



**Études économiques
de l'OCDE**

JAPON



Études économiques de l'OCDE

Japon

2008



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	10
Évaluation et recommandations	13
Chapitre 1. Soutenir l'expansion au Japon : principaux enjeux	25
Évolutions économiques récentes et perspectives à court terme.	28
La polarisation de l'expansion économique actuelle présente certains risques ...	34
Les principaux enjeux pour l'économie japonaise	36
Conclusion	46
Notes	46
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	48
Chapitre 2. Mettre fin à la déflation dans le nouveau cadre de politique monétaire ..	53
La politique monétaire depuis la fin de l'assouplissement quantitatif	54
L'orientation de la politique monétaire	57
La politique monétaire à la lumière des risques à long terme	63
Conclusion	65
Notes	66
Bibliographie	67
Chapitre 3. Progresser dans la voie de l'assainissement budgétaire en maîtrisant les dépenses publiques	69
Quelle est l'ampleur des progrès réalisés par le Japon en vue de résoudre son problème budgétaire?	70
Le plan budgétaire à moyen terme du gouvernement	73
Maintenir la baisse tendancielle des dépenses publiques	78
Conclusion : des recettes supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme du Japon	89
Notes	89
Bibliographie	91
Annexe 3.A1. « Scénario de croissance » et « scénario à risque » de la prévision de référence 2008	93
Chapitre 4. Réformer la fiscalité pour promouvoir la viabilité budgétaire et la croissance économique	95
Les grands défis de la fiscalité japonaise	96
Analyse des principaux impôts et taxes au Japon	106
Les orientations d'une réforme fiscale	128
Notes	132
Bibliographie	134

Chapitre 5. Améliorer la productivité dans le secteur des services	137
Le rôle du secteur des services dans l'économie japonaise	138
Facteurs faisant obstacle à la croissance dans le secteur des services	141
Politiques visant à encourager une augmentation de la productivité dans le secteur des services	146
Quelques problèmes sectoriels	159
Conclusion	178
Notes	180
Bibliographie	184
Chapitre 6. Réformer le marché du travail pour faire face à un dualisme grandissant et au vieillissement démographique	187
Salaires en baisse et dualisme du marché du travail	188
Développer la formation professionnelle au Japon	199
Faire face au vieillissement rapide de la population	201
Conclusion	205
Notes	205
Bibliographie	206
Encadrés	
1.1. Les opérations de portage sur le yen et leur impact économique	31
1.2. Projections démographiques pour le Japon	37
2.1. Le nouveau cadre de politique monétaire	55
2.2. Quelle est l'ampleur du biais qui caractérise l'indice des prix à la consommation du Japon?	59
2.3. Résumé des recommandations relatives à la politique monétaire	65
3.1. Projections budgétaires à long terme du gouvernement japonais et du Conseil de la politique économique et budgétaire	76
3.2. Résumé des recommandations pour l'assainissement budgétaire à moyen terme	88
4.1. Principales caractéristiques de la fiscalité japonaise	98
4.2. Principes directeurs pour une réforme fiscale	103
4.3. Les avancées récentes de la réforme fiscale : suites données à l'Étude de 1999 ...	106
4.4. Les systèmes de crédits d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles dans les pays de l'OCDE	124
4.5. Comparaison des recommandations de l'OCDE et des recommandations de la Commission fiscale	130
5.1. Initiatives prises par les pouvoirs publics pour doper la productivité dans le secteur des services	147
5.2. Réforme de la réglementation dans l'administration publique	151
5.3. La privatisation de la Poste japonaise et la réforme du secteur financier	177
5.4. Résumé des recommandations	179
6.1. Résumé des recommandations relatives à la réforme du marché du travail	204
Tableaux	
1.1. Le redressement du Japon après une décennie de stagnation économique	26
1.2. Prévisions économiques à court terme	29
1.3. Indicateurs et projections démographiques pour le Japon	37

1.4. La croissance économique potentielle dans les pays de l'OCDE	43
2.1. Chronologie de la politique monétaire japonaise	55
2.2. Les perspectives économiques de la Banque du Japon	57
3.1. Évolution de la situation budgétaire au Japon entre 2002 et 2007	71
3.2. Évolution du plan à moyen terme du gouvernement	74
3.3. Projections budgétaires jusqu'en 2025	76
3.4. Projections budgétaires jusqu'en 2050	77
3.5. Prévision des dépenses sociales jusqu'à l'exercice 2015	79
3.6. Prévisions à long terme pour le système public de retraite	80
3.7. Comparaison du coût unitaire de la construction publique et de la construction privée.	85
4.1. IRPP et cotisations de sécurité sociale	99
4.2. Synthèse des recommandations de l'OCDE	129
5.1. Croissance de la productivité du travail dans le secteur des services, par branche	140
5.2. Réglementation des marchés de produits dans le secteur non manufacturier dans la zone OCDE	143
5.3. Durée et coût du démarrage d'une nouvelle entreprise	144
5.4. Avantages de la réforme de la réglementation	149
5.5. Le Programme triennal de réformes de la réglementation de 2007	150
5.6. Initiative relative aux zones spéciales	152
5.7. Activité de mise en œuvre de la Commission de la concurrence	154
5.8. Principales caractéristiques structurelles du secteur de la distribution de détail	160
5.9. Comparaison des principaux tarifs des services dans les ports internationaux	170
6.1. Personnes occupant un emploi, selon leur statut	192
6.2. Emploi par secteur et par type	193
6.3. Comparaison des travailleurs réguliers et non réguliers	194
6.4. Raisons invoquées par les entreprises pour justifier l'embauche de travailleurs non réguliers	195

Graphiques

1.1. L'origine des différences de revenu	27
1.2. Moteurs de l'investissement des entreprises	30
1.3. Exportations et taux de change	30
1.4. La croissance des salaires est devenue négative	32
1.5. Le Japon connaît encore une situation de faible déflation	33
1.6. L'expansion économique japonaise est déséquilibrée	35
1.7. Vieillesse démographique dans les pays de l'OCDE	38
1.8. La situation budgétaire au Japon	40
1.9. Les recettes fiscales dans les pays de l'OCDE	41
1.10. La proportion des travailleurs non réguliers augmente	45
2.1. Évolution des taux d'intérêt au Japon	57
2.2. Prévisions des membres du Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon	61
2.3. La croissance du crédit bancaire ralentit	62
2.4. Prix des terrains au Japon	64
3.1. Pays de l'OCDE à ratio d'endettement public élevé	72

3.2.	Décomposition de la dynamique de la dette	73
3.3.	Prévision du solde du compte de la sécurité sociale	75
3.4.	Investissement public et niveau de revenu par préfecture	83
3.5.	Coûts de renouvellement et d'entretien des infrastructures publiques	84
3.6.	Comparaison des salaires et des effectifs dans le secteur privé et le secteur public	86
3.7.	Comparaison internationale de l'emploi dans le secteur public	87
3.8.	Écart de salaires entre travailleurs du secteur privé et du secteur public, par préfecture	87
4.1.	Tendances des recettes fiscales du Japon, 1990-2005	97
4.2.	Ventilation fiscale dans les pays de l'OCDE	98
4.3.	Ventilation des recettes fiscales des administrations infranationales	100
4.4.	Impact de la fiscalité et de la sécurité sociale sur la distribution des revenus au Japon	105
4.5.	Disparités interpréfecturales de recettes fiscales	105
4.6.	La TVA dans les pays de l'OCDE	108
4.7.	Taux légaux de l'impôt sur les sociétés	111
4.8.	Dépenses fiscales dans le système d'imposition des sociétés	112
4.9.	Régime fiscal applicable à la R-D dans les pays de l'OCDE	112
4.10.	Proportion d'entreprises affichant des pertes au sens du code national des impôts	113
4.11.	Comparaison internationale de l'imposition des sociétés	115
4.12.	L'imposition du revenu des personnes physiques	116
4.13.	Coins fiscaux : comparaison internationale	118
4.14.	Taux d'activité de la main-d'œuvre et emploi à temps partiel : comparaison internationale	119
4.15.	Revenu annuel des travailleuses à temps partiel	120
4.16.	Indicateurs de la progressivité de la fiscalité dans les pays de l'OCDE	122
4.17.	Impôt et cotisations de sécurité sociale par décile de revenu	122
4.18.	Impact de la suppression des déductions et abattements applicables à l'IRPP	123
4.19.	Imposition des biens immobiliers : comparaison internationale	127
5.1.	Productivité de la main-d'œuvre par secteur	139
5.2.	Marges dans les secteurs manufacturier et non manufacturier	141
5.3.	Réglementation des marchés des produits et croissance de la productivité	142
5.4.	Rôle des services utilisant des TIC dans la croissance de la productivité du travail	145
5.5.	Progrès global de la réforme réglementaire au Japon	148
5.6.	Concurrence internationale dans le secteur des services	157
5.7.	Contribution des filiales étrangères du secteur des services dans les pays de l'OCDE	158
5.8.	Chiffre d'affaires des filiales étrangères en pourcentage du commerce de détail et de gros	161
5.9.	Indicateurs de l'OCDE de la réglementation dans la distribution de détail	162
5.10.	Tendances des tarifs de l'électricité dans les grands pays de l'OCDE	164
5.11.	Réforme de la réglementation dans les principales industries de services	165
5.12.	Tarifs de l'électricité dans les pays de l'OCDE	166
5.13.	Indicateur OCDE des politiques de réseau	167

5.14.	Comparaison internationale des charges portuaires	169
5.15.	Comparaison internationale des redevances d’atterrissage et de décollage . . .	172
5.16.	Réglementation des services professionnels	174
5.17.	Réforme de la réglementation dans les services publics	175
6.1.	Le chômage au Japon	189
6.2.	Évolution des salaires au cours de l’expansion actuelle par rapport aux précédentes reprises	190
6.3.	Productivité, salaires et part du travail	191
6.4.	Les différentes composantes de la rémunération des salariés	192
6.5.	Lien entre la croissance des salaires et l’emploi à temps partiel	195
6.6.	Comparaison internationale des taux de chômage de longue durée	200
6.7.	Évolution de la population active : projections à long terme	202

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 21 janvier 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 1^{er} février 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones, Masahiko Tsutsumi et Taesik Yoon sous la direction de Stefano Scarpetta. La recherche statistique a été assurée par Lutécia Daniel.

L'Étude précédente du Japon a été publiée en juillet 2006.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 2006	377.9	Villes principales, recensement de la population, 2006 :	
Terres cultivées (milliers de km ²), 2004	47.3	(million d'habitants)	
Forêts (milliers de km ²), 2004	250.9	Tokyo (23 arrondissements)	8.5
Régions à forte densité ¹ (milliers de km ²), 2005	12.6	Yokohama	3.6
		Osaka	2.6
		Nagoya	2.2
		Sapporo	1.9
		Kobe	1.5
		Kyoto	1.5

LA POPULATION

Population totale, estimation d'août 2007 (milliers)	127 785	Population active en pourcentage de la population totale, 2007	52.2
Habitants par km ² en 2005	342.7	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2007 :	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité, 2005 ¹	66.0	Agriculture et sylviculture	3.9
Taux d'accroissement net de la population (moyenne annuelle 2000-2005)	0.1	Industries	18.2
		Services	64.2
		Autres	13.7

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2007 (milliards de yens)	517.7	Part de l'agriculture, sylviculture et pêche dans le PIB aux prix des producteurs, 2006 (en pourcentage)	1.5
Accroissement du volume du PIB, 2007	2.1	Part de l'industrie dans le PIB aux prix des producteurs, 2006 (en pourcentage)	21.6
Formation brute de capital fixe, 2007 (en pourcentage du PIB)	22.3	Accroissement de la production industrielle, en pourcentage, 2007	2.7
Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2007	-0.3		

L'ÉTAT

		Chambre des représentants	Sénat
Consommation publique en 2007 (en pourcentage du PIB)	17.6	Composition du Parlement, janvier 2008 :	
Recettes courantes du secteur public, 2006 (en pourcentage du PIB)	34.5	304	84
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2007	9.7	113	120
		31	21
		9	7
		22	10
		1	0
		480	242
		Sept. 2005	Juil. 2007

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS (2007, milliards de yens)

		Exporta- tions	Importa- tions
Exportations de marchandises (fob)	79.7	Par pays (en pourcentage) :	
Importations de marchandises (fob)	67.3	20.1	11.4
Services	-2.3	14.7	11.3
Revenus d'investissements	16.3	48.1	40.2
Balance des opérations courantes	25.0	17.0	42.6
Exportations de biens et de services, en pourcentage du PIB	17.6	Par produit (en pourcentage) :	
Importations de biens et de services, en pourcentage du PIB	15.9	0.5	8.2
		1.2	27.8
		64.8	25.1
		33.5	38.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen		Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
			117.8
			107.7

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

Résumé

L'économie japonaise connaît sa plus longue expansion depuis la fin de la guerre et sa croissance devrait se poursuivre ces deux prochaines années à un rythme de 1½-2 %. Cette expansion s'est essentiellement appuyée sur un investissement dynamique des entreprises et une croissance vigoureuse des exportations, surtout à destination des autres pays d'Asie. À terme, le Japon devra relever un certain nombre de défis pour préserver sa croissance, en particulier une déflation persistante, une dette publique de grande ampleur qui ne cesse de s'alourdir et des disparités de plus en plus marquées entre différents segments de l'économie. Les grandes entreprises manufacturières ont bénéficié de la vigueur des exportations, mais le secteur non manufacturier, où prédominent les petites entreprises, est en retard pour ce qui concerne la rentabilité, la confiance, l'investissement et les rémunérations. En outre, le dualisme s'est accentué sur le marché du travail; la proportion des travailleurs non réguliers, plus faiblement rémunérés et bénéficiant d'une moindre protection sociale, a encore augmenté. Face à ces défis, il faudra un programme d'action complet associant une solide politique macroéconomique et des réformes structurelles judicieuses pour accroître le niveau d'activité et la productivité de la main-d'œuvre tout en s'attaquant aux disparités économiques.

Sortir définitivement de la déflation. Après avoir relevé son taux d'intérêt directeur à deux reprises conformément au nouveau cadre de politique monétaire qu'elle a mis en place en 2006, la Banque du Japon, à juste titre, n'a pas modifié ce taux depuis le début de 2007. De nouvelles hausses ne s'imposent pas tant que l'inflation n'est pas nettement positive et que le risque de retour à la déflation n'est pas négligeable, car il s'agit de ne pas compromettre l'expansion. Vu la nécessité de se prémunir correctement contre la déflation, il faudrait que le Conseil de politique monétaire de la Banque augmente la limite inférieure, actuellement fixée à zéro, de ce qu'elle entend par une situation de stabilité des prix.

Progresser dans l'assainissement budgétaire. Le Japon a ramené son déficit budgétaire de 8.2 % du PIB en 2002 à environ 4 % en 2007 (hors facteurs exceptionnels). Mais la dette publique s'est encore alourdie, pour atteindre 180 % du PIB en 2007. Il est indispensable de réaliser l'objectif d'un excédent primaire global de l'administration centrale et des collectivités locales en 2011, première étape dans la réduction du ratio d'endettement au cours des années 2010. La priorité est de réduire encore les dépenses, mais il faudra aussi accroître les recettes.

Mettre en œuvre une réforme fiscale d'ensemble. La réforme fiscale devrait avoir pour but de favoriser la croissance, de remédier à des inégalités de revenu qui s'accroissent et d'améliorer la fiscalité locale, tout en dégagant des recettes supplémentaires. Pour ce faire, de vastes réformes seront nécessaires, notamment une hausse du taux de taxation de la consommation et un élargissement de l'assiette des impôts directs. Un tiers seulement des entreprises paient l'impôt sur les sociétés et plus de la moitié des salariés ne sont pas imposables, ce qui laisse d'amples possibilités d'élargissement de l'assiette. Cet élargissement faciliterait la baisse de l'impôt sur les sociétés, de manière à favoriser la croissance économique. Il faudrait mettre fin aux éléments du système fiscal qui découragent l'exercice d'un emploi et faussent l'allocation du capital, ce qui accélérerait la croissance. Pour améliorer la redistribution des revenus, on pourrait mettre en place un crédit

d'impôt lié à l'exercice d'un emploi. Il faudrait aussi simplifier la fiscalité locale, qui se caractérise par sa complexité.

Accroître la productivité dans les services. Au Japon, la productivité du travail est inférieure de 30 % à celle des États-Unis. Pour combler cet écart, il faudrait pour l'essentiel enrayer le net ralentissement de la croissance de la productivité qu'on a pu observer ces dernières années dans les services. Cela exige une stratégie d'ensemble dont l'objectif serait d'intensifier la concurrence en accélérant la réforme de la réglementation, en renforçant la politique de la concurrence et en ouvrant davantage l'économie au commerce international et aux entrées d'investissements directs étrangers. Il faudrait aussi relancer l'initiative concernant les zones spéciales en mettant davantage l'accent sur la réforme de la réglementation à l'échelle nationale. Il est également impératif de régler les problèmes d'ordre réglementaire dans les principales activités de services, notamment le commerce de détail, l'énergie, les transports et les services aux entreprises.

Remédier au dualisme croissant du marché du travail tout en augmentant les taux d'activité. La proportion de travailleurs non réguliers atteint environ un tiers de l'ensemble des salariés, ce qui pose de sérieux problèmes d'équité et d'efficacité. Ce dualisme de plus en plus marqué fait qu'un large segment de la population est faiblement rémunéré, n'a pas une longue expérience de l'emploi et ne se voit offrir que des possibilités limitées d'amélioration de son capital humain. Il faut à cet égard une vaste stratégie visant en particulier à plus de flexibilité de l'emploi pour les travailleurs réguliers et aussi à une plus large couverture sociale et à des programmes de formation plus nombreux pour les travailleurs non réguliers. Il faut aussi accroître le taux d'activité des femmes dans un contexte de vieillissement rapide de la population.

Évaluation et recommandations

L'expansion qui a débuté en 2002 se poursuit malgré le ralentissement de la croissance en 2007...

L'expansion économique la plus longue que le Japon ait connue depuis la fin de la guerre s'est poursuivie en 2007, mais à un rythme plus lent, environ 2 %. Cette reprise prolongée a mis fin à une décennie de stagnation économique à l'issue de laquelle le Japon, qui occupait en 1992 le cinquième rang dans la zone OCDE pour le PIB par habitant, a été relégué à la 19^e place en 2002. L'investissement des entreprises et l'exportation ont été les principaux moteurs de la croissance, représentant environ les trois quarts de l'augmentation de la production depuis 2002. La restructuration des entreprises, destinée à réduire les niveaux excessifs d'endettement, de capacités de production et d'emploi, a jeté les bases d'un redressement de l'investissement des entreprises, tandis que la vive croissance des exportations améliorait la rentabilité et créait une demande de capacités supplémentaires. Le resserrement des liens commerciaux avec l'Asie, qui compte maintenant pour la moitié dans les exportations japonaises, a soutenu la croissance des exportations au cours de l'expansion actuelle. En 2007, les exportations ont progressé presque de 9 %, malgré la faiblesse de la demande américaine. Avec des exportations en forte progression et un niveau de bénéfices record dans les entreprises, l'expansion devrait se poursuivre en 2009, à un rythme se situant entre 1½ et 2 %.

... et le caractère inégal de la reprise économique,...

L'incertitude qui gagne l'économie mondiale dans le contexte d'un regain de turbulences financières internationales depuis le milieu de 2007, se doublant d'un profil inégal de la croissance au Japon, pourrait compromettre la poursuite de l'expansion. Contrairement aux exportations et à l'investissement des entreprises, qui se sont montrés très dynamiques, les autres composantes de la demande intérieure s'affaiblissent depuis 2005. La vive croissance des exportations a profité aux entreprises manufacturières, mais le secteur non manufacturier, davantage tributaire de la demande intérieure, est à la traîne pour la rentabilité, la confiance, l'investissement et la hausse des salaires. Sachant que le secteur non manufacturier se compose à 90 % de petites et moyennes entreprises, la reprise déséquilibrée a également creusé un large fossé entre les petites et les grandes entreprises. De plus, les inégalités régionales se sont accentuées, les régions spécialisées dans les activités manufacturières ayant bénéficié le plus de l'actuelle expansion. Une expansion économique plus équilibrée, avec une plus forte croissance dans les services, atténuerait ces disparités.

... du fait en partie du ralentissement dans la construction et de la baisse des salaires

Si la demande intérieure s'est affaiblie, c'est aussi à cause des perturbations qui se sont produites dans le secteur du bâtiment, après la révision de la loi sur les normes de construction, qui est intervenue en juin 2007 et qui a entraîné au troisième trimestre de cette même année une diminution de 40 % des mises en chantier dans le secteur résidentiel ainsi que dans les secteurs industriel et commercial. De plus, la baisse de 0.7 % des salaires en 2007, qui a ramené la part du travail dans le revenu national à son niveau le plus bas depuis 1990, a freiné la consommation privée. La faiblesse persistante des salaires malgré le net recul du taux de chômage, tient en partie à des facteurs structurels, en particulier l'augmentation de la part des travailleurs non réguliers faiblement rémunérés dans la population active. Vu la faiblesse de la demande intérieure et la baisse des salaires, la déflation se poursuit : l'indice des prix à la consommation (hors produits alimentaires et énergie) a baissé d'environ 0.2 % en 2007, soit le neuvième ralentissement annuel consécutif. La baisse des déflateurs des prix du PIB et de la consommation privée a été plus marquée, à environ ½ pour cent.

La décision qu'a prise la banque centrale de ne pas modifier les taux d'intérêt depuis le début de 2007...

Avec le ralentissement de la croissance de la production, l'incertitude de plus en plus grande quant aux perspectives économiques et la poursuite de la déflation, la Banque du Japon a judicieusement maintenu inchangé son taux directeur à court terme, qui est de ½ pour cent depuis février 2007. Conformément au nouveau cadre de politique monétaire introduit en 2006, la banque centrale fixe son taux directeur de manière à obtenir une croissance durable en régime de stabilité des prix. À cet égard, le Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon a fait savoir qu'une fourchette de 0 à 2 % était son interprétation de la stabilité des prix à moyen et long terme; c'est d'ailleurs la première fois qu'il fixait une fourchette d'inflation. La banque centrale prend également en compte les facteurs de risque qui peuvent avoir un impact substantiel sur l'activité économique et sur les prix à plus long terme.

... devrait être maintenue, mais il faudra réformer le nouveau cadre de politique monétaire mis en place en 2006

Il ne faudrait pas que la Banque du Japon relève son taux directeur à court terme tant que l'inflation ne sera pas nettement positive et que le risque de retour à la déflation ne sera pas négligeable. La banque centrale prévoit une hausse de 0.4 % de l'indice des prix à la consommation durant l'exercice 2008, mais cela ne suffit pas pour justifier actuellement une hausse des taux d'intérêt, étant donné en particulier que, dans le passé, l'inflation a systématiquement été inférieure aux prévisions. Attendre que l'inflation soit nettement supérieure à zéro contribuerait à l'expansion et le risque serait ainsi moindre d'un retour à la déflation sous l'effet d'un choc négatif. Il faudrait donc que le Conseil de politique économique de la banque centrale réexamine son concept de stabilité des prix et relève la

limite inférieure de la fourchette d'inflation pour se prémunir correctement contre la déflation, car le plancher zéro est trop proche de la déflation pour offrir une marge de manœuvre. En précisant ce qu'il entend par stabilité des prix, le Conseil de politique monétaire contribue à plus de transparence, mais la révision annuelle de la fourchette d'inflation en fait un repère moins utile pour les anticipations des marchés à moyen terme. Pour déterminer l'orientation de la politique monétaire, il faut prendre en compte les progrès de l'assainissement budgétaire, qui influenceront sur le rythme de croissance économique et sur l'évolution de l'inflation.

Le Japon a progressé dans l'assainissement budgétaire...

Le Japon a ramené son déficit budgétaire de 8.2 % du PIB en 2002 à environ 4 % en 2007 (budget des administrations publiques, hors facteurs exceptionnels), l'amélioration se répartissant à peu près à parts égales entre la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes. Les dépenses publiques ont diminué en termes nominaux, essentiellement du fait d'une nouvelle contraction de l'investissement public et de la masse salariale dans le secteur public, compensée en partie par la progression des dépenses de sécurité sociale dans le contexte du vieillissement démographique. Du côté des recettes, les autorités ont mis fin à la réduction temporaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et ont alourdi les cotisations de sécurité sociale, mais l'amélioration des recettes tient dans une forte proportion à l'expansion économique. Au total, un quart environ de la diminution du déficit budgétaire depuis 2002 s'explique par des facteurs conjoncturels. Le déficit du budget primaire s'est réduit à un rythme annuel d'environ ½ pour cent du PIB (correction faite des facteurs conjoncturels) entre 2002 et 2007.

... mais il est crucial de réduire encore le déficit budgétaire pour atteindre les objectifs budgétaires officiels à moyen terme,...

Malgré la contraction du déficit budgétaire, la dette publique a encore augmenté, pour atteindre environ 180 % du PIB en 2007, niveau record dans la zone OCDE. Il faut d'urgence progresser dans l'assainissement budgétaire, car le Japon serait de plus en plus vulnérable en cas de hausse de son taux d'intérêt à long terme, actuellement bas puisqu'il est de l'ordre de 1½ pour cent. Le plan du gouvernement à moyen terme vise un léger excédent du budget primaire global de l'administration centrale et des collectivités locales en 2011, première étape de la réduction du taux d'endettement des administrations publiques dans les années 2010. Avec un déficit du budget primaire dans l'optique des administrations publiques, qui est estimé à 3 % du PIB en 2007 (hors facteurs exceptionnels), pour dégager un excédent en 2011 il faudrait accélérer le rythme d'assainissement à hauteur d'environ ¾ pour cent du PIB par an. De plus, stabiliser le taux d'endettement public pourrait exiger un excédent primaire de 1 % à 2 % du PIB (dans l'optique des administrations publiques) et un excédent encore plus important est nécessaire pour réaliser l'objectif de baisse du taux d'endettement.

... la priorité devant être une nouvelle réduction des dépenses publiques...

Pour réaliser les objectifs budgétaires, la priorité devrait être une nouvelle réduction des dépenses publiques. En 2006, le gouvernement a annoncé des compressions de dépenses par catégorie jusqu'à l'exercice 2011. Cette importante initiative devrait permettre de préserver la crédibilité du plan d'assainissement des finances publiques. Néanmoins, les réductions de dépenses sont calculées par référence à une croissance nominale de 3 % de la production – chiffre supérieur aux 1.7 % prévus par l'OCDE pour 2007-09 – ce qui permet implicitement un rythme annuel de progression des dépenses publiques de 1.2-1.7 % au cours de la période 2007-11. Par conséquent, le plan à moyen terme de réduction des dépenses n'est pas assez ambitieux et il pourrait en résulter une hausse des dépenses publiques en proportion du PIB. Il faut un plan plus rigoureux pour que ne s'inverse pas la baisse des dépenses publiques enregistrée entre 2002 et 2007. Il faut en outre préserver la viabilité du système de sécurité sociale, exclu de l'objectif budgétaire à moyen terme du gouvernement, de façon qu'un excédent primaire pour l'administration centrale et les collectivités locales prises ensemble ne soit pas obtenu au prix d'une dégradation du solde budgétaire du système de sécurité sociale.

... axée sur l'investissement public, l'emploi public...

Si les dépenses publiques ont pu être maîtrisées à ce jour, c'est en grande partie parce que l'investissement public a diminué; il est tombé de 6 % du PIB en 2002 à 4 % en 2007, mais il reste supérieur à la moyenne OCDE, qui est de 3 %. On pourrait donc encore réduire l'investissement public, tout en le répartissant mieux de façon à accroître sa productivité. De fait, l'investissement public ne s'est pas avéré un instrument efficace pour réduire les disparités régionales, qui devraient être traitées par d'autres mesures. Les autorités prévoient que le coût d'entretien des infrastructures actuelles sera supérieur aux nouveaux investissements en 2011 et évincera tout nouvel investissement en 2022. Il importe d'établir un plan de fermeture des infrastructures sous-utilisées, sur la base d'une analyse coûts/avantages rigoureuse dans un contexte de diminution de la population, si l'on veut conserver une marge pour les investissements publics destinés à améliorer la productivité. Les dépenses ont été également abaissées grâce à des coupes dans la rémunération totale des agents de l'administration centrale (y compris les salariés des entreprises relevant de l'administration centrale) de 2 % du PIB dans l'exercice 2001 à 1.7 % en 2005. Les autorités entendent la comprimer encore de façon que sa part dans le PIB diminue de moitié d'ici à 2015. Il faudrait que les collectivités locales, les entreprises publiques et les organismes parapublics, qui représentent plus de 90 % de l'emploi dans le secteur public, réduisent eux aussi leurs dépenses. Quoi qu'il en soit, les possibilités de compression des dépenses publiques sont limitées du fait que le rapport entre l'emploi dans le secteur public et l'ensemble de la population est déjà nettement inférieur à celui qu'on observe dans les autres grands pays de l'OCDE. C'est pourquoi, à côté de l'investissement public et des rémunérations publiques, il faut recenser d'autres secteurs dont les dépenses pourraient être élaguées.

... et le système de sécurité sociale

La maîtrise des dépenses de sécurité sociale dans le contexte d'un vieillissement démographique rapide est essentielle pour limiter la progression des dépenses publiques. Malgré la réforme du système public de retraite en 2004 et les changements qui sont prévus dans le secteur de la santé, le gouvernement prévoit que les dépenses publiques brutes à caractère social – concernant les retraites, la santé, la dépendance et la protection sociale – augmenteront à un rythme annuel de 3 % cette prochaine décennie, de sorte qu'elles progresseront de près de 1 % du PIB pour atteindre 18.4 % en 2015. La réforme des retraites avait pour but de limiter les dépenses dans ce secteur à environ 9¼ pour cent du PIB cette prochaine décennie et d'assurer la viabilité du système de retraite pour un siècle, mais la récente confusion au sujet de l'exactitude des dossiers de retraite suscite des doutes sur l'administration des pensions. De plus, les prévisions de 2004 reposaient sur des hypothèses élevées. Bien que certaines d'entre elles aient été révisées à la baisse en 2007, ces hypothèses se fondent sur les tendances passées et pourraient se révéler quelque peu optimistes. En cas de dérive par rapport à l'objectif de dépenses, il faudrait relever l'âge d'ouverture des droits à pension plutôt qu'augmenter encore le taux de cotisations qui devrait déjà passer de 13.6 % en 2004 à 18.3 % en 2017; il faudrait simultanément améliorer la rentabilité des actifs des organismes de retraite. Pour ce qui est des dépenses publiques de santé, le gouvernement se propose de limiter leur progression, de 5.4 % du PIB en 2006 à 5.8 % en 2015, ce dernier chiffre restant inférieur à la moyenne OCDE actuelle (6 %), et ce malgré le vieillissement de la population. Une série de réformes devraient permettre de modérer la hausse des dépenses publiques de santé, notamment une diminution des honoraires médicaux et un nouveau régime de soins de santé pour les plus de 75 ans, qui devait entrer en vigueur en 2008. Mais le relèvement de la participation des patients de 70 à 74 ans aux frais médicaux a été repoussé d'un an. De plus, les dépenses de santé doivent être réduites par une action de prévention des maladies liées au style de vie et par une plus brève durée d'hospitalisation, encore que l'impact de ces réformes sur les dépenses de santé demeure incertain. L'élément clé pour améliorer la qualité et l'efficacité dans le secteur de la santé, c'est l'accélération de la nécessaire réforme de la réglementation, notamment pour que le secteur privé joue un plus grand rôle.

L'assainissement budgétaire suppose des recettes fiscales supplémentaires, de préférence dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble

Vu le substantiel excédent du budget primaire, qui est nécessaire pour stabiliser le taux d'endettement public, et la difficulté qu'il peut y avoir à réduire nettement les dépenses publiques, pour réaliser les objectifs budgétaires ces prochaines années il faudra des recettes supplémentaires qui pourront représenter 6 % du PIB, à en juger par une estimation officielle. En outre, davantage de recettes encore seront nécessaires pour faire reculer le taux d'endettement public. Le gouvernement devrait mettre en œuvre une réforme globale du système fiscal pour dégager les ressources nécessaires. Mais il importe que l'augmentation des recettes se fasse sous une forme qui limite tout impact négatif sur le potentiel de croissance du Japon à moyen terme. De plus, les réformes du système fiscal doivent être menées progressivement afin de soutenir l'expansion économique actuelle. Dans le même temps, la réforme du système fiscal doit remédier à une inégalité croissante

des revenus et améliorer la fiscalité locale. La réforme fiscale devra donc instaurer un juste équilibre entre les impératifs d'efficience, d'équité et de simplicité.

Il faudrait accroître les recettes essentiellement en imposant davantage la consommation...

On peut minimiser l'impact de la fiscalité sur la croissance en transférant une partie de la fiscalité directe sur la fiscalité indirecte. Des recettes supplémentaires s'avérant nécessaires au Japon, il faudrait préserver les recettes de la fiscalité directe tout en augmentant celles de la fiscalité indirecte. Il serait donc souhaitable d'augmenter le taux d'imposition de la consommation par rapport à son niveau actuel de 5 %, le plus bas de la zone OCDE. Une hausse d'un point du taux d'imposition de la consommation augmenterait les recettes publiques à raison d'environ ½ pour cent du PIB. Pour se procurer des recettes supplémentaires dans le secteur de la fiscalité indirecte, le Japon devrait maintenir un taux unique de taxation de la consommation en l'appliquant à une large assiette; par ailleurs, il convient de faire preuve de souplesse dans l'affectation des recettes additionnelles.

... tout en élargissant l'assiette de l'impôt sur les sociétés et en réduisant le taux de cet impôt de manière à favoriser la croissance,...

Il faudrait simultanément élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en réduisant les dépenses fiscales et les abattements généreux, ce qui ferait baisser la proportion d'entreprises qui ne paient pas d'impôt. En effet, un tiers seulement des entreprises – et la moitié des grandes entreprises – acquittent l'impôt sur les sociétés. Un élargissement de l'assiette stimulerait la croissance potentielle grâce à une meilleure affectation des ressources et des investissements. Les recettes supplémentaires générées par l'élargissement de la base d'imposition permettraient de réduire quelque peu le taux de l'impôt sur les sociétés, qui, à 40 %, est actuellement le plus élevé parmi les pays de l'OCDE, en le ramenant à un niveau plus proche de la moyenne OCDE (29 %), ce qui favoriserait également la croissance. L'effet négatif que cette baisse de taux aurait sur les recettes fiscales serait en partie compensé par des effets positifs au niveau de l'offre, notamment une augmentation de l'investissement et une extension du secteur des entreprises.

... en réformant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en partie pour mettre fin à l'inégalité croissante des revenus,...

Il serait également tout à fait possible d'accroître les recettes en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, puisque moins de la moitié des revenus du travail est imposée. Cela tient en partie au niveau de l'abattement pour les revenus salariaux, qui fait échapper à l'impôt plus d'un quart de ces revenus, notamment dans un souci d'égalité horizontale entre les salariés et les non-salariés. Si l'on réduit l'abattement pour les revenus salariaux, il faudra simultanément faire en sorte qu'une plus forte proportion des revenus des travailleurs indépendants soit taxée. L'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, grâce à l'élargissement de l'assiette de cet impôt, contribuerait à compenser toute baisse des recettes de l'impôt sur

les sociétés, ce qui préserverait le niveau global de la fiscalité directe. Faire jouer un plus grand rôle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui a un effet positif sur la distribution des revenus, pourrait aussi être bénéfique dans l'optique de l'équité. Les recettes supplémentaires que permettrait d'obtenir l'élargissement de l'assiette pourraient être utilisées pour financer un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, et aussi peut-être pour diminuer les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de manière à renforcer l'incitation au travail. Un tel crédit d'impôt aide les ménages à bas revenu tout en renforçant l'incitation au travail, mais il peut poser des problèmes d'administration et de fraude. Ce type de mesure devrait être efficace au Japon, où l'éventail des revenus est relativement large, où le travail est faiblement taxé et où les personnes qui n'exercent pas d'emploi perçoivent des prestations de faible montant. Il faudrait aussi, dans un souci d'équité, relever les droits de succession, qui ne s'appliquent qu'à 4 % des personnes au moment du décès. Enfin, il faudrait réformer les éléments de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui découragent l'exercice d'un emploi, notamment les exemptions et déductions pour le deuxième apporteur de revenu, tout en améliorant la taxation des revenus financiers afin d'atténuer les distorsions dans l'allocation du capital, ce qui favorisera la croissance.

... et en améliorant la fiscalité locale

L'un des principaux autres objectifs de la réforme fiscale devrait être d'améliorer la fiscalité locale, qui est exceptionnellement complexe, avec 23 impôts, et qui ne laisse aux collectivités locales que peu d'autonomie. Il faudrait éliminer tout ce qui s'oppose à une mise en œuvre efficace des prérogatives actuelles de fixation des taux des prélèvements locaux. La priorité devrait être de supprimer progressivement l'impôt local sur les sociétés, tout en augmentant les impôts locaux actuels sur le revenu des personnes physiques, la consommation et la propriété, qui sont plus stables et ont moins d'effets négatifs sur la croissance potentielle que l'impôt sur les sociétés. En relevant le taux de l'impôt général sur la consommation, on augmenterait celui de l'impôt local sur la consommation, si celui-ci reste fixé à un quart de l'impôt national, ce qui procurerait aux collectivités locales des recettes supplémentaires. Il faudrait en outre augmenter le taux effectif d'imposition des biens immobiliers, en alignant davantage la valeur fiscale sur les prix du marché. Les recettes supplémentaires qui seraient obtenues pour ces deux impôts feraient plus que compenser la suppression de l'impôt local sur les sociétés, qui a un rendement très irrégulier et qui décourage l'emploi et l'investissement. Enfin, supprimer l'impôt local sur les sociétés permettrait de mieux aligner le taux légal global d'imposition sur la moyenne OCDE et aurait ainsi un impact positif sur la croissance.

Pour renforcer le potentiel de croissance du Japon, il faut d'abord amplifier les gains de productivité dans les services...

Outre une réforme fiscale bien conçue, qui aurait un effet positif sur le potentiel de croissance du Japon, la priorité essentielle pour la croissance à long terme est d'améliorer la productivité du travail. On estime le potentiel de croissance du Japon à 1.4 % entre 2004 et 2013, chiffre le plus faible pour la zone OCDE, qui s'explique par la forte contribution négative d'une population d'âge actif en diminution. Puisque le vieillissement

démographique pèsera de plus en plus sur la croissance économique ces prochaines années, l'amélioration du niveau de vie suppose une accélération de la croissance de la productivité du travail. La productivité horaire du travail au Japon étant inférieure de 30 % à celle observée aux États-Unis, de vastes possibilités s'offrent pour l'amplifier. Pour ce faire, il est indispensable d'inverser le ralentissement de la croissance de la productivité des services, qui est tombée de 3.5 % par an entre 1976 et 1989 à seulement 0.9 % entre 1999 et 2004, alors même que les gains de productivité du secteur manufacturier sont restés soutenus.

*... en intensifiant la concurrence grâce
à la réforme de la réglementation,...*

Le ralentissement de la productivité dans les services, à la différence des activités manufacturières, met en lumière toute l'importance d'une intensification de la concurrence. À en juger par l'indicateur de restrictivité de la réglementation des marchés de produits dans les secteurs non manufacturiers, le Japon occupe un rang intermédiaire parmi les pays de l'OCDE, loin derrière les pays les plus performants. Il est donc essentiel d'intensifier la concurrence en accélérant la réforme de la réglementation, et aussi en améliorant la politique de la concurrence et en ouvrant davantage l'économie sur l'extérieur. Le Programme 2007 de réforme de la réglementation, qui couvre une série de services comme l'éducation, la distribution et l'énergie, devrait être axé sur la suppression des principales réglementations régissant les conditions d'entrée et d'exercice. Il faudrait en outre que ce programme réalise son objectif d'amélioration des instruments administratifs, notamment le dispositif de « non-opposition », qui permet aux entreprises d'obtenir par avance des clarifications sur l'application des réglementations à leurs opérations futures. Enfin, il importe de renforcer les liens entre la réforme de la réglementation et l'initiative de réforme structurelle concernant les zones spéciales, qui a été lancée en 2003 et qui paraît en perte de vitesse. Il faudrait faire en sorte que cette initiative soit plus efficace en éliminant les obstacles à la bonne mise en œuvre des mesures de réforme dans les zones concernées et en veillant à ce que ce dispositif soit bien centré sur son principal objectif, la réforme de la réglementation au niveau national, plutôt que sur un objectif de développement régional.

*... en améliorant la politique de la concurrence
et en ouvrant davantage l'économie
sur l'extérieur,...*

La mise en œuvre du droit de la concurrence par la Commission japonaise de la concurrence a été renforcée grâce à la modification de la loi antimonopoles en 2005. On pourrait néanmoins conforter encore le cadre juridique et les mesures d'exécution. *Premièrement*, les pénalités et amendes administratives, relativement faibles par rapport à d'autres pays et au regard des gains potentiels que peut rapporter une violation de la loi, devraient être plus sévères afin d'avoir plus d'effet dissuasif. *Deuxièmement*, il faudrait réduire les exonérations explicites, un large éventail de secteurs comme les assurances, la distribution d'alcools, la coiffure, les coopératives agricoles et les transports aériens et maritimes échappant à la loi antimonopoles. Une exonération ne se justifie que lorsqu'elle est nécessaire pour remédier à des carences manifestes du marché. *Troisièmement*, il

faudrait revenir en partie sur le traitement spécial des petites et moyennes entreprises, qui prédominent dans les services. *Quatrièmement*, la Commission de la concurrence devrait veiller à ce que les nombreuses associations professionnelles ne limitent pas la concurrence. La concurrence étrangère est également importante pour stimuler la productivité, notamment parce que les filiales étrangères sont plus productives que les entreprises locales. Or, la part des filiales étrangères dans le chiffre d'affaires total des activités de services, de même que le poids de ces activités dans le chiffre d'affaires total des filiales étrangères au Japon, sont les plus faibles de la zone OCDE. Pour intensifier la concurrence, il importe donc d'éliminer les obstacles à l'entrée d'investissements directs étrangers ainsi que les réglementations des marchés de produits qui découragent les investisseurs étrangers. En outre, le Japon est relativement fermé au commerce international des services. Le taux de pénétration des importations dans ce secteur est le plus bas parmi les pays de l'OCDE, d'où la nécessité d'éliminer les obstacles aux échanges.

... et en menant à bien la privatisation de la Poste japonaise

La privatisation de la Poste japonaise, qui a débuté en octobre 2007 avec sa scission en quatre sociétés, devra être menée à bien, conformément au calendrier annoncé. Cette opération importante devrait permettre un redéploiement de fonds publics au profit du secteur privé, ce qui sera bénéfique pour le dynamisme de l'économie japonaise. Par ailleurs, en décembre 2007, le Japon a annoncé un plan destiné à renforcer la compétitivité de ses marchés de capitaux et financiers, notamment en augmentant la transparence des réglementations.

Il faut également remédier à certains problèmes de réglementation dans les principales activités de services

La concurrence dans les principales activités de services devrait être renforcée au moyen de vastes réformes, dans le strict respect du droit de la concurrence :

- *Commerce de détail* : il faudrait améliorer la transparence et la prévisibilité de la loi sur la création de grandes surfaces commerciales, qui vise à « préserver le milieu de vie », et de la loi sur l'urbanisme, qui a pour but de revitaliser les zones urbaines, de façon que ces deux lois ne fassent pas obstacle à l'implantation de grandes surfaces commerciales.
- *Énergie* : il faudrait mettre en place un seul régulateur sectoriel indépendant pour l'électricité et le gaz, de manière à instaurer la concurrence, mais aussi autoriser une plus forte proportion de consommateurs à choisir leur fournisseur. Dans le secteur de l'électricité, même si le Japon a mis en place une séparation comptable pour les opérateurs historiques verticalement intégrés, il conviendrait de renforcer la concurrence en instaurant une séparation formelle, en réduisant les obstacles à l'entrée et en augmentant les capacités d'interconnexion.
- *Transports* : il faudrait intensifier les pressions concurrentielles dans les activités portuaires en assouplissant les conditions d'entrée et en réformant la « procédure de consultation préalable ». Dans les transports aériens, le système actuel d'attribution des créneaux fondé sur les directives de l'IATA doit être amélioré par le recours aux

mécanismes de marché. De plus, les compagnies aériennes devraient pouvoir vendre directement leurs billets aux consommateurs à des prix compétitifs. Il faudrait privatiser les aéroports et accroître leurs capacités, ce qui stimulerait l'efficacité et ferait baisser les tarifs, qui sont élevés.

- *Services aux entreprises* : il faudrait assouplir une réglementation omniprésente, en particulier lorsqu'elle émane d'associations professionnelles, tout en favorisant la concurrence internationale grâce à une plus large reconnaissance des diplômes étrangers.
- *Services publics* : il faudrait progresser dans les réformes qui ont trait à l'éducation et à la santé, en particulier grâce à l'initiative concernant les zones spéciales et à un plus large recours à la mise en concurrence pour externaliser certaines activités publiques dans le secteur privé.

Des réformes s'imposent sur le marché du travail pour mettre fin à un dualisme de plus en plus marqué...

Les réformes visant les marchés de produits devraient se doubler d'une réforme du marché du travail dans un souci d'efficacité et d'équité. Le Japon a vu nettement s'accroître le dualisme de son marché du travail, la proportion de travailleurs non réguliers passant de 20 % en 1994 à 34 % en 2007. Les entreprises obtiennent pour leurs effectifs la flexibilité qu'elles recherchent en embauchant de plus en plus des travailleurs non réguliers, à contrat temporaire, ce qui augmente la part de ces salariés dans l'emploi. De plus, les travailleurs non réguliers représentent une main-d'œuvre assez peu coûteuse; les salariés à temps partiel, comptant pour les trois quarts dans les travailleurs non réguliers, ont une rémunération horaire moyenne qui n'atteint que 40 % de celle des travailleurs réguliers, et ils ne bénéficient pas de certaines assurances sociales. Ce dualisme de plus en plus marqué fait que toute une partie de la population, surtout parmi les jeunes, n'a qu'une brève expérience de l'emploi et peu de perspectives d'amélioration de son capital humain, car elle ne profite pas pleinement de la formation en entreprise, qui joue un grand rôle au Japon. Cela pose aussi de sérieux problèmes d'équité, car la différence de productivité entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers est bien inférieure à l'écart de salaire. Ce problème d'équité est d'autant plus aigu qu'il n'y a guère de fluidité entre les deux segments de la population active, de sorte qu'une forte proportion de travailleurs se trouve prise au piège de bas salaires auxquels elle peut difficilement échapper. Pour inverser la tendance à un dualisme croissant, il faut une stratégie globale qui devrait consister à accroître la flexibilité de l'emploi régulier, à élargir la couverture sociale des travailleurs non réguliers et à améliorer les dispositifs de formation, de façon que les travailleurs non réguliers aient de meilleures perspectives d'emploi.

