), « Foreign direct investment and the Japanese economy », American Chamber of Commerce, Tokyo.
- Fukao, Kyoji et Yukako Murakami (2004), « Do Foreign Firms Bring Greater Total Factor Productivity to Japan? », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) Discussion Paper Series 04-E-014, RIETI, Tokyo.
- Fukao, Kyoji, Keito Ito et Hyeog Ug Kwon (2004), « Characteristics and Effects of Japan's Inward FDI », Tokyo.
- Gaulier, Guillaume, Françoise Lemoine et Deniz Unal-kesenci (2004), « China's Integration in Asian Production Networks and its Implications », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) Discussion Paper Series 04-E-033, RIETI, Tokyo.
- Golub, Steve (2003), « Measures of Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OECD Countries », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, Paris.
- Hoj, Jens et Michael Wise (2004), « Product Market Competition and Economic Performance in Japan », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 387, Paris.
- Ito, Keiko et Kyoji Fukao (2001), « Foreign Direct Investment in Japan, Empirical Analysis Based on Establishment and Enterprise Census », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) Discussion Paper Series 01-E-002, RIETI, Tokyo.
- Ito, Keiko et Kyoji Fukao (2003), « Foreign Direct Investment and Trade in Japan, An Empirical Analysis Based on Establishment and Enterprise Census for 1996 », Discussion Paper Series A, n° 441, The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo.
- Japan Bank for International Cooperation (2002), « Foreign Direct Investment and Development: Where Do We Stand? » Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Research Paper n° 15, JBIC, Tokyo.
- Japan External Trade Organization (2005), *Japanese Trade in 2004*, Tokyo.
- Kawasaki, Kennichi (2003), « The Impact of Free Trade Agreements in Asia », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI), Discussion Paper Series 03-E-18, RIETI, Tokyo.
- Kawasaki, Kennichi (2005a), « The Economic Impacts of FTAs », Presented at the ESRI International Workshop on FTAs, Tokyo.
- Kawasaki, Kennichi (2005b), « The Sectoral and Regional Implications of Trade Liberalization », Submitted to the 8th Annual Conference on Global Economic Analysis, Center for Global Trade Analysis, Purdue University, West Lafayette, Indiana.
- Kee, H.L., A. Nicita et M. Olarreaga (2006), « Estimating Trade Restrictiveness Indices », Centre for Economic Policy Research Discussion Papers n° 5576, Londres.
- Keidanren (2005), *Keidanren Priority Policies 2004-05*, Tokyo.
- Kiyota, Kozo et Shujiro Urata (2005), « The role of Multinational Firms in International Trade: The Case of Japan », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) Discussion Paper Series 05-E-012, RIETI, Tokyo.

- Kongsrud, Per Mathis et Isabelle Wanner (2005), « The impact of Structural Policies on Trade-related Adjustment and the Shift to Services », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 427.
- Koo, Bonkwon et Junho Yang (2006), « Stratégie des entreprises étrangères en matière de fusions et acquisitions », Samsung Economic Research Institute Issue Paper, Séoul (en coréen).
- Koyama, Takeshi et Steve Golub (2006), « OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Update and Extension to More Economies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.
- Kwan C.H. (2002), « The Rise of China and Asia's Flying-Geese Pattern of Economic Development: An Empirical Analysis Based on US Import Statistics », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) Discussion Paper Series 02-E-009, RIETI, Tokyo.
- Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie du Japon (2002), « The Agreement between Japan and the Republic of Singapore for a New-Age Economic Partnership », Tokyo.
- Ministère des Affaires étrangères du Japon (2001), *Diplomatic Bluebook 2001*, Tokyo.
- Miyajima, Hideaki et Fumiaki Kuroki (2005), « The Unwinding of Cross-shareholding: Causes, Effects, and Implications », in *Corporate Governance in Japan: Institutional Change and Organizational Diversity*, M. Aoki, G. Jackson and H. Miyajima (éd.).
- Munakata, Naoko (2001), « Evolution of Japan's policy toward Economic Integration », Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) Discussion Paper Series 02-E-006, RIETI, Tokyo.
- Munakata, Naoko (2002), « Whither East Asian Economic Integration? » Research Institute for Industry, Economy and Trade (RIETI) Discussion Paper Series 02-E-007, RIETI, Tokyo.
- Nicoletti, Giuseppe, Steve Golub et Dana Hajkova (2003), « The Influence of Policies on Foreign Direct Investment », Réunion d'experts sur l'IDE dans les pays en développement d'Asie, Banque asiatique de développement et Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Nicoletti, Giuseppe, Steve Golub, Dana Hajkova, Daniel Mirza et Kwang-Yeol 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, Paris.
- Nicoletti, Giuseppe, Steve Golub, Dana Hajkova, Daniel Mirza et Kwang-Yeol Yoo (2003), « L'influence des politiques sur les échanges et l'investissement direct étranger », *Revue économique de l'OCDE* n° 36.
- OCDE (2002), *L'investissement direct étranger au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), « The benefits of liberalising product markets and reducing barriers to international trade and investment in the OECD », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 463, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'investissement international*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Étude économique du Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Les échanges et l'ajustement structurel*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2006*, OCDE, Paris.
- OMC (2004), *Examens des politiques commerciales : Japon*, Genève.
- Yusuf, Shahid et Kaoru Nabeshima (2005), « Japan's Changing Industrial Landscape », World Bank Policy Research Working Paper 3758, Washington, DC.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 13 2 P) ISBN 978-92-64-02697-1 – n° 55232 2007

Japon

Thème spécial : Innovation

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2005
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, avril 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007

Japon, juillet 2006

Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, février 2007
Suisse, janvier 2006
Turquie, octobre 2006
Zone euro, janvier 2007

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
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 2006
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/13 – Juillet 2006

ISBN 978-92-64-02697-1
10 2006 13 2 P