... tout en s'efforçant d'accroître le taux d'activité des femmes

Puisque les femmes représentent plus des deux tiers des travailleurs non réguliers, inverser la tendance à un dualisme croissant sur le marché du travail, comme on vient de le proposer, pourrait contribuer à accroître le taux d'activité des femmes en leur offrant des possibilités d'emploi plus attrayantes et en favorisant les modalités de travail flexibles. Un

taux d'activité plus élevé parmi les femmes aiderait à compenser l'impact de la contraction de la population d'âge actif, qui devrait être de 9 % au cours de la décennie commençant en 2007. La priorité est d'éliminer les éléments des systèmes d'imposition et de sécurité sociale qui découragent l'emploi du deuxième apporteur de revenu. Certaines pratiques du secteur privé, notamment les allocations pour conjoint versées par les entreprises, le rôle de l'ancienneté dans la fixation des salaires et les limites d'âge à l'embauche, peuvent également décourager l'activité des femmes. Il faudrait aussi atténuer ou supprimer les aspects de la fiscalité et du régime de sécurité sociale qui dissuadent les femmes de travailler à plein-temps. En effet, la proportion de femmes travaillant à temps partiel – 41 % – est l'une des plus fortes dans la zone OCDE. Améliorer l'accès aux services d'accueil de l'enfance augmenterait efficacement le taux d'activité des femmes et le taux de fécondité. Enfin, les femmes travailleraient peut-être plus si l'on s'efforçait davantage de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, notamment en appliquant de façon plus stricte la loi sur les normes de travail.

Chapitre 1

Soutenir l'expansion au Japon : principaux enjeux

L'expansion économique, la plus longue que le Japon ait connue depuis la fin de la guerre, se poursuit, quoique à un rythme plus lent. La reprise est tirée par l'investissement des entreprises et par l'exportation, mais les autres composantes de la demande font encore preuve de faiblesse. Le rythme de croissance devrait se maintenir à 1½-2 % en 2009, mais il faudra que le Japon s'attaque à une série de problèmes pour assurer son expansion à moyen terme. On examinera dans ce chapitre cinq enjeux essentiels : i) sortir définitivement de la déflation en s'appuyant sur le nouveau cadre de politique monétaire; ii) progresser dans l'assainissement budgétaire alors que la dette publique est élevée et que la population vieillit rapidement; iii) mettre en œuvre une réforme fiscale d'ensemble afin d'accroître les recettes publiques, tout en favorisant la croissance économique, en remédiant à une inégalité des revenus de plus en plus marquée et en améliorant la fiscalité locale; iv) accélérer les gains de productivité dans le secteur des services; v) réformer le marché du travail pour que cesse un dualisme de plus en plus prononcé et accroître les taux d'activité pour compenser l'évolution démographique.

L'expansion en cours au Japon, qui s'est engagée au début de 2002, a mis fin à une décennie de stagnation économique. La croissance moyenne de la production avait été inférieure à 1 % par an entre 1992 et 2002, rythme le plus faible dans la zone OCDE, le Japon ayant dû surmonter les séquelles de l'effondrement de la bulle des prix des actifs (tableau 1.1). En conséquence, le Japon, qui se classait au cinquième rang dans la zone OCDE en 1992 pour le revenu par habitant, a été relégué à la dix-neuvième place en 2002. Durant l'expansion actuelle, le PIB par habitant a progressé à un rythme de 2.1 %, égal à la moyenne de la zone OCDE entre 2002 et 2007. Si la performance économique du Japon s'est améliorée ces cinq dernières années, c'est grâce à l'accélération de la croissance de la productivité – qui a pratiquement doublé par rapport au 1 % enregistré sur la période 1992-2002 – à la faveur des progrès de la réforme structurelle (voir l'annexe 1.A1). Malgré tout, le retard de productivité du travail par rapport aux États-Unis atteignait 30 % en 2006 (graphique 1.1).

Tableau 1.1. **Le redressement du Japon après une décennie de stagnation économique**

A. Comparaison internationale (variation moyenne annuelle en pourcentage)				
	1992-2002		2002-2007 ¹	
	Japon	Moyenne OCDE	Japon ¹	Moyenne OCDE ²
PIB réel	0.9	2.6	2.1	2.7
PIB réel par habitant	0.6	2.0	2.1	2.0
Productivité du travail	1.0	1.6	1.9	1.5
B. Composantes de la croissance (variation moyenne annuelle en pourcentage)				
	1992-2002	2002-2007 ¹	Variation	
Consommation privée	1.3	1.4	0.1	
Consommation publique	2.9	1.2	-1.7	
Investissement fixe	-1.2	1.4	2.6	
Public ³	-0.6	-8.1	-7.5	
Résidentiel	-2.2	-1.9	0.3	
Entreprises	-1.2	5.1	6.3	
Demande intérieure finale	0.9	1.3	0.4	
Formation de stocks ⁴	-0.1	0.1	0.2	
Demande intérieure totale	0.8	1.4	0.6	
Exportations	3.6	9.7	6.1	
Importations	3.9	4.7	0.8	
Exportations nettes ⁴	0.1	0.7	0.6	
PIB	0.9	2.1	1.3	

1. La deuxième estimation préliminaire du PIB au quatrième trimestre 2007, qui a été réalisée le 12 mars 2008 – après la publication du n° 82 des *Perspectives économiques* –, a été incorporée dans les données pour 2007.

2. Estimation de l'OCDE pour la moyenne OCDE en 2007.

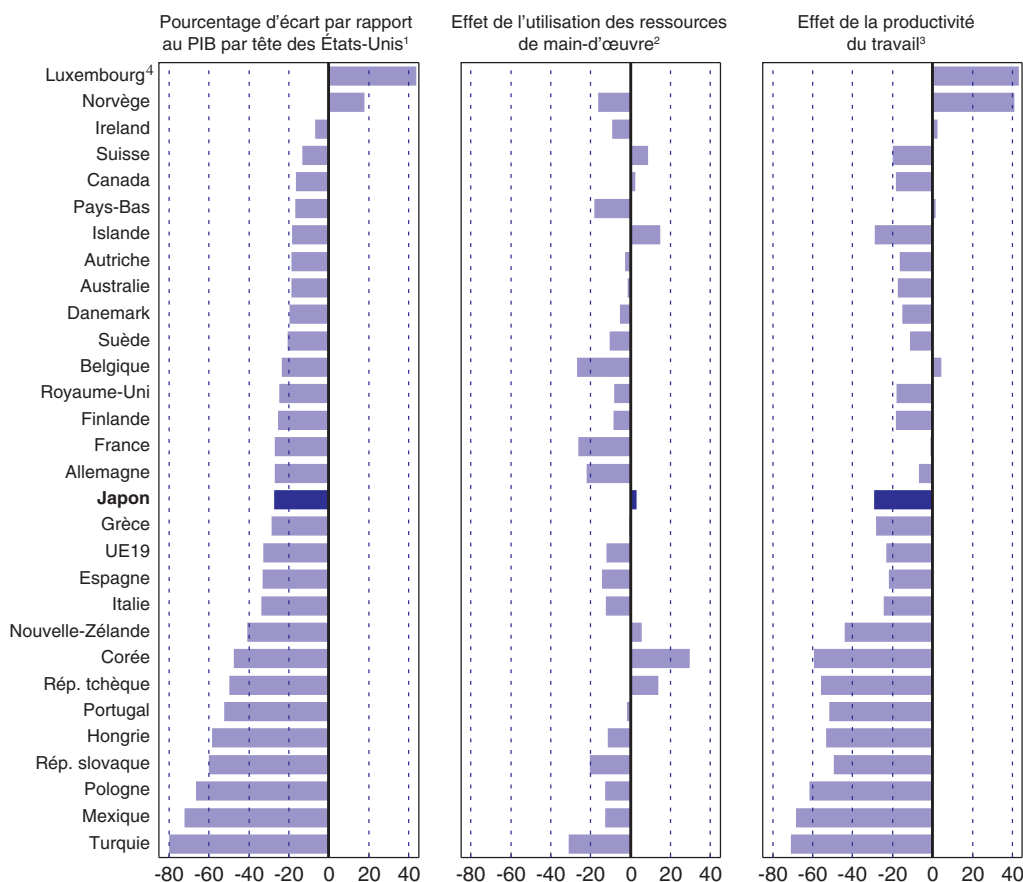
3. Y compris les entreprises publiques.

4. Contribution à la croissance du PIB.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 82 (décembre 2007), OCDE, Paris.

Graphique 1.1. **L'origine des différences de revenu**

2006

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/276811101571>

1. Aux taux de change à parité de pouvoir d'achat de 2006.
 2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées rapporté à la population.
 3. La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure travaillée.
 4. Dans le cas du Luxembourg, on prend en compte dans la population les travailleurs frontaliers.
- Source : OCDE, *Objectif croissance 2008*, OCDE, Paris.

Cette expansion s'est appuyée sur l'investissement des entreprises, qui a représenté près de 40 % de la hausse de la production depuis 2002, grâce à sa progression en rythme annuel de plus de 5 % (tableau 1.1, partie B). Plusieurs facteurs ont soutenu cet investissement. *Premièrement*, la restructuration du secteur des entreprises a permis de réduire les niveaux très élevés d'endettement, de capacités de production et d'emploi qui avaient freiné les dépenses en capital entre 1992 et 2002. La restructuration réussie a libéré une demande contenue d'investissements. *Deuxièmement*, la meilleure santé financière du secteur bancaire a contribué à l'investissement des entreprises. Le net gonflement des prêts improductifs avait sapé la base financière du secteur bancaire; d'où un recul constant du crédit bancaire à partir du milieu des années 90. Avec les progrès accomplis depuis 2002 pour résorber les prêts improductifs, le crédit bancaire s'est redressé à partir de 2005¹. *Troisièmement*, l'accélération de la croissance des exportations, de moins de 4 % entre 1992 et 2002 à près de 10 % ces cinq dernières années, a été bénéfique pour la rentabilité des entreprises et a créé une demande de capacités supplémentaires, ce qui a favorisé

l'investissement des entreprises. Les exportations ont tiré parti de l'intégration de plus en plus étroite du Japon avec les économies d'Asie, qui ont représenté plus de la moitié de la croissance des exportations japonaises durant la présente expansion. De plus, la nette dépréciation du yen entre 2005 et le milieu de 2007 a alimenté la progression des exportations. En définitive, le secteur extérieur a représenté environ un tiers de la croissance de la production au cours de l'expansion actuelle.

L'expansion induite par les entreprises a permis ces cinq dernières années une croissance de 2.1 %, rythme supérieur au taux de croissance potentiel, de l'ordre de 1½ pour cent, malgré la faible contribution du secteur des ménages et une politique budgétaire qui a légèrement freiné l'activité. La consommation privée a progressé à raison de 1.4 %, à peu près comme durant la période 1992-2002 (tableau 1.1), car les effets bénéfiques de la longue expansion tirée par l'investissement des entreprises et l'exportation ne se sont pas pleinement diffusés parmi les ménages. De fait, avec la faible croissance des salaires, le revenu du travail en proportion du PIB est tombé à son plus bas niveau depuis 1990. Sur le plan budgétaire, le gouvernement se trouvait confronté en 2002 à un déficit de 8 % du PIB, à cause de la lente croissance économique et de la forte hausse des dépenses publiques, qui a représenté la moitié de la progression du PIB entre 1992 et 2002. Pour réduire le déficit, la croissance de la consommation publique a été divisée par deux entre 2002 et 2007, tandis que l'investissement public se contractait à un rythme annuel de 8 %.

L'expansion économique devrait se poursuivre en 2009. Après avoir examiné les perspectives à court terme, on s'attachera dans ce chapitre à une série de déséquilibres économiques qui sont autant de risques pour la poursuite de l'expansion. On exposera ensuite les principaux enjeux économiques pour le Japon.

Évolutions économiques récentes et perspectives à court terme

Après avoir connu un rythme annuel de 4.3 % entre le troisième trimestre 2006 et le premier trimestre 2007, l'activité économique a ralenti, la production baissant légèrement au troisième trimestre 2007 par rapport aux premiers trimestres. Cette longue expansion a déjà surmonté des épisodes de faiblesse en 2003 et 2004, lorsque la production a stagné ou même diminué², et elle devrait redémarrer, avec une croissance de la production se situant entre 1½ et 2 % en 2008 et 2009 (tableau 1.2). Il faut s'attendre que l'investissement des entreprises soit encore le principal moteur de l'expansion, vu le niveau globalement élevé de la confiance, de l'utilisation des capacités et des bénéfices. Les bénéfices avant impôt des sociétés cotées devraient augmenter de près de 6 % pour l'exercice 2007, atteignant ainsi un niveau record pour la cinquième année consécutive. L'écart étant très marqué entre le taux de rentabilité et le coût de l'emprunt, les dépenses d'investissement devraient se poursuivre (graphique 1.2). Cet écart était de 4 points pour les grandes entreprises manufacturières au milieu de 2007 et de 2 points pour les grandes entreprises des autres secteurs (parties A et B). De plus, la situation s'est améliorée du point de vue des anticipations de croissance, ce qui a induit une demande de nouvelles capacités (partie C). Au début de la présente expansion en 2002, les entreprises manufacturières tablaient sur une progression de la demande ne dépassant pas 1 % en rythme annuel pour les cinq années suivantes, les entreprises non manufacturières se montrant même encore plus pessimistes. En 2006, les anticipations de croissance dans les deux secteurs étaient en hausse de près de 1 point. Cela devrait soutenir l'investissement des entreprises, mais à un rythme annuel nettement inférieur à celui, proche de 7 %, enregistré entre 2004 et 2006.

Tableau 1.2. **Prévisions économiques à court terme**¹

	2006	2007	2008	2009	2007		2008		2009	
					1 ^{re} sem.	2 ^e sem.	1 ^{re} sem.	2 ^e sem.	1 ^{re} sem.	2 ^e sem.
Demande et production (en volume)										
Consommation										
Privée	2.0	1.4	1.1	1.3	2.4	0.6	1.0	1.1	1.3	1.4
Publique	-0.4	0.8	1.9	1.4	0.4	1.5	2.3	1.3	1.4	1.5
Formation brute de capital fixe	1.3	-0.3	-0.3	1.8	0.3	-4.4	0.3	1.8	1.7	2.2
Publique ²	-8.1	-2.2	-4.9	-4.4	8.3	-8.2	-3.7	-2.6	-5.1	-4.9
Résidentielle	0.9	-9.5	-7.6	4.9	-4.9	-27.1	-4.6	1.7	6.0	6.0
Des entreprises	4.3	2.4	2.4	2.8	-0.4	2.3	2.4	2.9	2.5	3.1
Demande intérieure finale	1.4	0.9	0.9	1.4	1.5	-0.4	1.1	1.3	1.4	1.6
Formation de stocks ³	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1.6	1.0	0.9	1.4	1.6	-0.5	1.1	1.3	1.4	1.6
Exportations de biens et services	9.7	8.8	7.8	7.2	9.3	10.5	7.4	7.6	7.2	6.8
Importations de biens et services	4.2	1.7	4.5	5.5	2.7	0.8	4.8	5.6	5.4	5.5
Exportations nettes ³	0.8	1.2	0.7	0.4	1.0	1.5	0.5	0.4	0.4	0.3
PIB	2.4	2.1	1.6	1.8	2.7	1.1	1.6	1.7	1.8	1.9
Inflation et utilisation des capacités										
Déflateur du PIB	-1.0	-0.8	-0.3	0.3	-0.6	-1.3	-0.3	0.2	0.3	0.5
Déflateur de la consommation privée	-0.3	-0.5	0.1	0.3	-0.7	-0.1	0.1	0.2	0.3	0.5
IPC	0.2	0.1	0.3	0.4	-0.5	0.8	0.2	0.3	0.4	0.5
IPC tendanciel ⁴	-0.4	-0.2	-0.1	0.3	-0.2	-0.1	0.0	0.1	0.3	0.5
Taux de chômage	4.1	3.9	3.7	3.6	3.9	3.8	3.8	3.7	3.6	3.5
Écart de production	0.0	0.2	0.2	0.5	0.7	0.1	0.2	0.3	0.5	0.6
<i>Pour mémoire :</i>										
Capacité de financement ⁵	-4.9	-4.0	-3.8	-3.4						
Solde primaire net ⁵	-4.1	-3.2	-2.9	-2.3						
Dette brute ⁶	179.2	180.3	181.6	183.3						
Dette nette ⁶	85.6	88.1	90.8	92.4						
Compte courant ⁶	3.9	4.8	4.8	5.2						

1. Avec un taux de change de 109.4 yens pour un dollar – niveau du 12 novembre 2007 – et un prix du pétrole de qualité Brent égal à 90 dollars en 2008 et 2009. Tous les taux de croissance sont exprimés en taux annuel par rapport à la période précédente. Les données annoncées le 12 mars 2008 – après la mise au point finale des *Perspectives économiques*, n° 82, sont prises en compte dans les données rétrospectives pour 2006 et 2007. Les chiffres pour 2008-09 sont identiques à ceux des *Perspectives économiques*, n° 82.

2. Y compris les entreprises publiques.

3. Contribution à la croissance du PIB.

4. Par rapport au même semestre l'année précédente. L'IPC tendanciel correspond à la définition de l'OCDE et exclut les produits alimentaires et l'énergie.

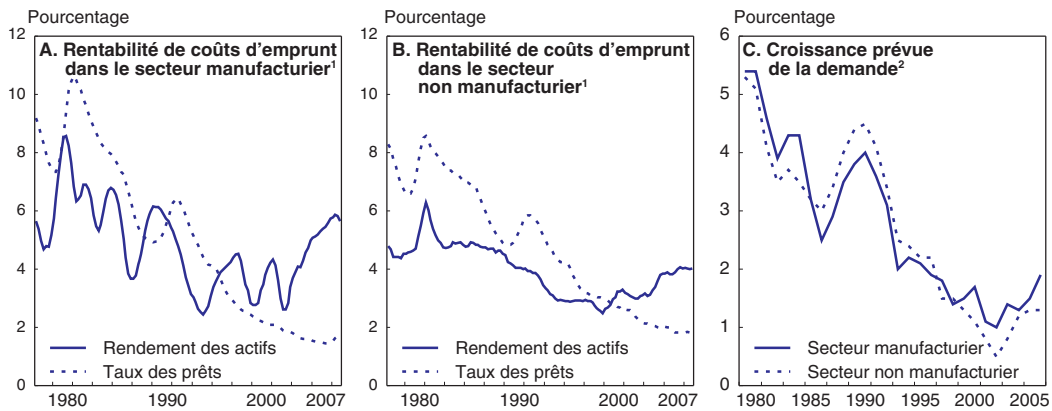
5. Pour cent du PIB. À l'exclusion des facteurs exceptionnels.

6. Pour cent du PIB.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82 (décembre 2007), OCDE, Paris.

Les exportations ont fortement progressé, à un rythme de 11.6 % en valeur en 2007, malgré l'atonie de la demande américaine (graphique 1.3). Si les exportations ont pu croître à ce rythme en dépit de la faible augmentation des ventes aux États-Unis, c'est parce que la part de ce pays dans les exportations japonaises a tendance à diminuer – elle est tombée de 30 % en 2000 à 20 % en 2007 – alors que celle des pays d'Asie est passée de 41 % à 48 % au cours de cette même période, grâce à la Chine (partie B). La croissance des exportations s'est également appuyée sur la dépréciation du yen, qui a perdu en termes effectifs 18 % entre la fin de 2004 et le deuxième trimestre 2007 (partie C), en partie à cause des

Graphique 1.2. **Moteurs de l'investissement des entreprises**

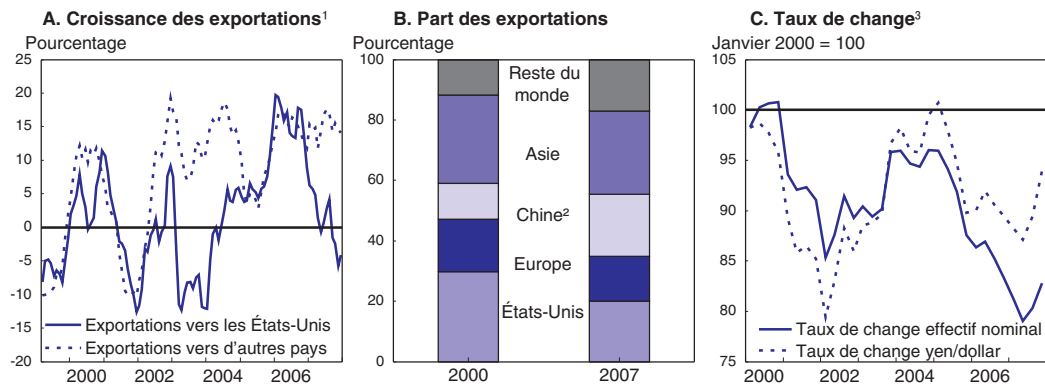


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/276873677036>

1. La rentabilité des actifs est égale aux bénéfices d'exploitation divisés par les actifs. Les chiffres correspondent à une moyenne mobile sur quatre trimestres. Ces données concernent les grandes entreprises.
2. Au cours des cinq années suivantes.

Source : Office du Cabinet, *Annual Survey of Corporate Behavior* et ministère des Finances, *Financial Statements Statistics of Corporations by Industry*.

Graphique 1.3. **Exportations et taux de change**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277027437244>

1. Taux de croissance en glissement annuel d'une moyenne mobile des exportations en valeur sur trois trimestres.
2. Y compris Hong-Kong, Chine.
3. Une baisse indique une dépréciation du yen. Le taux de change effectif est calculé par rapport aux monnaies de 41 partenaires commerciaux.

Source : Ministère des Finances, *Trade statistics* et base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82, OCDE, Paris.

opérations de portage en yens (encadré 1.1). Toutefois, la baisse du yen a cessé au cours du second semestre 2007. La croissance des exportations devrait encore soutenir l'activité économique en 2008-09, mais à un rythme plus lent à mesure que s'estompera l'impact de la dépréciation antérieure du taux de change (tableau 1.2).

En revanche, la consommation privée s'est montrée assez atone en 2007, du fait de l'alourdissement de la fiscalité³ et d'un nouveau recul des salaires. Après une croissance positive en 2005-06, les salaires ont diminué de 0.7 % en 2007 (graphique 1.4) malgré le repli du taux de chômage à 3.9 % en 2007 – son niveau le plus bas depuis 1998 – et un rapport offres/demandes d'emploi supérieur à l'unité. La baisse des salaires sur un marché du travail tendu tient à plusieurs facteurs structurels. *Premièrement*, la proportion de plus en

Encadré 1.1. Les opérations de portage sur le yen et leur impact économique

On définit généralement une opération de portage comme une opération par laquelle un investisseur emprunte dans une monnaie (la monnaie de financement) à un faible taux d'intérêt et investit dans des actifs à rendement plus élevé libellés dans une autre monnaie (la monnaie cible) pour tirer parti de l'écart de taux d'intérêt. Les opérations de portage créent deux sources potentielles d'instabilité : l'emprunt qui a permis l'investissement et le risque de change, qui n'est pas couvert¹. Le yen japonais est l'une des monnaies de financement les plus recherchées car les taux d'intérêt au Japon sont proches de zéro depuis longtemps. Les opérations de portage en yens sont pratiquées par les grandes institutions financières internationales, notamment les fonds spéculatifs et les banques d'affaires. Il faut aussi prendre en compte les opérations de portage auxquelles procèdent les investisseurs nationaux japonais, qu'il s'agisse d'institutions financières ou de particuliers. Par exemple, un assureur vie achète des obligations étrangères pour couvrir ses engagements en yens, et les particuliers redéploient une partie de leur portefeuille en renonçant aux dépôts bancaires ou à d'autres placements en yens peu rémunérateurs au profit des obligations et des actions étrangères. Il est difficile d'évaluer le montant des opérations de portage, faute de données sur l'encours des positions de portage en yens. Néanmoins, ces opérations paraissent avoir largement contribué au doublement des avoirs japonais en actions et obligations étrangères, qui sont passés de 150 000 milliards de yens en 2000 (30 % du PIB) à 297 000 milliards (58 % du PIB) au milieu de 2007. De plus, les actifs nets extérieurs libellés en yens que détiennent les institutions financières japonaises ont fortement augmenté, de 100 milliards de dollars fin 2003 à 255 milliards de dollars au milieu de 2007.

Les opérations de portage sur les marchés de capitaux, notamment sur devises, paraissent avoir eu un impact très marqué. L'accumulation de « positions courtes en yens » tend à affaiblir le yen tout en renforçant la monnaie cible. Cet impact apparaît à travers l'évolution du taux de change du yen par rapport au dollar, le dollar ayant été l'une des principales monnaies cibles pour les opérations de portage en yens, surtout depuis 2004. En effet, le taux directeur à court terme aux États-Unis est passé de 1 % au début de 2004 à 5¼ pour cent au deuxième semestre 2006, ce qui a sensiblement accru l'écart de taux d'intérêt vis-à-vis du Japon. Le dollar s'est apprécié de 8 % par rapport au yen au cours de cette période alors qu'il a baissé de 4 % en termes effectifs. On peut citer comme autre exemple la hausse de 40 % du won coréen par rapport au yen entre la fin de 2003 et le milieu de 2007, le taux directeur coréen étant passé de 3¼ à 5 % durant cette période, ce qui a creusé l'écart de taux d'intérêt entre les deux pays. Au cours de ces mêmes années, le solde des prêts libellés en yens détenus par les banques coréennes a augmenté d'environ 40 % du fait d'une forte demande de la part des investisseurs du secteur privé, soucieux de tirer parti de l'écart important de taux d'intérêt. En définitive, les opérations de portage en yens ont exercé des pressions à la baisse sur la monnaie japonaise, ce qui a contribué à assouplir les conditions monétaires au Japon et à soutenir l'expansion actuelle.

L'accroissement de la liquidité résultant des opérations de portage en yens influe également sur les prix des actifs, en particulier les obligations et actions des pays cibles, tout en ayant tendance à réduire la prime de risque sur les marchés financiers mondiaux. Mais un dénouement brutal des opérations de portage en yens – avec la vente de la monnaie cible associée à l'achat de la monnaie de financement – pourrait présenter un danger pour la stabilité financière et, en définitive, porter préjudice à l'économie réelle. Ce risque tient à l'éventualité d'un dénouement rapide des positions emprunteuses et non couvertes qui se sont accumulées au fil du temps. Un tel dénouement pourrait faire suite soit à une forte hausse du yen qui ferait plus que compenser le gain lié à l'écart de taux d'intérêt, soit à la diminution de cet écart. Si une forte hausse du yen déclençait ce mouvement, le dénouement des opérations de portage en yens accentuerait les pressions à la hausse sur le yen, ce qui créerait un cercle vicieux et une situation de forte instabilité sur les marchés des changes². Une telle évolution aurait un effet négatif sur les exportations japonaises et pourrait renforcer les pressions déflationnistes. De plus, le dénouement des opérations de portage en yens pourrait déclencher un mouvement de liquidation sur les marchés financiers des pays cibles, ce qui aboutirait à une forte baisse sur ces marchés.

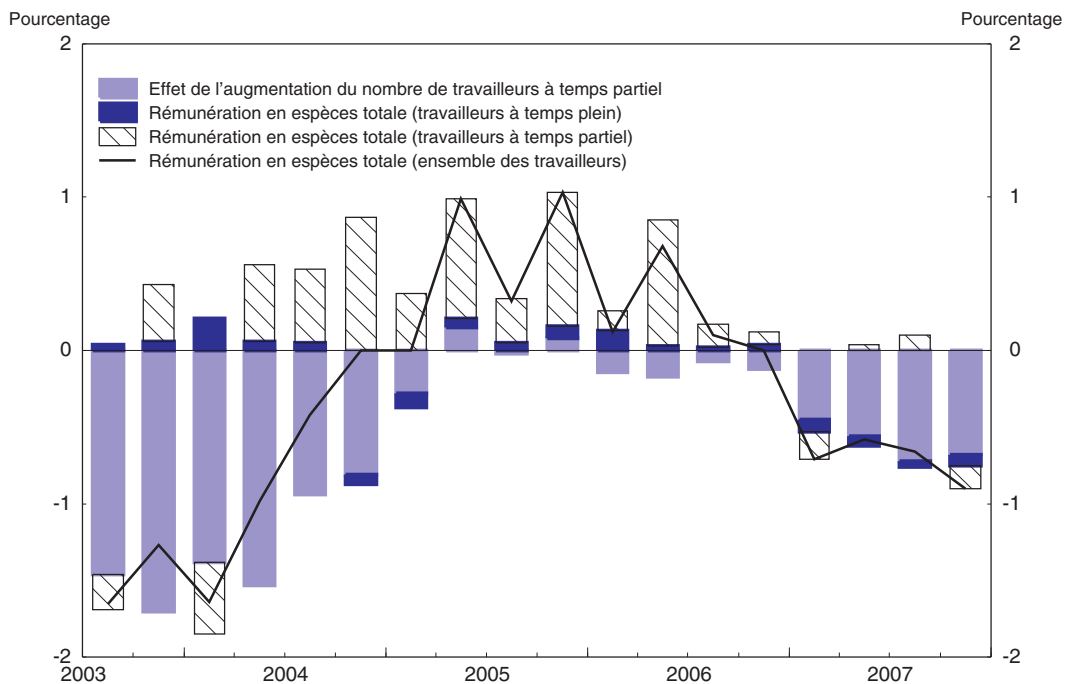

Encadré 1.1. **Les opérations de portage sur le yen et leur impact économique (suite)**

Malgré ces risques, et toutes choses égales par ailleurs, il existe une incitation à poursuivre les opérations de portage en yens tant qu'il y aura un net écart d'intérêt entre le Japon et les autres pays. Cependant, il n'est ni souhaitable, ni possible de freiner ces mouvements de capitaux sur des marchés financiers mondiaux intégrés. Vu les dangers potentiels pour les marchés financiers et, partant, pour l'activité économique, les autorités devraient surveiller de près ces marchés pour limiter les risques associés aux opérations de portage.

1. Avec une position non couverte, l'investisseur peut tirer pleinement parti de l'écart de taux d'intérêt. Cette pratique a été encouragée par l'instabilité relativement faible des taux de change ces dernières années.
2. Par exemple, le retournement brutal des positions courtes spéculatives en yens en 1998 a fait fortement monter le yen, de 137 yens pour un dollar en septembre à 115 yens pour un dollar en octobre.

Graphique 1.4. **La croissance des salaires est devenue négative**

Pourcentage de variation en glissement annuel

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277028224578>

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

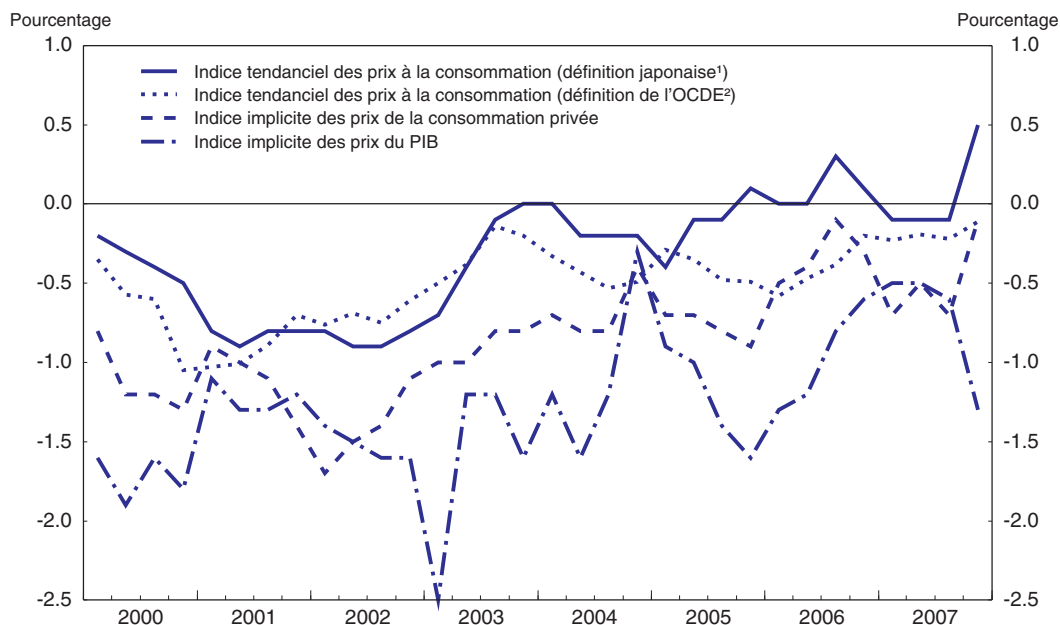
plus forte de travailleurs à temps partiel faiblement rémunérés a réduit globalement le niveau du salaire moyen. *Deuxièmement*, le départ massif à la retraite des travailleurs de la génération du baby-boom se traduit par le remplacement de salariés à rémunération élevée par de jeunes travailleurs moins bien payés. Mais ces facteurs structurels qui freinent les salaires devraient s'estomper, de sorte qu'on devrait assister en 2008-09 à une hausse des salaires. En effet, la proportion de travailleurs non réguliers (principalement des salariés à temps partiel) ne devrait plus évoluer à la hausse, car elle atteint aujourd'hui un tiers de la population active. De plus, le nombre de travailleurs de la génération du baby-boom qui atteindront l'âge de la retraite culminera au début de 2008. Il faut s'attendre à ce que la progression des salaires contribue à une consommation privée augmentant à un rythme d'environ 1¼ pour cent en 2008-09.


Le net recul de l'activité dans le secteur de la construction devrait néanmoins freiner l'investissement des entreprises et la consommation privée à court terme. La modification de la loi sur les normes de construction, en janvier 2007, qui visait à améliorer les procédures d'inspection après le scandale de 2005, est à l'origine de graves goulets d'étranglement dans la délivrance des autorisations. En conséquence, les mises en chantier ont diminué de 37 % (en glissement annuel) au troisième trimestre 2007, ce qui s'est immédiatement traduit par une baisse de 27 % (avec correction pour tenir compte des variations saisonnières) de la construction résidentielle au second semestre 2007 (tableau 1.2). Cette modification de la réglementation a également réduit les mises en chantier dans l'immobilier industriel et commercial de 41 % au troisième trimestre; cela a affaibli l'investissement des entreprises, qui a connu néanmoins une forte hausse. Dans les prévisions, on suppose que le problème de réglementation sera corrigé et que la construction résidentielle commencera de croître à un rythme annuel de 6 % à partir de 2009⁴.

Malgré la poursuite de l'expansion économique et le repli du yen, les prix continuent de baisser. Après avoir été positifs en 2006, l'indicateur d'inflation globale et l'indicateur officiel d'inflation tendancielle (excluant uniquement les produits alimentaires frais) ont baissé durant les trois premiers trimestres de 2007 en glissement annuel (graphique 1.5), avant de croître de 0.5 % au quatrième trimestre, surtout en raison de la hausse des prix du pétrole⁵. L'inflation tendancielle selon la définition de l'OCDE, qui exclut à la fois les produits alimentaires et l'énergie, s'est encore affaiblie durant chaque trimestre de 2007, comme elle l'a fait chaque trimestre depuis 1998. Les déflateurs du PIB et de la consommation privée marquent un repli encore plus net. L'un des facteurs qui ont exercé des pressions à la baisse sur les prix est le recul des coûts unitaires de main-d'œuvre

Graphique 1.5. Le Japon connaît encore une situation de faible déflation

Pourcentage de variation en glissement annuel



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277058488018>

1. L'inflation tendancielle selon la définition japonaise exclut uniquement les produits alimentaires frais.

2. L'inflation tendancielle selon la définition de l'OCDE exclut à la fois les produits alimentaires et l'énergie.

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques*, n° 82, OCDE, Paris; ministère de l'Intérieur et des Communications et Office du Cabinet.

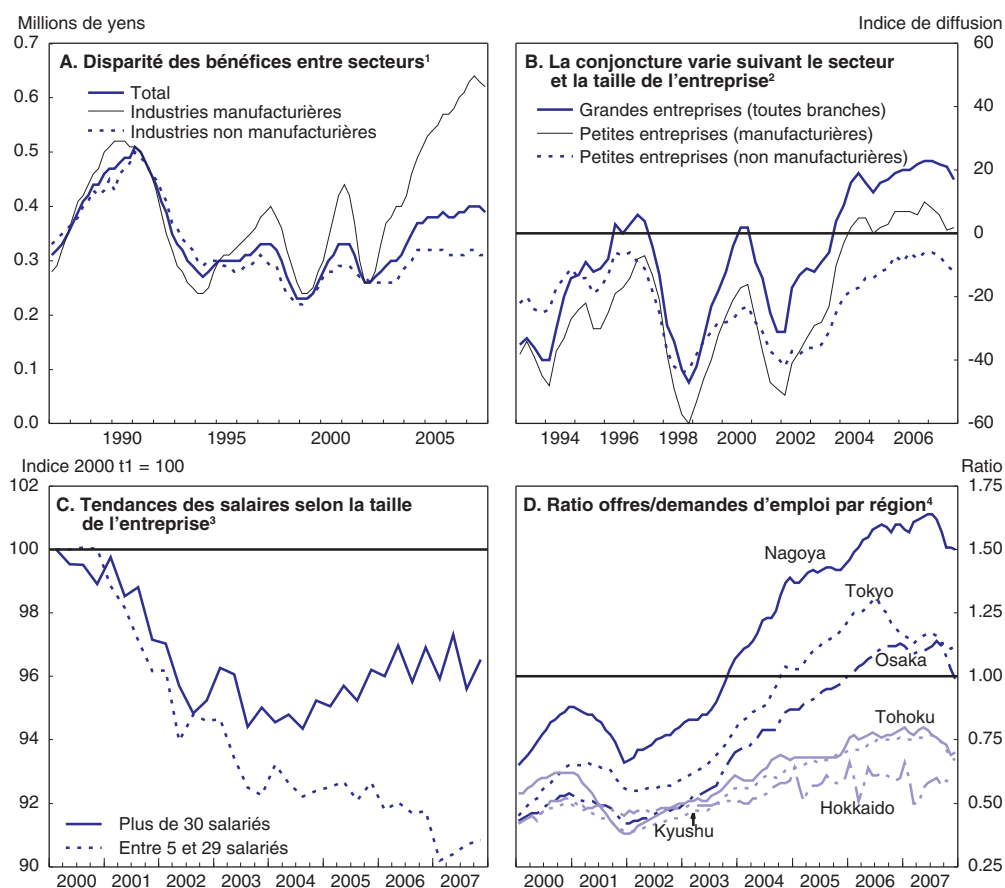
depuis 2002, à un rythme annuel de 2 %. Puisque la croissance des salaires devrait redevenir positive, les coûts unitaires de main-d'œuvre sont appelés à se stabiliser en 2009, atténuant ainsi les pressions à la baisse qui s'exercent sur les prix. Avec la poursuite de l'expansion, l'inflation devrait redevenir positive, mais il est probable qu'elle se maintiendra encore entre 0 et 0.5 % jusqu'à la fin de 2009.

En résumé, après une croissance plutôt faible entre le milieu de 2007 et le milieu de 2008, due au net ralentissement de l'activité dans le secteur de la construction et à la baisse des salaires en 2007, l'expansion devrait s'accélérer, à un rythme de 1½-2 % en 2009. Mais les risques pour l'expansion paraissent maintenant plus marqués. Sur le plan extérieur, le regain de turbulences sur les marchés financiers mondiaux depuis le milieu de 2007 pourrait se traduire par une contraction de la demande étrangère et une moindre croissance des exportations. Une appréciation brutale et très marquée du yen dès lors que l'excédent de balance courante dépassera 5 % du PIB en 2009 pourrait avoir un impact similaire. Il est important de préserver une vive croissance des exportations pour relancer l'investissement lié à la demande intérieure. Mais un retard dans l'accélération attendue de la croissance des salaires en 2008 affaiblirait la consommation privée. On peut en outre se demander dans quel délai sera réglé le problème de réglementation que soulève la loi sur les normes de construction, de façon que la situation puisse commencer à se stabiliser dans la construction résidentielle et dans la construction industrielle et commerciale. Outre ces risques, la polarisation de plus en plus marquée de l'expansion par secteur, taille d'entreprise et région constitue une menace pour la poursuite de l'expansion.

La polarisation de l'expansion économique actuelle présente certains risques

L'étroitesse de la présente expansion et le rôle déterminant des exportations contribuent à expliquer les performances très différentes d'un secteur et d'une région à l'autre. Le caractère déséquilibré de la croissance se traduit par un écart de plus en plus marqué entre le secteur manufacturier, qui a bénéficié de la vigueur des exportations, et le secteur non manufacturier, davantage tributaire de la demande intérieure. De fait, le taux de rentabilité des actifs dans le secteur manufacturier, qui était de 2.6 % au début de l'expansion en 2002 – un peu au-dessous de celui du secteur non manufacturier – atteignait près de 6 % en 2007, soit la plus forte rentabilité depuis les années 80 (graphique 1.2, parties A et B). En revanche, le taux de rentabilité dans les activités non manufacturières n'a que peu progressé. L'écart est même encore plus net en ce qui concerne les bénéfices par salarié, qui étaient d'environ 0.3 million de yens dans les deux secteurs en 2002 (graphique 1.6, partie A). En 2006, les bénéfices par salarié dans le secteur manufacturier atteignaient le double de ceux du secteur non manufacturier. Les entreprises non manufacturières ont davantage souffert de la hausse des prix des facteurs de production, en particulier l'énergie et les matières premières, car elles ont éprouvé plus de difficultés à répercuter ces hausses de prix sur les consommateurs japonais, à cause de la faiblesse de la demande intérieure et de la déréglementation. De plus, la lente croissance de la productivité dans les services a nui à la rentabilité⁶.

Puisque 90 % des petites et moyennes entreprises appartiennent au secteur non manufacturier, la dichotomie entre les différents secteurs a également créé un net hiatus entre les grandes entreprises et les petites. L'indicateur de la Banque du Japon fait apparaître une divergence très sensible et de plus en plus marquée en fonction de la taille de l'entreprise (graphique 1.6, partie B). La confiance de la part des petites entreprises du secteur manufacturier est tombée presque à zéro, tandis qu'elle restait négative dans les

Graphique 1.6. **L'expansion économique japonaise est déséquilibrée**StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277063343015>

1. Bénéfices par tête, c'est-à-dire bénéfices des entreprises/nombre de salariés. Les chiffres sont calculés en moyenne mobile sur quatre trimestres.
2. Indice de diffusion des opinions « favorables » et « défavorables » sur la conjoncture dans l'enquête Tankan. Il n'y a pas continuité entre le troisième et le quatrième trimestres 2003, les données ayant été révisées. Les grandes entreprises sont celles qui ont un capital supérieur à un milliard de yens, et les petites entreprises celles qui ont un capital se situant entre 20 et 100 millions de yens.
3. Séries corrigées des variations saisonnières. Les données trimestrielles sont établies en moyenne simple pour les mois considérés. La série de données concernant les entreprises de moins de 30 salariés est calculée par l'OCDE.
4. Tokyo est en fait la région Minami-Kanto, Osaka la région Kinki et Nagoya la région Tokai.

Source : Ministère des Finances, *Financial Statements Statistics of Corporations by Industry*, Banque du Japon, *Tankan Survey* et ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, *Monthly Labour Survey* et *Report on Employment Service*.

entreprises homologues du secteur non manufacturier. La variabilité croissante de la performance en fonction de la taille de l'entreprise entraîne également une évolution divergente des salaires (partie C). Depuis 2000, les salaires ont baissé de 9 % dans les entreprises de moins de 30 salariés, mais de 3 % seulement dans les entreprises de 30 salariés ou plus. Cela a creusé encore l'écart de rémunérations déjà très marqué entre les petites et les grandes entreprises.

Cette expansion duale a aussi aggravé les disparités interrégionales. Dans son *Rapport économique régional*, d'octobre 2007 la Banque du Japon constate que l'économie dans les grandes zones métropolitaines connaît une « expansion graduelle », alors que la plupart des régions restent à la traîne. En conséquence, la Banque du Japon a révisé à la baisse son évaluation globale de trois des neuf régions japonaises⁷. Le marché du travail témoigne

tout particulièrement de ces disparités régionales de plus en plus prononcées. Par exemple, à Hokkaido, l'île septentrionale qui n'a guère d'activités manufacturières, le rapport offres/demandes d'emploi n'était que de 0.6 en septembre 2007, soit seulement un peu plus qu'au début de la reprise en 2002 (graphique 1.6, partie D). En revanche, ce rapport est passé de 0.6 à 1.6 au cours de la même période dans la région de Nagoya, qui compte de nombreuses entreprises manufacturières de grande taille. Les disparités régionales apparaissent également au niveau des prix immobiliers, qui se sont inscrits en hausse dans les trois plus grandes agglomérations en 2007, alors qu'ils baissaient dans le reste du pays (graphique 2.4).

Le marché du travail illustre lui aussi ce dualisme. Comme on l'a déjà indiqué, la proportion des travailleurs non réguliers a progressé pour s'établir à un tiers des salariés en 2007. La forte hausse de la part que représentent les travailleurs non réguliers, qui gagnent beaucoup moins que les travailleurs réguliers, est l'un des principaux facteurs qui ont contribué à la baisse du salaire moyen, tout en accentuant les inégalités de revenu. De plus, le manque de formations pour les travailleurs non réguliers, dont beaucoup ont moins de 30 ans, a des conséquences négatives pour le potentiel de croissance du Japon à moyen terme.

Les principaux enjeux pour l'économie japonaise

Tout en remédiant à ces déséquilibres, l'économie japonaise devra surmonter une série de difficultés pour préserver l'expansion à moyen terme. Ce sont ces enjeux qui seront analysés dans la présente *Étude économique*. Il faudra :

- sortir définitivement d'une déflation qui a duré près de dix ans, en s'appuyant sur le nouveau cadre de politique monétaire mis en place en mars 2006 (chapitre 2) ;
- assurer la viabilité budgétaire dans le contexte d'un vieillissement démographique extrêmement rapide (chapitre 3) ;
- mettre en œuvre une réforme fiscale d'ensemble pour réaliser les objectifs d'assainissement budgétaire à moyen terme, tout en soutenant la croissance économique, en s'attaquant à l'inégalité croissante des revenus et en améliorant la fiscalité des collectivités locales (chapitre 4) ;
- accélérer la croissance de la productivité dans les services (chapitre 5) ;
- réformer le marché du travail pour inverser la tendance au dualisme et pour accroître les taux d'activité (chapitre 6).

Derrière chacun de ces enjeux se profile le vieillissement rapide de la population du Japon. L'encadré 1.2 présente les projections démographiques à l'horizon 2050.

Sortir définitivement de la déflation en s'appuyant sur le nouveau cadre de politique monétaire

Comme on vient de le voir, le Japon se trouve encore dans une situation de légère déflation, l'inflation tendancielle ayant baissé en 2007 pour la neuvième année consécutive (graphique 1.5). Le taux actuel de déflation ne crée pas un total déphasage des taux d'intérêt réels – comme au début des années 2000, lorsqu'ils étaient bien trop élevés – et il n'y a guère de risque de spirale déflationniste. Malgré tout, la déflation reste problématique, directement parce qu'elle peut freiner l'activité économique⁸, et indirectement parce qu'elle ne laisse à la politique monétaire qu'une marge insuffisante pour réagir à des chocs

Encadré 1.2. Projections démographiques pour le Japon

Une transition démographique rapide a déjà fait de la population japonaise l'une des plus âgées de la zone OCDE. Depuis son pic en 1991-93, la population d'âge actif (15-64 ans) a diminué de 3.7 %, et le rythme annuel de la baisse s'est accéléré pour atteindre 0.5 % en 2005. En conséquence, la proportion des personnes âgées (plus de 65 ans) est passée à 20.2 % de la population totale en 2005. Cette progression de la part des personnes âgées de 7 % à 20 % a été exceptionnellement rapide au Japon, puisqu'elle s'est faite en 35 ans seulement (de 1970 à 2005). À titre de comparaison, cette transition devrait prendre 86 ans aux États-Unis et 156 ans en France.

La population totale du Japon a culminé en 2004 à 127.8 millions d'habitants et devrait décroître à un rythme accéléré jusqu'au milieu de ce siècle, selon les projections officielles (tableau 1.3). De fait, à l'horizon 2050, la population totale du pays serait inférieure à 100 millions d'habitants, et son âge médian bondirait à 57 ans contre 43 ans à l'heure actuelle. Le déclin démographique s'explique par une baisse accélérée de la population d'âge actif, qui devrait tomber à moins de 50 millions de personnes en 2050. En conséquence, l'effectif des personnes âgées passerait de 28 % de la population d'âge actif (20-64 ans) en 2000 à 72 % en 2050, ce qui en ferait la seconde par la taille de la zone OCDE (graphique 1.7).

Tableau 1.3. Indicateurs et projections démographiques pour le Japon

Population totale		Population d'âge actif ²		Taux de fécondité	Espérance de vie		Âge médian	Part des personnes âgées ⁴	
					Hommes	Femmes			
(millions)	(croissance en %) ¹	(millions)	(croissance en %) ¹	(ISF) ³	(années)	(années)	(années)	(%)	
1990	123.6	0.5	85.9	0.9	1.54	75.9	81.9	37.7	12.0
2000	126.9	0.3	86.2	0.0	1.36	77.7	84.6	41.5	17.3
2010	127.2	0.0	81.3	-0.6	1.22	79.5	86.4	45.1	23.1
2020	122.7	-0.4	73.6	-1.0	1.23	80.9	87.7	49.0	29.2
2030	115.2	-0.6	67.4	-0.9	1.24	81.9	88.7	53.0	31.8
2040	105.7	-0.9	57.3	-1.6	1.25	82.7	89.4	55.4	36.5
2050	95.2	-1.0	49.3	-1.5	1.26	83.4	90.1	57.0	39.6

1. Taux de croissance annuelle moyenne en pourcentage pour la décennie.

2. Population âgée de 15 à 64 ans.

3. L'indice synthétique de fécondité (ISF) correspond au nombre moyen d'enfants qu'une femme est susceptible de mettre au monde au cours de sa vie.

4. Nombre de personnes âgées de plus de 65 ans en pourcentage de la population totale.

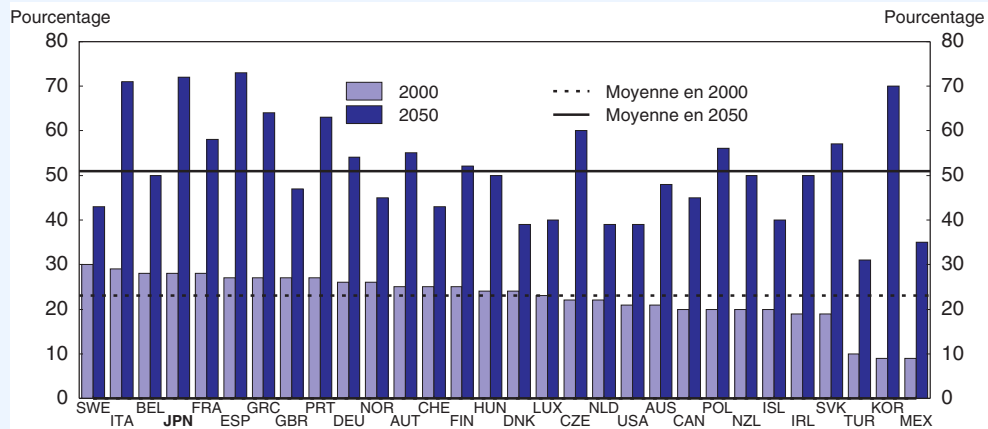
Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications, *Population Census*, et Institut national de recherches sur la population et la sécurité sociale, *Population Projection (version décembre 2006)*.

La projection démographique du gouvernement présume que le taux de fécondité reste stable aux alentours de son niveau de 2006 (1.26), tandis que l'espérance de vie continue de croître. Un accroissement de la fécondité, ainsi qu'une plus forte immigration, pourraient freiner le vieillissement. Néanmoins, il est clair que les changements démographiques auront un impact marqué sur tous les aspects de l'économie japonaise. Le vieillissement démographique rapide intervient donc dans les grands enjeux abordés par la présente *Étude* : assurer la viabilité budgétaire (chapitre 3), réformer le système fiscal (chapitre 4), accélérer la croissance de la productivité (chapitre 5) et améliorer le marché du travail (chapitre 6).

Encadré 1.2. Projections démographiques pour le Japon (suite)

Graphique 1.7. Vieillesse démographique dans les pays de l'OCDE

Population âgée de 65 ans et plus, rapportée à la population de 20-64 ans

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277067040602>Source : OCDE(2006), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OCDE, Paris.

qui pourraient une fois encore faire monter les taux d'intérêt réels à un niveau supérieur à celui qu'exigeraient les circonstances économiques.

En mars 2006, la Banque du Japon a mis fin à la politique d'assouplissement quantitatif qu'elle avait introduite en 2001 pour lutter contre la déflation, et elle a annoncé un nouveau cadre de politique monétaire⁹. À ce titre, elle a indiqué que son Conseil de politique monétaire interprétait la stabilité des prix comme une inflation de 0 à 2 %. En juillet 2006, elle a relevé le taux au jour le jour (ce taux directeur était fixé à zéro depuis 2001) de 0,25 %, et elle a procédé à une hausse analogue en février 2007. Malgré ces hausses, le taux d'intérêt réel à court terme est resté inférieur à 1 %, ce qui amène à s'interroger sur le degré approprié de stimulation monétaire pour la sixième année d'une expansion économique. Les autorités monétaires ont fait clairement connaître leur intention de « normaliser » les taux d'intérêt, qui à leur avis « sont très faibles par rapport à l'activité économique et au niveau des prix »¹⁰. Mais il est difficile de prévoir l'évolution de l'inflation, car ces dernières années l'écart de production et le taux d'inflation n'ont guère été corrélés.

La décision qui a été prise de relever les taux d'intérêt de 50 points de base, alors que les prix à la consommation baissaient encore, s'explique en partie par l'optique à plus long terme dans laquelle se situe la banque centrale, qui considère que certains facteurs de risque peuvent avoir un impact sensible sur l'activité économique et sur les prix. L'une de ses préoccupations est qu'une période trop longue de taux d'intérêt faibles au regard de la conjoncture économique et de l'évolution des prix n'aboutisse à « une allocation inefficace des ressources, les entreprises et les institutions financières contractant des engagements excessifs »¹¹. On peut craindre que cela déclenche à une bulle des prix des actifs, sachant en particulier que les prix de l'immobilier commercial dans certains quartiers de Tokyo ont augmenté en 2007 de plus de 10 %. En dehors des prix des actifs, le calendrier et le rythme des hausses des taux d'intérêt ont de profondes conséquences pour les taux d'intérêt à long terme et donc pour la situation budgétaire.

Bien que les marchés financiers aient tablé sur de nouvelles hausses du taux au jour le jour en 2007, la Banque du Japon a maintenu ce taux à 0.5 % en raison du ralentissement de la croissance économique. De plus, les turbulences financières depuis l'été 2007 font craindre un ralentissement de la croissance mondiale et d'éventuels effets négatifs sur les exportations japonaises. En définitive, de nombreuses incertitudes entourent la trajectoire la plus appropriée de politique monétaire dans le contexte d'un tassement de la croissance de la production, d'aléas économiques de plus en plus marqués, d'une déflation persistante malgré une expansion économique soutenue et des risques à long terme que fait courir une politique maintenant trop longtemps les taux d'intérêt à un niveau trop bas.

Le chapitre 2 est consacré à la politique monétaire et s'efforce de répondre en particulier aux questions suivantes :

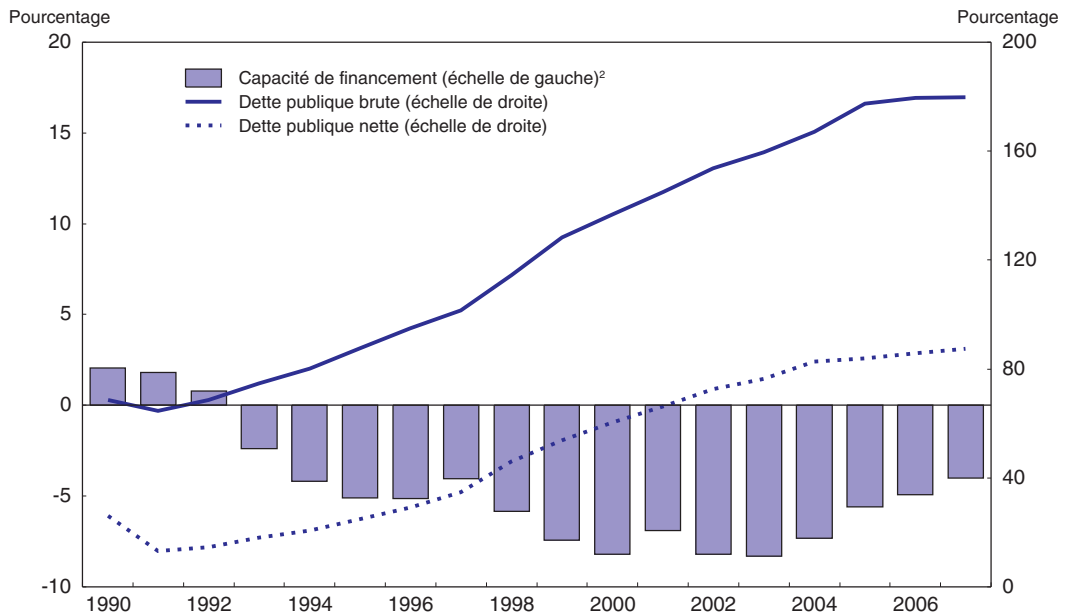

- Comment la politique monétaire peut-elle contribuer à la sortie définitive d'une décennie de déflation?
- Comment la Banque du Japon doit-elle arbitrer entre le risque d'un assouplissement trop précoce de la politique monétaire, qui pourrait saper l'expansion avant la disparition définitive de la déflation, et le risque lié à des taux d'intérêt durablement trop faibles, qui pourrait créer des distorsions telles qu'une bulle des prix des actifs?
- Comment améliorer le nouveau dispositif de façon à accroître l'efficacité de la politique monétaire?

Progrès dans l'assainissement budgétaire

La dette publique s'établit aujourd'hui à 180 % du PIB, niveau record dans la zone OCDE. C'est pourquoi l'assainissement budgétaire est urgent (graphique 1.8). L'endettement croissant fait craindre que les finances publiques soient vulnérables en cas de hausse du taux d'intérêt à long terme par rapport à son bas niveau actuel d'environ 1½ pour cent. Le Japon a progressé dans l'assainissement budgétaire, en ramenant son déficit de 8.2 % du PIB en 2002 à un chiffre que l'on peut estimer à 4 % en 2007 (hors facteurs exceptionnels). C'est l'expansion économique qui explique environ un quart de la contraction du déficit au cours de cette période. Le reste est dû à la réduction des dépenses publiques, surtout pour l'investissement, et aux mesures d'accroissement des recettes, notamment les hausses annuelles du taux de cotisation retraite et la suppression de l'allègement temporaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En outre, l'impôt sur les sociétés a été exceptionnellement productif.

Le gouvernement s'est fixé comme objectif un excédent du budget primaire combiné de l'administration centrale et des administrations infranationales en 2011, première étape dans la réduction du taux d'endettement des administrations publiques pour la décennie 2010. Selon les estimations de l'OCDE, le déficit du budget primaire (pour l'administration centrale, hors facteurs exceptionnels) a diminué chaque année d'environ ½ pour cent du PIB depuis 2002, avec correction pour tenir compte des fluctuations conjoncturelles, ce qui l'a ramené à 3 % du PIB en 2007. Pour dégager un équilibre du budget primaire en 2011, il faudrait donc accélérer le rythme d'assainissement budgétaire à environ ¾ pour cent du PIB par an. Mais pour stabiliser le ratio d'endettement en 2011, il faudrait probablement un excédent important, de 1 à 2 % du PIB. Et un excédent encore plus important serait nécessaire pour réaliser l'objectif à plus long terme de réduction du taux d'endettement des administrations publiques.

Graphique 1.8. La situation budgétaire au Japon

Administrations publiques, en pourcentage du PIB¹StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277134173324>

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

2. À l'exclusion des facteurs exceptionnels liés au transfert de fonds de retraite, à la privatisation de sociétés autoroutières et à des transferts à partir du compte spécial du Fonds pour les prêts budgétaires.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 82, OCDE, Paris.

Les autorités ont ramené les dépenses publiques à environ 36,5 % du PIB en 2007, alors qu'elles étaient proches de 39 % en 2002. C'est l'investissement public qui a le plus été touché ; il a diminué d'environ 2 % du PIB au cours de cette période. Mais il serait très difficile de réaliser les objectifs budgétaires à moyen terme en s'appuyant uniquement sur de nouvelles compressions de dépenses. *Premièrement*, le vieillissement de la population alourdira encore les dépenses pour les retraites, la santé et la dépendance. *Deuxièmement*, il ne sera pas aisé de réduire encore beaucoup l'investissement public, qui est déjà tombé à un niveau proche de la moyenne OCDE en proportion du PIB. De plus, le coût d'entretien des infrastructures actuelles, qui représente déjà un tiers de l'investissement public total, limite les possibilités de réduction future des dépenses. Enfin, du fait des préoccupations que suscitent les inégalités régionales, des pressions s'exercent dans le sens d'un maintien du niveau de l'investissement public, voire d'une augmentation de cet investissement. *Troisièmement*, diminuer de moitié la masse salariale du secteur public en pourcentage du PIB au cours des dix prochaines années est un objectif extrêmement ambitieux, sachant que l'emploi public est déjà assez faible par rapport aux autres grands pays de l'OCDE.

La contraction du déficit budgétaire, hors facteurs exceptionnels, devrait ralentir, à politiques inchangées, à un rythme de l'ordre de ¼ pour cent du PIB aussi bien en 2008 qu'en 2009, ce qui souligne la nécessité de nouvelles mesures supplémentaires d'assainissement budgétaire. La *Réforme intégrée des dépenses et des recettes*, annoncée en juillet 2006, a fixé la réduction du déficit nécessaire pour atteindre l'objectif de l'exercice 2011 et les coupes qu'il faudra opérer dans les dépenses dans les principaux secteurs (sécurité sociale, dépenses de personnel, investissement public en particulier). Mais les réductions de dépenses n'ont pas un caractère impératif dans le cadre de la

procédure budgétaire annuelle. De plus, aucune modalité n'a été fixée pour la réalisation de l'objectif concernant les dépenses publiques de santé.

Le chapitre 3 analyse les enjeux de politique budgétaire, en mettant l'accent sur les questions suivantes :

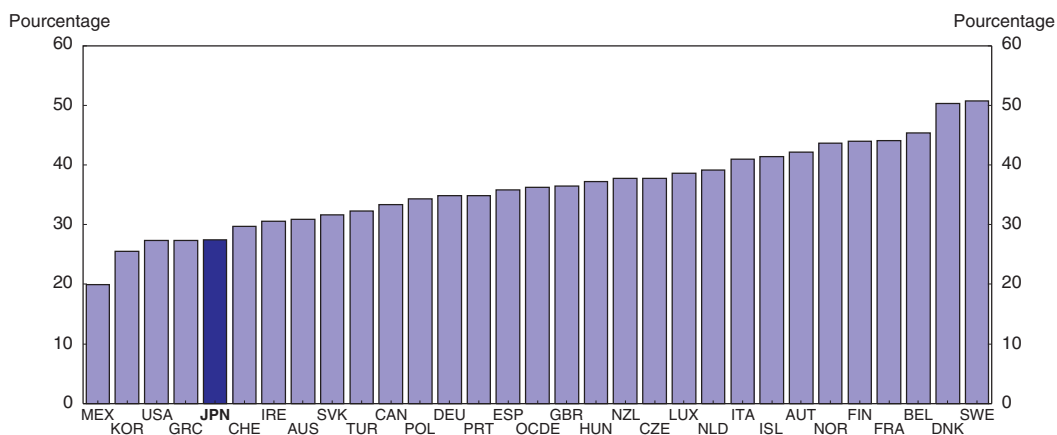
- Quel objectif d'excédent budgétaire primaire le Japon devrait-il se fixer pour stabiliser, puis réduire le taux d'endettement des administrations publiques ?
- Dans quelle mesure les objectifs budgétaires peuvent-ils être atteints par des réductions de dépenses et dans quels secteurs ces réductions devraient-elles intervenir ?
- Comment les autorités peuvent-elles renforcer le plan à moyen terme pour préserver la crédibilité de leur programme d'assainissement budgétaire et éviter une hausse de la prime de risque avec le gonflement de la dette publique ?

Mettre en œuvre une réforme fiscale d'ensemble

Compte tenu des pressions qui s'exerceront dans le sens d'un gonflement des dépenses, le gouvernement ne pourra pas réaliser les objectifs budgétaires simplement en élaguant les dépenses; il faudra aussi augmenter les recettes fiscales. Il existe une marge substantielle d'augmentation des recettes, car la part des prélèvements obligatoires dans le PIB au Japon est l'une des plus faibles de la zone OCDE (graphique 1.9). Mais accroître l'impôt peut faire baisser le niveau du PIB par habitant, encore que cela dépende de la façon dont les hausses d'impôts sont conçues et mises en œuvre. Puisque le vieillissement démographique freinera la croissance potentielle du Japon (voir ci-après), il importe de limiter l'impact négatif d'un alourdissement de l'impôt sur la croissance. Le Japon doit donc opérer des arbitrages délicats entre deux impératifs : dégager des recettes supplémentaires et favoriser la croissance. On note en particulier que les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont relativement faibles au Japon, car l'assiette de cet impôt est relativement étroite et plus de la moitié des contribuables se trouvent dans la tranche inférieure de 5 %. Il y a donc de larges possibilités d'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, même si cela peut ralentir la croissance en affaiblissant l'incitation à travailler. En ce qui concerne

Graphique 1.9. Les recettes fiscales dans les pays de l'OCDE

En pourcentage du PIB, 2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277164218143>

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, OCDE, Paris; <http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>.

l'impôt sur les sociétés, son taux est le plus élevé de la zone OCDE, de sorte qu'une baisse de ce taux pourrait avoir un impact positif sur la croissance, même si cela peut amputer les recettes fiscales.

Outre l'arbitrage entre l'augmentation des recettes fiscales et l'action en faveur de la croissance économique, il faut prendre en compte l'impact du système fiscal sur deux autres plans : l'inégalité des revenus et la pauvreté relative. L'inégalité des revenus au sein de la population active s'est nettement accentuée ces dernières années, le Japon venant à cet égard au cinquième rang dans la zone OCDE en 2000. Le niveau relativement élevé d'inégalité tient à l'incidence assez faible de la fiscalité japonaise sur la distribution des revenus, notamment parce que l'impôt sur le revenu des personnes physiques comporte de nombreuses exemptions et que les taux d'imposition sont peu progressifs. Mais, renforcer l'effet redistributif du système fiscal avec des taux plus progressifs et faire jouer un plus grand rôle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques aurait tendance à avoir un effet négatif sur le taux de croissance potentielle du Japon, comme on l'a vu précédemment. En revanche, si l'on faisait appel à l'impôt sur la consommation pour obtenir des recettes supplémentaires, on ne réduirait pas l'inégalité des revenus, mais cette méthode nuirait moins à la croissance économique.

La réforme fiscale devrait également comporter des mesures destinées à améliorer la fiscalité locale, qui est excessivement complexe, avec essentiellement 23 impôts. De plus, l'autonomie des collectivités locales pour la fixation des taux et des bases d'imposition est en pratique limitée. Il faudrait instaurer entre l'administration centrale et les collectivités locales des relations budgétaires plus efficaces afin de maximiser les avantages de la décentralisation.

Le chapitre 4 est consacré au système fiscal; on y proposera les éléments principaux d'une réforme fiscale d'ensemble, en s'attachant aux questions suivantes :

- Comment la réforme fiscale peut-elle procurer des recettes suffisantes tout en minimisant l'impact négatif sur la croissance économique? Ne faudrait-il pas avant tout, pour accroître les recettes fiscales, relever le taux de l'impôt sur la consommation ou élargir l'assiette des impôts directs?
- Tout élargissement des assiettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés ne devrait-il pas être compensé par une baisse des taux d'imposition, neutre du point de vue des recettes, de manière à promouvoir la croissance économique?
- Les problèmes qui se posent du point de vue de la répartition des revenus ne justifient-ils pas un renforcement de l'impact redistributif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques même si cela diminue le nombre d'heures travaillées, avec les effets négatifs qui peuvent en résulter pour la croissance économique?
- Comment améliorer et simplifier la fiscalité locale tout en donnant plus d'autonomie aux collectivités locales?

Accroître la productivité dans les services

Le taux de croissance potentielle est tombé de 4 % dans les années 80 à environ 1½ pour cent depuis 2004 et il devrait rester à ce niveau, le plus faible de la zone OCDE, au cours de la période 2009-13 (tableau 1.4). La croissance potentielle s'appuie sur une accélération de la croissance potentielle de la productivité du travail, qui était de 1 % durant la deuxième moitié des années 90 et qui devrait passer à 2.2 % pour la période 2009-13, soit

Tableau 1.4. **La croissance économique potentielle dans les pays de l'OCDE**
En moyennes annuelles et en 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	
	2004-08	2009-13	2004-08	2009-13	2004-08	2009-13	2004-08	2009-13	2004-08	2009-13	2004-08	2009-13
Australie	3.2	2.7	1.7	2.0	1.5	0.7	0.1	0.0	1.2	0.7	0.1	0.0
Autriche	2.2	1.9	1.7	1.8	0.5	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.0	0.0
Belgique	2.1	1.8	1.2	1.6	0.8	0.2	0.3	0.1	0.6	0.1	0.0	0.0
Canada	3.0	2.4	1.4	1.7	1.6	0.7	0.3	0.1	1.3	0.6	0.1	0.0
Danemark	1.7	1.4	1.6	1.7	0.1	-0.2	-0.2	-0.1	0.2	-0.2	0.1	0.0
Finlande	3.0	2.1	2.4	2.3	0.6	-0.2	0.3	0.1	0.2	-0.4	0.1	0.0
France	1.8	1.9	1.3	1.6	0.6	0.4	-0.1	-0.2	0.6	0.5	0.0	0.0
Allemagne	1.5	1.7	1.3	1.6	0.2	0.1	0.4	0.2	-0.3	-0.1	0.1	0.0
Grèce	4.1	3.5	3.2	3.2	0.9	0.3	0.7	0.3	0.1	-0.2	0.1	0.1
Islande	4.4	2.4	2.5	1.7	1.9	0.7	0.0	0.0	1.9	0.7	0.0	0.0
Irlande	5.4	4.6	1.9	2.1	3.4	2.5	1.0	0.8	2.3	1.6	0.2	0.0
Italie	1.3	1.3	0.8	1.5	0.5	-0.2	0.5	0.1	-0.1	-0.3	0.2	0.0
Japon	1.5	1.5	2.0	2.2	-0.4	-0.7	0.2	0.2	-0.7	-0.9	0.0	0.0
Corée	4.5	5.0	3.6	4.5	0.7	0.6	0.2	0.1	0.5	0.3	0.1	0.1
Pays-Bas	1.8	1.7	1.2	1.3	0.6	0.3	0.5	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
Nouvelle-Zélande	2.9	2.3	1.1	1.6	1.8	0.6	0.3	0.0	1.3	0.6	0.2	0.0
Norvège ³	3.3	2.6	2.2	2.3	1.1	0.4	0.0	0.0	1.1	0.3	0.0	0.0
Espagne	3.2	2.3	0.3	1.2	2.9	1.1	0.9	0.2	1.6	0.9	0.5	0.1
Suède	3.1	2.6	2.3	2.4	0.8	0.1	0.2	0.0	0.7	0.1	0.0	0.0
Suisse	1.7	1.8	0.8	1.0	0.9	0.7	0.1	0.1	0.8	0.6	0.0	0.0
Royaume-Uni	2.7	2.4	1.8	2.1	0.8	0.3	0.1	0.1	0.7	0.2	0.0	0.0
États-Unis	2.7	2.7	2.0	2.1	0.7	0.6	-0.5	-0.5	1.2	1.1	0.0	0.0
Zone euro	2.0	1.9	1.1	1.6	0.9	0.2	0.5	0.1	0.3	0.2	0.1	0.0
Total OCDE	2.3	2.2	1.6	1.9	0.7	0.3	-0.1	-0.3	0.7	0.6	0.1	0.0

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

2. Le taux structurel de chômage est estimé selon le cadre conceptuel et les méthodes exposées dans « Révision des indicateurs du chômage structurel de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 68, 2000, OCDE, Paris.

3. À l'exclusion du secteur pétrolier.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81 (juin 2007), OCDE, Paris.

plus que le taux prévisible pour les États-Unis et la zone euro. Malgré tout, la contribution très négative, de plus en plus marquée, de la contraction de l'emploi, même si l'on peut s'attendre à une nouvelle hausse des taux d'activité, devrait ramener le taux de croissance potentielle du Japon à 1.5 %, contre 2.2 % en moyenne dans la zone OCDE. Le principal facteur à cet égard est l'accélération de la contraction de la population d'âge actif, qui amputera le taux de croissance potentielle de près d'un point par an entre 2009 et 2013 (encadré 1.2). L'utilisation de la main-d'œuvre, facteur qui restreignait en 2005 l'écart de revenu par habitant par rapport aux États-Unis (graphique 1.1), ne fera au contraire que le creuser. En conséquence, pour réduire ou même maintenir l'écart de revenu par rapport aux États-Unis, le Japon devra obtenir une plus forte croissance de la productivité.

L'écart très prononcé de productivité du travail par rapport aux États-Unis – 30 % en 2006 – montre qu'il existe de vastes possibilités d'accélération de la productivité au Japon. Une telle accélération dépend essentiellement du secteur des services, qui prédomine dans l'emploi et la production. Or, la croissance de la productivité dans les services s'est

ralentie, en tombant de 3.5 % entre 1976 et 1989 à 0.9 % seulement entre 1999 et 2004, le recul étant particulièrement net pour les services TIC. En revanche, dans le secteur manufacturier, plus exposé à la concurrence, la croissance de la productivité reste stationnaire, à environ 4 %, depuis les années 70. Pour accélérer la croissance de la productivité, il faut donc mettre fin au ralentissement dans les services. La croissance de la productivité dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment le cadre réglementaire et l'intensité de la concurrence, laquelle subit l'influence des échanges internationaux et des entrées d'investissements directs étrangers.

Outre la décélération globale de la croissance de la productivité dans les services, les médiocres performances des principales activités de services ont de quoi préoccuper. En particulier, le commerce de détail se montre relativement inefficace, tandis que les prix sont élevés par rapport aux autres pays dans les transports, en particulier les transports aériens et les activités portuaires, et dans les industries de réseau, notamment l'électricité. Le développement du secteur très porteur des services aux entreprises paraît freiné par une réglementation omniprésente obéissant à un souci de qualité. Enfin, les services publics comme la santé et l'éducation restent largement préservés des forces du marché.

On verra au chapitre 5 comment la croissance de la productivité dans les services pourrait être accélérée, en examinant en particulier les questions suivantes :

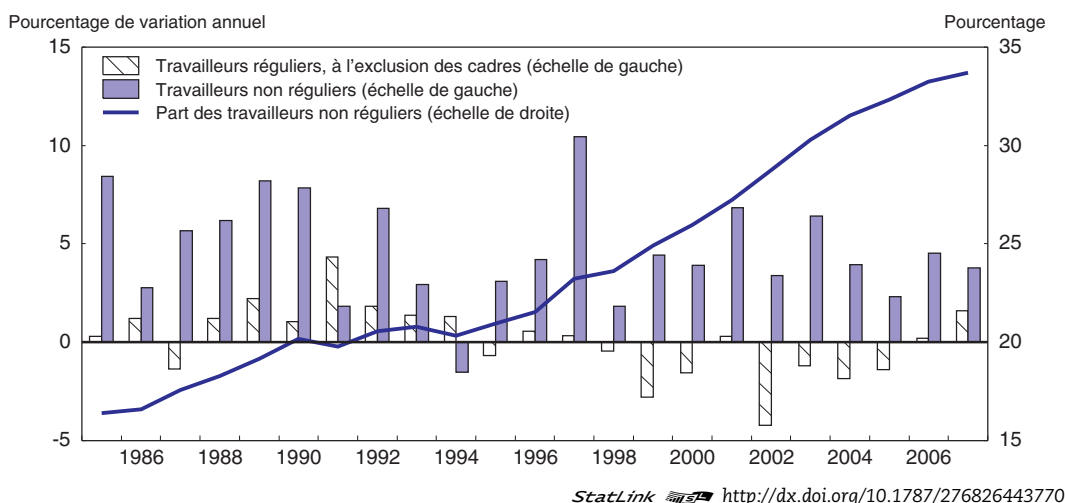
- Quels sont les principaux facteurs qui freinent la croissance de la productivité dans les services ?
- Comment améliorer les mesures qui ont pour but de développer le secteur des services ?
- Que faut-il faire pour intensifier la concurrence ? Comment améliorer la politique de la concurrence et accélérer la réforme de la réglementation ?
- Quels sont les obstacles essentiels à la croissance de la productivité dans les principales activités de services, notamment le commerce de détail, les transports, les industries de réseau, les services aux entreprises et les services publics ?

Inverser la tendance au dualisme sur le marché du travail tout en augmentant les taux d'activité

Les salaires nominaux ont repris leur baisse en 2007 malgré les tensions sur le marché du travail évoquées plus haut. Bien que les salaires des travailleurs réguliers et non réguliers (en particulier les travailleurs à temps partiel et les travailleurs temporaires) soient restés relativement constants (graphique 1.4), la progression persistante du nombre de travailleurs non réguliers, faiblement rémunérés, fait baisser le salaire moyen global (graphique 1.10). Les entreprises ont intérêt à embaucher des travailleurs non réguliers pour réduire leurs coûts. Par exemple, les travailleurs à temps partiel (principale composante des travailleurs non réguliers) perçoivent une rémunération horaire qui n'atteint que 40 % de celle des travailleurs à temps plein. Les entreprises y gagnent encore plus au total puisque les salariés travaillant moins de 30 heures hebdomadaires sont exonérés de charges sociales, sauf en ce qui concerne l'assurance-emploi. De plus, les entreprises utilisent des travailleurs non réguliers, notamment des travailleurs intérimaires et des personnes sous contrat temporaire, qui leur offrent plus de flexibilité que les travailleurs réguliers.

Certes, le développement de l'emploi non régulier crée des possibilités de travail pour ceux qui, sinon, n'en trouveraient pas, mais le dualisme de plus en plus marqué du marché du travail pose un certain nombre de problèmes sur le plan de l'efficacité et de l'équité. Les

Graphique 1.10. La proportion des travailleurs non réguliers augmente



Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications.

travailleurs non réguliers, dont le niveau d'instruction est en moyenne inférieur à celui des travailleurs réguliers¹², ont tendance à être exclus de la formation en cours d'emploi. Vu le grand rôle que la formation en entreprise joue au Japon, les travailleurs non réguliers risquent d'être marginalisés en conservant un faible niveau de capital humain. Comme on pouvait s'y attendre, c'est dans les services que la proportion des travailleurs non réguliers est la plus forte – 41 % de l'emploi – et la croissance de la productivité s'est nettement ralentie dans ce secteur. De plus, cette situation crée de sérieux problèmes d'équité. Même si l'on manque d'éléments probants à cet égard, il est probable que l'écart de productivité entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers n'atteint pas l'écart de rémunération, qui est de 60 %. Ce problème d'équité est d'autant plus aigu qu'il n'y a guère de fluidité entre l'emploi régulier et l'emploi non régulier, bien que les trois quarts des travailleurs non réguliers âgés de 20 à 35 ans préféreraient avoir un emploi régulier¹³. En conséquence, une forte proportion de la population active connaît une situation de bas salaires dont il est difficile de sortir. Au total, un tiers de la population active perçoit une faible rémunération et n'a qu'une protection sociale restreinte, alors qu'elle subit pour l'essentiel les ajustements de l'emploi.

Ce dualisme de plus en plus marqué creuse également les inégalités. Depuis le milieu des années 80, le coefficient de Gini, indicateur global de l'inégalité des revenus, a augmenté de plus de 11 % selon l'*Étude sur la redistribution des revenus* réalisée par les autorités japonaises. En outre, selon une étude de l'OCDE ayant procédé à une comparaison internationale de la distribution des revenus sur la base de sources de données nationales, le coefficient de Gini pour la population japonaise d'âge actif, qui était inférieur à la moyenne OCDE au milieu des années 80, a beaucoup augmenté, le Japon se situant en 2000 au cinquième rang des pays ayant le coefficient le plus élevé¹⁴.

Le Japon compte parmi les rares pays de l'OCDE (ils ne sont que quatre) où la population d'âge actif diminue d'ores et déjà. La population de 15 à 64 ans a commencé à baisser en 1996 et cette contraction s'est accélérée pour atteindre un rythme annuel proche de 1 % (encadré 1.2). Bien que ce phénomène soit partiellement compensé par la tendance à la hausse des taux d'activité, la population active se rétracte. En outre, le nombre d'heures travaillées, qui reste plus élevé que dans la plupart des autres grands pays,

pourrait encore diminuer. La contraction des ressources en main-d'œuvre, qui s'accélère, imposera aux travailleurs une charge de plus en plus lourde à mesure que la population vieillira. Il n'y aura que peu de possibilités d'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés (55-64 ans), qui est déjà le plus élevé de la zone OCDE. On pourrait en revanche augmenter le taux d'activité des femmes, faible par rapport à certains autres grands pays. De plus, 41 % des femmes qui travaillent le font à temps partiel, cette proportion étant une des plus fortes de la zone OCDE. Le fait que les femmes représentent les deux tiers de l'emploi non régulier peut les décourager de travailler.

Le chapitre 6 examine les principaux enjeux dans l'optique d'une amélioration de la situation du marché du travail et s'efforce en particulier de répondre aux questions suivantes :

- Comment mettre fin à la tendance à un dualisme de plus en plus marqué du marché du travail dans un contexte où les entreprises préfèrent embaucher des travailleurs non réguliers?
- Comment valoriser le capital humain des travailleurs non réguliers dans une économie qui privilégie la formation en cours d'emploi?
- Comment accroître les taux d'activité, en particulier pour les femmes et les travailleurs âgés, de façon à freiner la contraction de la population active?

Conclusion

Grâce au dynamisme de l'investissement des entreprises, auquel ont contribué les progrès accomplis dans la restructuration des entreprises et la vigueur de la demande à l'exportation, essentiellement d'origine asiatique, le Japon est entré dans une phase d'expansion économique qui a mis fin à une décennie de stagnation. Il est indispensable de soutenir la reprise pour faire cesser la déflation et pour réaliser les objectifs budgétaires. Pour ce faire, il faut mettre en œuvre une politique monétaire et budgétaire adéquate et réformer le système fiscal de façon à dégager les ressources nécessaires sans compromettre l'expansion. La population d'âge actif diminuant de près de 1 % par an, l'amélioration du niveau de vie dépend de plus en plus de la productivité, en particulier dans les services, qui s'est fortement ralentie. Une réforme du marché du travail est nécessaire pour faire face au déclin démographique et pour mettre fin au dualisme de plus en plus marqué entre l'emploi régulier et l'emploi non régulier, qui aggrave les inégalités de revenu. Dans les chapitres qui suivent, on analysera les enjeux qu'on vient d'évoquer en formulant à cet égard un ensemble de recommandations.

Notes

1. Ce facteur est tout particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises, qui représentent près de la moitié des prêts bancaires. Les grandes entreprises se financent davantage sur fonds propres et sur les marchés financiers.
2. La production s'est contractée de 0,6 % en rythme annuel entre le troisième trimestre 2002 et le premier trimestre 2003, et elle est restée globalement inchangée durant les trois derniers trimestres de 2004.
3. Les rentrées fiscales ont augmenté du fait de l'élimination progressive, durant l'exercice 2006-07, de la réduction temporaire de l'impôt sur le revenu mise en place en 1999 et de l'impact temporaire du transfert d'une partie de l'impôt sur le revenu sur la taxe de résidence locale au second trimestre 2007.

4. Dans cette hypothèse, la moitié de la baisse du niveau de l'investissement dans le logement, dans l'optique des comptes nationaux, qui a été enregistrée au troisième trimestre 2007 serait rattrapée à la fin de 2009.
5. De fait, les prix de l'énergie ont augmenté de 8.3 % (en glissement annuel) en décembre, ce qui représente 0.64 point de la croissance de 0.7 % de l'inflation globale.
6. On observe également une nette différence entre le secteur manufacturier et le secteur non manufacturier du point de vue des anticipations de croissance (graphique 1.2, partie C), ce qui freine l'investissement dans le secteur non manufacturier.
7. Dans les rapports trimestriels publiés entre avril 2005 et juillet 2007, une seule région avait été déclassée, contre trois dans le seul rapport d'octobre 2007. En janvier 2008, Hokkaido, Tohoku, Hokuriku et Kanto Koshinetsu ont été déclassées. La région d'Hokkaido est passée de la catégorie « stationnaire » à la catégorie « maussade ».
8. Voir FMI (2003), « Deflation: Determinants, Risks, and Policy Options – Findings of an Interdepartmental Task Force » pour un examen des coûts de la déflation. Un grand nombre d'économistes considèrent que l'inflation à un taux légèrement positif est bénéfique pour la croissance économique car cela facilite l'ajustement des prix et des salaires relatifs. Voir à ce sujet Anne-Marie Brook, Ozer Karagedikli et Dean Scrimgeour, « An optimal inflation target for New Zealand: lessons from the literature », *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, volume 65, n° 3, septembre 2002, pp. 5-16.
9. Ce changement a suivi l'annonce d'une hausse de l'indicateur officiel japonais d'inflation tendancielle, qui exclut uniquement les produits alimentaires frais, cette hausse s'établissant à 0.5 % (en glissement annuel) en janvier 2006 et succédant à deux autres hausses mensuelles. Mais après la révision de l'indice des prix à la consommation, en août 2006, l'inflation tendancielle marquait en fait une baisse de 0.1 % en janvier 2006.
10. Voir les *Perspectives d'évolution de l'activité économique et des prix* de la Banque du Japon, page 10.
11. Voir les *Perspectives d'évolution de l'activité économique et des prix* de la Banque du Japon, page 6.
12. Seulement 12 % des travailleurs non réguliers avaient un niveau universitaire, contre 31 % pour les travailleurs réguliers.
13. Ce résultat découle de l'enquête sur les caractéristiques professionnelles des jeunes réalisée en 2003 par l'Office du Cabinet. Voir le chapitre 6 pour plus de détails.
14. Voir Förster 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, Paris.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

Cette annexe donne une vue d'ensemble des mesures prises suite 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' <i>Étude</i> 2006	Mesures prises ou proposées par les autorités
A. 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.	Le ratio des prêts non productifs aux concours totaux des grandes banques est tombé de 2.9 % en mars 2005 à 1.5 % en mars 2007.
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.	Le ratio des prêts non productifs aux concours totaux des banques régionales est tombé de 5.5 % en mars 2005 à 4 % en mars 2007.
Éviter dans le contrôle public des banques régionales le phénomène d'aléa moral, qui multiplierait les prêts non productifs.	Aucune mesure prise.
Mener à son terme la privatisation de la Poste japonaise pour détourner du secteur public les flux de financement correspondants, tout en harmonisant les règles de concurrence avec les institutions financières du secteur privé.	La privatisation de la Poste japonaise a progressé selon le plan initial; la Poste a été scindée en quatre sociétés en octobre 2007.
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.	La Japan Finance Corp. for Municipal Enterprises cessera ses activités. La Shoko Chukin Bank et la Banque de développement du Japon seront privatisées. Cinq autres institutions financières publiques doivent être fusionnées en 2008 en une seule entité, la « Japan Finance Corporation », dont le champ d'activité sera réduit.
Veiller à ce que la nouvelle institution qui résultera de la fusion de cinq institutions financières publiques opère de façon efficiente, afin de limiter la nécessité de recourir à des subventions de l'État.	La <i>loi relative à la promotion de la réforme administrative</i> précise qu'il n'y aura aucune subvention financière pour compenser les pertes de la Japan Finance Corporation.
B. Dépenses publiques et fiscalité	
Dépenses publiques	
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.	Aucune mesure prise.
Accroître l'efficacité du secteur public, en partie en réformant le régime de l'emploi dans ce secteur, plutôt qu'en procédant à des réductions généralisées des effectifs.	Le gouvernement a revu le système d'évaluation des agents de l'administration centrale. Une proposition sera soumise en 2008 pour mettre en place un système de carrière dual et pour réformer le dispositif concernant les échanges de personnel.
Promouvoir l'utilisation efficace de la mise en concurrence pour transférer certaines activités publiques au secteur privé.	Après plusieurs projets pilotes dans trois secteurs en 2005, la mise en concurrence a été élargie à sept secteurs en 2007.
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.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude 2006	Mesures prises ou proposées par les autorités
Mesures visant à améliorer l'efficacité du système fiscal	
Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques afin d'éliminer les distorsions.	Aucune mesure prise.
Mettre en place un numéro d'identification du contribuable en vue d'obtenir une meilleure conformité au système fiscal.	Aucune mesure prise.
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.	Le nombre de dépenses fiscales a été ramené de 64 pour l'exercice 2006 à 61 pour l'exercice 2007, mais le montant concerné est resté inchangé, à environ 7 % des recettes de l'impôt sur les sociétés.
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.	Le budget de l'administration centrale pour l'exercice 2007 comporte des recettes de 240 millions de yens (0.1 % du PIB) au titre de la cession d'actifs, soit une augmentation de 26 % par rapport au budget précédent.
C. Remédier à l'inégalité et à la pauvreté relative	
Inverser la tendance à l'accentuation 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.	Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne les travailleurs réguliers. La <i>loi sur le travail à temps partiel</i> a été révisée, en principe pour renforcer la protection des travailleurs à temps partiel. Certains employeurs ont déjà mis en œuvre les réformes requises.
Assurer une meilleure couverture des travailleurs non réguliers par les systèmes d'assurances sociales des entreprises, notamment en améliorant la conformité aux systèmes actuels.	La révision de la <i>loi sur l'assurance-retraite des salariés</i> , qui a été soumise à la Diète, augmentera légèrement le nombre de travailleurs non réguliers couverts par le système de retraite des salariés.
Développer la formation en vue d'une meilleure employabilité des travailleurs non réguliers.	Plusieurs réformes ont été mises en œuvre dans le cadre du <i>Plan d'action deuxième chance</i> .
Mettre à profit les dépenses sociales et la réforme fiscale pour remédier à l'inégalité et à la pauvreté relative	
Modifier la répartition des dépenses sociales pour accroître la part allant aux ménages à faible revenu.	Aucune mesure prise.
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.	Plusieurs réformes destinées à ces catégories ont été mises en œuvre dans le cadre du <i>Plan d'action deuxième chance</i> .
Tenir compte de la répartition des revenus dans la réforme du système fiscal.	Aucune mesure prise.
D. Encourager l'innovation	
Réformer les conditions cadres pour soutenir les activités d'innovation	
Promouvoir le développement de marchés de capital-risque tout en diminuant progressivement les garanties de crédit et les financements de source publique.	On améliore actuellement l'information donnée par les entreprises afin d'encourager l'investissement des particuliers dans les entreprises à risque.
Réduire la taille des institutions financières publiques afin de libérer davantage de ressources au profit des entreprises innovantes et des nouvelles entreprises.	Voir les mesures qui figurent à la section A.
Favoriser la mobilité des travailleurs, y compris les chercheurs, en facilitant le transfert des droits à retraite et en réformant le système des indemnités de départ en retraite dans les instituts de recherche publics.	Le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie a lancé un projet visant à diversifier la carrière des chercheurs qui couvre les exercices 2006 et 2007.
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.	Conformément au 3 ^e <i>Plan de base pour la science et la technologie</i> (mars 2006), les instituts de recherche et les universités doivent accroître le nombre de chercheurs titulaires d'un contrat à durée déterminée.
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.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude 2006	Mesures prises ou proposées par les autorités
Améliorer en permanence le cadre réglementaire 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.	Le <i>Plan de réforme de la réglementation</i> , étalé sur trois ans, comportait 154 mesures dans le secteur de la santé et 79 dans le secteur de la protection sociale. Durant l'exercice 2006, 53 ont été mises en œuvre dans le secteur de la santé, et 32 l'ont été dans le secteur de la protection sociale. En outre, la politique de la concurrence a connu quatre réformes.
Améliorer le cadre réglementaire régissant les industries de réseau.	La directive concernant les pratiques loyales dans le secteur de l'électricité a été révisée et le seuil à partir duquel le consommateur a le choix dans le secteur du gaz a été ramené en 2007 de 0.5 à 0.1 million de m ³ .
Accroître la productivité dans le commerce de détail, notamment en évitant les mesures qui favorisent le petit commerce.	Le <i>Programme pour l'amélioration du potentiel de croissance</i> , établi par le Conseil de politique économique et budgétaire, a comporté en 2007 la mise en œuvre de plusieurs mesures stratégiques concernant l'innovation dans les services. En outre, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie a créé le Conseil <i>pour la productivité dans les services</i> en vue d'améliorer la productivité dans ce secteur.
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.	Au total, 45 réformes appliquées dans les zones spéciales ont été élargies à l'ensemble du pays durant l'exercice 2006 et cinq autres réformes l'ont été durant l'exercice 2007. Une étude des effets économiques de la politique concernant les zones spéciales a été publiée en septembre 2006.
Améliorer encore le cadre de l'examen des brevets en vue d'une plus grande efficacité du système.	Un plan d'action visant à réformer la procédure d'évaluation des brevets a été actualisé en janvier 2007.
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.	Au niveau local, les établissements scolaires peuvent recruter des enseignants supplémentaires rémunérés par les communes. Il y a maintenant plus de souplesse pour le choix des manuels scolaires et les communes jouent un plus grand rôle.
Réformer le système d'examen d'entrée dans les établissements secondaires et les universités afin de prendre en compte un plus large éventail de connaissances.	Aucune mesure prise.
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.	Un examen des réformes universitaires a été réalisé afin de promouvoir la concurrence grâce à une information plus complète.
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.	Le <i>Plan d'action deuxième chance</i> comporte plusieurs programmes destinés à améliorer la formation professionnelle; en outre, les examens et certificats d'aptitude ont été renforcés.
Améliorer les politiques visant expressément l'innovation	
Renforcer les liens entre les instituts de recherche publics et le secteur des entreprises.	Le troisième <i>Plan de base pour la science et la technologie</i> vise à intensifier la coopération entre les entreprises et les organismes de R-D par le biais de conférences.
Éviter d'associer les politiques nationales d'innovation à des mesures destinées à promouvoir un développement régional équilibré.	Les mesures visant à revitaliser les économies régionales grâce à l'investissement dans la R-D ont été intégrées dans la troisième <i>Stratégie de base</i> en mars 2006 et dans le plan <i>Innovation à l'horizon 2025</i> en juin 2007.
Accroître encore la proportion de subventions attribuées sur une base concurrentielle dans la distribution des fonds publics consacrés à la R-D.	Le montant des subventions concurrentielles est passé de 471 milliards de yens durant l'exercice 2006 à 477 milliards durant l'exercice 2007, de sorte que la part des dépenses de l'administration centrale consacrées à la science et à la technologie est passée de 12.6 % à 13.6 %.
Accorder plus d'importance au secteur non manufacturier dans la distribution des fonds publics consacrés à la R-D.	Les mesures relatives au secteur des services prises par le Conseil de politique économique et budgétaire et le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (voir ci-dessus) visent avant tout à accroître l'innovation dans les services.

Recommandations de l'Étude 2006	Mesures prises ou proposées par les autorités
Préserver une certaine souplesse dans l'attribution des fonds publics destinés à la R-D, afin de limiter les risques inhérents à une concentration des efforts de R-D dans les secteurs jugés prioritaires.	Les fonds sont attribués sur la base d'un bilan des mesures antérieures, d'avis d'experts et d'un plan à moyen terme.
Cibler les aides en faveur de la R-D sur les nouvelles entreprises.	Aucune mesure prise.
Développer les activités du Conseil de politique scientifique et technologique afin d'y inclure les mesures cadres en faveur de l'innovation, tout en renforçant les liens avec les autres instances, notamment le Conseil de politique économique et budgétaire et le Conseil pour la promotion de la réforme réglementaire.	Aucune mesure prise.
E. Renforcer l'intégration dans l'économie mondiale	
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.	Un « Programme pour l'accélération de l'investissement direct étranger au Japon » a été lancé en 2006 en vue d'améliorer le climat de l'investissement.
Ouvrir totalement le marché des fusions et acquisitions aux entreprises étrangères en les autorisant à utiliser leurs propres actions pour financer des fusions et acquisitions et en leur accordant les mêmes reports d'impôt que ceux qui sont offerts dans le cas d'opérations nationales.	Les modifications nécessaires ont été adoptées dans le cadre de la réforme fiscale 2007. À la suite de cette réforme, une société étrangère a pu réaliser une fusion « triangulaire ».
Continuer de lever les restrictions spécifiques à l'IDE, surtout dans les services et dans les industries de réseau.	Aucune mesure prise.
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 pour les soins médicaux, l'éducation, les transports, l'électricité et les services professionnels.	Durant l'exercice 2006, il a été mis un terme à l'ajustement de l'offre et de la demande pour les opérations portuaires dans l'ensemble des ports, et durant l'exercice 2006 l'obligation d'autorisation pour la fixation des tarifs a fait place à une notification préalable qui s'applique à tous les ports. Dans le cadre de la loi antimonopoles, une directive a été adoptée durant l'exercice 2007 pour les coopératives agricoles, le but étant de décourager les pratiques commerciales déloyales et de favoriser de nouvelles entrées.
Assouplir la législation relative à la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers, afin d'encourager également l'investissement étranger.	Aucune mesure prise.
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.	Outre sa participation active aux négociations du Cycle de Doha, le Japon a signé en 2006 un accord de partenariat économique avec les Philippines et le Chili, et en 2007 un accord analogue avec la Thaïlande, Brunei et l'Indonésie. La participation aux activités des organismes d'évaluation de la conformité d'autres pays a été autorisée pour les produits électriques et les équipements de télécommunication, dans le cadre d'accords de reconnaissance mutuelle. La liste des additifs alimentaires autorisés a été progressivement élargie.
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 multiplierait les possibilités d'accords commerciaux régionaux.	En vue d'accélérer la réforme structurelle de l'agriculture, le soutien des prix pour les cultures sucrières a été remplacé par un régime de paiements directs non liés à des produits spécifiques.
Permettre une plus grande flexibilité pour l'entrée de ressources humaines, tant pour la main-d'œuvre qualifiée que pour les travailleurs non qualifiés, ce qui faciliterait aussi les accords commerciaux régionaux.	Une fois entrés en vigueur, les accords de partenariat économique récemment conclus avec les Philippines et l'Indonésie autoriseront l'entrée et le séjour temporaire des personnes travaillant au Japon en qualité d'infirmières ou de concierges.
Poursuivre la réforme de la réglementation des marchés de produits, afin notamment d'améliorer l'accès des importations.	Le Plan de réforme de la réglementation a corrigé un certain nombre de réglementations des marchés de produits.

Recommandations de l'Étude 2006	Mesures prises ou proposées par les autorités
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.	Les mesures préférentielles applicables dans la zone spéciale ont été étendues à l'ensemble du territoire, afin d'octroyer le statut de résident aux chercheurs et ingénieurs en traitement de données étrangers qui travaillent dans des installations spécifiées, et la durée maximale du séjour a été portée de 3 à 5 ans en novembre 2006. Depuis mars 2007, certains parents à charge de ces étrangers peuvent également entrer au Japon, sous certaines conditions.
Étendre la gamme des qualifications pour lesquelles les étrangers peuvent travailler au Japon et développer la reconnaissance des qualifications et des diplômes acquis à l'étranger.	Aucune mesure prise.
Augmenter le nombre de métiers que les étrangers sont autorisés à exercer en y incluant des professions non spécialisées et non techniques.	Aucune mesure prise.

Chapitre 2

Mettre fin à la déflation dans le nouveau cadre de politique monétaire

Lorsqu'elle a mis fin à sa politique d'assouplissement quantitatif en 2006, la Banque du Japon s'est dotée d'un nouveau cadre de politique monétaire dans lequel la stabilité des prix est assimilée à une inflation comprise entre 0 et 2 %, et elle a relevé les taux d'intérêt de 0 à 0.5 %, bien que la plupart des mesures de l'inflation soit restée négative. Compte tenu de la persistance de pressions déflationnistes, du ralentissement de l'expansion économique en 2007 et des incertitudes accrues qui pèsent sur les perspectives de croissance, la banque centrale devrait s'abstenir de relever encore son taux directeur à court terme jusqu'à ce que l'inflation soit fermement ancrée en territoire positif, et que le risque d'une résurgence de la déflation devienne négligeable. En outre, l'extrémité inférieure de la fourchette d'inflation devrait être relevée afin d'offrir une marge de sécurité adéquate contre la déflation.

Tout l'enjeu de la politique monétaire est de mettre un terme définitif à la déflation tout en soutenant l'expansion économique. La déflation s'est enracinée au Japon, ainsi que l'illustre la diminution de l'indice tendanciel des prix à la consommation (tel que mesuré par l'OCDE, c'est-à-dire hors produits alimentaires et énergie) au quatrième trimestre 2007, son 37^e trimestre consécutif de baisse (en glissement annuel). Par ailleurs, la banque centrale craint que le maintien des taux d'intérêt à un bas niveau pendant trop longtemps compte tenu de la conjoncture économique et de l'évolution des prix ne débouche sur des distorsions, notamment sur une bulle des prix des actifs. L'orientation adéquate de la politique monétaire dépend en partie du rythme de l'assainissement budgétaire. Après un examen des enjeux de la politique monétaire, ce chapitre se conclut par une série de recommandations (encadré 2.3).

La politique monétaire depuis la fin de l'assouplissement quantitatif

La fin de la politique d'assouplissement quantitatif en mars 2006 a marqué l'avènement d'un nouveau cadre de politique monétaire (encadré 2.1). En revenant à l'approche orthodoxe de ciblage des taux d'intérêt à court terme, la Banque du Japon a réduit les réserves bancaires considérables qui avaient été accumulées entre 2001 et 2006, pour les ramener à un niveau correspondant aux réserves obligatoires devant être constituées par les banques sur une période de plusieurs mois. Après la fin de la politique d'assouplissement quantitatif, le taux d'intérêt à long terme s'est hissé à 2 % – soit son plus haut niveau depuis 1999 – mais depuis lors il s'est stabilisé aux alentours de 1½ pour cent (graphique 2.1). En juillet 2006, la Banque du Japon a mis fin à la politique de taux d'intérêt zéro, instaurée en 2001 parallèlement à la politique d'assouplissement quantitatif, en relevant le taux de l'argent au jour le jour à ¼ pour cent, avant de le porter à ½ pour cent en février 2007 (tableau 2.1). Ce taux a été maintenu à ce niveau dans un contexte marqué par une nouvelle baisse des prix à la consommation ayant débuté au premier semestre 2007, et par une incertitude accrue concernant l'évolution de l'économie mondiale depuis l'été 2007 à la suite de turbulences financières.

La conduite de la politique monétaire a contribué à réduire sensiblement les anticipations inflationnistes à long terme, ainsi que le montre l'évolution du marché obligataire¹. Le taux d'inflation escompté à dix ans, qui avait atteint 1 % entre 2004 et 2006, est tombé à 0.4 %, soit le niveau moyen du taux d'inflation depuis 1990. En outre, l'essentiel de l'inflation prévue est imputable à l'augmentation anticipée du taux de l'impôt sur la consommation, qui s'établit aujourd'hui à 5 %. Un simple calcul laisse à penser qu'une hausse de ce taux à 10 %, telle qu'elle est proposée par certains économistes², serait susceptible de déboucher sur une inflation pouvant atteindre 0.3 % par an au cours de la prochaine décennie.

Encadré 2.1. Le nouveau cadre de politique monétaire

En mars 2006, la Banque du Japon a annoncé qu'elle mettait un terme à la politique d'assouplissement quantitatif qu'elle avait adoptée en 2001 (tableau 2.1). Cette approche hétérodoxe, qui a consisté à accroître fortement la base monétaire en fixant un objectif de réserves bancaires, a contribué à la stabilisation du secteur bancaire et à l'expansion économique soutenue qu'a connue le pays (voir l'*Étude économique* de 2006 sur le Japon). En outre, elle a concouru à maintenir le taux d'intérêt à long terme à un bas niveau, qui s'est établi en moyenne à 1.3 % seulement entre 2001 et 2006, malgré l'ampleur des déficits budgétaires et le gonflement de la dette des administrations publiques.

Lorsqu'elle a mis fin à l'assouplissement quantitatif, la Banque du Japon s'est dotée d'un nouveau cadre de politique monétaire. Les principaux éléments de ce cadre sont :

1. Une déclaration concernant la définition de la stabilité des prix retenue par les membres du Conseil de politique monétaire.
2. Une conduite de la politique monétaire articulée autour de deux axes. *Premièrement*, la Banque du Japon s'efforce de déterminer si les perspectives économiques qu'elle juge les plus probables à un horizon de un à deux ans sont compatibles avec une croissance durable sur fond de stabilité des prix. *Deuxièmement*, elle examine, dans une perspective à plus long terme, les facteurs de risque pouvant avoir un impact sensible sur l'activité économique et les prix.

Tableau 2.1. Chronologie de la politique monétaire japonaise

1998	avril	La loi modifiée sur la Banque du Japon entre en vigueur, donnant à la banque centrale une plus grande indépendance en matière de gestion du taux de change et de la politique monétaire.
	septembre	La Banque du Japon ramène le taux de l'argent au jour le jour à 0.25 %.
1999	février	La Banque du Japon adopte une politique de taux d'intérêt zéro.
	septembre	La Banque du Japon annonce qu'elle poursuivra sa politique de taux d'intérêt zéro jusqu'à ce que la fin de la déflation soit en vue.
2000	août	La Banque du Japon met fin à sa politique de taux d'intérêt zéro en portant le taux de l'argent au jour le jour à 0.25 %.
2001	février	La Banque du Japon ramène le taux de l'argent au jour le jour à 0.15 %.
	mars	La Banque du Japon ramène le taux de l'argent au jour le jour à 0 % et lance sa politique d'assouplissement quantitatif, en définissant un objectif d'environ 5 000 milliards de yens (1 % du PIB) pour le montant global des avoirs en compte courant des banques auprès de la banque centrale.
	août	L'objectif fixé en matière d'assouplissement quantitatif est porté aux environs de 6 000 milliards de yens.
	décembre	L'objectif de la politique d'assouplissement quantitatif est révisé à la hausse, et défini par une fourchette d'environ 10 000 à 15 000 milliards de yens (2 à 3 % du PIB).
2002	octobre	La fourchette retenue comme objectif en matière d'assouplissement quantitatif est portée à quelque 15 000-20 000 milliards de yens (3 à 4 % du PIB).
2003	avril	Révisé à la hausse à deux reprises, l'objectif de la politique d'assouplissement quantitatif est d'abord fixé à une fourchette de quelque 17 000-22 000 milliards de yens, puis de quelque 22 000-27 000 milliards de yens.
	mai	La fourchette retenue comme objectif en matière d'assouplissement quantitatif est portée aux environs de 27 000 à 30 000 milliards de yens.
	octobre	L'objectif de la politique d'assouplissement quantitatif est redéfini à la hausse par une fourchette de quelque 27 000-32 000 milliards de yens.
2004	janvier	La fourchette retenue comme objectif en matière d'assouplissement quantitatif atteint un sommet de quelque 30 000-35 000 milliards de yens (6 à 7 % du PIB).
2006	mars	Le gouvernement annonce que l'indice tendanciel des prix à la consommation de janvier 2006 a augmenté de 0.5 % – s'inscrivant en hausse pour le troisième mois d'affilée et enregistrant son plus fort taux de croissance depuis près de huit ans.
	mars	La Banque du Japon met fin à sa politique d'assouplissement quantitatif et introduit le nouveau cadre de politique monétaire, tout en maintenant le taux de l'argent au jour le jour à 0 %.
	juillet	La Banque du Japon porte le taux de l'argent au jour le jour de 0 % à 0.25 %.
	août	La révision de l'indice des prix à la consommation (IPC) se traduit par une baisse du taux d'inflation de 0.5 point de pourcentage environ. En conséquence, le taux d'inflation de janvier 2006 est ramené de 0.5 % à 0 %.
2007	février	La Banque du Japon porte le taux de l'argent au jour le jour à 0.5 %.

Encadré 2.1. **Le nouveau cadre de politique monétaire** (suite)

3. La présentation des points de vue de la Banque du Japon sur l'économie et la politique monétaire dans la publication semestrielle intitulée *Outlook for Economic Activity and Prices* [Perspectives d'évolution de l'activité économique et des prix].

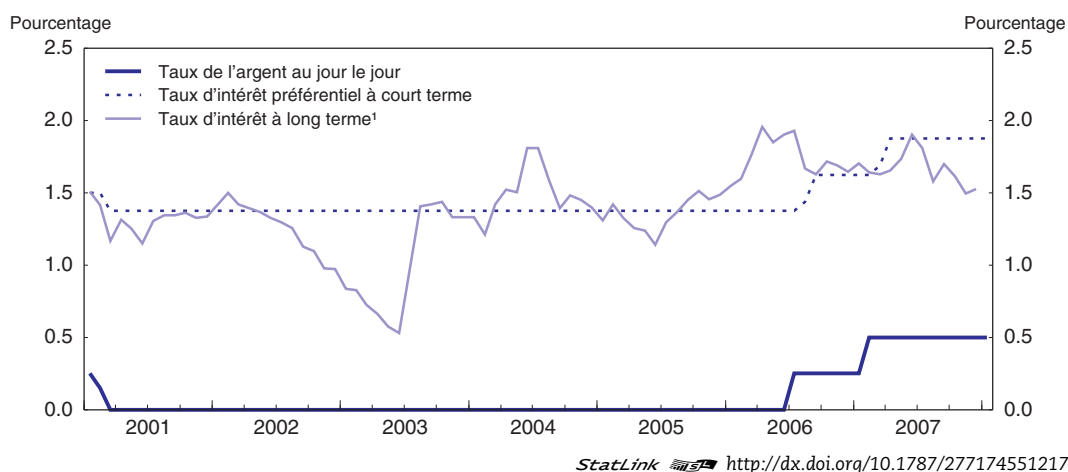
En présentant ce nouveau cadre, le Conseil de politique monétaire a déclaré que la « conception de ses membres concernant la stabilité des prix à moyen ou long terme » correspondait à un taux d'inflation compris entre 0 et 2 %. Chaque membre a spécifié une fourchette et la valeur médiane totale s'est établie aux environs de 1 %. C'est la première fois que la Banque du Japon annonçait une fourchette d'inflation. Elle a cependant souligné qu'il ne s'agissait ni d'une cible, ni d'un objectif d'inflation, cette fourchette n'ayant aucun caractère contraignant. En outre, elle renvoie à une perspective de moyen à long terme. Néanmoins, l'adoption d'une fourchette quantitative concernant l'inflation constitue une avancée en matière de transparence, puisqu'elle apporte un éclairage sur les décisions de politique monétaire. De fait, comme l'indiquait le numéro d'octobre 2007 de la publication *Outlook for Economic Activity and Prices*, la Banque du Japon détermine la conduite future de la politique monétaire en « tenant compte de la conception » de la stabilité des prix qu'ont les membres du Conseil de politique monétaire. Toutefois, ce nouveau cadre soulève plusieurs questions.

Premièrement, cette fourchette d'inflation correspond à la diversité des points de vue des membres du Conseil de politique monétaire et sera réexaminée chaque année, et éventuellement ajustée. En conséquence, elle est susceptible de changer en cas de nomination de nouveaux membres au sein du Conseil*. Une telle approche donne une latitude considérable à la Banque du Japon dans la conduite de la politique monétaire, mais elle accroît également l'incertitude des acteurs du marché quant à l'orientation future de cette politique.

Deuxièmement, l'inclusion de la valeur zéro dans la fourchette d'inflation est problématique. Alors que 25 banques centrales environ mènent une politique de ciblage de l'inflation, une seule d'entre elles (celle de la Thaïlande) utilise une fourchette d'objectifs incluant la valeur zéro. La Banque du Japon a justifié le bas niveau de sa zone de référence en invoquant le fait que le pays avait connu « une période prolongée de faible inflation depuis les années 90 ». De fait, le rythme moyen de croissance annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC) depuis 1990 est de 0.4 % au Japon, contre 2 % en Allemagne et 2.7 % aux États-Unis. Dans la mesure où la prise de décisions économiques au Japon a été fondée sur de faibles anticipations inflationnistes, la Banque considère que la fixation d'un objectif d'inflation qui serait sensiblement supérieur à ce qui ressort de l'expérience récente pourrait avoir un impact négatif sur l'économie. Toutefois, la période de faible inflation que connaît le pays depuis 1990 inclut la phase de déflation prolongée qui a suivi l'éclatement de la bulle des prix des actifs. Par conséquent, le faible taux d'inflation de ces dernières années n'est pas une raison valable de définir la stabilité des prix au moyen d'une fourchette comprenant la valeur zéro. Ce taux tend plutôt à montrer la nécessité de définir pour l'inflation une zone de référence plus élevée, correspondant davantage au taux moyen d'inflation de 2.1 % enregistré au cours des années 80, qui marquerait la détermination des autorités à ne pas prendre le risque d'une résurgence de la déflation. Autrement dit, une définition de l'inflation incluant la valeur zéro accroît la possibilité que des chocs négatifs sur la demande fassent retomber l'économie dans la déflation.

* Les membres du Conseil de politique monétaire ont des mandats de cinq ans, et il y a chaque année au moins un changement dans la composition du Conseil.

Graphique 2.1. Évolution des taux d'intérêt au Japon



1. Obligations d'État à 10 ans.

Source : OCDE, Base de données analytiques, et Banque du Japon.

L'orientation de la politique monétaire

Fin octobre 2007, la Banque du Japon a présenté sa publication semestrielle intitulée *Outlook for Economic Activity and Prices* [Perspectives d'évolution de l'activité économique et des prix], dans laquelle figurent ses perspectives concernant l'évolution de l'économie et l'orientation de la politique monétaire. Les principaux points mis en avant dans cette publication sont les suivants :

- « Le niveau des taux d'intérêt à court terme a été très bas par rapport à l'activité économique et au niveau des prix. »
- « [Les] coûts unitaires de main-d'œuvre [...], bien qu'ils soient actuellement en recul, vont probablement cesser de diminuer sur fond de hausse progressive des salaires³. »
- « [Le] taux de variation en glissement annuel de l'IPC (hors produits alimentaires frais) se situera probablement aux alentours de 0 % à court terme, mais il devrait augmenter progressivement à plus long terme » (tableau 2.2).

Tableau 2.2. Les perspectives économiques de la Banque du Japon

Variation en pourcentage (valeur médiane indiquée entre parenthèses)¹

		<i>Outlook for Economic Activity and Prices</i> , édition d'avril 2007	<i>Outlook for Economic Activity and Prices</i> , édition d'octobre 2007
Exercice budgétaire 2007	PIB réel	+2.0 à +2.1 (+2.1)	+1.7 à +1.8 (+1.8)
	Indice de base des prix à la consommation ²	0.0 à +0.2 (+0.1)	0.0 à +0.1 (0.0)
Exercice budgétaire 2008	PIB réel	+2.0 à +2.3 (+2.1)	+1.9 à +2.3 (+2.1)
	Indice de base des prix à la consommation ²	+0.4 à +0.6 (+0.5)	+0.2 à +0.4 (+0.4)

1. Données tirées de la publication semestrielle de la Banque du Japon intitulée *Outlook for Economic Activity and Prices* [Perspectives d'évolution de l'activité économique et des prix].

2. Exclut uniquement les produits alimentaires frais.

Source : Banque du Japon.

- « En résumé, tout en confirmant qu'il demeure probable que l'économie japonaise suive une trajectoire de croissance durable sur fond de stabilité des prix dans l'optique de la "conception" [des membres du Conseil de politique monétaire concernant la stabilité des prix], et en évaluant les facteurs de risque pertinents, la Banque ajustera progressivement le niveau des taux d'intérêt en fonction de l'amélioration de la situation économique et du niveau des prix. »

La manière dont la Banque du Japon ajuste sa politique monétaire, compte tenu de ses prévisions d'inflation (hausse de 0 % sur l'exercice budgétaire 2007 à 0.4 % sur l'exercice 2008), dépend de ses perspectives économiques et des risques associés ainsi que de sa conception de la stabilité des prix. Le niveau exceptionnellement bas de sa fourchette d'inflation de 0 à 2 % prédispose la banque centrale à réagir promptement, ainsi que l'ont montré les deux relèvements du taux de l'argent au jour le jour qui ont eu lieu alors que l'inflation et la croissance nominale des salaires étaient encore négatives. Comme indiqué précédemment (encadré 2.1), les zones de référence incluant la valeur zéro sont rares en matière d'inflation, les autorités monétaires jugeant nécessaire de disposer d'une marge de sécurité pour garantir que les chocs sur la demande n'aboutissent pas à un mouvement de déflation. Ainsi, la Banque centrale européenne (BCE), qui s'était d'abord focalisée sur une plage de taux d'inflation de 0 à 2 %, a complété la définition de son objectif de stabilité des prix en mai 2003, en précisant qu'elle viserait à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 %. Cette modification soulignait l'engagement de la BCE à ménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation (BCE, 2003). La déflation pose en effet un certain nombre de problèmes⁴ : i) la banque centrale perd la capacité d'instaurer des taux d'intérêt réels négatifs, puisqu'un plancher de zéro s'applique aux taux d'intérêt nominaux, ce qui empêche la politique monétaire d'avoir une orientation suffisamment expansionniste à certains moments⁵; ii) les anticipations de baisse de prix peuvent se traduire par des reports de consommation et d'investissement, ce qui entrave la croissance de la production; et iii) les effets de redistribution négatifs de la déflation dans un scénario de déflation par la dette freinent l'activité. Si l'inflation peut également avoir un impact économique négatif, certains éléments montrent qu'un taux d'inflation positif modeste a pour effet bénéfique de permettre un ajustement fluide des prix relatifs (c'est ce que l'on appelle l'effet lubrifiant de l'inflation).

La marge de sécurité intégrée dans l'objectif d'inflation pour se prémunir contre la déflation devrait être d'autant plus grande que la flexibilité des salaires est modeste, que le système financier est affaibli, que le rythme de la croissance potentielle est médiocre, et que les possibilités de relance budgétaire sont limitées⁶. Or, si le Japon se caractérise par une forte flexibilité des salaires, son taux de croissance potentielle est bas comparé à ceux d'autres pays de l'OCDE (voir le chapitre 1), ce qui le rend plus vulnérable aux risques de récession et de déflation à la suite de chocs négatifs. En outre, les marges de manœuvre budgétaires, qui permettent à un pays de compenser plus facilement les effets des chocs négatifs sur la demande, sont extrêmement limitées au Japon, étant donné que son ratio dette publique/PIB est le plus élevé de la zone OCDE. Par ailleurs, la difficulté de mesurer précisément l'inflation rend problématique l'utilisation d'un plancher fixé à zéro⁷. On pense en effet que l'inflation est surévaluée par l'indice des prix à la consommation (IPC) dans un certain nombre de pays, en partie parce qu'il ne permet pas de prendre en compte de manière satisfaisante l'amélioration qualitative des biens et services. Par conséquent, un taux proche de zéro peut indiquer que le niveau des prix correctement mesuré s'inscrit en fait en recul (encadré 2.2). Enfin, certains éléments indiquent qu'un taux d'inflation

Encadré 2.2. **Quelle est l'ampleur du biais qui caractérise l'indice des prix à la consommation du Japon?**

Il est essentiel de disposer d'une mesure exacte de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour conduire une politique monétaire adaptée, en particulier au Japon, où la conception de la stabilité des prix de la banque centrale correspond à une inflation comprise entre 0 et 2 %. Un biais par excès dans la mesure de l'inflation peut donc déboucher sur une situation telle que le niveau effectif des prix diminue, alors que le taux d'inflation publié se situe toujours dans l'intervalle retenu comme définition de la stabilité des prix.

Au milieu des années 90, on estimait que l'IPC était entaché d'un biais par excès de 0.9 % au Japon, d'après des travaux de recherche effectués à la Banque du Japon (Shiratsuka, 2005 et 2006). Ce biais s'expliquait essentiellement par le fait que les nouveaux produits et les modifications qualitatives des produits existants n'étaient pas pleinement pris en compte, ainsi que par la sous-représentation des nouveaux points de vente au détail dans les enquêtes sur les prix. En outre, il a été établi que le « biais de substitution au niveau supérieur », lié au fait que les consommateurs substituent à des articles entrant dans la composition de l'IPC d'autres produits moins coûteux, représentait une erreur de 0.1 point de pourcentage. En prenant 2000 comme nouvelle année de référence, le ministère de l'Intérieur et des Communications (MIC) a également introduit la méthode hédonique, qui est désormais utilisée pour les ordinateurs individuels, les imprimantes et les appareils photographiques numériques, afin d'estimer le niveau des prix en tenant compte de l'évolution qualitative des produits. En outre, le MIC a augmenté le nombre de points de collecte de données en y incluant davantage de magasins de discount, et a commencé à prendre en compte de nouveaux articles sans attendre le changement d'année de référence de l'IPC, qui a lieu tous les cinq ans¹. En conséquence, le biais affectant l'IPC a sensiblement diminué, selon Shiratsuka (2005 et 2006).

En présentant son nouveau cadre de politique monétaire en mars 2006, la Banque du Japon a indiqué : « La stabilité des prix est, en théorie, une situation dans laquelle la variation de l'indice des prix sans biais de mesure est égale à zéro pour cent. Pour l'heure, il ne semble y avoir aucun biais significatif dans l'indice des prix à la consommation japonais » (Banque du Japon, 2006). Toutefois, la révision de l'IPC intervenue en août 2006, qui a notamment consisté à déplacer l'année de référence de 2000 à 2005, a entraîné une baisse de l'inflation mesurée par l'IPC de 0.5 point de pourcentage, la ramenant en territoire négatif. Cette révision a donc eu une incidence plus marquée que la baisse de 0.3 point de pourcentage de l'inflation qui avait été observée en 2001, lorsque l'année de référence de l'indice avait été déplacée de 1995 à 2000. La diminution de l'IPC d'août 2006 était essentiellement imputable aux modifications des coefficients de pondération, telles que le triplement de celui affecté aux tarifs des téléphones mobiles², à des améliorations qualitatives, et à l'intégration de nouveaux produits dans l'indice. La révision d'août 2006 a révélé que le taux d'inflation publié lorsque la banque centrale avait relevé son taux directeur en juillet 2006 était surévalué.

Le débat sur l'exactitude des statistiques de prix a également été relancé par Broda et Weinstein (2007a), qui ont comparé l'IPC des États-Unis et celui du Japon. Ils concluent dans leur étude que le biais par excès entachant l'IPC japonais est de 1.8 % par an, contre 1 % pour l'IPC des États-Unis. D'après leurs travaux, le biais affectant l'indice des prix à la consommation japonais s'explique par les éléments suivants :

- Les améliorations non prises en compte de la qualité de certains produits représentent 1.0 point de pourcentage de ce biais, dont 0.8 point résultant de l'ajustement en fonction de la qualité et 0.2 point imputable à l'utilisation limitée de la méthode hédonique au Japon.

Encadré 2.2. **Quelle est l'ampleur du biais qui caractérise l'indice des prix à la consommation du Japon ? (suite)**

- Le « biais de substitution au niveau supérieur » représente 0.2 point de pourcentage. Cela tient au fait que la formule de moyenne arithmétique utilisée au Japon ne tient pas compte du fait que les 584 articles entrant dans la composition de l'IPC japonais peuvent se substituer les uns aux autres lorsque les prix relatifs varient.
- Le « biais de substitution au niveau inférieur », lié au fait que les consommateurs changent de marque pour acquérir un même produit à moindre prix, représente 0.4 point de pourcentage. Les États-Unis le corrigent en constituant des échantillons aléatoires de prix – composés de dix relevés de prix environ par article dans chaque région géographique. Au Japon, en revanche, l'IPC repose sur un seul relevé de prix par article et par zone.
- Le biais de substitution des points de vente représente 0.2 point de pourcentage. Ce biais est dû à la croissance rapide des grandes surfaces commerciales, à l'extension de la surface de vente par établissement de commerce de détail, et à la réduction du prix unitaire des biens.

Ces conclusions ont néanmoins fait l'objet de diverses critiques. D'après des travaux réalisés au MIC (Sato, 2007), la méthode hédonique n'offre pas toujours de meilleurs résultats que d'autres, telles que la méthode du chevauchement, en termes d'ajustement en fonction de la qualité. S'agissant du biais de substitution au niveau supérieur, Sato montre que la formule de moyenne arithmétique utilisée au Japon donne des résultats quasiment identiques à ceux obtenus avec une moyenne géométrique. Par ailleurs, Shiratsuka (2007) a fait valoir que Broda et Weinstein négligeaient dans leur étude une différence structurelle entre le Japon et les États-Unis. Plus précisément, il estime que le biais de substitution au niveau inférieur est négligeable, parce que l'IPC japonais se fonde sur une méthode prévoyant « une spécification par article » pour le suivi des prix individuels, méthode qui est moins influencée par la différence dans les formules d'agrégation au niveau inférieur.

S'il est difficile d'apporter des réponses tranchées à ces questions statistiques d'ordre technique, il semble clair que l'IPC du Japon comme celui des États-Unis sont entachés de biais par excès. Pour déterminer l'ampleur de ce biais dans l'IPC japonais, il faudrait déterminer dans quelle mesure : i) l'utilisation limitée de la méthode hédonique au Japon pour mesurer l'ajustement en fonction de la qualité entraîne une surévaluation de l'IPC; ii) la formule de moyenne arithmétique employée au Japon permet d'appréhender le biais de substitution au niveau supérieur dans l'IPC ; et iii) la méthode actuellement employée au Japon limite effectivement le biais de substitution au niveau inférieur. La principale conclusion à tirer de ce qui précède est peut-être qu'il faut continuer d'améliorer la qualité des statistiques relatives à l'IPC, qui contribuent de manière cruciale à éclairer les décisions des autorités monétaires.

1. Pour un examen de l'évolution récente de la méthode de calcul de l'IPC japonais, voir Shimizu (2005). Le site Internet du MIC (www.stat.go.jp/english/data/cpi/1584.htm) fournit également des informations détaillées sur cette question.
2. La mise en place d'un nouveau plan de tarification pour les téléphones mobiles au début de 2007 a exercé une pression supplémentaire à la baisse sur l'IPC.

plus élevé se justifie dans les pays où l'ajustement du secteur réel de l'économie est limité, comme au Japon, par une forte protection de l'emploi (voir le chapitre 6) et par une faible mobilité de la main-d'œuvre (Brook *et al.*, 2002). En résumé, divers facteurs laissent à penser que le Japon a besoin d'une marge de sécurité relativement importante. Le Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon devrait donc revoir sa conception de la stabilité des prix, et réviser à la hausse la limite inférieure de sa fourchette d'inflation afin de disposer d'une marge de sécurité adéquate contre le risque de déflation, le plancher actuel fixé à zéro étant trop proche de la déflation pour fournir une assurance

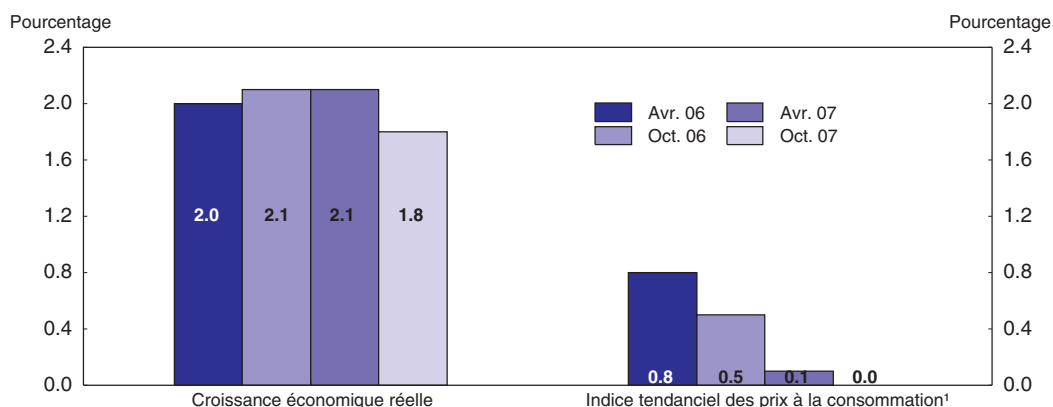
satisfaisante⁸. De ce point de vue, il pourrait être judicieux de modifier le mécanisme selon lequel est définie la conception de la stabilité des prix. Dans certains pays de l'OCDE, la fourchette d'inflation est fixée par le gouvernement (comme au Royaume-Uni et en Norvège) ou à l'issue de consultations entre le gouvernement et la banque centrale (comme au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Islande, en Hongrie et en Turquie), et non de manière indépendante par les autorités monétaires, comme c'est le cas dans la zone euro.


Malgré le bas niveau de la zone de référence définie pour l'inflation, la Banque du Japon devrait faire preuve de prudence en matière de hausse des taux d'intérêt, compte tenu de l'incertitude relative à la vigueur de l'expansion économique (voir le chapitre 1). Dans le numéro d'octobre 2007 d'*Outlook for Economic Activity and Prices*, la Banque centrale estime qu'un « cercle vertueux de croissance de la production, des revenus et des dépenses devrait rester en place ». Or, la baisse des salaires nominaux en 2007 met en péril ce cercle vertueux, en limitant les retombées des gains de production sur les dépenses et les revenus des ménages⁹.

Même si l'expansion de l'économie se poursuit comme prévu, il est très difficile de déterminer précisément quand prendra fin la déflation, qui se caractérise par une forte inertie¹⁰. Ainsi, la baisse annuelle de l'indice de base des prix à la consommation (tel que mesuré par l'OCDE, c'est-à-dire hors produits alimentaires et énergie) est demeurée entre 0.3 % et 0.9 % depuis 2000, malgré les fluctuations sensibles de l'activité dans la sphère réelle de l'économie. Cela laisse à penser que lorsque l'inflation est proche de zéro, elle est relativement insensible aux variations de l'activité économique¹¹. La difficulté de prévoir l'évolution de l'inflation transparaît dans la publication semestrielle de la Banque du Japon intitulée *Outlook for Economic Activity and Prices* [Perspectives d'évolution de l'activité économique et des prix]. Dans son numéro d'avril 2006, la prévision médiane des membres du Conseil de politique monétaire concernant l'inflation, mesurée par l'indice tendanciel des prix à la consommation, était de 0.8 % pour l'exercice budgétaire 2007 (graphique 2.2), laissant entrevoir la possibilité d'une intervention en amont de la part des autorités monétaires. De plus, cette prévision intégrait les anticipations du marché concernant la

Graphique 2.2. Prévisions des membres du Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon

Pourcentage de variation anticipé pour l'exercice budgétaire 2007



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277176801130>

1. Hors produits alimentaires frais uniquement.

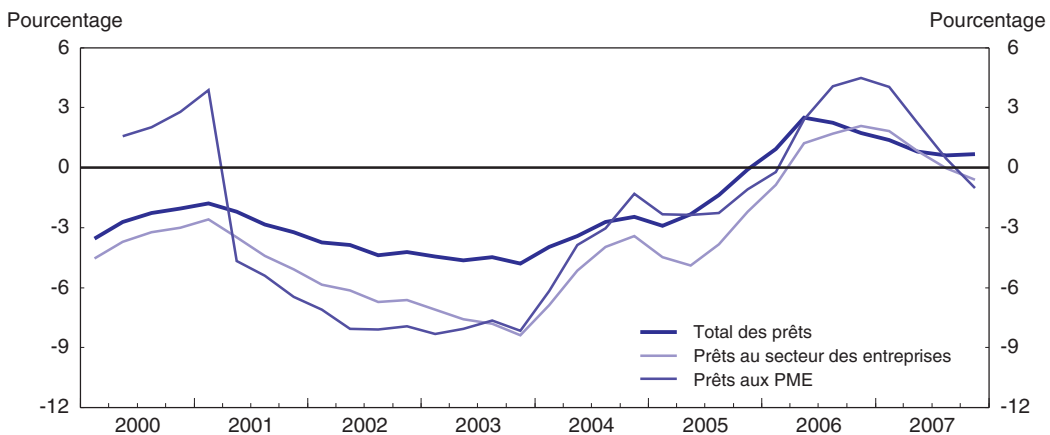
Source : OCDE, Banque du Japon.

future évolution du taux d'intérêt directeur à court terme, dont un relèvement de 0 % à 1.25 % en 2007 était escompté à l'époque. Toutefois, la prévision de la Banque du Japon concernant l'inflation s'est finalement révélée bien trop élevée, même sans la hausse présumée du taux directeur à court terme. Dans le numéro d'octobre 2007 d'*Outlook for Economic Activity and Prices*, la prévision concernant l'indice de base des prix à la consommation sur l'exercice budgétaire 2007 a été ramenée à 0 %. L'inflation s'est établie en deçà du niveau prévu par la Banque du Japon, alors même que ses perspectives de croissance du PIB se sont confirmées. Étant donné cette incertitude, la Banque du Japon ne devrait pas relever davantage le taux directeur à court terme jusqu'à ce que l'inflation soit fermement positive et que le risque d'une résurgence de la déflation devienne négligeable. Cette démarche s'accorde avec l'approche qu'elle a elle-même annoncée, qui consiste à ajuster « progressivement le niveau des taux d'intérêt en fonction de l'amélioration de la situation économique et du niveau des prix ».

Compte tenu du ralentissement de l'expansion économique, de l'incertitude qui prévaut quant aux perspectives de croissance et de la persistance de la déflation, la Banque du Japon devrait s'abstenir de relever encore les taux d'intérêt, ce qui risquerait de remettre en cause la croissance. L'effet à court terme d'une hausse des taux d'intérêt à court terme est illustré par l'augmentation de 50 points de base du taux de l'argent au jour le jour observée depuis juillet 2006, qui s'est accompagnée d'une élévation du taux de base bancaire à court terme de 1.4 % à 1.9 % (graphique 2.1)¹². Cette montée des taux d'intérêt a un effet négatif sur le secteur des sociétés non financières, dont les engagements financiers nets représentaient près de 50 % du PIB en 2005. Cet effet de freinage est maximal dans le secteur non manufacturier ainsi que parmi les petites et moyennes entreprises (PME), qui n'ont bénéficié que dans une mesure limitée de l'expansion en cours (graphique 1.6). De fait, malgré l'amélioration de la santé financière du secteur bancaire, la croissance du crédit bancaire est tombée d'un sommet de 2.5 % (en glissement annuel) au deuxième trimestre 2006 – juste avant la première hausse de taux d'intérêt de juillet 2006 – à 0.7 % au quatrième trimestre 2007 (graphique 2.3). En outre, les prêts bancaires au secteur des entreprises ont diminué de 0.6 % au quatrième trimestre 2007, tandis que les crédits aux PME, qui représentent près de la moitié de la totalité des prêts bancaires, ont

Graphique 2.3. La croissance du crédit bancaire ralentit

Pourcentage de variation en glissement annuel



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277253135102>

Source : Banque du Japon, *Loans and Discounts Outstanding by Sector*.

reculé de 1.0 %. En termes sectoriels, les crédits aux entreprises non manufacturières ont diminué, tandis que les prêts aux entreprises manufacturières sont restés constants, ce qui a accentué le caractère inégal de l'expansion économique (voir le chapitre 1).

Des estimations effectuées à l'aide du modèle macroéconomique du gouvernement japonais font également apparaître un effet négatif des hausses de taux d'intérêt, puisqu'elles indiquent qu'une augmentation de 100 points de base du taux à court terme réduirait le niveau de la production de 0.4 % la première année et de 0.8 % au bout de trois ans, en raison du reflux de l'investissement des entreprises et de l'investissement en logements (Masubuchi *et al.*, 2007). La production diminuerait malgré la hausse prévue de la consommation privée (de 0.2 % au bout de trois ans), liée au fait que le secteur des ménages est en position créditrice en termes nets et verrait donc ses revenus d'intérêts augmenter. On ignore toutefois dans quelle mesure les ménages consommeraient ce surcroît de revenu, celui-ci allant de pair avec un gonflement de la dette publique (voir ci-après). En outre, une hausse des taux d'intérêt renforcerait certes le revenu du secteur des ménages dans son ensemble, mais ces gains tendraient à être concentrés dans les ménages à hauts revenus. En 2007, le quintile de revenu supérieur représentait en effet 40 % des actifs financiers nets détenus par les ménages actifs. Or, l'impact d'un accroissement des revenus d'intérêts sur la consommation privée est atténué par le fait que la propension marginale à consommer du quintile supérieur de revenu est sensiblement plus faible que celle du quintile inférieur (elles s'établissaient respectivement à 67 % et 83 % en 2006).

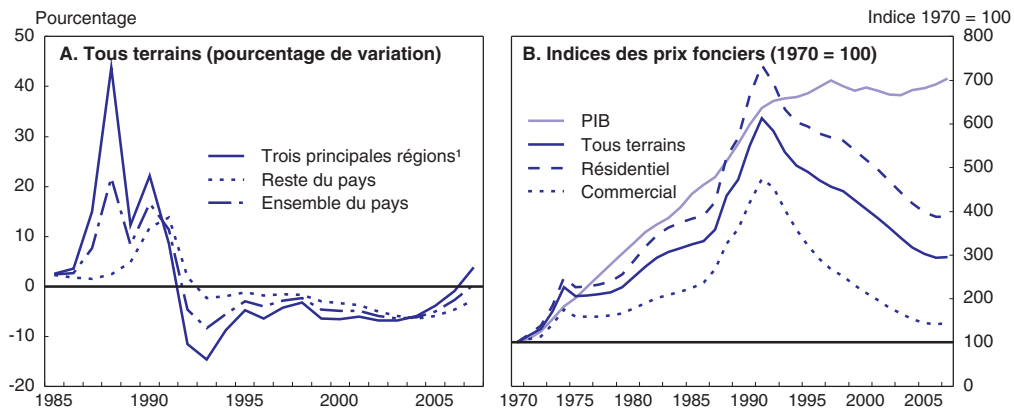
Le modèle macroéconomique du gouvernement japonais fournit un autre argument en faveur d'une approche prudente des hausses de taux d'intérêt. Toute augmentation des taux à court terme qui serait intégrée dans les taux à long terme aurait en effet une incidence négative sur la situation budgétaire, étant donné que la dette publique représente 180 % du PIB. Or, d'après les estimations effectuées à l'aide du modèle, une hausse de 100 points de base du taux d'intérêt à court terme entraînerait un accroissement du déficit budgétaire public de 0.4 point de PIB.


La politique monétaire à la lumière des risques à long terme

Dans son numéro d'octobre 2007 d'*Outlook for Economic Activity and Prices*, la Banque du Japon souligne également le risque qu'une période prolongée de faibles taux d'intérêt ne débouche sur des distorsions, les entreprises et les établissements financiers surinvestissant dans certains domaines¹³. Néanmoins, la période prolongée de bas taux d'intérêt observée au Japon se justifie par sa situation économique. En fait, le taux d'intérêt estimé par l'OCDE à l'aide d'une règle de Taylor a été négatif entre 1998 et 2006¹⁴. Même à la fin de 2007, le taux d'intérêt calculé à l'aide de la règle de Taylor s'établissait à 0.4 %, soit légèrement en deçà du niveau de 0.5 % du taux de l'argent au jour le jour fixé par la Banque du Japon.

Un motif de préoccupation essentiel de la Banque du Japon semble résider dans l'effet éventuel des bas taux d'intérêt sur les prix des actifs, notamment immobiliers, compte tenu de l'ajustement difficile qui avait suivi l'éclatement de la bulle des prix fonciers au début des années 90 (graphique 2.4). Ce risque semble toutefois surestimé pour le moment. Après quinze années consécutives de baisse, le prix moyen des terrains à l'échelle nationale a augmenté de 0.4 % en 2007, reflétant la hausse des prix des terrains résidentiels (0.1 %) et commerciaux (2.3 %) pendant cette même année. De plus, il existe un contraste

Graphique 2.4. Prix des terrains au Japon



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277310344620>

1. Il s'agit des régions de Tokyo (qui regroupe les préfectures de Tokyo, de Kanagawa, de Saitama et d'Ibaraki), d'Osaka (qui comprend les préfectures d'Osaka, de Hyogo, de Kyoto et de Nara) et de Nagoya (qui réunit les préfectures d'Aichi et de Mie).

Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports.

marqué entre les trois grandes régions métropolitaines (Tokyo, Osaka et Nagoya), où les prix ont monté, et le reste du pays, où ils continuent à diminuer tant pour les terrains résidentiels que pour les terrains commerciaux, ce qui tient en partie au caractère inégal de l'expansion économique actuelle (partie A du graphique).

La plus forte hausse des prix fonciers observée en 2007 a été celle des terrains commerciaux à Tokyo, dont le prix a augmenté de 9,4 %, ce qui a suscité des craintes de formation d'une nouvelle bulle. Toutefois, même après cette hausse, le prix des terrains commerciaux dans la capitale reste inférieur de 78 % au sommet qu'il avait atteint en 1991. Dans une perspective à long terme, il semble donc qu'il existe encore des marges de progression considérables des prix fonciers. Alors que le PIB nominal a été multiplié par sept depuis 1970, les prix des terrains ont simplement triplé au cours de la même période (graphique 2.4, partie B). Cet écart est particulièrement important pour les terrains commerciaux, dont le prix n'a augmenté que de 44 % depuis 1970. Néanmoins, les perspectives de progression des prix fonciers sont modestes, ce qui laisse à penser qu'il n'y a pas urgence à « normaliser » le taux directeur, qui est inférieur à 1 % depuis 1995. D'après une enquête trimestrielle de la Banque du Japon, la proportion de répondants qui s'attendent à une hausse future des prix fonciers est tombée de 46 % en décembre 2006 à 33 % en décembre 2007, tandis que la proportion de ceux qui anticipent une baisse est passée de 17 % à 21 % au cours de la même période¹⁵. Qui plus est, le montant de l'encours des prêts accordés aux entreprises du secteur immobilier est resté constant aux alentours de 65 000 à 70 000 milliards de yens depuis 2004, soit nettement en deçà du sommet de près de 100 000 milliards de yens qu'il avait atteint au milieu des années 90¹⁶. En résumé, la stabilisation des prix fonciers est un signe positif de reprise économique, tandis qu'on ne relève guère de signes avant-coureurs de la formation d'une bulle. De manière générale, les prix des actifs ne devraient constituer un objectif de la politique monétaire que dans la limite de leurs répercussions sur la hausse des prix à la production et à la consommation.

Conclusion

La priorité des autorités monétaires devrait être de mettre un terme définitif à la déflation, dans un contexte de ralentissement de la croissance en 2007 et de baisse persistante de l'IPC. Compte tenu de la fragilité du secteur non manufacturier et du recul du crédit bancaire consécutif aux hausses d'intérêt de 2006 et 2007, la Banque du Japon devrait faire preuve de prudence quant à la possibilité de durcir encore sa politique monétaire. En attendant que l'inflation devienne nettement supérieure à zéro pour relever encore les taux d'intérêt, elle contribuerait à soutenir l'expansion économique. Il existe certes un léger risque que le maintien de bas taux d'intérêt pendant une période prolongée permette à l'inflation de franchir la limite supérieure de la fourchette de 0 à 2 % correspondant à la définition de la stabilité des prix de la Banque centrale, mais un relèvement trop rapide et prématuré des taux d'intérêt mettrait en péril la croissance économique. Or, il serait clairement plus coûteux pour le Japon de mettre fin à la reprise avant que la déflation n'ait été vaincue, que de laisser temporairement le taux d'inflation dépasser le niveau souhaité. En outre, les hausses des taux d'intérêt à court terme peuvent s'accompagner d'une montée des rendements des obligations à long terme, qui sont restés exceptionnellement bas. Une hausse significative des taux à long terme intervenant avant qu'il ne soit mis un terme définitif à la déflation, avec notamment une augmentation de l'indice implicite des prix du PIB, serait problématique à plusieurs égards. *Premièrement*, des coûts d'emprunt à long terme plus élevés freineraient l'activité économique. *Deuxièmement*, cela aggraverait la situation budgétaire, compte tenu du niveau élevé de la dette publique. Enfin, améliorer le cadre de politique monétaire favoriserait la prise de décisions politiques judicieuses. Il conviendrait notamment de revoir la conception du Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon en matière de stabilité des prix, en relevant au-dessus de zéro la limite inférieure de la fourchette d'inflation, afin de disposer d'une marge de sécurité adéquate contre le risque d'une résurgence de la déflation. En revanche, le projet de réexamen annuel de la fourchette d'inflation va à l'encontre de son rôle d'orientation des anticipations inflationnistes à moyen et long terme. Une définition arrêtée de la stabilité des prix renforcerait au contraire la transparence de la politique monétaire.

Encadré 2.3. **Résumé des recommandations relatives à la politique monétaire**

- Les autorités monétaires devraient faire preuve de prudence en matière de hausse des taux d'intérêt à court terme, compte tenu des pressions déflationnistes persistantes, liées notamment à la baisse des salaires et des coûts unitaires de main-d'œuvre.
- Il faudrait tenir compte des progrès accomplis en matière d'assainissement des finances publiques dans la définition de la politique monétaire.
- La banque centrale devrait revoir sa conception de la stabilité des prix en excluant la valeur zéro de sa fourchette d'inflation, afin de disposer d'une marge de sécurité suffisante pour éviter une résurgence de la déflation.
- Une fois que la banque centrale aura fixé à un niveau approprié sa définition de la stabilité des prix, il conviendrait d'éviter de modifier fréquemment la fourchette correspondante, afin qu'elle permette d'orienter utilement les anticipations inflationnistes à moyen et long terme.

Notes

1. Le taux d'inflation anticipé est calculé par la différence entre le rendement des obligations d'État à dix ans et celui d'obligations indexées.
2. De fait, une majoration de l'impôt sur la consommation comprise entre 11 % et 17 % pourrait être nécessaire, selon une note d'orientation du 17 octobre 2007 du Conseil de la politique économique et budgétaire (2007) de l'Office du Cabinet, qui est analysée au chapitre 3.
3. Ce point de vue est cependant moins optimiste que celui exposé dans l'édition d'avril 2007 d'*Outlook for Economic Activity and Prices*, où il était considéré que les coûts unitaires de main-d'œuvre allaient « probablement cesser de diminuer et commencer à augmenter modestement ».
4. Voir Brook *et al.* (2002) pour une analyse des risques liés à la déflation.
5. Cela avait constitué un sérieux problème pour le Japon au cours de la récession de 2001. Alors que le PIB réel avait diminué de 2.9 % en rythme annuel entre le premier et le dernier trimestre 2001, le taux d'intérêt réel à court terme s'était établi en moyenne à près de 2 %, malgré le fait que le taux directeur à court terme était fixé à zéro en termes nominaux. Les taux d'intérêt réels ont été négatifs pendant environ un tiers de la période 1945-1990 aux États-Unis.
6. Ce raisonnement est présenté en détail dans un article de Toshiro Muto (2006), vice-gouverneur de la Banque du Japon.
7. Dans sa décision de mai 2003 concernant la définition de son objectif de stabilité des prix, la BCE avait reconnu le risque d'un biais de mesure dans l'évaluation de l'IPC (BCE, 2003).
8. La Banque du Japon a en fait reconnu la validité de cet argument en présentant son nouveau cadre de politique monétaire en mars 2006 : « 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 conception de la stabilité des prix retenue pour la conduite de la politique monétaire. » En outre, d'après les conclusions d'une récente étude publiée par la Banque du Japon, « le taux d'inflation d'équilibre qui minimise les pertes sociales est généralement compris entre 0.5 % et 2 % » (Fuchi *et al.*, 2007).
9. Au cours de la conférence de presse qui a suivi la publication du numéro d'octobre d'*Outlook for Economic Activity and Prices*, le gouverneur de la Banque du Japon a déclaré que les risques immédiats orientés à la baisse étaient considérables.
10. Le numéro d'octobre 2007 d'*Outlook for Economic Activity and Prices* de la Banque du Japon reflète cette incertitude, puisqu'on peut y lire : « Il est également possible que les prix ne continuent pas à augmenter malgré l'amélioration de la situation économique. »
11. En d'autres termes, une courbe de Phillips utilisée pour illustrer la relation inverse entre inflation et écart de production est relativement plate pour les taux d'inflation proches de zéro. Selon une étude, dans le cas du Japon, cette courbe de Phillips devient plate lorsque le taux d'inflation – d'un trimestre à l'autre, en valeur non annualisée – tombe en deçà de ½ pour cent (Mourougane et Ibaragi, 2004).
12. Les données de la Banque du Japon montrent que les banques ont pu répercuter la hausse du taux de l'argent au jour le jour sur leurs taux débiteurs. Ainsi, le taux appliqué aux nouveaux crédits à court terme a enregistré une augmentation de 49 points de base entre le deuxième trimestre 2006 et le troisième trimestre 2007, similaire au relèvement de 50 points de base du taux de l'argent au jour le jour de la banque centrale. Le taux appliqué à l'encours de crédits à court terme a augmenté de 41 points de base au cours de la même période. La montée du taux appliqué à l'encours de prêts à long terme a été plus lente, puisqu'il n'a cru que de 24 points de base.
13. On peut ainsi lire page 6 du numéro d'octobre 2007 : « Si, par exemple, l'idée que les taux d'intérêt resteront bas pendant longtemps s'ancre dans les esprits indépendamment de l'évolution de l'activité économique et des prix, il existe un risque à moyen ou long terme d'amplification des fluctuations et de répartition inefficace des ressources, les entreprises et les établissements financiers contractant des engagements excessifs. » Au cours de la conférence de presse consécutive à la publication du numéro d'octobre 2007, le gouverneur de la Banque du Japon avait en outre déclaré : « [Nous] ne devons pas sous-estimer les risques liés à un maintien excessivement prolongé des taux d'intérêt à un bas niveau, notamment les risques d'une répartition faussée des actifs et d'amples fluctuations de l'activité économique. »
14. Le taux calculé au moyen de la règle de Taylor est fonction d'un taux d'intérêt réel (à court terme) d'équilibre, de l'objectif implicite d'inflation, de l'écart de production moyen, et de l'écart entre l'inflation effective et l'objectif implicite d'inflation. Un même poids est accordé à l'écart d'inflation et à l'écart de production. Dans le cas du Japon, l'objectif de stabilité des prix est une

inflation de 1.0 % (soit le point médian de la fourchette de 0 à 2 % correspondant à la conception de la stabilité des prix de la banque centrale), et le taux d'intérêt réel d'équilibre est fixé à 1.2 %.

15. Données de l'enquête générale *Opinion Survey on the General Public's Views and Behaviour*. En conséquence, l'indice de diffusion (proportion des répondants qui s'attendent à une hausse des prix des terrains moins la proportion de ceux qui s'attendent à une baisse) est tombé de 29 en décembre 2006 à 12 en décembre 2007.
16. Un autre facteur laissant à penser que l'apparition d'une bulle des prix immobiliers n'est pas imminente réside dans la situation financière des sociétés immobilières, qui ont vu le rapport entre leurs dettes portant intérêt et leurs actifs tomber de plus de 80 % en 1990 à moins de 60 % (Banque du Japon, 2007a).

Bibliographie

- Banque du Japon (2006), *The Bank's Thinking on Price Stability*, 10 mars 2006, www.boj.or.jp/en/type/release/zuiji_new/data/mpo0603a1.pdf.
- Banque du Japon (2007a), *Financial System Report*, mars, Tokyo.
- Banque du Japon (2007b), *Outlook for Economic Activity and Prices*, octobre, Tokyo.
- BCE (Banque centrale européenne) (2003), « La stratégie de politique monétaire de la BCE », Communiqué de presse, 8 mai, www.ecb.int/press/pr/date/2003/html/pr030508_2.fr.html.
- Broda, Christian et David E. Weinstein (2007b), « Price Indexes and Deviations from the Law of One Price », University of Chicago Graduate School of Business, document non publié.
- Broda, Christian et David Weinstein (2007a), « Defining Price Stability in Japan: A View from America », NBER Working Paper n° 13255, juillet.
- Brook, Anne-Marie, Ozer Karagedikli et Dean Scrimgeour (2002), « An optimal inflation target for New Zealand: lessons from the literature », *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, volume 65, n° 3, septembre.
- Conseil de la politique économique et budgétaire (2007), *Promotion de la réforme intégrée de la sécurité sociale et de la fiscalité – pour un système de sécurité sociale et un système fiscal sûrs et viables au XXI^e siècle*, document soumis par des membres experts, 17 octobre 2007, Tokyo (en japonais).
- FMI (Fonds monétaire international) (2003), « Deflation: Determinants, Risks, and Policy Options – Findings of an Interdepartmental Task Force », Washington.
- Fuchi, Hitoshi, Nobuyuki Oda et Hiroshi Ugai (2007), « The Costs and Benefits of Inflation: Évaluation for Japan's Economy », Bank of Japan Working Paper Series, n° 07-E-10, mai, Banque du Japon.
- Ito, Takatoshi et Tomoto Hayashi (2006), *Ciblage de l'inflation et politique monétaire*, Toyo Keizai Shinposha, Tokyo (en japonais).
- Masubuchi, Katsuhiko et al. (2007), « The ESRI Short-Run Macroeconometric Model of the Japanese Economy (2006 version) – Basic Structure, Multipliers, and Economic Policy Analyses », ESRI Discussion Paper Series n° 173, Institut de recherche économique et sociale, Office du Cabinet, Tokyo.
- Mourougane, Annabelle et Hideyuki Ibaragi (2004), « Is there a change in the trade-off between output and inflation at low or stable inflation rates? Some evidence in the case of Japan », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 379, OCDE, Paris.
- Muto, Toshiro (2006), « Price Stability and Central Banks' Responsibility », *Bank of Japan Quarterly Bulletin*, février 2006.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- Sato, Masaaki (2007) « Comments on Dr. Weinstein's Paper », ministère de l'Intérieur et des Communications, document non publié.
- Shimizu, Makoto (2005), « Recent Methodological Developments in the CPI in Japan, » document soumis à la conférence de l'OCDE sur le thème « Inflation Measures: Too High – Too Low – Internationally Comparable? » Paris, 21-22 juin 2005.
- Shiratsuka, Shigenori (1999), « Measurement Errors in the Japanese Consumer Price Index », *Monetary and Economic Studies*, vol. 17, n° 3, décembre.

Shiratsuka, Shigenori (2005), « Erreur de mesure de l'indice des prix à la consommation du Japon : que savons-nous du biais par excès ? », *Bank of Japan Review*, novembre, Tokyo (en japonais).

Shiratsuka, Shigenori (2006), « Measurement Errors in the Japanese CPI », *IFC Bulletin*, n° 24, Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics, Washington, DC.

Shiratsuka, Shigenori (2007), « Comments on Dr Weinstein's Paper », *Monetary and Economic Studies*, vol. 25, n° S-1, Bank of Japan.

Chapitre 3

Progresser dans la voie de l'assainissement budgétaire en maîtrisant les dépenses publiques

Étant donné que la dette brute atteint 180 % du PIB, il est de plus en plus urgent de prendre de nouvelles mesures pour réduire le lourd déficit budgétaire. Une amélioration du solde budgétaire primaire comprise entre 4 % et 5 % du PIB s'impose simplement pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, première étape vers l'objectif du gouvernement qui est d'abaisser ce ratio dans les années 2010. La première priorité est de comprimer davantage les dépenses publiques, qui ont baissé de 2½ points de PIB ces cinq dernières années, en concentrant les coupes sur l'investissement public et la masse salariale des administrations publiques. La réduction des dépenses devrait s'accompagner de réformes destinées à améliorer l'efficacité du secteur public. De plus, l'assainissement budgétaire exige des initiatives pour freiner la hausse des dépenses sociales, dans le contexte d'un vieillissement rapide de la population. Cependant, la compression des dépenses ne suffisant pas à elle seule pour atteindre les objectifs budgétaires du Japon, il est indispensable de dégager des recettes supplémentaires.

Le Japon a réduit considérablement son déficit budgétaire depuis le début de l'expansion économique en 2002, malgré la croissance médiocre du PIB nominal dans le contexte d'une déflation persistante. La compression des dépenses et l'augmentation des recettes ont l'une et l'autre abaissé le déficit budgétaire d'environ 2 % de PIB ces cinq dernières années. Néanmoins, il reste beaucoup à faire pour instaurer la viabilité budgétaire au Japon. De fait, l'administration centrale finance un tiers de ses dépenses par l'emprunt, d'où un gonflement de la dette publique en proportion du PIB, qui atteint déjà un niveau sans précédent parmi les pays de l'OCDE. Le gouvernement est résolu à freiner la croissance des dépenses pour atteindre son objectif d'un excédent du budget primaire combiné de l'administration centrale et des collectivités locales à l'horizon 2011. Cependant, il est de plus en plus difficile de pratiquer d'importantes coupes dans les principaux postes de dépenses que sont la sécurité sociale, l'investissement public et la masse salariale de l'État. Ce chapitre examine les progrès de l'assainissement des finances publiques, analyse les objectifs budgétaires à moyen terme du gouvernement et évalue les principaux enjeux en termes de dépenses. Des recommandations d'action sont présentées dans l'encadré 3.2.

Quelle est l'ampleur des progrès réalisés par le Japon en vue de résoudre son problème budgétaire?

Le déficit budgétaire est revenu de 8.2 % du PIB en 2002 à 4 % en 2007, abstraction faite des facteurs exceptionnels (tableau 3.1). Ce redressement a résulté pour 1.8 % d'une augmentation des recettes (partie B), due principalement à la vigueur des rentrées d'impôts sur les sociétés, elle-même découlant du niveau record des bénéfices des entreprises et de la contraction des reports de pertes à la faveur d'une expansion économique continue. La suppression de l'allègement temporaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques instauré en 1999 a eu aussi un effet stimulant sur les recettes. Les coupes dans les dépenses, à raison de 2.4 % du PIB, ont touché surtout l'investissement public et se sont accompagnées d'une baisse sensible de la masse salariale publique. Mais ces réductions ont été partiellement neutralisées par une hausse de 1 % de PIB des dépenses sociales liée au vieillissement de la population. Les mesures de politique budgétaire ont représenté environ les trois quarts de la baisse du déficit depuis 2002, le reste s'expliquant par des facteurs conjoncturels¹.

En dépit de la montée de l'endettement, les paiements d'intérêts nets de l'État ont baissé d'environ ½ pour cent de PIB entre 2002 et 2007, grâce à la détente des taux d'intérêt². De fait, le taux d'intérêt effectif acquitté sur la dette nette de l'État est revenu de 5.5 % en moyenne dans les années 90 à moins de 2 % au cours de l'expansion actuelle. Il est resté à un bas niveau sous l'effet d'un certain nombre de facteurs exceptionnels, notamment la politique d'assouplissement quantitatif pratiquée par la Banque du Japon entre 2001 et 2006, la persistance des anticipations déflationnistes et l'aversion pour le risque des investisseurs et des banques (*Étude économique de l'OCDE sur le Japon, 2006*).

Tableau 3.1. **Évolution de la situation budgétaire au Japon entre 2002 et 2007**

A. Situation budgétaire (% du PIB)							
	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	2007 ¹	Variation 2002-07 ²
A. Total							
Capacité de financement	-8.0	-7.9	-6.2	-6.4	-2.9	-3.4	4.6
Solde primaire	-6.6	-6.6	-5.0	-5.6	-2.1	-2.5	4.1
Capacité de financement corrigée des fluctuations conjoncturelles	-7.0	-6.9	-5.6	-6.0	-2.8	-3.5	3.6
Solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles	-5.7	-5.6	-4.4	-5.2	-2.0	-2.6	3.1
B. Hors facteurs exceptionnels							
Capacité de financement	-8.2	-8.3	-7.3	-5.6	-4.9	-4.0	4.1
Solde primaire	-6.8	-6.9	-6.2	-4.8	-4.1	-3.2	3.6
Capacité de financement corrigée des fluctuations conjoncturelles	-7.2	-7.2	-6.7	-5.2	-4.8	-4.1	3.1
Solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles	-5.8	-5.9	-5.6	-4.4	-4.0	-3.2	2.6
Facteurs exceptionnels ³	0.1	0.4	1.2	-0.8	2.0	0.6	
C. Niveau des dépenses et des recettes							
Dépenses des administrations publiques	38.8	38.4	37.0	38.2	36.6	36.5	-2.4
Recettes des administrations publiques	30.6	30.2	29.7	32.5	31.7	32.4	1.8

B. Contribution à la variation du solde budgétaire par poste (années civiles)

	En % du PIB		Variation 2002-07 ²
	2002	2007 ¹	
Postes de recettes			
Impôts directs sur les ménages	5.2	5.6	0.4
Impôts directs sur les entreprises	2.9	4.0	1.2
Cotisations de sécurité sociale reçues par l'État	10.5	10.9	0.4
Impôts indirects	8.4	8.4	-0.1
Intérêts perçus	1.6	1.7	0.0
Autres	2.0	1.9	-0.2
Recettes totales	30.6	32.4	1.8
Postes de dépenses			
Dépenses publiques au titre des salaires	6.7	6.1	-0.7
Dépenses publiques au titre des prestations sociales ⁴	3.7	4.2	0.5
Autres dépenses publiques de consommation	7.5	7.6	0.1
Prestations de sécurité sociale versées par l'État	11.1	11.6	0.6
Formation de capital fixe publique	4.8	3.2	-1.6
Paiements d'intérêts	3.0	2.5	-0.5
Autres dépenses ⁵	2.0	1.2	-0.7
Dépenses totales	38.8	36.5	-2.4
Solde budgétaire	-8.2	-4.0	4.1
Solde budgétaire primaire ⁶	-6.8	-3.2	3.6

1. Estimations de l'OCDE.

2. Différence en points de pourcentage.

3. Les principaux facteurs exceptionnels sont le transfert à l'État de la composante de base des fonds de pension d'entreprise, la prise en charge du passif des sociétés autoroutières par l'« Expressway Holding and Debt Repayment Agency », nouvel organisme chargé de restructurer la dette du secteur, et le transfert à l'administration centrale des fonds de réserve du Compte spécial du fonds de prêts budgétaires.

4. Principalement les soins de santé et la prise en charge de longue durée.

5. Subventions, autres paiements courants, paiements au titre des transferts en capital et consommation de capital fixe.

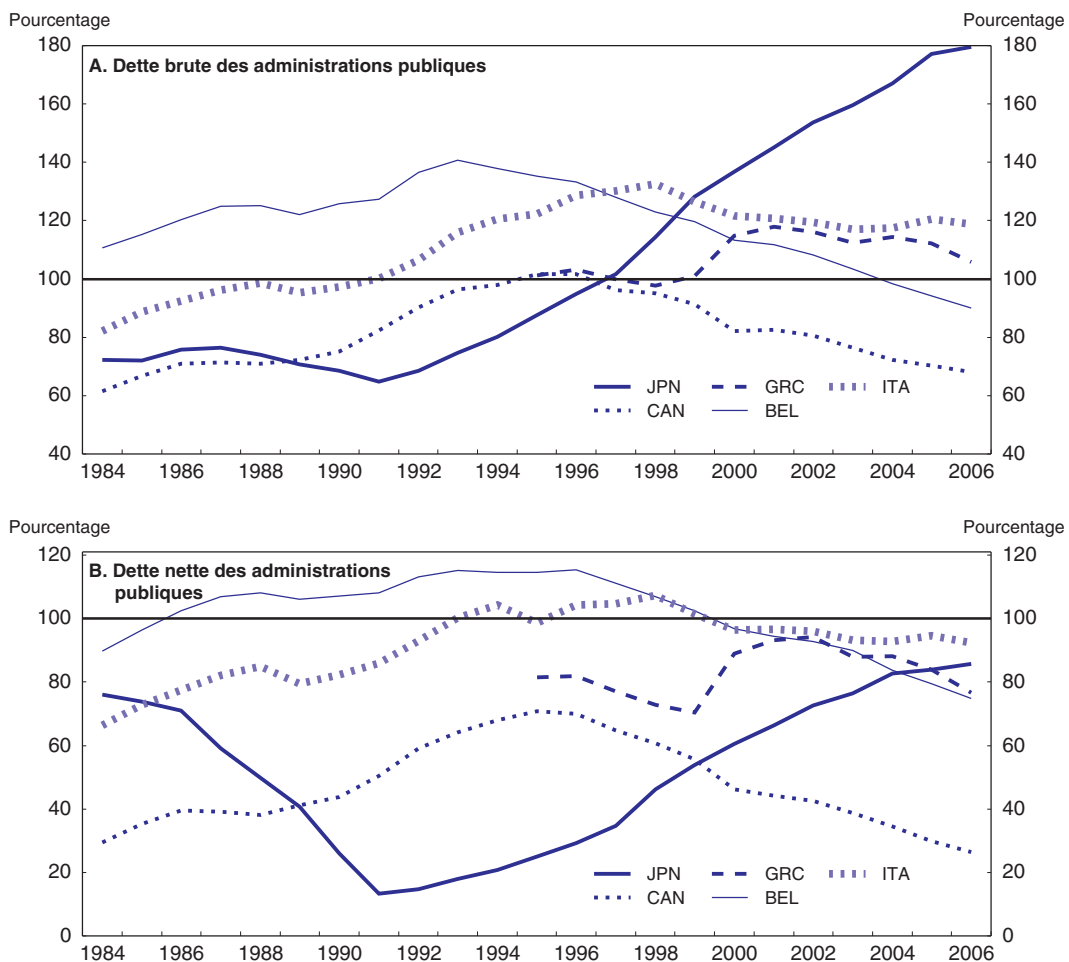
6. Hors paiements d'intérêts nets.

Source : Office du Cabinet, et OCDE, base de données du n° 82 des Perspectives économiques, OCDE, Paris.

Bien que le déficit s'inscrive sur une trajectoire de baisse régulière, la dette publique continue de croître. Sur une base brute, elle a augmenté à un rythme annuel de 7 % depuis 1991, pour passer de 65 % du PIB à près de 180 % en 2007, soit le niveau le plus élevé de la zone OCDE (graphique 3.1). En termes nets, elle a augmenté à un taux de 13 % au cours de la même période³. La décomposition des variations du ratio dette nette/PIB (graphique 3.2) montre que le déficit budgétaire primaire est la principale cause de cette montée de l'endettement. S'ajoutant à 15 années consécutives de déficits, la croissance médiocre du PIB nominal a fait qu'il est difficile de stabiliser la tendance à la hausse du ratio d'endettement public : il faudrait pour cela que le PIB nominal augmente au moins aussi vite que l'encours de la dette publique. Or, du fait de la déflation, il n'atteint même pas 1 % en taux annuel depuis 1991. Un facteur positif pour la stabilisation de la dette a été, on l'a vu, le recul des paiements d'intérêts, à la faveur d'une détente des taux d'intérêt. Le défi qui se pose au Japon est de résoudre le problème du déficit budgétaire avant que la période de faible taux d'intérêt ne prenne fin et que l'accroissement des paiements d'intérêts sur la dette accumulée n'entraîne une nouvelle dégradation de la situation budgétaire.

Graphique 3.1. **Pays de l'OCDE à ratio d'endettement public élevé**

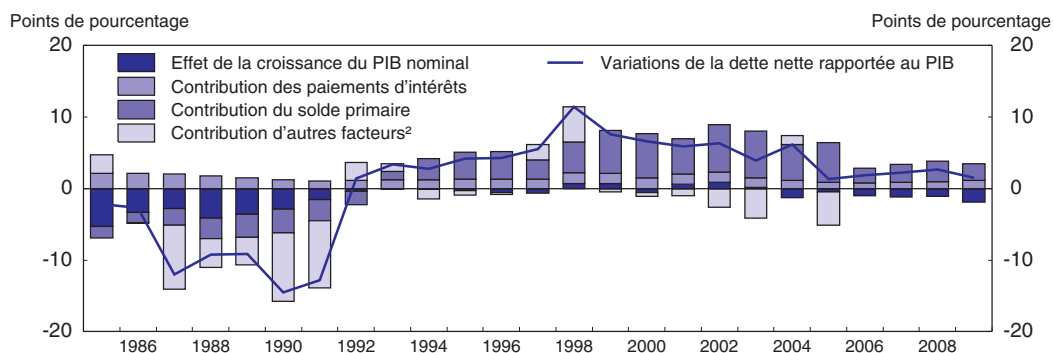

En % du PIB¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277327363337>

1. Les cinq pays mentionnés ont enregistré les ratios d'endettement brut les plus élevés de la zone OCDE en 2000.

Source : Base de données du n° 82 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Graphique 3.2. **Décomposition de la dynamique de la dette**Variation de la dette nette de l'État en pourcentage du PIB¹StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277421518443>

1. La formule est la suivante : $(B_0/Y_0) - (B_{-1}/Y_{-1}) = (B_{-1}/Y_0) * (i - g) + PB_0/Y_0 + e$, où B, Y, I, g, PB et e représentent respectivement la dette nette, le PIB nominal, le taux d'intérêt effectif, le taux de croissance du PIB, le solde primaire et d'autres facteurs.
2. Parmi les autres facteurs, qui sont obtenus par différence, figurent les variations des prix des actifs. Sont également pris en compte le revenu net des ventes d'actifs, les dividendes des participations détenues par l'État, et l'acquisition d'actifs et de passifs d'institutions non gouvernementales qui ne sont pas comptabilisés dans les statistiques de flux.

Source : Base de données du n° 82 des Perspectives économiques de l'OCDE, OCDE, Paris.

Le plan budgétaire à moyen terme du gouvernement

Le cadre d'action *Orientation et stratégie* annoncé en janvier 2007 a établi trois objectifs budgétaires⁴ : i) contenir l'expansion du secteur public; ii) dégager un excédent primaire sur les budgets combinés de l'administration centrale et des collectivités locales à l'horizon 2011⁵; et iii) stabiliser le ratio dette publique/PIB puis le réduire au milieu des années 2010. En vue de réaliser l'objectif pour l'exercice 2011, les autorités prévoient un assainissement budgétaire de l'ordre de ½ pour cent de PIB par an, soit le taux atteint entre l'exercice 2001 et l'exercice 2006. La *Prévision de référence* contient une description quantitative des modalités de réalisation des objectifs du programme *Orientation et stratégie* (tableau 3.2). Selon les estimations présentées dans la version la plus récente (janvier 2008), le déficit budgétaire primaire combiné de l'administration centrale et des collectivités locales est revenu de 2.9 % du PIB au cours de l'exercice 2005 à 0.7 % en 2007⁶. Il devrait tomber à zéro en 2011 sans aucune augmentation d'impôt, selon le « scénario de croissance » présenté au tableau 3.2, qui présume que les réductions de dépenses inscrites dans le plan d'assainissement budgétaire de 2006 sont mises en œuvre.

En outre, les autorités ont adopté un plan en vue d'assainir le budget de la sécurité sociale, qui représente environ 40 % des dépenses totales des administrations publiques. *Premièrement*, l'État portera sa contribution à la pension de base d'un tiers à l'heure actuelle à la moitié d'ici à l'exercice 2009, pour un coût de l'ordre de 2 300 milliards de yens (0.4 % du PIB). *Deuxièmement*, le relèvement du taux de cotisation retraite de 14.6 % en 2007 à 16.1 % en 2011 produira ½ pour cent de PIB de recettes supplémentaires pour le système de sécurité sociale. Ces recettes supplémentaires devraient améliorer de ½ pour cent de PIB le solde du compte de sécurité sociale, qui passerait d'un déficit de ¼ pour cent de PIB en 2007 à un excédent d'ampleur comparable en 2011 (graphique 3.3)⁷. Bien que le plan à moyen terme du gouvernement ne couvre pas explicitement le système de sécurité sociale, celui-ci devrait être examiné en même temps que les soldes de l'administration centrale et des collectivités locales, car c'est le solde des administrations publiques qui détermine

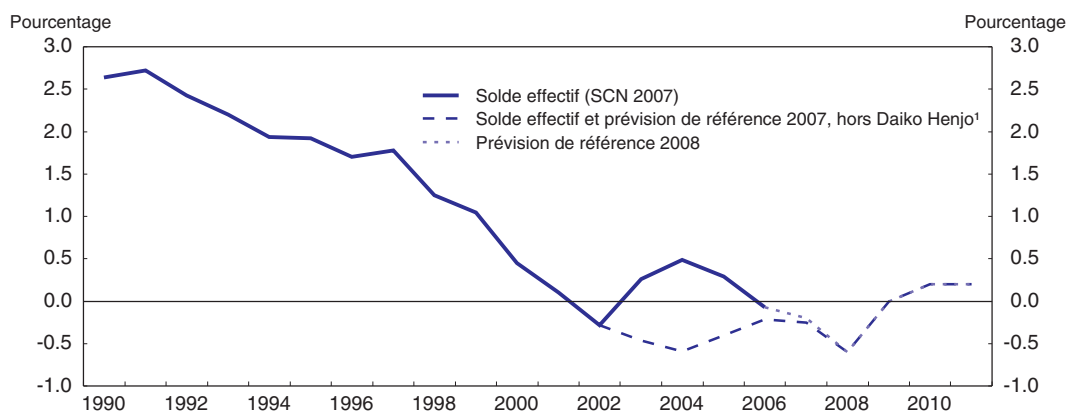
Tableau 3.2. **Évolution du plan à moyen terme du gouvernement¹**


Année budgétaire	Année du plan	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. Indicateurs macroéconomiques (% de variation par rapport à l'année précédente)								
PIB réel	2006	2.7	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7
	2007	2.4	1.9	2.0	2.1	2.2	2.4	2.5
	2008	2.4	2.3	1.3	2.0	2.3	2.5	2.6
PIB nominal	2006	1.6	2.0	2.5	2.9	3.1	3.1	3.2
	2007	1.0	1.5	2.2	2.8	3.3	3.7	3.9
	2008	1.1	1.6	0.8	2.1	2.5	2.9	3.3
Déflateur du PIB	2006	-1.1	0.1	0.7	1.1	1.3	1.4	1.5
	2007	-1.3	-0.4	0.2	0.7	1.1	1.3	1.3
	2008	-1.3	-0.7	-0.5	0.1	0.2	0.4	0.7
IPC	2006	0.1	0.5	1.1	1.6	1.9	2.1	2.2
	2007	-0.1	0.3	0.5	1.2	1.7	1.9	1.9
	2008	-0.1	0.2	0.2	0.3	0.6	1.0	1.4
Taux d'intérêt à long terme nominal (%)	2006	1.4	1.7	2.4	2.9	3.3	3.7	3.9
	2007	1.4	1.8	2.1	2.6	3.3	3.7	4.0
	2008	1.4	1.7	1.6	1.7	2.1	2.4	2.9
B. Indicateurs budgétaires (en % du PIB)								
Solde budgétaire des administrations publiques	2006	-5.4	-5.0	-4.0	-3.7	-3.4	-2.9	-2.8
	2007	-5.8	-3.6	-3.0	-2.8	-2.4	-2.0	-1.8
	2008	-4.3	-3.3	-2.8	-3.0	-2.7	-2.4	-2.2
<i>dont</i> : Administration centrale	2006	-5.0	-4.5	-3.4	-3.2	-3.3	-3.2	-3.4
	2007	-5.9	-3.5	-2.7	-2.6	-3.0	-3.0	-3.0
	2008	-4.1	-3.4	-2.8	-2.9	-3.0	-3.0	-2.9
Collectivités locales	2006	-0.4	-0.2	-0.4	-0.3	-0.2	-0.1	0.1
	2007	-0.2	0.1	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7
	2008	-0.4	0.2	0.2	0.5	0.3	0.4	0.5
Système de sécurité sociale ²	2006	0.0	-0.2	-0.2	-0.2	0.1	0.4	0.4
	2007	0.3	-0.2	-0.6	-0.6	0.1	0.4	0.5
	2008	0.3	-0.1	-0.2	-0.6	0.0	0.2	0.2
Solde primaire des administrations publiques ²	2006	-4.7	-4.2	-3.1	-2.6	-1.8	-0.9	-0.5
	2007	-5.1	-2.8	-2.1	-1.9	-1.3	-0.6	-0.2
	2008	-3.6	-2.7	-1.9	-2.1	-1.6	-1.2	-0.9
<i>dont</i> : Administration centrale et collectivités locales	2006	-3.3	-2.8	-2.0	-1.5	-1.0	-0.4	0.0
	2007	-2.9	-1.7	-0.6	-0.4	-0.5	-0.1	0.2
	2008	-2.9	-1.7	-0.7	-0.5	-0.6	-0.4	-0.1
Système de sécurité sociale ²	2006	-1.4	-1.4	-1.1	-1.1	-0.8	-0.5	-0.5
	2007	-2.2	-1.1	-1.5	-1.5	-0.8	-0.5	-0.4
	2008	-0.7	-1.0	-1.2	-1.6	-1.0	-0.8	-0.8
Dépenses des administrations publiques	2006	36.1	35.6	34.9	34.8	34.6	34.4	34.4
	2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	2008	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

1. La *Prévision de référence* est révisée en janvier de chaque année. Les chiffres pour 2006 sont tirés du « Scénario de base », dans lequel l'excédent budgétaire est atteint au cours de l'exercice 2011. Les chiffres pour 2007 et 2008 correspondent au « scénario de croissance » (1 - A), dans lequel : i) la croissance de la production est soutenue par des mesures du côté de l'offre destinées à améliorer la croissance potentielle et par une conjoncture mondiale favorable; et ii) les réductions de dépenses prévues dans le programme d'assainissement budgétaire, annoncé en juillet 2006, sont mises en application. La *Prévision de référence* comprend aussi un « scénario à risque », illustré à l'annexe 3.A1, dans lequel la croissance est plus faible en l'absence de réformes et d'un contexte de croissance favorable.

2. Ces données sont calculées par l'OCDE sur la base des chiffres de la *Prévision de référence* et de la base de données du n° 82 des *Perspectives économiques* de l'OCDE.

Source : Office du Cabinet (2006, 2007c et 2008) et calculs de l'OCDE.

Graphique 3.3. **Prévision du solde du compte de la sécurité sociale**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277425617131>

1. Le Daiko Henjo est exclu du solde effectif (2002-2006) et de la prévision de référence 2007. Le Daiko Henjo représente le transfert à l'État de la composante de base des fonds de pension d'entreprise.

Source : Office du Cabinet (2008) et calculs de l'OCDE.

l'évolution de la dette publique. Il importe donc de suivre de près le compte de la sécurité sociale, qui dépend des tendances démographiques et d'autres facteurs imprévisibles, pour veiller à ce que l'objectif d'*Orientation et stratégie*, à savoir un excédent budgétaire primaire global de l'administration centrale et des collectivités locales, ne soit pas réalisé au prix d'une dégradation du budget de la sécurité sociale. Enfin, le plan gouvernemental à moyen terme devrait prendre en considération les taux des cotisations au titre des retraites, des soins de santé et des services de prise en charge pour déterminer le niveau approprié des prélèvements sur les ménages.

En résumé, les plans à moyen terme du gouvernement se traduiraient par un assainissement budgétaire d'environ 1 % du PIB d'ici à l'exercice 2011, dans l'optique du solde primaire des administrations publiques, soit un rythme moitié moins rapide que l'amélioration de ½ pour cent de PIB par an obtenue durant la présente phase d'expansion (en termes corrigés des variations conjoncturelles)⁸. Néanmoins, le solde primaire global des administrations publiques pourrait rester déficitaire pour l'exercice 2011 (tableau 3.2). Il convient donc d'accélérer l'assainissement. Abstraction faite des facteurs exceptionnels, l'OCDE estime le déficit primaire des administrations publiques à 3.2 % du PIB dans l'année civile 2007 (tableau 3.1); dans ces conditions, pour dégager un excédent budgétaire primaire dans l'année civile 2011 il faudrait porter le rythme de l'assainissement aux alentours de ¾ pour cent de PIB par an.

On peut également se demander si la *Prévision de référence 2008* n'est pas trop optimiste. Dans le « scénario de croissance », elle indique que la croissance du PIB réel passera de 2 % en moyenne sur la période 2002-2006 à 2.6 % au cours de l'exercice 2011 (tableau 3.2), grâce à des facteurs favorables du côté de l'offre, notamment le recours accru aux technologies de l'information, la mise en œuvre d'accords de libre-échange et la réforme de la réglementation. Toutefois, cette prévision est plus élevée que la plupart des autres prévisions à court terme, y compris celles de l'OCDE, qui tablent sur une croissance de la production de moins de 2 % en rythme annuel entre 2007 et 2009 (tableau 1.2). De surcroît, le taux prévu dans la *Prévision de référence* dépasse largement le taux de croissance potentielle du Japon pour la période 2007-2011, que l'OCDE évalue à 1½ pour cent (tableau 1.3), chiffre proche de l'estimation actuelle établie par le gouvernement japonais.

Encadré 3.1. Projections budgétaires à long terme du gouvernement japonais et du Conseil de la politique économique et budgétaire

Une projection du Conseil de la politique économique et budgétaire examine les modifications de la politique budgétaire requises pour stabiliser le ratio d'endettement public jusqu'en 2025 (tableau 3.3). Il en ressort qu'une amélioration du solde budgétaire primaire de l'administration centrale et des collectivités locales comprise entre 1.5 % et 4.9 % de PIB se révèle indispensable. L'ampleur du redressement requis dépend du niveau des dépenses en soins de santé et soins infirmiers de longue durée ainsi que des hypothèses macroéconomiques. Toutefois, la valeur inférieure de cette estimation suppose que la croissance réelle s'accélérera pour atteindre un rythme de 2.4 % entre 2007 et 2011. L'hypothèse d'une croissance de 1.6 % – plus conforme avec la croissance potentielle estimée par l'OCDE – implique que l'amélioration nécessaire du solde budgétaire primaire se situerait entre 3.9 % et 4.9 % de PIB, et serait donc alignée avec l'estimation ci-dessus de l'OCDE. Même cette forte progression de l'excédent budgétaire primaire ne suffirait pas pour réduire le ratio d'endettement public durant les années 2010, comme le prévoient les autorités.

Tableau 3.3. Projections budgétaires jusqu'en 2025

Excédent budgétaire primaire requis pour stabiliser le ratio dette/PIB (en pourcentage du PIB)¹

Réduction des dépenses entre les exercices 2006 et 2011	Politique de sécurité sociale ²		Hypothèse de croissance ³	Variation du solde primaire	Variation requise de la pression fiscale ⁴
	Prélèvements	Prestations			
-1.9 %	En hausse	Constantes	Basse	4.9 %	5.9 %
			Haute	2.7 %	3.1 %
	Constants	En baisse	Basse	4.3 %	5.1 %
			Haute	1.8 %	1.9 %
-2.4 %	En hausse	Constantes	Basse	4.6 %	5.5 %
			Haute	2.4 %	2.8 %
	Constants	En baisse	Basse	3.9 %	4.6 %
			Haute	1.5 %	1.6 %

1. Les chiffres sont obtenus de façon endogène à partir de l'hypothèse selon laquelle les ratios du service de la dette pour les exercices 2011 et 2020 n'excèdent pas le niveau de l'exercice 2025.
2. La politique de sécurité sociale couvre les services de soins de santé et de prise en charge.
3. Dans le scénario de croissance forte, la croissance du PIB réel est de 2.4 % entre les exercices 2007 et 2011 et de 1.7 % par la suite. Dans le scénario de croissance faible, la croissance réelle est respectivement de 1.6 % et 0.9 %. L'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance nominale varie entre 1.3 et 1.6 point de pourcentage. Le scénario de croissance forte présume une augmentation de l'offre de main-d'œuvre et des réformes réglementaires visant à stimuler la productivité.
4. La variation requise des recettes fiscales n'est pas égale à la variation du solde primaire en raison des évolutions macroéconomiques. La progression des recettes fiscales reflète l'accroissement des rentrées d'impôts sur la consommation et sur le revenu.

Source : Conseil de la politique économique et budgétaire (2007c).

Une autre prévision de long terme, établie en 2007 par le Conseil du système financier du ministère des Finances, analyse la viabilité budgétaire jusqu'en 2050 (tableau 3.4). En l'absence de réformes budgétaires, le déficit budgétaire primaire de l'administration centrale et des collectivités locales s'élèverait jusqu'à 4.5 % du PIB d'ici le milieu du siècle en raison des dépenses sociales¹. En conséquence, le ratio dette/PIB, estimé aujourd'hui à 144 % par les autorités², frôlerait les 400 %. Un excédent budgétaire primaire de 4.2 % à partir de l'exercice 2007 (à comparer avec le déficit de 0.7 % annoncé cette année dans la *Prévision de référence* présentée au tableau 3.2) serait nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement à son niveau actuel jusqu'en 2050. Pour ramener en 2050 le ratio d'endettement à 60 %, en conformité avec le critère de Maastricht, il faudrait dégager un excédent budgétaire primaire de 5.5 % de PIB (comme le montre l'estimation 1 du scénario de référence au tableau 3.4). Selon cette simulation, retarder l'ajustement budgétaire entraîne un coût élevé. Si l'excédent budgétaire visé n'était atteint qu'au cours de l'exercice 2012, l'amélioration du solde

Encadré 3.1. Projections budgétaires à long terme du gouvernement japonais et du Conseil de la politique économique et budgétaire (suite)

primaire requise pour maintenir le ratio d'endettement inchangé aux environs de 140 % serait de l'ordre de 4.8 % de PIB – soit 0.6 point de plus. Cette projection examine aussi l'effet du plan d'assainissement budgétaire du gouvernement. Même avec les coupes budgétaires inscrites dans la *Prévision de référence*, un excédent budgétaire primaire de 2.9 % de PIB sur l'exercice 2007 serait indispensable pour stabiliser le ratio d'endettement public jusqu'en 2050³.

Tableau 3.4. Projections budgétaires jusqu'en 2050

Excédent budgétaire primaire (en % du PIB) requis durant l'exercice 2007 pour stabiliser le ratio dette/PIB à l'horizon 2050

Ratio d'endettement ¹ visé en 2050	Indicateur budgétaire	Scénario de référence ²		Scénario OMT ³	
		Estimation 1 ⁴	Estimation 2 ⁵	Estimation 1 ⁴	Estimation 2 ⁵
140 %	Solde primaire	4.2 %	2.9 %	2.9 %	1.6 %
	Coût d'un report des réformes ⁶	0.6 %	0.4 %	0.5 %	0.2 %
100 %	Solde primaire	4.8 %	3.7 %	3.5 %	2.4 %
	Coût d'un report des réformes ⁶	0.6 %	0.5 %	0.6 %	0.4 %
60 %	Solde primaire	5.5 %	4.5 %	4.1 %	3.2 %
	Coût d'un report des réformes ⁶	0.7 %	0.6 %	0.7 %	0.5 %

1. L'estimation de la dette ne couvre que les obligations de l'administration centrale et des collectivités locales ainsi que les emprunts du compte spécial pour les subventions fiscales locales; elle est donc inférieure à l'estimation de l'OCDE dans l'optique des administrations publiques, qui était de 180 % du PIB en 2007.
2. Le scénario de référence présume que les politiques actuelles resteront en vigueur jusqu'à l'exercice 2050.
3. Le scénario OMT (objectif à moyen terme) reflète le plan actuel de réforme intégré dans la *Prévision de référence* du programme *Orientation et stratégie 2007*.
4. L'estimation 1 utilise l'hypothèse macroéconomique de *Réformes structurelles et perspectives économiques et budgétaires à moyen terme – Révision de l'exercice 2005* pour la période 2007-11. Le taux de croissance nominale est présumé s'établir à 1.6 % entre 2012 et 2032 – ce qui implique un écart de 1.4 point avec le taux d'intérêt à long terme. La croissance nominale est de 1 % entre 2033 et 2050, soit un écart de 2 points par rapport au taux d'intérêt à long terme.
5. Dans l'estimation 2, le taux de croissance nominale est majoré de 1 point par rapport à l'estimation 1 sur la période 2012-2050.
6. Le coût d'un report des réformes dénote l'excédent budgétaire primaire supplémentaire requis si l'assainissement budgétaire est retardé de cinq ans, c'est-à-dire reporté de l'exercice 2007 à l'exercice 2012.

Source : Ministère des Finances, Conseil du système financier (2007).

1. Ces simulations s'avèrent utiles pour envisager le degré d'assainissement budgétaire nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB dans l'avenir, mais elles sont sensibles aux hypothèses sous-jacentes. L'un des risques de dérapage est celui d'une nouvelle hausse du taux d'emprunt de l'État. Bien que le Conseil du système financier table sur un écart de 2 points de pourcentage entre le taux d'intérêt à long terme et le taux de croissance du PIB nominal, le niveau élevé de la dette et le vieillissement de la population sont susceptibles d'entraîner une hausse de la prime de risque. L'alourdissement des coûts d'emprunt accroît le degré d'assainissement budgétaire requis pour stabiliser le ratio d'endettement.
2. Dans l'optique des pouvoirs publics, la dette ne comprend que les obligations de l'administration centrale et des collectivités locales et les emprunts au titre du compte spécial pour les subventions fiscales locales. Cet agrégat est donc inférieur au montant de la dette des administrations publiques, estimée à 180 % par l'OCDE, car celui-ci inclut les emprunts à court terme et d'autres engagements financiers.
3. Ces estimations sont sensibles au taux de croissance de la production. Dans l'estimation 2, la croissance nominale est améliorée de 1 point par rapport au taux présumé dans l'estimation 1 (hypothèse de croissance utilisée par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale dans les prévisions relatives à la sécurité sociale). Cela a pour effet de réduire de 1 %-1.3 % de PIB l'amélioration requise du solde budgétaire primaire dans le scénario de référence.

Des mesures visant à stimuler la croissance potentielle sont certes nécessaires et souhaitables. Mais étant donné l'incertitude entourant la date des réformes des politiques et leur impact sur la croissance potentielle, il est risqué de tabler sur une hausse forte et rapide de la croissance potentielle dans le contexte du plan budgétaire à moyen terme. Ce

risque est pris en compte dans le « scénario à risque » de la *Prévision de référence* 2008, qui prévoit que la croissance du PIB réel ralentira à 1.1 % en l'absence des réformes précitées (annexe 3.A1). En résumé, il serait plus raisonnable d'établir le plan d'assainissement budgétaire en partant de l'hypothèse que la croissance économique ne s'accélèrera pas.

Outre qu'il repose sur des hypothèses économiques exagérément optimistes, l'objectif du programme *Orientation et stratégie* pour l'exercice 2011 n'est sans doute pas suffisant pour permettre la stabilisation puis la réduction du ratio d'endettement public dans le long terme⁹. La taille de l'excédent budgétaire primaire des administrations publiques requis pour stabiliser le ratio d'endettement dépend du niveau du taux d'intérêt par rapport au taux de croissance; plus l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance nominale est grand, plus important sera l'excédent budgétaire primaire requis. Dans la *Prévision de référence* 2006, le taux d'intérêt (3.9 %) était nettement supérieur au taux de croissance nominale (3.2 %), ce qui implique qu'un excédent budgétaire primaire de 1 % de PIB serait nécessaire¹⁰. Ces valeurs ont été révisées dans la *Prévision de référence* 2007, qui table sur un taux d'intérêt et un taux de croissance nominale de l'ordre de 4 % pour l'exercice 2011. Enfin, dans la *Prévision de référence* 2008, le taux de croissance nominale est supérieur au taux d'intérêt. À en juger par les tendances récentes, depuis 1995 le taux d'intérêt effectif net sur la dette publique s'est établi en moyenne à 2.6 %, bien au-dessus du taux moyen de croissance nominale (0.3 %)¹¹. Compte tenu d'un tel écart, l'excédent budgétaire primaire devrait avoisiner 2 % de PIB. En résumé, pour que l'objectif gouvernemental d'une stabilisation du ratio d'endettement public soit atteint, il faudrait que l'excédent des administrations publiques se situe entre 1 % et 2 % du PIB – soit une amélioration de 4 % à 5 % de PIB par rapport au déficit de l'exercice 2007. Réduire le ratio d'endettement public exigerait un redressement encore plus marqué du solde budgétaire primaire. Cette conclusion s'accorde avec les projections à long terme du gouvernement japonais et des membres du Conseil de la politique économique et budgétaire (encadré 3.1).

Maintenir la baisse tendancielle des dépenses publiques

Les coupes dans les dépenses sont la première priorité pour l'assainissement budgétaire. Réduire les dépenses limiterait la charge fiscale supplémentaire requise pour atteindre les objectifs budgétaires du gouvernement, et atténuerait ainsi l'impact négatif de la fiscalité sur la croissance. De plus, il ressort de recherches empiriques que les réductions du déficit obtenues par compression des dépenses tendent à être plus durables que celles qui résultent d'une augmentation des impôts. Par ailleurs, des données transversales montrent que les réductions de dépenses axées sur les salaires publics et les transferts ont des effets de confiance positifs qui neutralisent, du moins en partie, l'incidence restrictive de l'assainissement budgétaire sur l'activité économique (OCDE, 2006a). C'est le cas en particulier lorsque la dette publique est élevée, comme au Japon.

Sur le front des dépenses, le Japon a connu une certaine réussite : entre 2002 et 2007 les dépenses publiques totales ont baissé à un taux annuel de 0.3 % en termes nominaux, pour revenir de 38.8 % à 36.5 % du PIB. En revanche, l'objectif de dépenses pour les exercices 2007-11 inscrit dans les *Prévisions de référence* 2007 et 2008 est moins ambitieux, puisqu'il autorise une croissance annuelle des dépenses publiques comprise entre 1.2 % et 1.7 %¹². Néanmoins, le taux élevé de croissance nominale de la production présumé dans la *Prévision de référence* (2.7 % sur la période budgétaire 2007-11) permet au Japon de s'approcher de l'objectif d'un excédent budgétaire primaire pour l'exercice 2011 en recourant uniquement à des réductions de dépenses (en pourcentage du PIB). Toutefois, on l'a vu, cette prévision de

croissance apparaît excessivement optimiste. Pour sa part, l'OCDE prévoit que la croissance de la production nominale remontera d'un taux moyen de 0.9 % entre 2002 et 2007 à 1.7 % entre 2007 et 2009. Si ce rythme de croissance était extrapolé jusqu'à 2011 et si les dépenses augmentaient au taux de 1.2 %-1.7 % annoncé dans la *Prévision de référence*, la baisse des dépenses publiques sur la période 2007-11 atteindrait tout au plus 0.7 % du PIB. Ce résultat serait très en-deçà de l'amélioration requise du solde budgétaire primaire (4 %-5 % du PIB). La présente section examine les possibilités de comprimer les dépenses dans certains secteurs clés, notamment les retraites, les soins de santé, la prise en charge de longue durée, l'investissement public et la masse salariale de l'État.

Dépenses sociales

Les dépenses publiques sociales brutes du Japon ont atteint 17.7 % du PIB en 2006, chiffre bien inférieur à la moyenne OCDE de 20.6 %, selon la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales. De fait, en dépit de sa population relativement âgée, le Japon se classait au 18^e rang sur 24 pays de l'OCDE. Le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale a publié un montant identique à celui de l'OCDE pour l'exercice 2006 (tableau 3.5), même si sa mesure plus étroite exclut les politiques du marché du travail et du logement qui sont prises en compte dans la définition de l'OCDE. Les pensions, les soins de santé et la prise en charge de longue durée représentent plus de 90 % des dépenses sociales au Japon. Le gouvernement prévoit que celles-ci croîtront à un taux annuel de 3 % jusqu'à l'exercice 2015, pour passer de moins de 1 % à 18.4 % du PIB. Compte tenu du vieillissement rapide de la population, maintenir les dépenses sociales à un niveau nettement inférieur à la moyenne OCDE actuelle constitue un objectif ambitieux. Étant donné que les dépenses sociales représentent 40 % des dépenses publiques totales, il est crucial de maîtriser leur progression pour parvenir à un assainissement des finances publiques dans le moyen terme.

La réforme de 2004 du système public de retraite avait pour but d'en assurer la viabilité pour les 100 prochaines années grâce à trois mesures (tableau 3.6). *Premièrement*, le taux de cotisation retraite est progressivement relevé de 13.6 % à l'exercice 2004 à 18.3 % en 2017.

Tableau 3.5. **Prévision des dépenses sociales jusqu'à l'exercice 2015**

	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			
	Milliers de milliards de yens	Milliers de milliards de yens	Milliers de milliards de yens	Milliers de milliards de yens	% du PIB ²	% du PIB ²	Milliers de milliards de yens	Milliers de milliards de yens	% du PIB ²	% du PIB ²
Dépenses totales	91.0	89.8	110.0	105.0	18.4	17.6	126.0	116.0	19.9	18.4
Retraites	47.3	47.4	56.0	54.0	9.4	9.1	64.0	59.0	10.1	9.3
Soins de santé	28.5	27.5	34.0	32.0	5.8	5.4	40.0	37.0	6.3	5.8
Protection sociale	15.2	14.9	20.0	18.0	3.3	3.1	23.0	21.0	3.6	3.2
<i>dont :</i>										
Soins aux personnes âgées	6.9	6.6	10.0	9.0	1.3	1.4	12.0	10.0	2.0	1.6

1. Compte tenu de l'incidence 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. Le taux de croissance du PIB jusqu'à l'exercice 2011 correspond à la *Prévision de référence* 2006 (tableau 3.2). Le ministère de la Santé et de la Protection sociale table sur un taux de croissance annuelle de 1.6 % après l'exercice 2011.

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

Tableau 3.6. **Prévisions à long terme pour le système public de retraite**¹
En milliers de milliards de yens

	Recettes (A)	Dépenses (B)	Solde (A – B)	Fonds de réserve (C)	Ratio Fonds/dépenses (C/B)
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.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2005).

Deuxièmement, les dépenses de retraite seront bridées par un mécanisme d'indexation macroéconomique, qui ajuste les prestations de retraite en fonction des variations du nombre de cotisants et de l'espérance de vie. L'indexation macroéconomique sera activée dès que l'indice des prix à la consommation dépassera de 1.7 % son niveau de 2005¹³, condition qui n'a pas encore été remplie. Troisièmement, ainsi qu'on l'a déjà noté, la contribution de l'État à la pension de base doit passer d'un tiers à la moitié d'ici à l'exercice 2009. Ces réformes devraient contenir les dépenses de retraite aux environs de 9 % du PIB jusqu'à l'exercice 2015. Cependant, il s'est avéré en 2007 que les cotisations individuelles de retraite n'avaient pas été correctement comptabilisées. Ce problème a accru l'incertitude entourant les droits à prestations, suscitant des doutes sur l'administration des pensions, ainsi qu'une profonde inquiétude parmi les pensionnés actuels et potentiels. Par conséquent, il est difficile de jauger la fiabilité des prévisions relatives au système de retraite. Les autorités ont déclaré que les coûts de correction de cette erreur comptable seront financés par une réduction des frais de gestion, ce qui implique une rationalisation du système de gestion des retraites.

La réforme des retraites de 2004 prévoit en outre que le taux de remplacement moyen reste supérieur à 50 %, même si pour les personnes à revenu relativement élevé les taux de remplacement sont déjà inférieurs à ce plancher. Dans la prévision initiale, le taux de remplacement devait descendre à 50.2 % en 2023, ce qui mettrait fin au système d'indexation macroéconomique, étant donné l'obligation de maintenir le taux de remplacement au-dessus de 50 %¹⁴. En 2007, les autorités ont recalculé les taux de remplacement futurs sur la base de nouvelles estimations de la population et de nouvelles hypothèses. Dans cette nouvelle prévision, le taux de remplacement redescend de 59.7 % durant l'exercice 2006 à 51.6 % en 2026. L'augmentation de 1.4 point du taux de remplacement par rapport à la prévision précédente s'explique principalement par l'incidence positive des facteurs économiques, eu égard au scénario de croissance

optimiste intégré dans la *Prévision de référence* 2007. L'effet économique neutralise partiellement l'impact négatif des facteurs démographiques – 4.5 points de pourcentage – découlant du scénario moyen d'évolution de la population, qui a eu tendance à être trop optimiste dans le passé. Si les facteurs économiques et les tendances démographiques ne sont pas conformes à la prévision, il sera difficile de maintenir le taux de remplacement au-dessus du taux plancher de 50 %. Une solution consisterait à modifier la loi pour permettre au taux de remplacement moyen de descendre au-dessous de 50 %. Toutefois, la marge de baisse est limitée car une diminution du taux de remplacement dissuaderait les travailleurs de cotiser au système public de retraite et favoriserait le recours aux prestations d'aide sociale, encore que celles-ci soient soumises à un critère de ressources. Une seconde option, à savoir un nouveau relèvement du taux de cotisation, est à éviter car elle aurait une incidence préjudiciable sur le marché du travail. La meilleure solution serait de relever encore l'âge d'ouverture des droits à pension en fonction de l'allongement de l'espérance de vie¹⁵. Cette mesure devrait s'accompagner de réformes destinées à accroître le taux de rendement des actifs accumulés dans les fonds de sécurité sociale.

En 2005, les dépenses publiques de santé du Japon, à 5.5 % du PIB, se situaient au neuvième rang par ordre croissant parmi les pays de l'OCDE. Mais le vieillissement rapide alourdit inexorablement les coûts de santé. Les dépenses par tête au Japon pour les personnes âgées de 65 à 74 ans étaient 3.2 fois plus élevées que celles des personnes de moins de 65 ans. Pour les personnes âgées de plus de 75 ans, elles étaient 5.1 fois plus élevées. De fait, à elle seule, la modification de la pyramide des âges ferait croître les dépenses de santé de 1.3 % par an jusqu'à l'exercice 2015. Les autorités prévoient de ramener les dépenses publiques de santé à 5.8 % du PIB au lieu des 6.3 % initialement prévus pour l'exercice 2015, grâce à un certain nombre de réformes. *Premièrement*, le taux de la participation financière des personnes à revenu élevé âgées de 70 à 74 ans a été porté de 20 % à 30 % et les honoraires médicaux ont été réduits de 3.2 % au cours de l'exercice 2006. *Deuxièmement*, un nouveau régime d'assurance médicale des personnes de plus de 75 ans sera instauré en 2008. Toutefois, le relèvement de 10 % à 20 % du taux de participation normal pour le groupe d'âge de 70-74 ans a été retardé d'un an, alors qu'aucune nouvelle réforme n'a été proposée en vue d'atteindre l'objectif de réduction des coûts pour l'exercice 2008. *Troisièmement*, d'importantes économies à moyen terme sont escomptées d'une diminution de la durée moyenne des séjours hospitaliers, qui est trois à cinq fois plus longue que dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007a). *Quatrièmement*, les coûts des soins de santé doivent être abaissés grâce à la prévention des maladies liées au mode de vie. Les autorités encourageront davantage les examens médicaux¹⁶, l'objectif étant de réduire d'un quart le nombre de personnes souffrant de « syndromes métaboliques »¹⁷ d'ici à 2015. Toutefois, l'ampleur des économies réalisables en favorisant un mode de vie plus sain apparaît incertaine. De plus, les critères médicaux sur lesquels se fonde ce programme restent sujets à controverse, même parmi les professionnels de la santé.

Le gouvernement devrait mettre en œuvre des réformes supplémentaires pour freiner la hausse des dépenses de santé. *Premièrement*, il convient de faire jouer davantage les mécanismes de marché en autorisant les sociétés privées à gérer des hôpitaux, ce qui n'est actuellement possible que dans une seule zone spéciale (chapitre 5). Pour favoriser ce processus, il faudrait modifier la réglementation qui empêche que l'assurance publique s'applique partiellement lorsque des traitements médicaux non couverts et couverts sont dispensés simultanément. *Deuxièmement*, les structures d'incitations devraient être améliorées de façon à encourager la consommation de médicaments génériques, qui est

faible au Japon¹⁸. Troisièmement, un plus large recours aux technologies de l'information pour la facturation des services médicaux augmenterait l'efficacité et les possibilités de contrôle par des tiers. La part des formulaires électroniques a bondi de moins de 2 % des factures médicales en 2003 à 24 % à la mi-2007, mais il reste encore d'amples possibilités de développer l'emploi des technologies de l'information. Dans le but de limiter l'augmentation des dépenses de santé, les autorités prévoient de mettre en place des assureurs régionaux, ce qui permettrait de réduire les coûts de gestion grâce aux économies d'échelle. Toutefois, cette réforme n'incitera pas les assureurs à surveiller les hôpitaux, les cliniques et les médecins pour le compte de leurs membres, car il n'y a guère de concurrence entre assureurs.

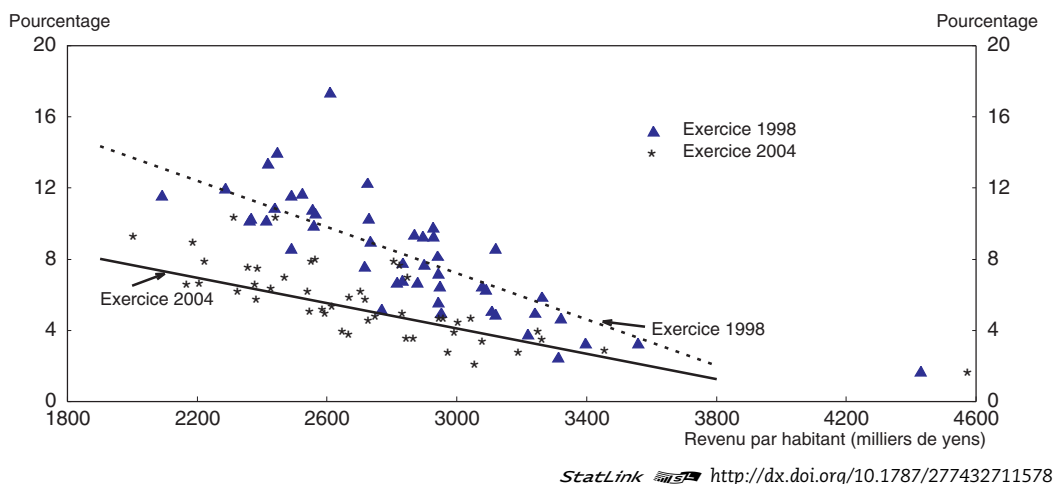
D'autres mesures s'imposent pour maîtriser les dépenses au titre de la prise en charge de longue durée, qui augmentent aussi à un rythme rapide en raison du vieillissement de la population. À l'heure actuelle, des sociétés privées homologuées par les pouvoirs publics sont autorisées à fournir certains services à des prix fixés par l'État. La faiblesse de la concurrence se traduit par une innovation insuffisante, un éventail restreint de services et de tarifs et une insatisfaction des consommateurs. L'assouplissement des contrôles de prix améliorerait l'efficacité et la qualité. En outre, dans le système d'assurance-dépendance, les « gestionnaires de soins », qui décident des services à dispenser aux individus ayant droit à des soins, sont censés choisir le programme de soins optimal et le meilleur prestataire. Mais comme la plupart des gestionnaires de soins sont employés par des prestataires, ils ne sont nullement incités à limiter les coûts pour les usagers. Bien que les gestionnaires de soins soient soumis à une obligation fiduciaire, cette dissuasion légale est trop faible pour résoudre le problème du mandant et du mandataire. De fait, des incitations économiques s'imposent pour faire en sorte que les personnes âgées reçoivent des soins appropriés au moindre coût. En résumé, il faut réformer le système actuel et réduire les coûts globaux en faisant davantage jouer les mécanismes de marché.


Investissement public

L'investissement public (entreprises publiques comprises) est tombé d'un pic de 8.4 % du PIB en 1996 à 4.4 % du PIB en 2006, en conformité avec le plan à moyen terme gouvernemental. Toutefois, le Japon se classe encore au quatrième rang de la zone OCDE dans ce domaine et il dépasse la moyenne OCDE (3.1 %). Le plan à moyen terme appelle à des réductions continues de l'investissement public, mais de nouvelles coupes susciteraient des préoccupations concernant les disparités régionales de revenu et la nécessité de maintenir les infrastructures publiques existantes.

Traditionnellement, l'investissement public a été utilisé pour promouvoir l'égalité régionale. De fait, le niveau de l'investissement public par préfecture est négativement corrélé avec les niveaux de revenu (graphique 3.4). Comme on pourrait s'y attendre, la taille du secteur de la construction tend à être plus importante dans les régions à faible revenu. Toutefois, entre l'exercice 1998 et l'exercice 2004, la part de l'investissement public a baissé dans toutes les préfectures et la corrélation négative entre revenu par habitant et investissement public s'est atténuée. Néanmoins, la variation régionale du taux de chômage a diminué entre 1998 et 2004, ce qui montre que la forte contraction de l'investissement public au cours de cette période n'a guère eu d'incidence. La variation régionale du chômage s'est effectivement amplifiée entre les exercices 2004 et 2006, mais cela s'explique largement par le caractère déséquilibré de la croissance économique depuis 2004, la vigueur des exportations contrastant avec l'atonie de la demande interne

Graphique 3.4. **Investissement public et niveau de revenu par préfecture**
En pourcentage des dépenses intérieures brutes



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277432711578>

Source : Office du Cabinet, Comptes nationaux par préfecture.

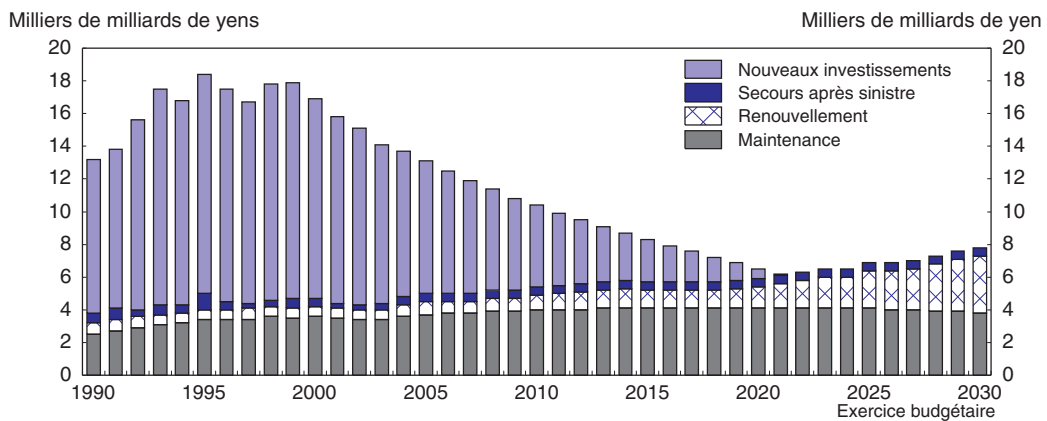
(chapitre 1)¹⁹. Par conséquent, ce sont les régions où l'activité manufacturière est importante qui ont le plus bénéficié de cette expansion (graphique 1.6).


L'investissement public ne s'est pas révélé un outil efficace pour réduire les inégalités régionales au Japon. De fait, la forte disparité de niveaux entre régions s'explique principalement par des différences concernant la consommation de travail et la productivité de la main-d'œuvre, lesquelles sont déterminées par la structure industrielle (Office du Cabinet, 2004). Dans le secteur manufacturier, la productivité du travail a augmenté à un rythme annuel de l'ordre de 4 % depuis les années 70, alors que dans le secteur des services elle est revenue d'un taux de 3,5 % sur la période 1976-89 à moins de 1 % entre 1999 et 2004 (chapitre 5). Par conséquent, les régions à vocation manufacturière ont enregistré en général une croissance plus rapide du revenu par habitant. Afin de réduire les écarts régionaux de revenu, il est donc indispensable de stimuler la croissance de la productivité dans les services. L'investissement public peut certes induire une certaine demande additionnelle et améliorer l'infrastructure locale de manière à attirer l'investissement privé, mais l'expérience passée montre que les gains marginaux sont faibles par rapport aux coûts. De fait, la productivité marginale du capital public dans la région de Tohoku atteint à peine 5 % de celle de la région de Kanto-sud, qui englobe Tokyo (Étude 2006). Étant donné que l'infrastructure publique constitue un important intrant intermédiaire pour le secteur des entreprises, sa répartition devrait être davantage dictée par des critères économiques. À cela s'ajoute un impact marqué dans le domaine de la protection sociale, des équipements insuffisants dans les grands centres urbains ayant un effet négatif en termes d'équité. Pour combattre l'inégalité régionale, il faudrait donc recourir à d'autres mesures, notamment des programmes sociaux bien ciblés, des transferts fiscaux entre préfectures et des initiatives visant à stimuler la productivité dans le secteur des services.

Le fait qu'une proportion croissante de l'investissement public soit nécessaire pour maintenir et renouveler les infrastructures existantes constitue un autre obstacle à une nouvelle réduction des dépenses. Selon une estimation du ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (2005), si le rythme actuel de réduction

des dépenses se maintient, les dépenses d'entretien et de renouvellement dépasseront les nouveaux investissements en 2011 et empêcheront tout nouvel investissement en 2022. Mais ce scénario suppose que le parc actuel d'infrastructures est maintenu, ce qui n'est pas un choix économiquement efficient compte tenu de la baisse de la population, des migrations internes et de la modification de la pyramide des âges. En effet, le gouvernement prévoit que la population japonaise en âge de travailler diminuera de 16 % d'ici à 2025, le taux de baisse dans chacune des 47 préfectures étant compris entre 4 % et 32 %. Entre temps, la population âgée de plus de 65 ans augmentera de 41 % à l'échelle nationale, le taux d'accroissement par préfecture allant de 12 % à 73 %. Ces fortes variations de la population totale et de sa composition à l'échelon préfectoral au cours des 18 prochaines années impliquent qu'il faudra ajuster rapidement le type et le volume des infrastructures publiques. Conserver le parc actuel d'équipements dans les régions touchées par un important déclin démographique limiterait les possibilités de mettre en place les nouvelles infrastructures requises pour une population vieillissante. En résumé, il convient que les autorités décident de maintenir les infrastructures nécessaires pour faire face aux évolutions démographiques et économiques, tout en supprimant les infrastructures inutiles.

Graphique 3.5. **Coûts de renouvellement et d'entretien des infrastructures publiques**¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277441866718>

1. Il s'agit uniquement des infrastructures sociales construites et gérées par le ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports. Après l'exercice 2005, l'investissement de l'administration centrale est censé baisser de 3 % par an et celui des collectivités locales de 5 % par an.

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.

Les nouvelles coupes dans l'investissement public devraient s'accompagner de mesures destinées à accroître son efficacité pour assurer une fourniture appropriée de biens et services publics. Les réformes mises en œuvre pour améliorer les procédures d'appels d'offres, de passation de contrats et de sélection en matière d'investissements publics, outre qu'elles ont renforcé l'application de la politique de la concurrence²⁰, ont permis de ramener le coût unitaire de la construction publique de 227 900 yens (le mètre carré) au cours de l'exercice 1999 à 197 100 yens en 2005 (tableau 3.7)²¹. Cependant, ce coût dépassait encore de 18 % celui du secteur privé pour l'exercice 2005, ce qui met en évidence des possibilités de réduire encore les coûts de construction. L'écart est particulièrement prononcé en ce qui concerne la construction d'usines, d'hôpitaux et de bureaux. Bien que

Tableau 3.7. **Comparaison du coût unitaire de la construction publique et de la construction privée**En milliers de yens par mètre carré¹

	Exercice 1999			Exercice 2005			Variation du ratio
	Public (A)	Privé (B)	Ratio (A/B)	Public (A)	Privé (B)	Ratio (A/B)	
Habitations	177.2	165.6	1.07	167.3	161.3	1.04	-0.03
Bureaux	255.3	197.3	1.29	265.1	175.1	1.51	0.22
Magasins	194.6	110.8	1.76	153.5	102.5	1.50	-0.26
Usines et lieux de travail	242.2	103.0	2.35	188.1	109.3	1.72	-0.63
Entrepôts	121.1	79.2	1.53	111.5	72.3	1.54	0.01
Écoles	219.2	210.4	1.04	168.3	197.2	0.85	-0.19
Hôpitaux	346.0	207.1	1.67	338.9	209.4	1.62	-0.05
Autres	252.7	167.6	1.51	213.7	143.0	1.49	-0.01
Moyenne ²	227.9	157.4	1.45	197.1	148.3	1.33	-0.12
Moyenne ³	227.9	175.4	1.30	197.1	167.1	1.18	-0.12

1. Les données originales sont tirées du tableau 17 de l'*Annuaire des mises en chantier de constructions et de logements*, ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports.
2. La construction publique et la construction privée sont l'une et l'autre pondérées en fonction de leur composition spécifique.
3. Aux fins de comparaison, la construction publique et la construction privée sont pondérées d'après la composition de la construction publique.

Source : Conseil de la politique économique et budgétaire (2007a) et calculs de l'OCDE.

la construction publique ne représente que 10 % environ de l'investissement public total, l'allègement des coûts devrait être une priorité car il permet d'abaisser les dépenses publiques sans réduire la quantité ou la qualité des investissements publics.

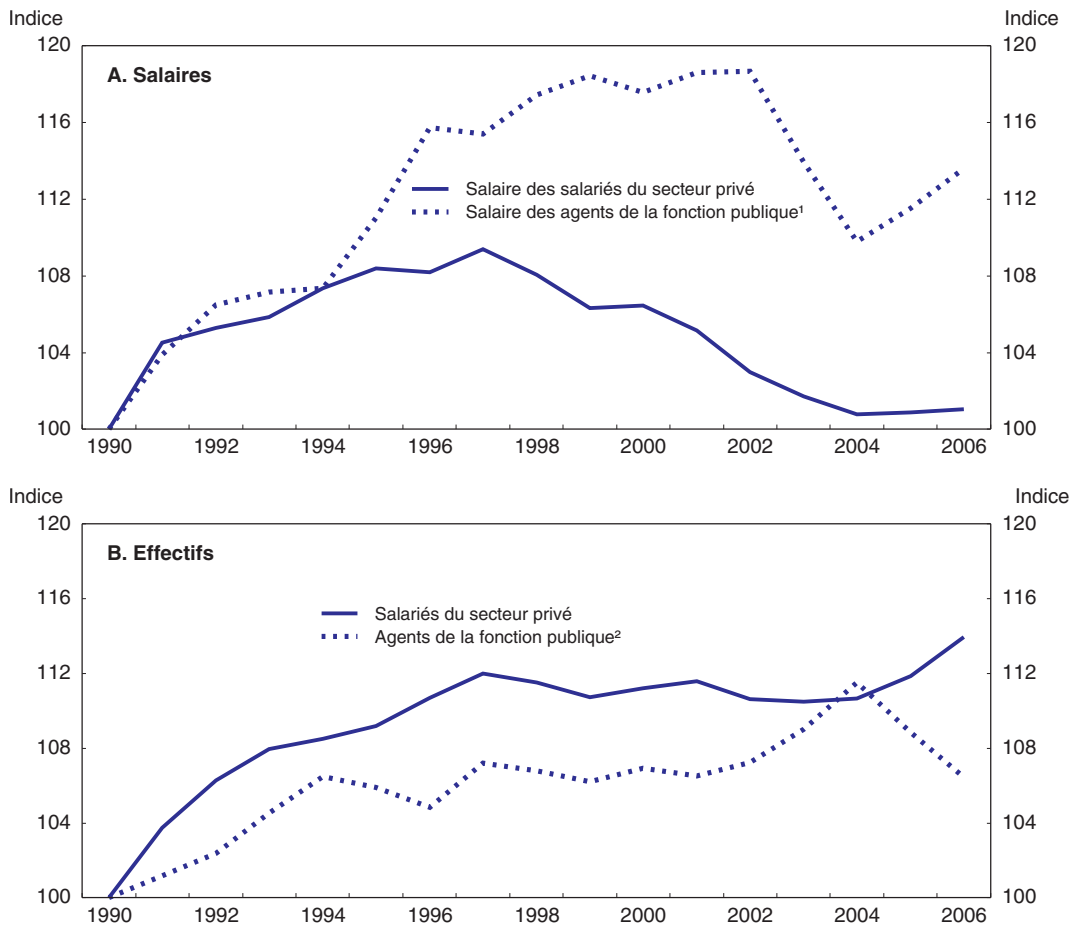
Réduire la taille du secteur public et accroître son efficacité


Comme il est indiqué dans les *Politiques de base 2007*, le gouvernement actuel entend créer une « administration resserrée et efficace », en allégeant la masse salariale de l'État de plus de 2 600 milliards de yens (0.5 % de PIB) en l'espace d'une décennie. À cet effet, les autorités comprimeront les effectifs tout en réformant le régime des salaires. Ces mesures aideront le gouvernement à réaliser son objectif, qui est de réduire de moitié en dix ans la rémunération totale des salariés de l'administration centrale (y compris ceux des sociétés sous contrôle de l'État) en proportion du PIB²². L'opinion publique souhaite que les autorités réduisent la masse salariale de l'État avant d'opérer des coupes dans d'autres dépenses publiques ou d'augmenter les impôts, vu que les salaires publics ont échappé à la forte érosion enregistrée dans le secteur privé (graphique 3.6). De fait, les salaires des fonctionnaires affichent une hausse de 14 % par rapport à 1990, contre 1 % à peine dans le secteur privé. Toutefois, l'impact d'une croissance plus élevée des salaires sur la rémunération totale est partiellement neutralisé par une forte contraction des effectifs du secteur public à partir de 2004 (partie B).

Les possibilités de réduire la masse salariale de l'administration centrale sont limitées car l'effectif est déjà restreint. En 2006, on ne comptait au Japon que 2.6 agents de l'administration centrale pour 1 000 habitants, contre 4 aux États-Unis et 33 au Royaume-Uni (graphique 3.7). Étant donné que les fonctionnaires de l'administration centrale ne représentent que 8 % environ des agents du secteur public au Japon, les efforts pour réduire la masse salariale publique devraient s'étendre aux collectivités locales, aux entreprises publiques et aux organismes parapublics, conformément à la loi pour la promotion de la réforme administrative et aux programmes de réforme connexes. Mais l'emploi public

Graphique 3.6. **Comparaison des salaires et des effectifs dans le secteur privé et le secteur public**

1990 = 100



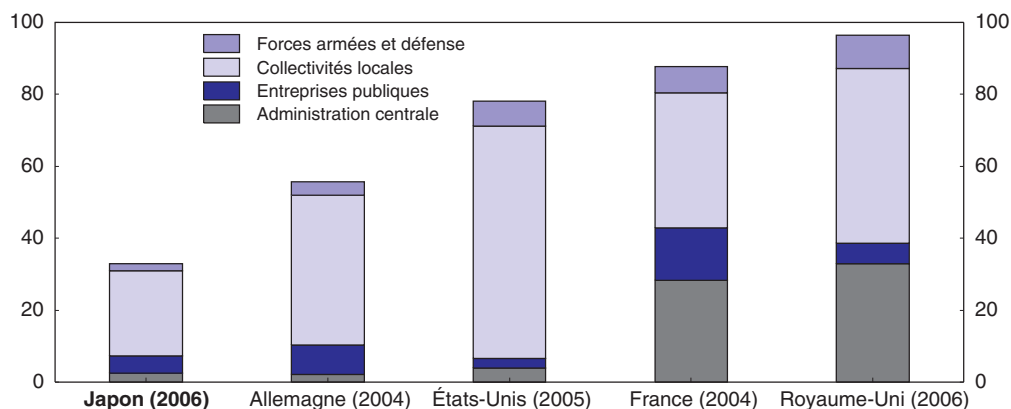
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277457868117>

1. Les salaires correspondent à la rémunération totale de la main-d'œuvre (optique SCN) divisée par le nombre de salariés tel que défini ci-après.
2. Les agents de la fonction publique sont les travailleurs exerçant dans l'administration publique aux niveaux central et local, selon la définition de l'Enquête sur la population active.

Source : OCDE, base de données du n° 82 des *Perspectives économiques*, OCDE, Paris.

total est déjà faible au Japon. Néanmoins, la privatisation et l'initiative de mise en concurrence du secteur public et du secteur privé, qui ont été pleinement mises en œuvre en 2006, devraient permettre de réduire l'emploi public en sous-traitant certaines activités administratives à des entreprises privées (chapitre 5). L'allègement de la masse salariale de l'État devrait s'accompagner de mesures destinées à augmenter la productivité et l'efficacité du secteur public, en particulier en développant la mobilité de la main-d'œuvre. À cet égard, il convient en priorité de réformer encore certains éléments du système rigide et figé qui caractérise l'emploi et la rémunération dans le secteur public, notamment la courbe trop verticale des salaires, qui sont liés à l'ancienneté, et la structure des prestations de retraite, qui décourage les changements d'emploi. La mise en place de profils de carrière et de structures salariales plus souples, s'ajoutant à des échanges actifs de personnel avec le secteur privé, amélioreraient la productivité et réduiraient du même coup la masse salariale de l'État.

Graphique 3.7. **Comparaison internationale de l'emploi dans le secteur public**
Nombre d'agents pour 1 000 habitants

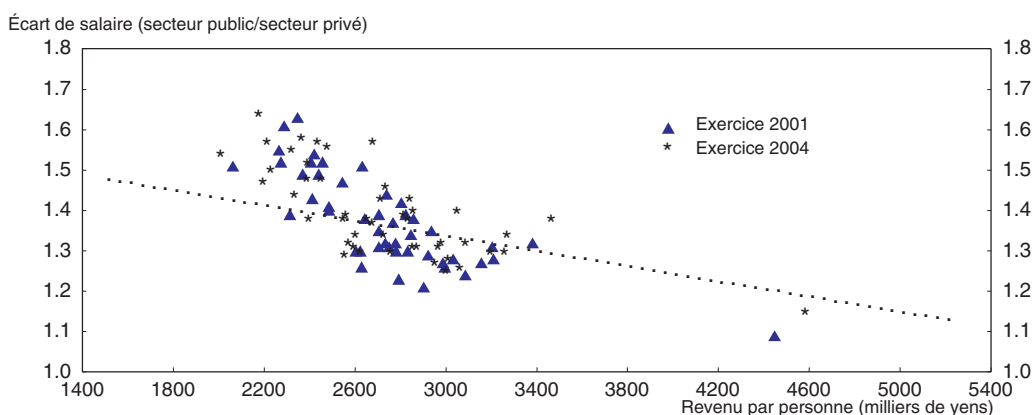


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277467625288>

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications, Office of National Statistics (Royaume-Uni) et OCDE.

Pour atteindre l'objectif d'une diminution de la masse salariale publique, il faut aussi réduire les salaires des agents des collectivités locales. *Premièrement*, les estimations du salaire moyen de ces employés montrent qu'il se situe entre un montant à peu près égal à celui des fonctionnaires de l'administration centrale et un montant supérieur de 12 % à celui-ci, bien que le coût de la vie soit plus modéré au niveau régional. À moins qu'il ne soit clairement démontré que la productivité soit plus forte à l'échelon local, il y a lieu de réduire les salaires des employés des collectivités locales par rapport à ceux de l'administration centrale. *Deuxièmement*, la variation des salaires du secteur public d'une région à l'autre ne semble pas refléter fidèlement les écarts de niveau de vie (graphique 3.8). En particulier, l'écart entre salariés du secteur public et du secteur privé

Graphique 3.8. **Écart de salaires entre travailleurs du secteur privé et du secteur public, par préfecture¹**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277470163001>

1. Le salaire privé est la rémunération en espèces moyenne prévue des entreprises privées de 10 salariés ou plus. Le salaire public est le salaire de base mensuel moyen des salariés des administrations générales. Comme il n'est pas tenu compte du type de poste, le niveau de l'écart varie en raison des différences concernant les caractéristiques des emplois. La ligne de tendance est une régression qui comprend d'autres variables telles que l'âge et l'ancienneté dans l'emploi des salariés.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, ministère de l'Intérieur et des Communications, Office du Cabinet et calculs de l'OCDE.

dans les régions à faible revenu est important en comparaison des régions à revenu élevé²³. Il semble donc possible d'alléger quelque peu la masse salariale des collectivités locales, ce qui pourrait en outre stimuler la productivité en rendant le secteur privé plus attrayant pour les individus de talent.

Encadré 3.2. **Résumé des recommandations pour l'assainissement budgétaire à moyen terme**

Améliorer le cadre de l'assainissement budgétaire

- Rendre plus ambitieux les objectifs de réduction des dépenses du programme *Orientation et stratégie*, en prévoyant une nouvelle réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB.
- Veiller à ce que les hypothèses économiques qui sous-tendent les *Prévisions de référence* ne pêchent pas par excès d'optimisme.
- Assurer la viabilité du système de sécurité sociale, qui n'est pas explicitement intégré dans le cadre *Orientation et stratégie*. L'objectif budgétaire gouvernemental pour l'administration centrale et les collectivités locales ne devrait pas être atteint au prix d'une dégradation du compte de la sécurité sociale.
- Fixer des objectifs pour le solde primaire des administrations publiques suffisamment élevés pour stabiliser, puis réduire, le ratio dette/PIB au milieu des années 2010, en conformité avec l'objectif déclaré des autorités.

Mettre en œuvre des mesures de maîtrise des dépenses

- Axer les réformes futures du système de retraite sur le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension et non sur la réduction des prestations ou sur l'ajustement des cotisations, lesquelles vont déjà croître sensiblement.
- Renforcer les mécanismes de marché et les incitations dans le segment des soins et de la prise en charge de longue durée afin de limiter les hausses de coûts.
- Réduire les coûts des soins de santé en développant la consommation de médicaments génériques, et les coûts de la prise en charge en incitant les gestionnaires de soins à limiter les dépenses de leurs clients.
- Développer le recours aux technologies de l'information pour la facturation des soins médicaux afin de réduire les coûts de gestion et de renforcer les contrôles.
- Réduire encore l'investissement public, tout en veillant à une allocation plus efficiente pour un meilleur impact sur la productivité de l'économie dans son ensemble.
- Élaborer un plan d'ensemble pour la fermeture des infrastructures publiques inefficaces, compte tenu du vieillissement de la population et de l'urbanisation, de manière à limiter les coûts de renouvellement et d'entretien qui risqueraient d'évincer d'importants nouveaux investissements publics.
- Étendre à l'ensemble du secteur public le plan de réduction de la masse salariale de l'administration centrale et rendre ce dispositif plus contraignant à l'égard des collectivités locales.
- S'attacher à réduire la masse salariale de l'État en augmentant la productivité du secteur public plutôt qu'en pratiquant des compressions générales d'effectifs.
- Promouvoir la mise en concurrence pour sous-traiter certaines activités publiques au secteur privé.

Conclusion : des recettes supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme du Japon

Le Japon dispose encore de quelques marges de manœuvre pour réduire les dépenses publiques. En particulier, comprimer l'investissement public jusqu'à un niveau plus proche de la moyenne OCDE et alléger la masse salariale de l'État permettrait d'abaisser les dépenses d'environ 1½ pour cent de PIB. Toutefois, il sera plus difficile de dégager des économies substantielles sur les dépenses sociales, étant donné leur niveau relativement faible à l'heure actuelle et l'impact du vieillissement rapide de la population. Néanmoins, des mesures destinées à freiner la croissance des dépenses sociales sont cruciales pour la réussite du plan budgétaire à moyen terme du Japon, car ce poste représente 40 % des dépenses totales. En résumé, la principale priorité sur le front de l'assainissement budgétaire reste d'abaisser encore les dépenses publiques en pourcentage du PIB. Les coupes dans certains programmes de dépenses qui ont été incorporées dans le cadre d'action *Orientation et stratégie 2007* sont un complément important du plan à moyen terme, mais il faudrait donner plus d'ampleur à ces réductions.

En tout état de cause, les réductions de dépenses ne suffiront pas à elles seules, vu l'ampleur des déficits budgétaires du Japon. Selon les prévisions officielles, une amélioration de l'excédent budgétaire primaire comprise entre 4 % et 5 % du PIB²⁴ – fourchette qui s'accorde avec les estimations de l'OCDE examinées plus haut – s'avère nécessaire pour atteindre l'objectif gouvernemental de stabilisation du ratio d'endettement public. Cette amélioration exigera un accroissement des recettes publiques. Du reste, ces mêmes prévisions officielles indiquent que des recettes fiscales supplémentaires équivalant à 4.6-5.9 % du PIB sont requises pour atteindre cet objectif, tandis qu'un montant encore plus élevé serait indispensable pour réduire le ratio d'endettement à partir du milieu des années 2010. Or les plans budgétaires à moyen terme du gouvernement ne proposent pas de mesures concrètes pour augmenter les recettes. Certes, cette omission reflétait sans doute un souci judicieux de focaliser l'attention sur les coupes dans les dépenses durant la phase initiale d'assainissement des finances publiques, mais la situation budgétaire préoccupante exige désormais une réforme fiscale complète en vue d'atteindre les objectifs budgétaires gouvernementaux. Le chapitre 4 analyse le système fiscal du Japon et propose un plan complet de réforme de la fiscalité.

Notes

1. Si l'on tient compte des facteurs conjoncturels, le déficit dans l'optique des administrations publiques, corrigé des facteurs exceptionnels, atteignait 3.1 % du PIB sur la période 2002-07, soit quelque 75 % de la chute de 4.1 % du déficit (tableau 3.1).
2. Étant donné la contraction des paiements d'intérêts, le déficit budgétaire primaire – net de ces paiements – a moins diminué que le déficit budgétaire total sur la période 2002-07. En 2007, il avoisinait 3 % du PIB dans l'optique des administrations publiques, hors facteurs exceptionnels.
3. L'endettement net donne sans doute une meilleure mesure de la charge économique, mais plusieurs facteurs font de l'endettement brut un indicateur plus approprié. *Premièrement*, les actifs publics sont détenus en grande partie par le système de sécurité sociale et 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. Un tiers seulement des actifs publics prennent la forme d'instruments liquides comme les obligations ou les espèces. *Troisièmement*, l'endettement net comme l'endettement brut excluent les passifs éventuels, notamment les garanties de prêts consenties aux organismes parapublics, 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. Du reste, les objectifs budgétaires à moyen terme du gouvernement sont définis dans l'optique d'une stabilisation de la dette brute par rapport au PIB.

4. Le programme *Orientation et stratégie* remplace *Réforme et perspectives*, qui avait fixé pour objectif un excédent budgétaire primaire au début des années 2010. Comme son prédécesseur, *Orientation et stratégie* sera révisé chaque année sur la base d'une décision du gouvernement. L'un de ses principaux éléments est un mécanisme formel de réexamen destiné à jauger les résultats au regard de l'objectif.
5. Cet objectif a été initialement fixé par les *Politiques de base 2006*, qui comprenaient notamment la *Réforme intégrée des réformes et des recettes*, publiée en juillet 2006 (voir l'*Étude 2006*).
6. L'écart entre le déficit primaire de 3.2 % du PIB pour les administrations publiques dans l'année civile 2007 estimé par l'OCDE (tableau 3.1) et le déficit primaire de 0.7 % pour l'administration centrale et les collectivités locales inscrit dans la *Prévision de référence* peut s'expliquer de la façon suivante : i) l'estimation de l'OCDE exclut un facteur exceptionnel équivalant à 0.6 % du PIB. Le déficit total s'établit donc à 2.5 % du PIB; ii) la *Prévision de référence* exclut le compte de la sécurité sociale, qui a accusé un déficit primaire estimé à 1.2 % du PIB pour l'exercice 2007 (tableau 3.2). La prise en compte du système de sécurité sociale porte donc à 1.9 % de PIB le déficit estimé par la *Prévision de référence*. L'écart résiduel de 0.6 % de PIB s'explique par la différence entre l'année civile et l'année budgétaire, qui commence en avril de chaque année. Au cours des dix années écoulées, la différence entre les soldes budgétaires primaires dans l'optique de l'année civile et de l'année budgétaire a été en moyenne de 0.4 % de PIB.
7. Le redressement de 0.4 point de pourcentage du compte de la sécurité sociale devrait réduire d'un montant similaire son déficit dans l'optique du budget primaire, qui passerait d'un niveau estimé à 1.2 % du PIB pour l'exercice 2007 à 0.8 % en 2011.
8. Ce redressement comprend la baisse de 0.6 % de PIB du déficit budgétaire primaire de l'administration centrale et des collectivités locales (de 0.7 % de PIB à 0.1 %) et l'amélioration de 0.4 % de PIB du compte de la sécurité sociale.
9. La *Prévision de référence 2008* pour l'exercice 2011 (fondée sur le « scénario de croissance » table sur un déficit budgétaire primaire de 0.1 % de PIB pour l'administration centrale et les collectivités locales durant l'exercice 2011 (tableau 3.2). Étant donné que l'on prévoit également un déficit du compte de la sécurité sociale, comme mentionné plus haut, le solde primaire du budget des administrations publiques sera vraisemblablement négatif.
10. Un excédent de 1 % stabiliserait la dette brute – ce qui est l'objectif du gouvernement – à son niveau actuel d'environ 144 % du PIB, selon la définition des autorités.
11. Un taux d'intérêt effectif supérieur au taux de croissance nominale est également de règle dans la zone OCDE (voir l'*Étude 2006*).
12. Les *Prévision de référence 2007* et *2008* se fondent sur la trajectoire de dépenses inscrite dans la *Réforme intégrée des dépenses et des recettes* de juillet 2006, qui cible des réductions par rapport à la croissance de la production nominale de 3 %. En conséquence, le montant prévu des réductions de dépenses est plus réduit que dans la *Prévision de référence 2006*.
13. En outre, il y a une modification temporaire de l'indexation des prestations de retraite sur les prix. Durant les années 1999-2001, la baisse de l'indice des prix à la consommation (IPC) n'a pas été répercutée sur les prestations de retraite. Pour réaligner les prestations sur l'IPC, il a été décidé d'ajuster la croissance des prestations de retraite en fonction de la baisse et non de la hausse de l'IPC. Lorsque l'augmentation cumulée de l'IPC par rapport à 2005 atteindra 1.7 %, les prestations de retraite seront de nouveau ajustées en fonction de la hausse de l'IPC.
14. En l'absence d'indexation macroéconomique, la viabilité du système de retraite sur un siècle (comme indiqué dans le tableau 3.6) ne peut pas être assurée.
15. Pour l'exercice 2008, l'âge d'ouverture des droits à la pension à taux forfaitaire est fixé à 64 ans pour les hommes et à 62 ans pour les femmes. Il doit passer à 65 ans en 2013 pour les hommes et en 2018 pour les femmes.
16. L'État fait obligation à tous les assureurs de prendre en charge les examens médicaux pour leurs affiliés âgés de plus de 40 ans.
17. Ces syndromes sont l'obésité, l'hypertension et des taux élevés de cholestérol et d'insuline.
18. Au Japon, la part des médicaments génériques est de 17 % en volume et de 5 % en valeur, alors que les parts respectives atteignent 56 % et 13 % aux États-Unis, 49 % et 21 % au Royaume-Uni et 41 %

- et 23 % en Allemagne. Selon le ministère des Finances, une plus large diffusion des génériques permettrait d'économiser 1 300 milliards de yens par an.
19. La croissance de la demande intérieure est tombée de 2 % en 2004 à 1 % en 2007, tandis que la croissance des exportations est restée dynamique, à plus de 8 % au cours de la même période.
 20. La Commission de la concurrence s'est employée activement à combattre le trucage des offres, qui a donné lieu à six actions en justice sur 13 au cours de l'exercice 2006 (chapitre 5).
 21. Le taux d'adjudication – prix de soumission en pourcentage du prix présumé – pour les investissements publics réalisés par le ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports est tombé d'une moyenne simple de 97 % au cours de l'exercice 2000 à 90 % en 2006.
 22. Cet objectif figure dans la loi de 2006 sur la promotion de la réforme administrative, qui prévoit les actions suivantes : i) réduire la taille des institutions financières publiques; ii) réformer les agences administratives autonomes; iii) réformer les comptes spéciaux; iv) réduire la masse salariale du secteur public, notamment par une diminution de 5 % sur cinq ans du nombre d'agents de l'administration centrale; v) mettre en vente des actifs publics.
 23. Ce problème tient sans doute aussi au fait que les compétences des travailleurs du secteur public sont similaires d'une région à l'autre, alors qu'il existe de fortes différences dans le secteur privé.
 24. Dans l'hypothèse d'une croissance économique de 1.7 %, soit un taux légèrement supérieur à l'estimation de la croissance potentielle (1.4 %) établie par l'OCDE.

Bibliographie

- Carlin, W. et D. Soskice (2005), *Macroeconomics: Imperfections, Institutions & Policies*, Oxford University Press.
- Conseil de la politique économique et budgétaire (2007a), *Prélèvements et prestations*, document soumis par des membres non gouvernementaux, 17 octobre 2007, Tokyo (en japonais).
- Conseil de la politique économique et budgétaire (2007b), *Promotion de la réforme intégrée de la sécurité sociale et de la fiscalité – Pour un système de sécurité sociale et un régime fiscal sûrs et viables au XXI^e siècle*, document soumis par des membres non gouvernementaux, 17 octobre, Tokyo (en japonais).
- Conseil du système budgétaire (2007), *Analyse de la viabilité budgétaire*, document soumis par des membres du Comité de rédaction, 26 octobre, Tokyo (en japonais).
- Commission européenne (2006), « The Long-term Sustainability of Public Finance in the European Union », *European Economy* n° 4, Union européenne, Bruxelles.
- 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.
- Gouvernement du Japon (2005), *Réformes structurelles et perspectives économiques et budgétaires à moyen terme – révision de l'exercice 2004*, Tokyo (en japonais).
- Gouvernement du Japon (2006a), *Politiques de base 2006*, Tokyo (en japonais).
- Gouvernement du Japon (2006b), *Réformes structurelles et perspectives économiques et budgétaires à moyen terme – Révision de l'exercice 2005*, Tokyo (en japonais).
- Gouvernement du Japon (2007a), *Politiques de base en 2007*, Tokyo (en japonais).
- Gouvernement du Japon (2007b), *Orientation et stratégie de l'économie japonaise, et Prévisions de référence*, par l'Office du Cabinet, soumis au Conseil de politique économique et budgétaire le 18 janvier, Tokyo (en japonais).
- Ministère des Finances (2007a), *Sur l'investissement public*, document de référence soumis par le Conseil du système budgétaire le 22 octobre, Tokyo (en japonais).
- Ministère des Finances (2007b), *La masse salariale des agents de l'administration centrale*, document de référence soumis au Conseil du système budgétaire le 26 octobre, Tokyo (en japonais).
- Ministère des Finances (2007c), *Sur la sécurité sociale*, document de référence soumis au Conseil du système budgétaire le 26 octobre, Tokyo (en japonais).
- Ministère des Finances (2007d), *Sur la sécurité sociale*, document de référence soumis au Conseil du système budgétaire le 5 novembre, Tokyo (en japonais).

- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2006), *Prévisions des paiements et des cotisations de sécurité sociale – mai 2006*, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007), *L'effet des variations des estimations de la population et d'autres facteurs sur l'équilibre des retraites – projection provisoire*, document soumis au Comité des pensions du Conseil de la sécurité sociale, le 6 février, Tokyo (en japonais).
- Ministère de l'Intérieur et des Communications (2007).
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT) (2005), *Livre blanc sur l'Aménagement du Territoire, les infrastructures et les transports au Japon en 2005*, Tokyo (en japonais).
- Nippon Keidanren (2005), *Pour une promotion plus active de la réforme administrative – mettre l'accent sur la réforme du système bureaucratique de l'administration centrale*, Tokyo (en japonais).
- OCDE (2003), *Identifying the determinants of regional performances*, Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux, juin 2003, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne, 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « *Projecting OCDE 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 (2007a), *Eco-Santé OCDE 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales 2007*, OCDE, Paris.
- Office du Cabinet (2004), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance 2003-2004*, Tokyo.
- Office du Cabinet (2007a), *Annual Report on National Accounts 2007*, Tokyo.
- Office du Cabinet (2007b), *Annual Report on National Accounts by Prefecture 2007*, Tokyo.
- Van den Noord, P. (2002), « *Automatic Stabilisers in the 1990s and Beyond* », dans *The Behaviour of Fiscal Authorities: Stabilisation, Growth and Institutions*, sous la direction de M. Buti, J. Von Hagen et C. Martinez-Mongay, Communautés européennes.

ANNEXE 3.A1

« Scénario de croissance » et « scénario à risque »
de la prévision de référence 2008¹

Exercice budgétaire		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. Indicateurs macroéconomiques (% de variation par rapport à l'exercice précédent)								
PIB réel	2008a	2.4	2.3	1.3	2.0	2.3	2.5	2.6
	2008b	2.4	2.3	1.3	2.0	1.6	1.3	1.1
PIB nominal	2008a	1.1	1.6	0.8	2.1	2.5	2.9	3.3
	2008b	1.1	1.6	0.8	2.1	1.8	1.6	1.6
Déflateur du PIB	2008a	-1.3	-0.7	-0.5	0.1	0.2	0.4	0.7
	2008b	-1.3	-0.7	-0.5	0.1	0.1	0.3	0.5
IPC	2008a	-0.1	0.2	0.2	0.3	0.6	1.0	1.4
	2008b	-0.1	0.2	0.2	0.3	0.6	0.9	1.1
Taux d'intérêt à long terme nominal (%)	2008a	1.4	1.7	1.6	1.7	2.1	2.4	2.9
	2008b	1.4	1.7	1.6	1.7	1.9	2.1	2.3
B. Indicateurs budgétaires (% du PIB)								
Solde budgétaire des administrations publiques	2008a	-4.3	-3.3	-2.8	-3.0	-2.7	-2.4	-2.2
	2008b	-4.3	-3.3	-2.8	-3.0	-2.8	-2.7	-2.7
<i>dont :</i>								
Administration centrale	2008a	-4.1	-3.4	-2.8	-2.9	-3.0	-3.0	-2.9
	2008b	-4.1	-3.4	-2.8	-2.9	-3.0	-3.2	-3.2
Collectivités locales	2008a	-0.4	0.2	0.2	0.5	0.3	0.4	0.5
	2008b	-0.4	0.2	0.2	0.5	0.3	0.4	0.4
Système de sécurité sociale ²	2008a	0.3	-0.1	-0.2	-0.6	0.0	0.2	0.2
	2008b	0.3	-0.1	-0.3	-0.6	0.0	0.1	0.1
Solde primaire des administrations publiques ²	2008a	-3.6	-2.7	-1.9	-2.1	-1.6	-1.2	-0.9
	2008b	-3.6	-2.7	-1.9	-2.0	-1.7	-1.5	-1.5
<i>dont :</i>								
Administration centrale & collectivités locales	2008a	-2.9	-1.7	-0.7	-0.5	-0.6	-0.4	-0.1
	2008b	-2.9	-1.7	-0.7	-0.5	-0.7	-0.7	-0.6
Système de sécurité sociale ²	2008a	-0.7	-1.0	-1.2	-1.6	-1.0	-0.8	-0.8
	2008b	-0.7	-1.0	-1.2	-1.5	-1.0	-0.8	-0.9

1. Les chiffres proviennent des scénarios 1 – A (2008a) and 2 – A (2008b). Tandis que chacun des deux scénarios présume que le programme d'assainissement budgétaire annoncé en 2006 soit mis en œuvre, les hypothèses macroéconomiques diffèrent. Dans le « scénario de croissance » (2008a), les effets positifs des réformes du côté de l'offre et la conjoncture économique mondiale favorable stimulent la croissance (ce scénario est également présenté dans le tableau 3.2). En l'absence de ces facteurs positifs, la croissance est plus faible dans le « scénario à risque » (2008b).

2. Chiffres calculés par l'OCDE à partir des données de la Prévision de référence et de la base de données du n° 82 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Source : Office du Cabinet (2008) et calculs de l'OCDE.

Chapitre 4

Réformer la fiscalité pour promouvoir la viabilité budgétaire et la croissance économique

La réforme fiscale est une priorité urgente : l'État japonais doit se procurer des recettes supplémentaires à hauteur de 5-6 % du PIB pour simplement stabiliser la dette du pays, qui atteint désormais 180 % du PIB. Au-delà de cette progression des ressources, la réforme fiscale devrait promouvoir la croissance économique, remédier à la dispersion croissante de la distribution des revenus et améliorer la fiscalité locale. Les recettes supplémentaires devraient provenir pour l'essentiel d'une augmentation du taux de la taxe sur la consommation, actuellement le plus bas de toute la zone OCDE, et de l'élargissement des bases d'imposition des revenus des personnes physiques et morales. Les autorités devraient abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés, aujourd'hui le plus élevé des pays membres de l'OCDE, afin de promouvoir la croissance, et supprimer les mécanismes fiscaux qui sont préjudiciables à l'offre de main-d'œuvre et perturbent les affectations de capital. Le Japon devrait aussi envisager, pour favoriser l'équité, l'instauration d'un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles. La fiscalité locale devrait bénéficier de mesures de simplification et s'appuyer davantage sur les impôts et taxes déjà en vigueur en matière foncière et immobilière, ainsi que sur les revenus et sur la consommation.

Les autorités japonaises sont confrontées à l'un des défis les plus ardues et complexes de tous ceux que connaissent les pays de l'OCDE : augmenter les recettes fiscales afin d'endiguer la forte augmentation de la dette publique et de financer les dépenses sociales supplémentaires qui découlent du vieillissement rapide de la population, tout en assurant la promotion de la croissance économique, la prise en compte de la dispersion croissante des revenus et l'accroissement des gains tirés de la décentralisation budgétaire. La marge de manœuvre est grande au Japon pour engranger des recettes fiscales supplémentaires : on peut en particulier relever le taux de la taxe sur la consommation qui, à 5 %, est le plus faible de la zone OCDE, et élargir l'assiette de la fiscalité directe. Compte tenu du sentiment croissant d'urgence que dégage la situation budgétaire, le plan d'action budgétaire à moyen terme du gouvernement prévoit une « réforme fondamentale de la fiscalité ». Si la perception de recettes fiscales supplémentaires est un objectif important, le faible niveau du taux de croissance potentielle et la contraction de la main-d'œuvre renforcent la nécessité de réformes fiscales susceptibles d'améliorer la productivité et la croissance de la production. La fiscalité devrait par ailleurs traiter le problème de l'accroissement des inégalités de revenu et de la hausse de la pauvreté relative, et des réformes des impôts et taxes des administrations locales sont nécessaires pour accroître les gains tirés de la décentralisation.

Ce chapitre s'ouvre sur une présentation des grands défis auxquels la fiscalité japonaise est confrontée : augmenter les recettes nécessaires, soutenir la croissance économique, inverser la hausse des inégalités, améliorer les relations budgétaires entre les instances centrales et l'échelon administratif local. Il analyse ensuite les principaux problèmes de fiscalité sous l'angle de ces défis, puis formule des recommandations pour une réforme d'ensemble de la fiscalité, résumées au tableau 4.2.

Les grands défis de la fiscalité japonaise

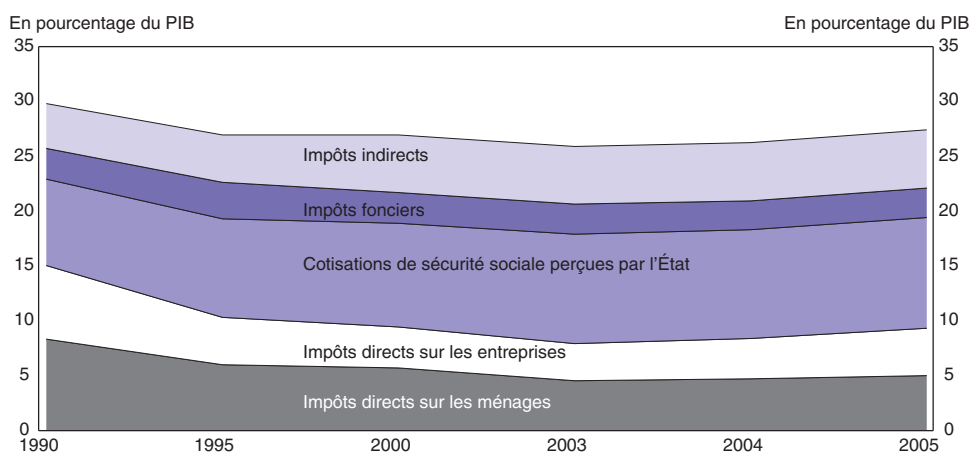
La fiscalité japonaise se distingue de celle des autres pays de l'OCDE à plusieurs titres (voir l'encadré 4.1). *Tout d'abord*, rapportées au PIB, les recettes fiscales totales sont parmi les plus faibles de la zone OCDE (graphique 1.9)¹. *Ensuite*, le recours à la fiscalité directe – impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés et cotisations de sécurité sociale – est plus fort qu'ailleurs. *Enfin*, la fiscalité locale du Japon est extrêmement compliquée. En raison de ces différentes caractéristiques, la résolution des enjeux décrits ci-après nécessitera une refonte majeure de la fiscalité japonaise.

Défi n° 1 – Restaurer la viabilité budgétaire

Les politiques budgétaires d'action conjoncturelle qui ont été mises en œuvre au début des années 90 pour soutenir la croissance économique après l'éclatement de la bulle financière ont engendré des déficits budgétaires insupportables à terme et une hausse de la dette publique. Du côté des dépenses, la hausse des investissements publics et des dépenses de sécurité sociale a stimulé la dépense de l'État. Du côté des recettes, les autorités ont procédé à différents allègements fiscaux qui ont été partiellement

compensés par la hausse, en 1997, du taux de la taxe sur la consommation. Les recettes fiscales ont baissé, passant d'un sommet de 30 % du PIB en 1990 à 26 % en 2003, avant de remonter légèrement grâce à l'expansion économique retrouvée (graphique 4.1). La chute des recettes intervenue depuis 1990 s'explique par une baisse de 5 points de la fiscalité directe pesant sur les ménages et les entreprises (en pourcentage du PIB), qui a fait plus qu'absorber la hausse de 2.5 points des cotisations de sécurité sociale. Globalement, le recul des recettes a représenté entre 1990 et 2005 près du quart de la progression du déficit budgétaire. Si le déficit suit une pente descendante depuis son sommet de 8 % en 2002, le montant cumulé de la dette, qui atteint 180 % du PIB en termes bruts, rend la situation budgétaire vulnérable aux variations des taux d'intérêt. Le besoin de recettes complémentaires est illustré par le fait que les émissions obligataires représentent 30 % des recettes générales, soit la moitié environ de la part de 60 % constituée des recettes fiscales.

Graphique 4.1. **Tendances des recettes fiscales du Japon, 1990-2005**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277475731725>

Source : OCDE (2007c), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

Différents facteurs, dont la rapidité sans précédent du vieillissement démographique, compliquent la tâche consistant à retrouver une situation budgétaire saine. De fait, la part de la population âgée de plus de 65 ans est passée de 7 % en 1970 à 20 % en 2006 (encadré 1.2). À titre de comparaison, on estime qu'il faudra au moins 80 ans aux autres grands pays industrialisés pour opérer la même mutation. La catégorie des plus de 65 ans devrait passer de 28 % de la population d'âge actif (20-64 ans) en 2000 à 72 % en 2050, soit le deuxième taux le plus élevé de la zone OCDE (graphique 1.7).

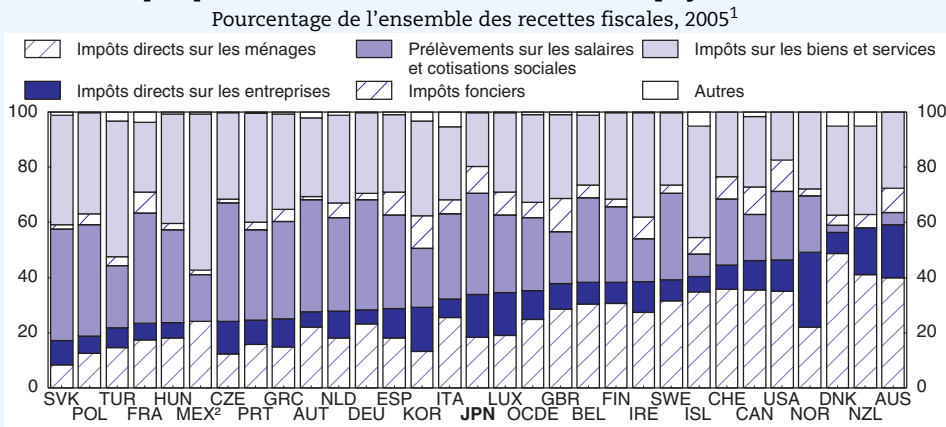
Le vieillissement démographique pèse sur la politique budgétaire sous l'angle tant des dépenses que des recettes. Du côté des dépenses, le gouvernement prévoit de limiter la hausse des dépenses publiques sociales à 1 % du PIB, afin qu'elle passe de 17.5 % du PIB en 2006 à 18.4 % en 2015 (tableau 3.5). Il peut limiter ces dépenses en prenant des mesures de réduction des prestations de retraite et en incitant la population à adopter des modes de vie plus sains. Mais il lui sera difficile d'atteindre l'objectif fixé, car l'efficacité des politiques de maîtrise des dépenses de soins de santé est incertaine (chapitre 3)². Du côté des recettes, on attend une baisse des recettes fiscales provenant des ménages, relativement au PIB, en raison du recul de la part de la population d'âge actif, ainsi que de la poursuite de l'érosion de la base d'imposition des revenus des personnes physiques

Encadré 4.1. Principales caractéristiques de la fiscalité japonaise

Fiscalité nationale

À 18 % de l'ensemble des recettes fiscales, les *impôts et taxes directs supportés par les ménages* se situent à un niveau inférieur à la moyenne OCDE, qui s'établit à 25 % (graphique 4.2). Les quatre taux du barème d'imposition des revenus des personnes physiques qui étaient en vigueur à l'exercice 2006 (de 10 à 37 %) ont laissé la place pour l'exercice budgétaire 2007 à six taux étagés de 5 à 40 % (tableau 4.1). Cette évolution a toutefois été contrebalancée par la disparition des trois taux de la taxe de résidence (une taxe locale) au profit d'un taux unique de 10 %. Le taux combiné d'imposition du revenu des ménages – impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) plus taxe de résidence locale – oscille donc toujours entre 15 et 50 %, et pour la plupart des tranches de revenu, les taux n'ont pas changé par rapport à l'exercice 2006. Près de 60 % des contribuables sont imposés au taux le plus faible, et le taux maximal s'enclenche à 3.6 fois le salaire moyen, contre une moyenne de 2.4 fois dans la zone OCDE. Comme l'IRPP ne concerne que moins de la moitié du revenu salarial (cf. *infra*), l'assujettissement au taux de 50 % suppose un revenu égal à plus de sept fois le salaire moyen. Ce sont donc moins d'un pour cent des contribuables qui sont imposés à 50 % – un taux élevé par rapport aux autres pays –, tandis que 3 % entrent dans la tranche imposée à 43 %. Un quart environ des salariés ne paie pas l'IRPP. Les revenus de retraite, eux, jouissent d'un régime fiscal privilégié : les personnes âgées ont droit à un abattement spécial, au-delà duquel la moitié seulement du revenu restant est imposée. Quant aux revenus financiers, y compris les intérêts, les dividendes et les gains en capital, ils sont imposés séparément au taux de 20 %. Toutefois, afin de stimuler le marché boursier, les autorités ont abaissé temporairement le taux à 10 % pour les dividendes (jusqu'à fin mars 2008) et pour les gains en capital sur les titres cotés et les OPCVM (jusqu'à fin décembre 2008). Les plus-values tirées de la vente ou de la mutation de terrains, d'immeubles et de valeurs mobilières sont également imposées à part. Les plus-values foncières et immobilières sont taxées à 30 % pour les gains à court terme (détention inférieure à 5 ans) et à 15 % pour les gains à long terme.

Graphique 4.2. Ventilation fiscale dans les pays de l'OCDE



1. Les pays sont classés en fonction de la part des impôts directs sur les ménages et les entreprises dans le total des impôts.
2. Pour le Mexique, les données concernant la fiscalité directe des ménages englobent la fiscalité directe des entreprises.

Source : OCDE (2007c), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, OCDE, Paris; <http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>.

Encadré 4.1. Principales caractéristiques de la fiscalité japonaise (suite)

La fiscalité directe des ménages a reculé de 8 % du PIB en 1990 à 5 % en 2005 (graphique 4.1). Un salarié marié et père de deux enfants gagnant le salaire annuel moyen (soit 5 millions de yens environ, ou 46 000 USD) a supporté en 2007 un taux moyen d'imposition de 4.0 %, contre 7.8 % en 1986 (ministère des Finances, 2007). Pour un salaire de 30 millions de yens, ce taux a reculé de 45 % à 30.6 % au cours de la même période. Le niveau effectif relativement modeste de l'IRPP est le reflet de généreux abattements et déductions, en particulier pour les revenus salariaux. L'abattement salarial atteint 0.65 million de yens jusqu'à un salaire de 1.63 million de yens, et progresse –quoique à un taux dégressif – avec le revenu¹. Le dispositif est marqué par différentes autres exonérations et déductions : abattement au titre du conjoint, pour personne à charge, pour les veufs et veuves, pour les personnes handicapées, pour les étudiants salariés; déduction des versements des assurances sociales, des primes d'assurance-vie et d'assurance-accidents, des frais de sinistre et frais médicaux; et abattement à la base, dont jouit tout contribuable. Ces déductions et exonérations représentent plus de la moitié des revenus salariaux.

Tableau 4.1. IRPP et cotisations de sécurité sociale

A. IRPP								
IRPP			Taxe de résidence locale			Total		
Revenu imposable (millions de yens)	2007 (%)	2006 (%)	Revenu imposable (millions de yens)	2007 (%)	2006 (%)	Revenu imposable (millions de yens)	2007 (%)	2006 (%)
Au-dessous de 1.95	5	10	Au-dessous de 2.0	10	5	Au-dessous de 1.95	15	15
De 1.95 à 3.3	10					De 1.95 à 2.0	20	15
De 3.3 à 6.95	20	De 2.0 à 3.3	20		20			
De 6.95 à 9.0	23		De 3.3 à 6.95		30	30		
De 9.0 à 18.0	33	30	De 2.0 à 7.0	10	10	De 6.95 à 7.0	33	30
Au-dessus de 18.0	40	37				De 7.0 à 9.0	13	13
			Au-dessus de 7.0					
						Au-dessus de 18.0	50	50

B. Cotisations de sécurité sociale (octobre 2007)				
	Salariés	Employeurs	Total	Plafond de cotisation ⁴
	(pourcentage du salaire)			(yens)
Retraite (taux ordinaire)	7.50	7.50	15.00	620 000
Maladie ¹	4.10	4.10	8.20	1 210 000
Soins de longue durée ²	0.62	0.62	1.23	
Emploi ³	0.60	0.90	1.50	
Total	12.81	13.11	25.93	

1. La cotisation totale varie entre 6.6 % et 9.1 %.

2. Cette cotisation n'est acquittée que par les personnes âgées de 40 à 64 ans.

3. La cotisation patronale d'assurance-emploi comprend une taxe de 0.3 % destinée aux programmes d'emploi.

4. Les cotisations sont réglées sur les salaires mensuels à concurrence de ce montant.

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

Les recettes tirées de l'imposition du revenu des entreprises ont reculé de 6.7 % du PIB en 1990 à 3.7 % en 2004, avant de remonter à 4.3 % en 2005. Elles représentaient 15 % de l'ensemble des recettes fiscales en 2005, contre une moyenne de 10 % dans la zone OCDE. Le taux d'imposition varie selon la taille du capital et le chiffre d'affaires; un taux inférieur est octroyé aux entreprises plus petites. Les sociétés dont le capital dépasse 100 millions de yens (soit 914 000 USD) supportent un taux de 30 % pour l'impôt national (encore que les taxes locales amènent le taux global à 40 %, soit le niveau

Encadré 4.1. Principales caractéristiques de la fiscalité japonaise (suite)

le plus élevé des pays de l'OCDE). Pour les sociétés ayant un capital inférieur à 100 millions de yens, un taux de 22 % est appliqué aux bénéfices jusqu'à concurrence de 8 millions de yens.

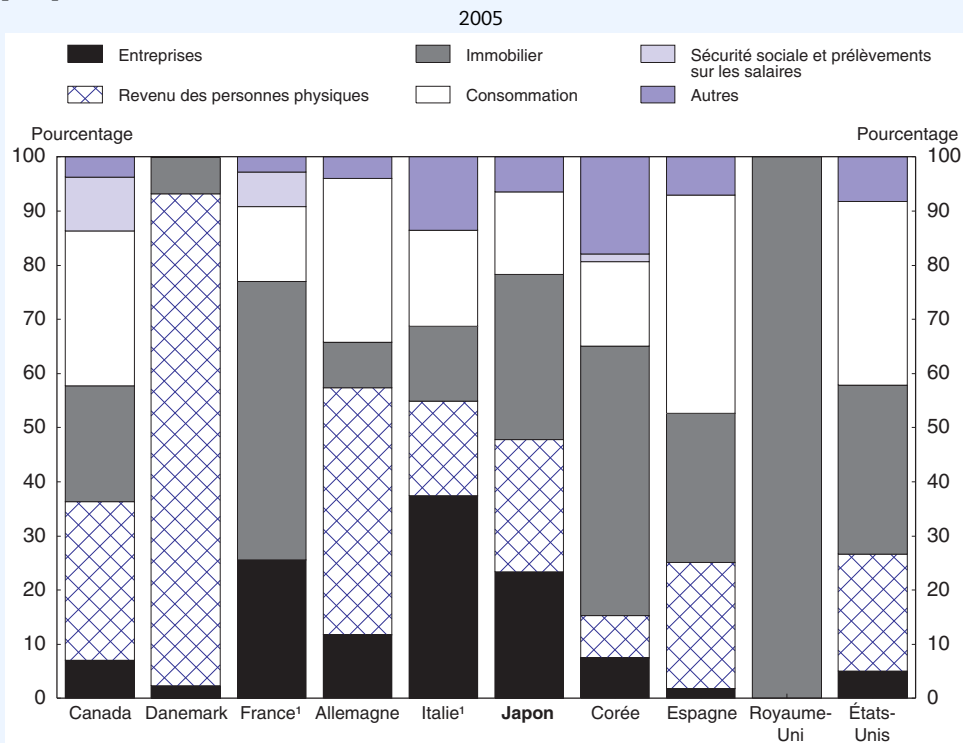
Les cotisations obligatoires de sécurité sociale salariales et patronales versées pour la retraite, la maladie, les soins de longue durée et le chômage constituent la première source de recettes de l'État – 37 % de l'ensemble en 2005. En application de la réforme de l'exercice 2004, le taux de cotisation pour la retraite passe progressivement de 13.6 % à l'exercice 2004 à 18.3 % d'ici 2017. Les cotisations concernent les salaires à concurrence de 0.62 million de yens mensuels (soit 1.5 fois le salaire moyen). L'ensemble des cotisations de sécurité sociale représente 26 % du salaire, partagés presque également entre le salarié et l'employeur (tableau 4.1, partie B).

La taxe sur la consommation (une taxe sur la valeur ajoutée) apporte la moitié des recettes de la fiscalité indirecte, qui procure presque un cinquième de l'ensemble des recettes fiscales. Elle a été créée en 1989, à un taux de 3 % qui a été porté à 5 % en 1997. Ce taux s'applique à toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires imposable dépasse 10 millions de yens; un régime simplifié de calcul de la taxe est prévu jusqu'à un chiffre d'affaires imposable de 50 millions de yens. Des taxes et impôts indirects particuliers frappent en outre certains biens et services, dont les alcools, le tabac, l'essence, le charbon, le kérosène, le GPL, les immatriculations et les permis.

Fiscalité locale²

Le dispositif japonais de fiscalité locale est relativement complexe. Il se compose de 13 grandes taxes préfectorales et de 10 taxes municipales auxquelles sont assujettis les revenus des personnes physiques et morales, les biens fonciers et immobiliers et la consommation (graphique 4.3). Du fait

Graphique 4.3. Ventilation des recettes fiscales des administrations infranationales



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277827004437>

1. Y compris les autres taxes dont ne s'acquittent que les entreprises (taxe professionnelle en France et IRAP en Italie).

Source : OCDE (2007c), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>.

Encadré 4.1. Principales caractéristiques de la fiscalité japonaise (suite)

de sa complexité, ce système présente quelques doublons et chevauchements au niveau des bases d'imposition. Par exemple, l'impôt sur les sociétés est assujéti non seulement à l'impôt national, mais aussi aux taxes de résidence municipale et préfectorale, et à la taxe préfectorale sur les sociétés. Les administrations locales disposent pour fixer les taux des différentes taxes d'une certaine latitude qui ne s'est pas avérée, pour l'instant, propice à la concurrence fiscale et la discipline budgétaire. En outre, plusieurs taxes locales sont soumises à un mécanisme de partage des recettes avec les autorités centrales : on prendra pour exemple la taxe sur la consommation, dont un pour cent, sur les cinq collectés par l'État, va aux préfectures. Ces recettes sont collectées par l'administration centrale et réparties entre les préfectures selon des critères objectifs. En général, les collectivités locales tendent à tenir pour acquis le système fiscal de base déterminé par l'administration centrale, mais se font concurrence pour mettre en place des abattements fiscaux ponctuels, en fonction d'objectifs spécifiques comme la promotion de zones industrielles auprès des entreprises, et les administrations locales créent, sans en référer à l'échelon central, des taxes locales telles que celles frappant les déchets nucléaires et les nuitées hôtelières.

1. Les salariés sont par exemple autorisés à déduire 40 % de leur revenu salarial annuel jusqu'à 1.8 million de yens, et 30 % plus 180 000 yens jusqu'à 3.6 millions de yens. La déduction par rapport au revenu imposable atteint donc 41 % pour un salaire de 1.62 million de yens, et 35 % pour un revenu salarial de 3.6 millions de yens.
2. Pour une description détaillée de la fiscalité locale japonaise, voir l'*Étude économique de l'OCDE : Japon 2005*.

découlant des généreux abattements sur le revenu octroyés aux personnes âgées. On estime que les mutations démographiques, si l'on conserve le dosage fiscal aujourd'hui en vigueur, diminueront les recettes tirées de l'IRPP de 10 % entre 2000 et 2020, et de 40 % entre 2000 et 2050 (Office du Cabinet, 2002b). À cause du vieillissement rapide de la population, une réforme fiscale s'impose donc pour – sans même parler d'autres objectifs – maintenir le niveau actuel des recettes.

Dans son cadre d'action *Orientation et stratégie* de 2007, le gouvernement s'est fixé trois objectifs susceptibles de contribuer à restaurer la viabilité budgétaire : i) limiter l'expansion du secteur public; ii) dégager un excédent du budget primaire cumulé des administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2011; et iii) obtenir une réduction durable du ratio dette/PIB au milieu des années 2010. Si la priorité des autorités va à la baisse des dépenses, ce programme appelle aussi de ses vœux une réforme fondamentale de la fiscalité. L'objectif d'un excédent budgétaire primaire n'est que la première étape de la restauration de la viabilité budgétaire. Selon les prévisions de l'Office du Cabinet et les estimations de l'OCDE, il faut, pour stabiliser l'endettement rapporté au PIB, améliorer de 4 à 5 % du PIB le solde du budget primaire (voir le chapitre 3)³. Les mêmes projections confirment la nécessité de recettes fiscales supplémentaires, à hauteur de 4.6 à 5.9 % du PIB, pour stabiliser le taux d'endettement – en prenant pour hypothèse une croissance proche du taux potentiel du Japon (chapitre 3). En allant plus loin, diminuer le taux d'endettement suppose d'obtenir un excédent budgétaire primaire encore plus élevé, et donc un surcroît de recettes fiscales encore supérieur.

Défi n° 2 – Soutenir la croissance dans le contexte de la mondialisation et du vieillissement rapide de la population

La structure fiscale est essentielle pour la croissance de la production, car la taxation a des effets sur la plupart des aspects de l'activité économique. Différentes études, dont des travaux de l'OCDE, indiquent que la charge fiscale globale et, plus encore, une structure

fiscale privilégiant la fiscalité directe, peuvent avoir une incidence négative sur la croissance⁴. Cet impact dépend donc de la façon dont les majorations d'impôts sont élaborées et mises en œuvre (encadré 4.2), ainsi que de l'usage qui est fait du surcroît de recettes fiscales. Comme nous l'avons indiqué, la répartition de la charge fiscale influe sur la croissance; pour un niveau donné de ponction fiscale, un alourdissement de la fiscalité directe par rapport à la fiscalité indirecte est préjudiciable à la croissance économique. En outre, pour un niveau donné de prélèvements directs, il est également néfaste pour la croissance que l'imposition des sociétés prenne le pas sur l'imposition du revenu des personnes physiques. Compte tenu des effets du vieillissement rapide de la population sur la croissance de la production, il s'avère particulièrement important que le Japon se dote d'un régime fiscal dans lequel l'impôt déprime le moins possible l'activité économique. La diminution du nombre de personnes d'âge actif devrait maintenir le taux de croissance potentielle du Japon aux alentours de 1½ % au cours de la période 2009-13, un chiffre très inférieur à la moyenne OCDE qui s'établit à 2.2 % (voir le chapitre 1)⁵. Étant donné la contribution de plus en plus négative d'une population active qui voit ses effectifs diminuer, le maintien de la croissance économique impose de mener une réforme fiscale propice à la croissance, ainsi que des réformes susceptibles, dans un grand nombre d'autres domaines, de stimuler le taux d'activité, de faire progresser la productivité et d'améliorer l'affectation des ressources (voir le chapitre 5).

La fiscalité doit en outre s'adapter au fait que la mondialisation renforce la pression concurrentielle exercée sur les entreprises et rend ces dernières plus sensibles aux disparités internationales de taxation. La mobilité croissante des ressources d'un pays à l'autre a suscité une concurrence internationale en matière de baisse des taux d'imposition. Malgré une diminution en 1999, le Japon détient depuis 2006 la palme du taux légal d'imposition des sociétés le plus élevé de toute la zone OCDE. Il est donc de plus en plus poussé à s'aligner sur la tendance internationale et, pour préserver son potentiel de croissance, à instituer un cadre fiscal incitant les entreprises et les particuliers à ne pas quitter l'archipel.

Défi n° 3 – Remédier à la dispersion croissante des revenus

L'inégalité des revenus s'est creusée au Japon. De fait, le coefficient de Gini a augmenté pour le revenu disponible de 13 % entre 1985 et 2000, à comparer à une hausse moyenne de 7 % dans la zone OCDE, si l'on se réfère aux comparaisons internationales effectuées par l'OCDE sur la base de données nationales (Förster et Mira d'Ercole, 2005)⁶. Si le vieillissement démographique stimule les écarts de revenu, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la raison première de cette dispersion accrue est la hausse des inégalités de revenu que perçoivent les Japonais d'âge actif, hausse qui a elle-même deux causes (*Étude économique de l'OCDE : Japon 2006*; Tajika et Yashio, 2007). *Premièrement*, l'inégalité des revenus marchands a connu une progression marquée, qui traduit en partie la proportion accrue de travailleurs non réguliers faiblement rémunérés (chapitre 6). *Deuxièmement*, l'IRPP devenant moins progressif, l'impact de la fiscalité sur la redistribution des revenus s'est affaibli. Le nombre de taux est passé de 15 en 1986 à quatre en 1999, et le taux maximal a chuté de 70 à 37 % (encadré 4.1).

Par voie de conséquence, la baisse du coefficient de Gini imputable à la fiscalité est passée de 2.2 points de pourcentage en 1993 à 1.3-1.4 point entre 1999 et 2005 (graphique 4.4). La fiscalité ne représente aujourd'hui qu'environ un dixième de l'écart entre les coefficients de Gini du revenu marchand et du revenu disponible, cependant que la sécurité sociale, au fil du vieillissement de la population, joue un rôle croissant dans la

Encadré 4.2. Principes directeurs pour une réforme fiscale

Face aux défis de sa réforme fiscale, le Japon doit s'efforcer d'atteindre le meilleur équilibre entre efficacité, équité et simplicité.

Efficiencia

L'augmentation des impôts et taxes dans le but de corriger le déséquilibre budgétaire du pays et de financer la hausse des dépenses publiques engendrée par le vieillissement de la population imposera des coûts qui tendront à ralentir la croissance économique. Les dépenses improductives (parfois appelés « fardeau excédentaire ») augmentent fortement avec les taux d'imposition¹. Le plus souvent, les estimations des dépenses improductives fiscales oscillent entre 10 et 100 % (Diewert et Lawrence, 1994; Leibfritz *et al.*, 1997). Les politiques fiscales ont des répercussions importantes sur la productivité et la croissance tant à court qu'à long terme, car elles concernent tous les aspects de l'activité économique à travers leur incidence sur les incitations à épargner, l'investissement, l'emploi et l'innovation technologique. Pour limiter les distorsions, la fiscalité doit éviter de défavoriser ou de privilégier tel ou tel choix économique, sauf dans les cas où, par exemple, les externalités sont patentées. En pratique, cela suppose d'élargir les bases d'imposition et de réduire le plus possible les disparités de taux. Appréhender l'ampleur et la nature des dépenses improductives a son importance pour évaluer le coût réel d'une hausse des dépenses de l'État et pour structurer l'imposition de manière adéquate.

L'impact de la fiscalité sur le comportement des agents économiques et, en dernier ressort, sur la croissance économique varie selon le type d'impôt ou de taxe. Certains impôts ont plus d'effet sur l'investissement; d'autres pèsent sur les incitations à accumuler du capital humain et à accepter un emploi. D'autres encore affectent le progrès technique en raison de leurs répercussions sur la R-D, l'IDE et l'entrepreneuriat. La structure de la fiscalité est donc un facteur important et déterminant pour la croissance.

Les recherches sont nombreuses à indiquer que pour un montant donné de recettes fiscales, privilégier la fiscalité indirecte au détriment de la fiscalité directe a un impact positif sur le PIB. Si l'on en croit les travaux de l'OCDE, un recours plus fort à la fiscalité directe – pour un niveau donné de ponction fiscale – a un effet négatif et statistiquement significatif sur le PIB par habitant (Bassanini et Scarpetta, 2001). Cet impact négatif des impôts et taxes directs provient en partie de la sensibilité des investissements à l'imposition des bénéfices des sociétés (Myles, 2007). En outre, l'imposition du revenu des personnes physiques pèse sur l'emploi, dans la mesure où des coins fiscaux élevés faussent le marché du travail². Une étude estime qu'une baisse de 10 points du coin fiscal (IRPP et cotisations sociales compris) augmente l'emploi féminin et la durée du travail féminin de respectivement 1.5 et 3.5 % (OCDE, 2008). À l'inverse, une augmentation d'un point du coin fiscal sur le revenu du travail réduirait l'emploi global de 0.25 % (Bassanini et Duval, 2006). L'imposition du revenu des particuliers est, comme celle des bénéfices des sociétés, négative pour la croissance, mais l'impact de la seconde est plus fort. L'intérêt qu'il y a à recourir davantage à la fiscalité indirecte qu'à la fiscalité directe, et davantage à l'imposition des particuliers qu'à celle des entreprises, est corroboré par une autre étude (Baylor, 2007), selon laquelle le gain de bien-être par dollar de diminution des impôts et taxes est de 40 cents pour les impôts frappant les entreprises, de 30 cents pour l'IRPP et de 10 cents seulement pour les taxes sur la consommation.

Équité

La réforme fiscale devrait aussi prendre en compte les questions d'équité, même si cela entraîne des coûts en termes d'efficacité économique. Habituellement, les dispositifs fiscaux

Encadré 4.2. Principes directeurs pour une réforme fiscale (suite)

poursuivent deux objectifs en matière d'équité. L'équité horizontale exige que les contribuables, à situation égale, soient imposés de manière égale, principe qui laisse penser que l'impôt, à un niveau donné de revenu global, doit être identique quelle que soit la façon dont ce revenu est acquis. Sous l'angle fiscal, l'équité horizontale incite donc à définir le revenu de manière exhaustive. En outre, les allègements fiscaux et crédits d'impôt qui ne sont pas directement liés à la génération de ce revenu contrecarrent l'objectif d'équité horizontale.

L'équité verticale suppose un « traitement juste » des individus placés dans des situations différentes. Il s'agit d'un concept normatif qui dépend de ce que l'on entend par « juste ». Un point de vue consiste à estimer que le contribuable se trouvant dans une situation favorable doit, en proportion de son revenu, supporter une part plus grande de la charge fiscale, ce qui entraîne une distribution plus égale qu'auparavant des revenus après impôts. Il faut, pour parvenir à ce résultat, instaurer la progressivité des taux d'imposition du revenu. Une autre définition de l'équité verticale privilégie l'imposition proportionnelle du revenu (c'est-à-dire un taux uniforme). L'approche retenue dépend de la volonté qu'ont les pays de réduire les écarts de revenu au sein de leur population.

Simplicité

Les possibilités d'assurer le respect de la réglementation fiscale et le coût de cette discipline fiscale sont des questions importantes qui ont des implications sur l'efficacité de la fiscalité et l'idée que le grand public se fait de son équité. À cela s'ajoute la propension des pouvoirs publics à se servir du dispositif fiscal pour redistribuer les revenus et encourager certains comportements. La complexité de la fiscalité encourage aussi les manœuvres fiscales, qui sont génératrices de dépenses improductives pour l'économie.

1. Selon Creedy (2003), les dépenses improductives augmentent selon le carré du taux d'imposition.
2. Le coin fiscal mesure l'écart entre la rétribution totale du travail versée par l'employeur et la rémunération nette du salarié, en pourcentage de la rétribution totale du travail.

redistribution des revenus. Ces évolutions contribuent toutefois peu à réduire les inégalités chez les actifs, car 11 % seulement des personnes d'âge actif sont allocataires de prestations, contre 20 % en moyenne dans la zone OCDE (OCDE, 2003). L'impact conjugué de la fiscalité et de la sécurité sociale sur la dispersion des revenus pour la population d'âge actif est le plus faible de la zone OCDE⁷. La hausse des inégalités de revenu s'est accompagnée d'une progression de la pauvreté relative, définie pour un ménage comme un revenu inférieur à 50 % de la médiane, qui touchait 15 % de la population en 2000, soit le cinquième taux le plus haut des pays de l'OCDE.

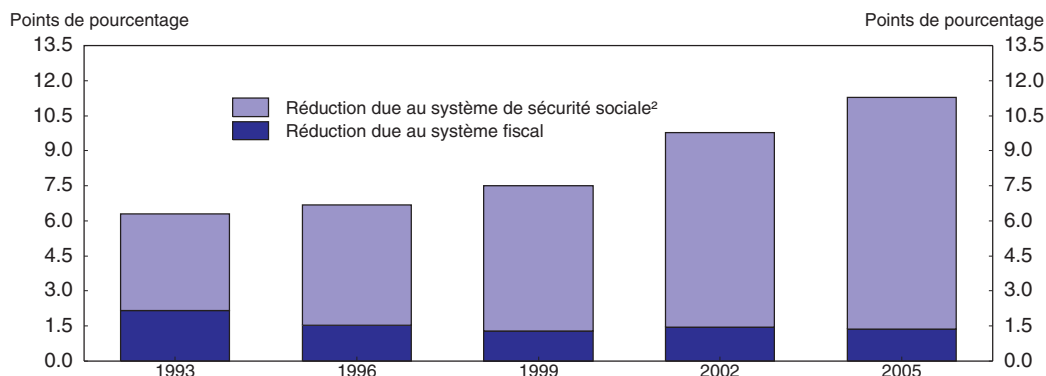
La hausse des inégalités et de la pauvreté au Japon porte à croire qu'il faut utiliser la fiscalité, et les dépenses sociales de bien-être, pour inverser ces tendances. Mais œuvrer ainsi à renforcer le rôle redistributif de la fiscalité pourrait affaiblir les incitations au travail, et réduire le taux de croissance potentielle de l'économie. Le défi consiste donc à faire une réforme fiscale qui traite avec efficacité les inégalités de revenu tout en réduisant au maximum ses répercussions négatives sur l'économie.

Défi n° 4 – Améliorer la fiscalité locale

Le renforcement de l'autonomie des administrations locales renforcerait leur capacité d'innovation et irait dans le sens de ce que souhaitent les citoyens au niveau local. La « Triple réforme », lancée lors de l'exercice budgétaire 2002, a transféré un volume

Graphique 4.4. Impact de la fiscalité et de la sécurité sociale sur la distribution des revenus au Japon

Amélioration du coefficient de Gini¹



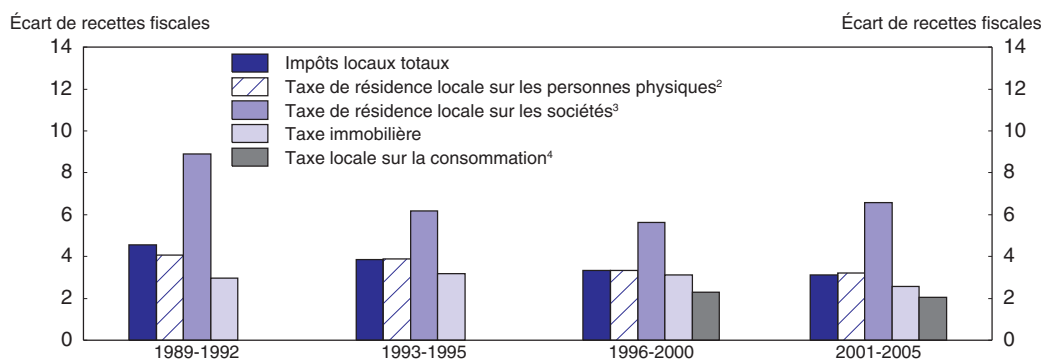
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277843220418>

1. Sur la base du revenu disponible « rendu équivalent » des ménages. Le coefficient de Gini est multiplié par 100.
2. Prestations de sécurité sociale en nature et en espèces, diminuées des cotisations de sécurité sociale.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2005).

substantiel de ressources fiscales de l'administration centrale aux instances locales, et réformé les subventions affectées et les dotations forfaitaires (encadré 4.3). Si un tel transfert est un facteur d'autonomisation des administrations locales, il convient, pour améliorer l'efficacité et l'équité de la fiscalité, de traiter un certain nombre de questions. *Tout d'abord*, les disparités de recettes fiscales par habitant sont importantes d'une préfecture à l'autre : au cours des 20 dernières années, le ratio entre la plus riche et la plus pauvre n'a jamais été inférieur à trois (graphique 4.5). *En second lieu*, différentes taxes locales font doublon et se chevauchent avec des bases d'imposition de l'administration centrale, ce qui complexifie la fiscalité globale. *Troisièmement*, bien que les collectivités

Graphique 4.5. Disparités interpréfectorales de recettes fiscales¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277863057700>

1. Ratio entre les préfectures ayant les recettes fiscales par habitant les plus et les moins élevées. Les données démographiques proviennent du Registre de base des résidents au 31 mars de chaque année.
2. Le produit de la taxe de résidence locale sur les personnes physiques résulte de l'addition des taxes de résidence préfectorale et municipale sur les personnes physiques.
3. Le produit de la taxe locale sur les entreprises résulte de l'addition des taxes de résidence préfectorale et municipale sur les entreprises et de la taxe sur les entreprises.
4. Le produit de la taxe locale sur la consommation est calculé après ajustement interpréfectoral. Cette taxe est apparue en 1997.

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications.

locales jouissent de quelque latitude pour modifier les taux d'imposition, elles y ont eu recours de manière limitée et souvent biaisée (*Étude économique de l'OCDE : Japon 2005*). Quatrièmement, le fait de s'appuyer beaucoup sur l'imposition des entreprises au niveau local engendre une forte instabilité des recettes fiscales locales, car les bénéfices des entreprises fluctuent en général bien davantage que la valeur des biens immobiliers ou la consommation. Le défi consiste donc à composer une fiscalité locale plus simple et plus efficiente, susceptible de produire des ressources suffisantes et de renforcer l'autonomie des administrations locales.

Analyse des principaux impôts et taxes au Japon

Il faut, pour relever les défis complexes et interdépendants abordés à la section précédente, réformer rapidement l'ensemble de la fiscalité. Les faibles avancées enregistrées depuis 1999 (encadré 4.3) démontrent la difficulté de toute métamorphose fiscale. Reporter encore la réforme ne ferait pourtant qu'engendrer de nouveaux coûts pour l'économie dans les années à venir. Dans le même temps, il convient d'agir avec la progressivité qu'impose le soutien de l'actuelle expansion économique.

Encadré 4.3. Les avancées récentes de la réforme fiscale : suites données à l'Étude de 1999

Dans son *Étude économique* du Japon réalisée en 1999, l'OCDE mettait en avant différents problèmes et appelait de ses vœux une réforme complète de la fiscalité japonaise. Malgré les quelques progrès enregistrés depuis lors, nombre de ces problèmes demeurent sans solution, en raison partiellement de leur complexité même et d'obstacles de nature politique. Dans l'intervalle, sous l'effet de la détérioration accrue de la situation budgétaire, de l'accélération du vieillissement démographique et du creusement des inégalités de revenu, la nécessité d'une réforme fiscale de grande ampleur s'est faite plus urgente encore. L'*Étude* de 1999 contenait les principales recommandations suivantes :

- i) Appliquer au titre de la réforme fiscale un éventail suffisamment large de mesures (un train de mesures) afin de faire contribuer l'ensemble des groupes aux augmentations d'impôts inévitables.
- ii) Élargir sensiblement les bases d'imposition.
- iii) Au fil des ans, augmenter progressivement le taux de la taxe sur la consommation, en faisant l'un des principaux modes de financement des coûts liés au vieillissement.
- iv) Renforcer l'imposition de l'épargne retraite en termes effectifs, les mesures minimales pouvant consister à réduire l'indexation des abattements applicables aux retraites et aux rentes.
- v) Augmenter les cotisations de sécurité sociale ainsi qu'il est prévu dans le projet de réforme des pensions de 1999.
- vi) Ne pas réformer en profondeur l'imposition des sociétés (ce serait inutile), mais l'améliorer en ce qui concerne la neutralité par rapport aux différentes formes de financement et d'investissement.
- vii) Intensifier les efforts de l'administration fiscale visant à limiter la fraude – en particulier parmi les travailleurs indépendants.
- viii) Atténuer l'instabilité et renforcer l'équité des taxes locales – en particulier au niveau des préfectures – pour tenir compte du fait que certaines entreprises ne les paient pas.

Encadré 4.3. **Les avancées récentes de la réforme fiscale : suites données à l'Étude de 1999** (suite)

La principale mesure de stimulation des recettes fiscales a été la disparition progressive, au cours de l'exercice budgétaire 2006-07, des allègements temporaires d'impôts à taux fixe de 1999 applicables au revenu des personnes physiques et aux taxes de résidence locales. Quelques autres mesures ont par ailleurs permis d'élargir l'assiette de l'IRPP. On mentionnera surtout les exonérations concernant les conjoints et les personnes âgées, qui ont été réduites en 2004 et 2005 respectivement. S'agissant de l'imposition des revenus financiers, un taux uniforme de 20 % a été mis en place lors de l'exercice 2003 pour les intérêts, les dividendes de titres cotés et d'OPCVM, et les plus-values boursières; les taux d'imposition des dividendes et des plus-values boursières sont temporairement ramenés à 10 %, comme indiqué dans l'encadré 4.1. La base d'imposition de la consommation a été élargie en abaissant le seuil d'assujettissement des petits commerçants de 30 à 10 millions de yens de chiffre d'affaires imposable annuel. En outre, le « régime simplifié » est utilisable pour calculer les taxes dues non plus jusqu'à 200 millions de yens, mais jusqu'à 50 millions de yens.

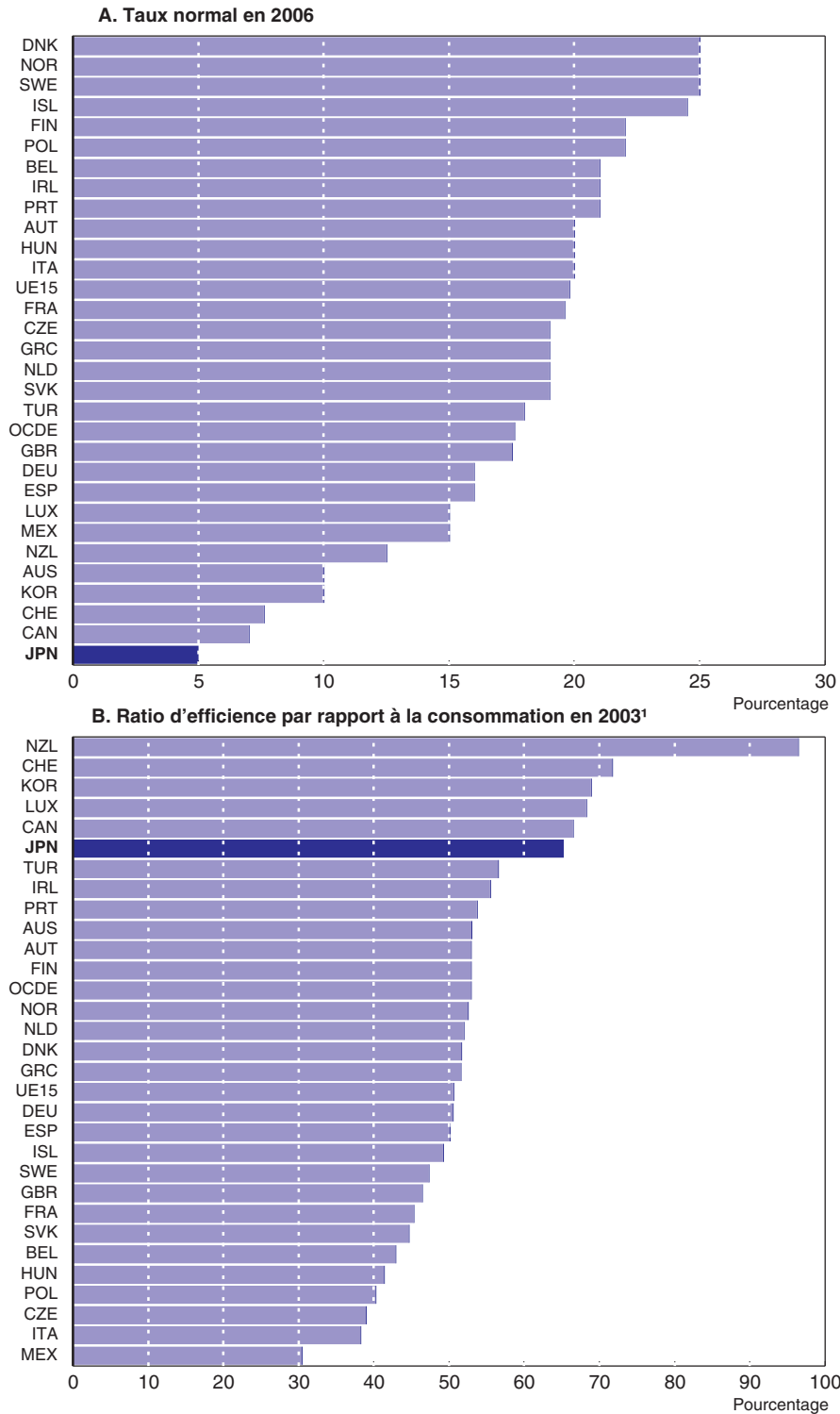
À l'inverse, la base d'imposition des sociétés a été réduite grâce à l'instauration lors de l'exercice 2003, pour trois années, d'aides à la R-D et à l'investissement qui ont généré un manque à gagner fiscal annuel estimé à 1 100 milliards de yens (soit 0.2 % du PIB). S'il a bien été mis fin à ces mesures temporaires, lors de l'exercice 2006, pour l'essentiel et comme prévu, l'aide à la R-D a été prolongée de deux années pour les petites et moyennes entreprises (PME), et de nouvelles mesures ont vu le jour, dont une aide fiscale temporaire à l'acquisition d'infrastructures d'information. Dans le même temps, lors de l'exercice 2004, les autorités ont cessé d'utiliser les seuls bénéficiaires pour une partie de la base d'imposition locale des entreprises, préférant un dispositif « pro forma » qui panache les bénéficiaires, le montant du capital et d'autres postes de la valeur ajoutée tels que la masse salariale.

La « Triple réforme », entreprise à l'exercice 2002, a réformé les subventions affectées et les dotations forfaitaires, et transféré aux autorités locales quelque 3 000 milliards de yens (0.6 % du PIB) de recettes fiscales centrales. Elle a pour cela modifié le barème de l'imposition du revenu des personnes physiques dans le sens d'une progressivité accrue, et remplacé en 2007 les trois taux de l'impôt de résidence local par un taux unique de 10 % (tableau 4.1). Enfin, la réforme des pensions intervenue en 2004 fait chaque année progresser le taux de contribution des retraites dans le but de le porter de 13.6 % à 18.3 % entre les exercices 2004 et 2017.

La taxe sur la consommation

Un recours accru à la fiscalité indirecte œuvrerait dans le sens des deux premiers objectifs que sont la restauration de la viabilité budgétaire et le soutien de la croissance économique. À 5 %, le taux japonais de la taxe sur la valeur ajoutée est le plus bas de toute la zone OCDE, et il est très inférieur à la moyenne communautaire qui s'établit à 20 % (graphique 4.6). C'est ainsi que la fiscalité indirecte pesant sur les biens et services représente 19 % de l'ensemble des recettes fiscales du Japon, contre 30 % en moyenne parmi les pays de l'OCDE. Il semble donc possible de procéder à des hausses substantielles de cette catégorie de recettes. Comme le montre son taux d'efficacité par rapport à la consommation (sixième de la zone OCDE en 2003), l'assiette de la taxe sur la consommation est large (partie B). Elle a été encore étendue en 2004 avec la réduction des avantages consentis aux PME (encadré 4.3). Chaque point de hausse du taux de la TVA

Graphique 4.6. La TVA dans les pays de l'OCDE



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277865051510>

1. L'efficacité par rapport à la consommation se mesure en rapportant les recettes de TVA aux dépenses de consommation, puis en divisant le résultat par le taux de TVA ordinaire. 2003 est l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données complètes.

Source : OCDE (2006a), *Tendances des impôts sur la consommation*, OCDE, Paris.

serait synonyme de 2 500 milliards de yens (0.5 % du PIB) de recettes supplémentaires. Si l'État relevait la taxe de 5 à 11 %, par exemple, il disposerait d'assez de recettes pour équilibrer le budget primaire des administrations publiques (chapitre 3). Si, outre ses autres avantages décrits plus loin, la capacité contributive de la taxe sur la consommation fait du relèvement de cet impôt un élément crucial de la réforme fiscale, cela ne doit pas masquer la nécessité d'élargir l'assiette des impôts directs et de juguler les dépenses.

Les taxes sur la consommation peuvent avoir une incidence négative sur l'offre de main-d'œuvre, car elles diminuent le rendement du travail en stimulant les prix des biens et services. Toutefois, comme le note l'encadré 4.2, l'adoption – neutre pour les recettes – d'une taxe sur la consommation rehaussant la part de la fiscalité indirecte dans l'ensemble des recettes fiscales aurait un effet positif sur la croissance. En diminuant les distorsions affectant les décisions d'épargne, elle accroîtrait par ailleurs les possibilités de consommation dont dispose l'individu au cours de son existence. De fait, la fiscalisation accrue de la consommation rend l'imposition plus neutre vis-à-vis de la consommation actuelle et future, puisque l'imposition du revenu s'applique en général à une base comprenant l'épargne et les revenus de l'épargne. La fiscalité indirecte a également l'avantage de la simplicité et il est relativement difficile, au Japon, d'y échapper, y compris par la fraude.

En ce qui concerne le troisième objectif – resserrer l'éventail des revenus – une hausse des taxes sur la consommation alourdirait l'imposition effective des personnes âgées et contribuerait, par là, à une répartition plus équitable de la charge fiscale sur les différentes générations. Toutefois, le caractère régressif de la fiscalité indirecte a des conséquences négatives pour l'équité au sein de la catégorie des personnes d'âge actif. Les propositions consistant à relever le taux de la taxe sur la consommation soulèvent le problème de savoir s'il faut introduire un taux multiple (démarche adoptée dans maints pays), afin de limiter son impact régressif en excluant de son champ l'alimentation et d'autres biens essentiels. Mais les chances sont faibles que le taux de la taxe japonaise se rapproche du niveau européen (25 %), ce qui rend l'argument de la multiplicité des taux moins percutant. Une telle démarche devrait de toute façon être évitée en raison de plusieurs inconvénients. *Tout d'abord*, elle se traduirait par une hausse des coûts administratifs et donnerait lieu à des manœuvres politiques. *Deuxièmement*, il faudrait la compenser par la fixation d'un taux ordinaire plus élevé. *Troisièmement*, elle atténuerait la neutralité de la taxe sur la consommation, ce qui fausserait les décisions de consommation et diminuerait le bien-être. *Enfin*, elle ne réduirait guère les inégalités, dans la mesure où les ménages à hauts revenus, qui achètent davantage de biens, sont en général ceux qui profitent le plus des taux inférieurs appliqués à certains articles (OCDE, 2006c). Il importe de préserver la simplicité de la taxe actuelle tout en traitant les objectifs de répartition des revenus au moyen d'outils mieux ciblés, par exemple un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles (*cf. infra*).

Deuxième interrogation : faut-il affecter les recettes fiscales tirées d'une hausse du taux de la taxe sur la consommation? Il est par exemple souvent proposé que les recettes supplémentaires soient consacrées au financement de l'opération, prévue pour l'exercice 2009, consistant à faire passer du tiers à la moitié la part de la pension de base subventionnée par l'État (pour un coût représentant 0.4 % du PIB), ainsi qu'à l'engagement d'autres dépenses sociales (le gouvernement envisage, d'ici 2015, une augmentation des dépenses sociales équivalant à 0.9 % du PIB). L'affectation de recettes à des dépenses de sécurité sociale peut faciliter, sur un plan politique, la hausse du taux de la taxe sur la consommation⁸. Toutefois, elle n'est en général pas efficiente pour la gestion des finances

publiques dans une optique de long terme. *Premièrement*, elle prive les pouvoirs publics d'une certaine souplesse dans l'ajustement des programmes de dépenses en fonction de l'évolution des besoins dans le temps. *Deuxièmement*, si les recettes s'avèrent plus dynamiques que les dépenses auxquelles elles sont affectées, les autorités se retrouvent en porte-à-faux si elles ne veulent pas étendre le programme au-delà de ses objectifs initiaux. En conséquence, le Japon devrait maintenir une certaine flexibilité dans l'affectation des recettes supplémentaires induites par la réforme fiscale.

Comme le rappelle l'encadré 4.1, le taux de la taxe locale sur la consommation (1 %) représente le quart de la taxe nationale sur la consommation (4 %). Si le dispositif actuel est maintenu, une hausse du taux général aurait donc pour conséquence une stimulation du taux local. En outre, 29,5 % des recettes de la taxe nationale sont actuellement transférés aux administrations locales par le biais du mécanisme de subventions⁹. Si l'on augmentait le poids dans les recettes des administrations locales d'une taxe sur la consommation qui est relativement stable, on réduirait leur dépendance vis-à-vis de taxes plus instables telles que les taxes locales prélevées auprès des entreprises (*cf. infra*).

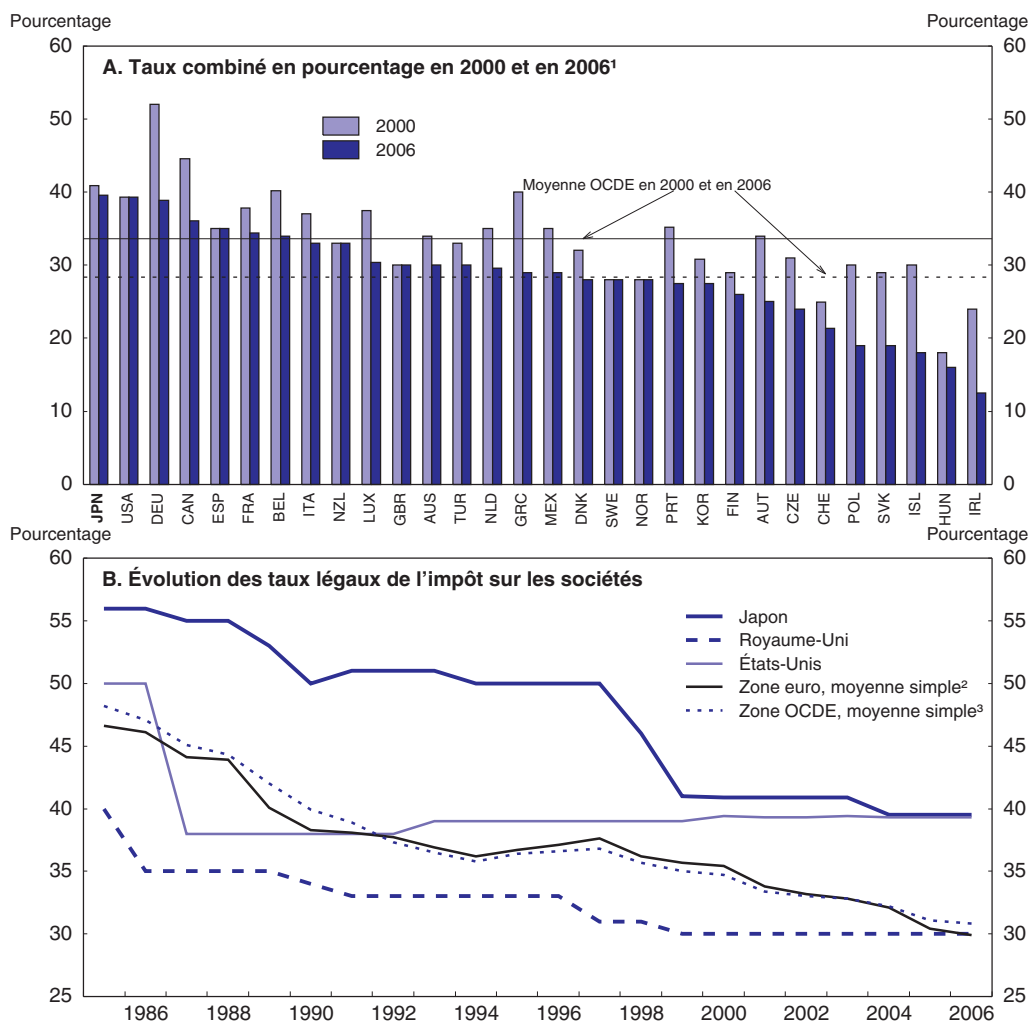
L'imposition des sociétés


Augmenter les recettes

En 2006, le taux légal de l'impôt sur les sociétés était, au Japon, le plus élevé de toute la zone OCDE (graphique 4.7). De surcroît, le taux effectif moyen (32 %) et le taux effectif marginal (28 %) étaient très supérieurs aux moyennes de l'OCDE (24 et 20 %). Malgré un taux légal élevé, les recettes de cet impôt, atteignant en moyenne 3,6 % du PIB sur la première moitié des années 2000, restent proches de la moyenne OCDE (3,3 %), ce qui s'explique par une certaine diversité des dépenses fiscales au Japon et par la forte proportion d'entreprises déficitaires non imposables. L'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés est donc une priorité. Le nombre de dépenses fiscales a été réduit de 80 à 61 entre les exercices 2000 et 2007. Mais leur coût a explosé, passant de 5 % de l'ensemble des recettes fiscales tirées des entreprises en 2002 à 18 % en 2003, au moment où sont apparus les allègements fiscaux temporaires pour R-D et investissement (graphique 4.8). Si, comme prévu, il a bien été mis fin à la plupart de ces mesures lors de l'exercice 2006, l'aide supplémentaire à la R-D pour les PME a été prorogée de deux ans, et de nouvelles mesures, dont un allègement fiscal temporaire pour acquisition d'infrastructures d'information, ont vu le jour (voir l'Étude 2006).

Le taux de l'allègement fiscal pour dépenses de R-D est assez généreux et le Japon figure dans la moitié supérieure du classement des pays de l'OCDE (graphique 4.9). Certaines études laissent entendre que cet allègement peut avoir des répercussions positives sur les dépenses de R-D¹⁰. Sans lui, il se peut que l'investissement dans la R-D ne soit pas au niveau socialement optimal en raison d'effets induits, et que cela ait des conséquences négatives sur la croissance. Pourtant, certains pays tels que la Finlande et la Suède, qui sont en général considérés comme étant à l'avant-garde de l'innovation, ne prévoient aucun allègement fiscal pour R-D. Si le Japon veut conserver des incitations fiscales de ce type, il doit s'assurer que les avantages tirés des dépenses de R-D supplémentaires occasionnées par les dépenses fiscales dépassent leur coût. Et si celles-ci sont vraiment efficaces, pourquoi cette mesure fiscale supplémentaire est-elle accordée aux PME? Les dépenses fiscales représentant au total 7 % des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés – une proportion très supérieure à la moyenne des années 90 – de nouveaux efforts sont nécessaires pour en réduire la quantité et le volume. Nombre de ces dépenses

Graphique 4.7. Taux légaux de l'impôt sur les sociétés



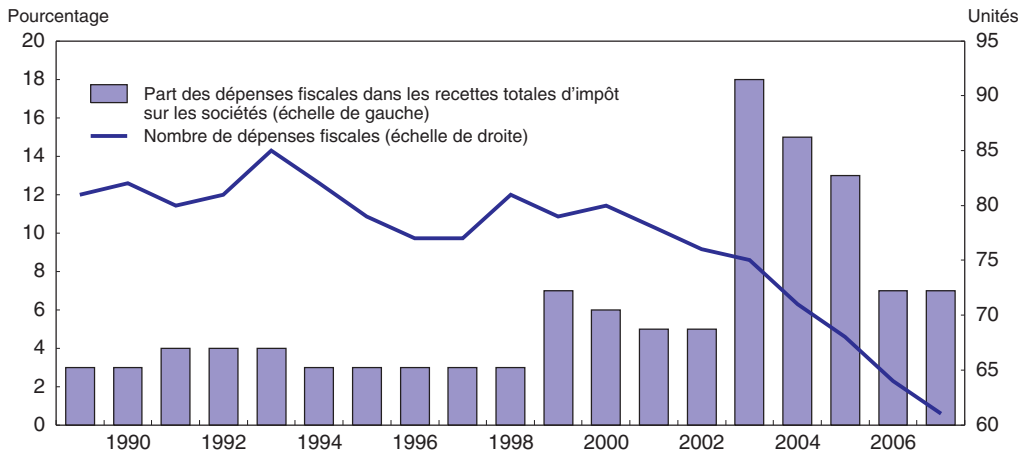
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278008265144>

1. Taux de base de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, calculé à partir des taux (légaux) national et infranational. Les moyennes sont non pondérées.
2. Hors Luxembourg.
3. Sur la base de 17 pays de l'OCDE.

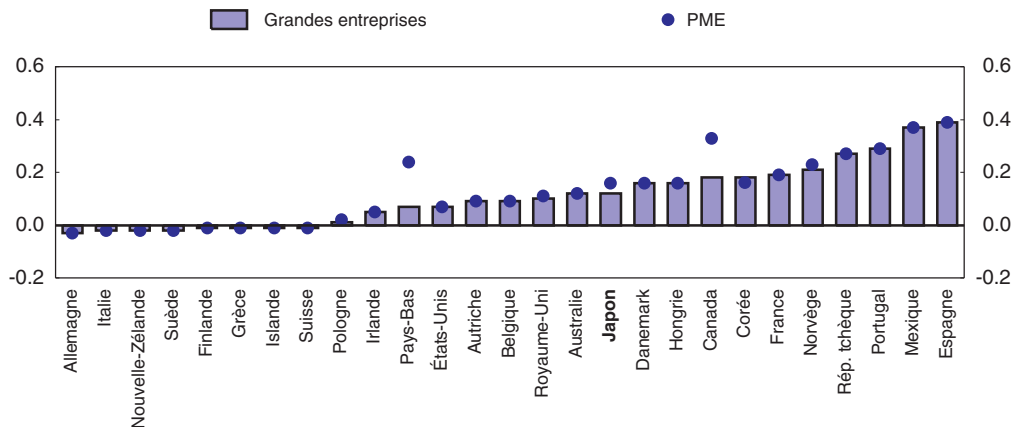
Source : OCDE (2007e), *Base de données sur la fiscalité*, OCDE, Paris, www.oecd.org/ctp/taxdatabase; Commission européenne (2006), *Structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne et l'OCDE* (2007b).

fiscales ont été instaurées il y a plusieurs décennies et ont perduré sans la moindre évaluation quantitative rigoureuse de leurs coûts et avantages. Un élargissement de l'assiette de l'impôt prenant la forme d'une réduction des dépenses fiscales renforcerait l'efficacité du dispositif et favoriserait ainsi la croissance.

Un grand nombre d'entreprises déclarent des pertes au sens du code national des impôts et, partant, ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés (hormis quelques taxes locales sur les entreprises). Cette proportion a grimpé à près de 70 % en 1999, avant de redescendre un peu ces dernières années (graphique 4.10). Elle est plus élevée dans la catégorie des entreprises dont le capital est inférieur à 100 millions de yens. Le taux élevé de l'impôt sur les bénéfices des sociétés incite les entreprises familiales à appliquer la généreuse déduction prévue par le code des impôts pour les dépenses des salariés, ce qui

Graphique 4.8. **Dépenses fiscales dans le système d'imposition des sociétés**StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278020862024>

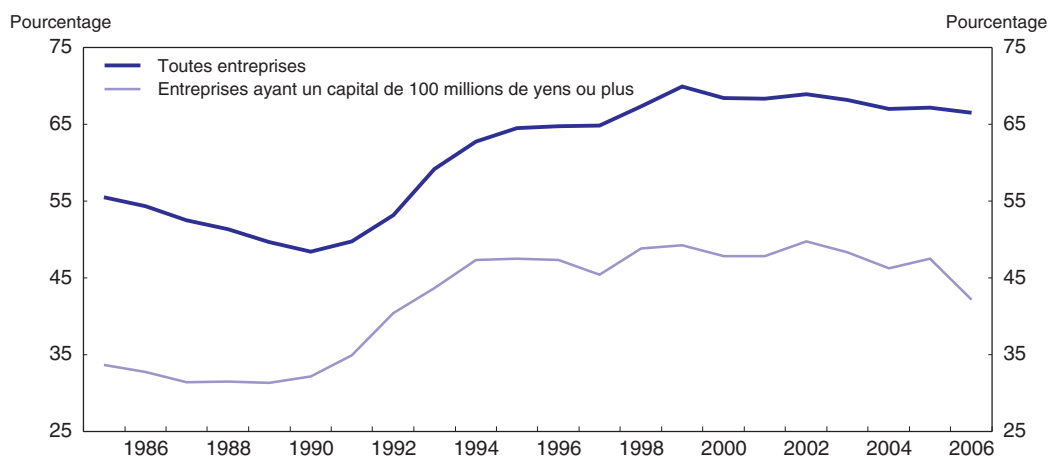
Source : Commission fiscale et ministère des Finances.


Graphique 4.9. **Régime fiscal applicable à la R-D dans les pays de l'OCDE**Taux des subventions fiscales pour une unité de R-D en 2007¹StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278027158847>

1. Par exemple, le chiffre de 0,12 pour les grandes entreprises au Japon signifie que pour 100 yens de dépenses de R-D, ces entreprises ont obtenu 12 yens d'allègement fiscal.

Source : OCDE (2007d), Science, technologie et industrie – Tableau de bord de l'OCDE, OCDE, Paris.

reporte les bénéficiaires sur le revenu des personnes physiques qui, en majorité, sont imposées à un taux moindre. Cette pratique peut toutefois entraver l'expansion des petites entreprises prospères, car ce transfert, *a priori*, est plus difficile dans une structure plus grosse. Même dans la catégorie des grandes entreprises (dont le capital dépasse les 100 millions de yens), la proportion de celles qui n'acquittent pas d'impôt sur les sociétés est proche de la moitié depuis le milieu des années 90, en raison de l'ampleur des déductions, des modalités d'amortissement et de la durée de la période de report des pertes¹¹. La création d'une imposition *pro forma* au titre de la taxe locale sur les sociétés (cf. *infra*) avait en partie pour but de rendre imposables les entreprises affichant des pertes. Mais l'imposition fondée sur la taille de l'entreprise présente des inconvénients. Les autorités feraient mieux de chercher à accroître le nombre d'entreprises imposables en

Graphique 4.10. **Proportion d'entreprises affichant des pertes au sens du code national des impôts**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277511213853>

Source : Agence nationale des impôts, Results of the Corporation Sample Survey.

modifiant le code des impôts dans le sens d'une réduction des généreuses déductions, et en introduisant des mesures propices à une meilleure discipline. Parallèlement, il faut absolument préserver les dispositions en matière de report des pertes, car elles encouragent la prise de risques.

Promouvoir la croissance économique

La baisse des taux de l'impôt sur les sociétés diminuerait les dépenses fiscales mais, en outre, elle élargirait la base d'imposition. L'objectif serait de transférer une partie de la fiscalité directe des entreprises vers les particuliers – ce qui, comme l'indique l'encadré 4.2, aurait également des répercussions favorables sur la croissance. En effet, il semble que plus le taux d'imposition des sociétés est bas, plus l'investissement est élevé et la croissance économique rapide¹². Ce constat a suscité dans la zone OCDE, depuis le début des années 80, une baisse tendancielle de l'imposition des bénéfices des entreprises, dont les taux légaux sont ainsi passés en moyenne de 48 à 31 % en 2006 (graphique 4.7, partie B). Au Japon, le taux a également reculé ces dernières décennies, et notamment en 1999, année au cours de laquelle le taux de base des autorités centrales a baissé de 34.5 à 30 %. Le recul mondial de cette catégorie d'imposition a pour origine partielle la volonté d'attirer l'investissement direct étranger dans un monde où les flux planétaires de capitaux sont de plus en plus mobiles. Il semble que les écarts de taux d'impôt sur les sociétés aient une incidence sur les flux internationaux de capitaux et de bénéfices, ainsi que sur les décisions d'implantation des entreprises. Selon une étude de l'OCDE (Hajkova et al., 2006), une augmentation d'un point de pourcentage du taux effectif d'imposition des entreprises réduit le stock d'IDE de 1 à 2 %. Une autre étude indique qu'une baisse similaire du taux est susceptible d'accroître ce stock d'environ 3.3 % (de Mooij et Ederveen, 2003). Il se peut donc que la capacité d'augmentation des recettes – par l'application de taux élevés à une assiette d'imposition variable selon le pays – soit limitée dans un contexte où l'économie se mondialise de plus en plus et où la discipline fiscale est mouvante. Les économies qui,

à l'instar du Japon, ont un fort potentiel de marché sont peut-être plus à même de supporter un taux élevé d'imposition que des pays plus petits.

Les différences internationales qui marquent le taux de l'impôt sur les sociétés suscitent également le recours plus agressif par les multinationales aux prix de transfert, qui permettent de basculer les bénéficiaires vers les filiales de pays dont la fiscalité est plus douce, et de déplacer les coûts vers les pays où elle est plus sévère; il se peut que cette tendance soit à l'œuvre au Japon. De tels transferts sont facilités par la part croissante que représentent les actifs immatériels tels que les brevets dans les actifs des entreprises : ils constituent 75 % de l'ensemble des actifs nets des entreprises membres de la liste *Fortune 500*, ce qui facilite les délocalisations d'activités et le déplacement de l'assiette fiscale à l'échelle mondiale.

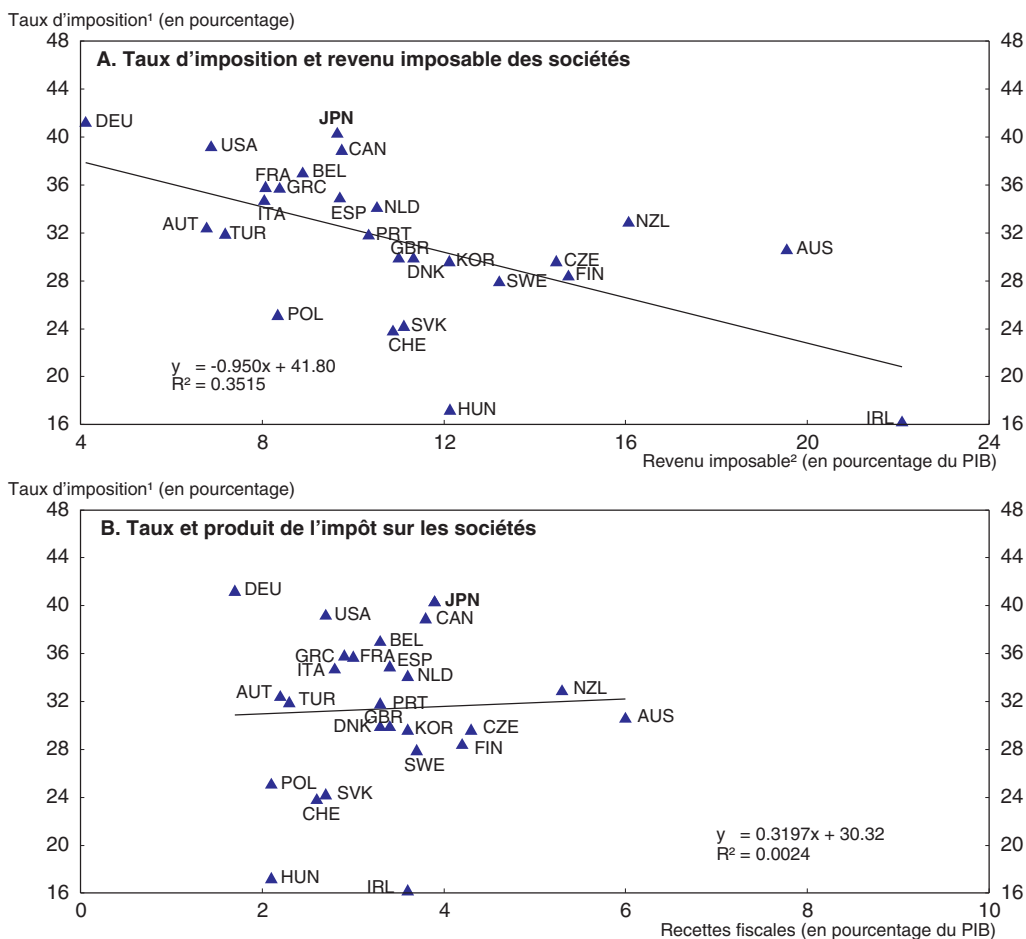
S'agissant du Japon, le volume des recettes publiques supplémentaires doit être évalué au regard du risque qu'une imposition élevée des entreprises, dans un contexte de concurrence fiscale internationale croissante, ne réduise l'activité économique et le taux de croissance potentielle du pays. Compte tenu de la situation budgétaire très tendue, les autorités ont jusqu'ici résisté aux pressions exercées par des groupes nationaux tels que Nippon Keidanren (2006) en faveur d'une diminution des taux légaux de l'impôt sur les sociétés. L'impact d'une baisse de ces taux devrait toutefois être limité par des effets positifs du côté de l'offre : grâce à la rentabilité accrue des entreprises et à l'augmentation de leur nombre (*Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2007*), certains pays de l'OCDE ont vu leurs recettes nettement progresser à la suite d'une telle baisse. D'ailleurs, le volume des revenus imposables dans le secteur des entreprises est souvent plus fort dans les pays où l'impôt sur les sociétés est faible (graphique 4.11). Les recettes de cet impôt affichent donc une plus faible variabilité internationale, puisque l'impact de taux plus élevés est contrebalancé par un niveau de revenu imposable moindre. On n'observe ainsi presque aucune corrélation entre le taux légal de l'impôt sur les sociétés et les recettes tirées de cet impôt exprimées en proportion du PIB (partie B).

Améliorer la fiscalité locale

Pour abaisser le taux d'imposition des sociétés et améliorer la fiscalité locale, on peut entre autres supprimer progressivement les impôts pesant localement sur les entreprises tout en augmentant d'autres taxes locales concernant, notamment, le revenu des personnes physiques, la propriété foncière et immobilière et la consommation. La fiscalité japonaise des entreprises se distingue par le montant non négligeable de leur imposition locale au travers de la taxe préfectorale sur les entreprises et de la taxe de résidence locale sur les entreprises. L'imposition des entreprises au niveau local présente plusieurs inconvénients : on citera en particulier les gros écarts de recettes selon la juridiction – entre 2001 et 2005, par unité, Tokyo bénéficiait ainsi de recettes sept fois supérieures à celles de la préfecture la plus pauvre (graphique 4.5) – et la forte instabilité des recettes. Le dispositif *pro forma* introduit en 2004, qui détermine l'impôt en fonction non seulement du chiffre d'affaires, mais aussi des actifs et de la valeur ajoutée de l'entreprise, pourrait atténuer ces problèmes. Une telle démarche peut se justifier par le principe du bénéficiaire, selon lequel même les entreprises non bénéficiaires devraient payer pour les services rendus. Mais de nombreux pays de l'OCDE ont fait disparaître ce type de taxation en raison de son pouvoir dissuasif pour la création d'emplois et l'investissement des entreprises. En période de repli de l'activité économique, il est en outre susceptible d'exacerber les défaillances d'entreprises par un transfert du risque conjoncturel des autorités locales aux entreprises (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2005*). Compte tenu de ses nombreux

Graphique 4.11. **Comparaison internationale de l'imposition des sociétés**

Moyenne 2000-05

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277527153057>

1. Taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, calculé à partir des taux (légaux) national et infranational.
2. Calculé en divisant la valeur brute (dérivée de la valeur nette) des recettes de l'impôt sur les sociétés par le taux de cet impôt.

Source : OCDE (2007e), Base de données sur la fiscalité, www.oecd.org/ctp/taxdatabase, et OCDE (2007c), Statistiques des recettes publiques 1965-2006, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

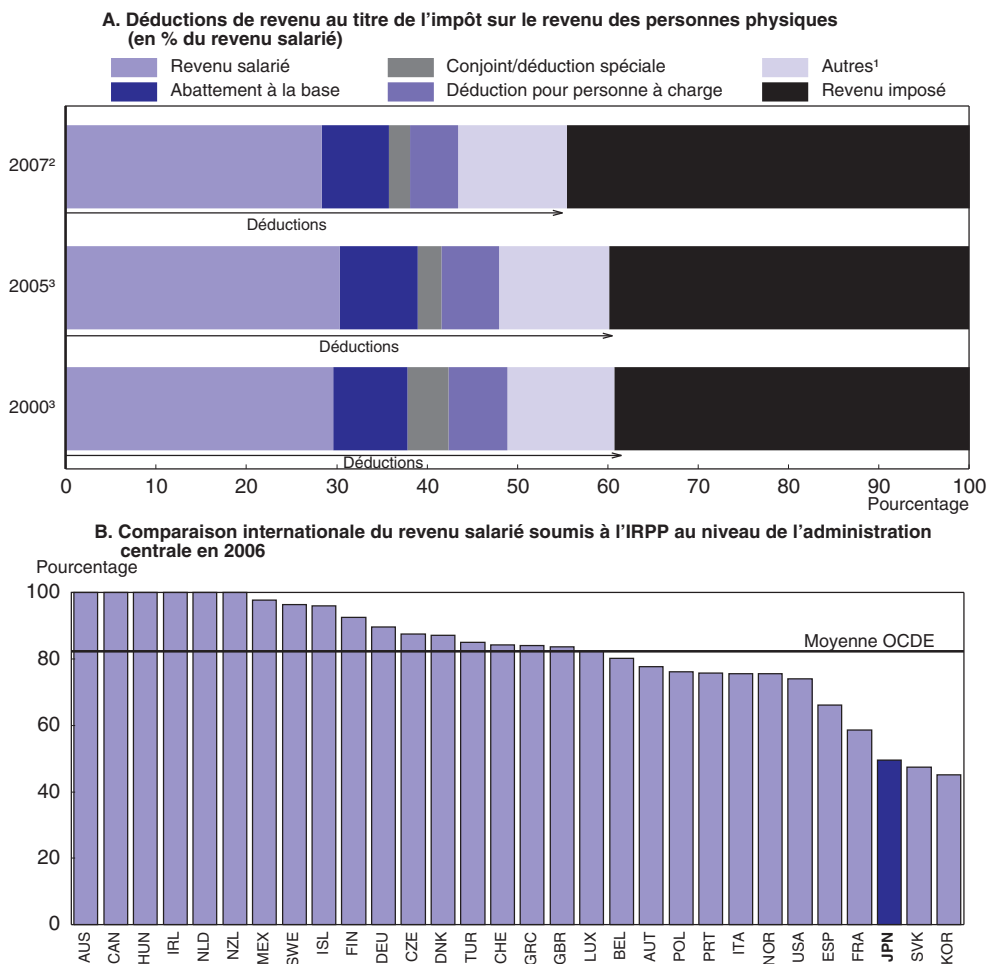
inconvenients, le Japon devrait abandonner la taxation locale des entreprises, de sorte que la pression fiscale globale sur les sociétés se rapprocherait de la moyenne OCDE.

L'imposition du revenu des personnes physiques**Accroître les recettes**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la baisse de la fiscalité directe pesant sur les ménages qui est intervenue depuis 1990 explique en grande partie l'évolution baissière des recettes de l'État (graphique 4.1). Ce recul est dû aux mauvaises conditions économiques, qui ont déprimé les revenus des particuliers et suscité des aménagements fiscaux visant à revitaliser une économie chancelante. Certains autres pays de l'OCDE ont aussi connu, ces deux dernières décennies, une baisse des recettes de l'IRPP liée à la diminution des taux d'imposition¹³. Mais la part de la fiscalité directe demeure au Japon très inférieure à la moyenne OCDE, pour plusieurs raisons. *Premièrement*, 60 % des contribuables japonais sont

imposés dans la tranche la plus faible, au taux de 5 % (15 % avec la taxe de résidence locale). Deuxièmement, le Japon prévoit un grand nombre d'exonérations et de déductions. Malgré les efforts d'élargissement de l'assiette de l'impôt de ces dernières années, un quart environ des salariés sont exonérés de l'impôt sur le revenu. En outre, selon l'Agence nationale des impôts, moins de 40 % des revenus salariaux étaient assujettis à cet impôt en 2000 et 2005 (graphique 4.12)¹⁴. Le budget du ministère des Finances pour l'exercice 2007 prévoit que cette proportion passera à 45 %¹⁵. Le Japon est ainsi très éloigné de la moyenne OCDE (82 %), puisque la part des revenus salariaux assujettie à l'IRPP (pour un célibataire rémunéré comme l'ouvrier moyen) y est inférieure à 50 % (antépénultième résultat de la zone OCDE) (partie B). Les déductions affectant l'assiette de l'IRPP ont fait baisser les recettes fiscales de 5 % du PIB en 2000 (Ishi, 2001).

Graphique 4.12. **L'imposition du revenu des personnes physiques**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277534646512>

1. Pour l'essentiel, des déductions liées à l'âge, notamment les cotisations de retraite.
2. Calculs de l'OCDE à partir de données du ministère des Finances, *Explanation of Tax and Stamp Revenues in FY 2007*.
3. Calculs de l'OCDE à partir de données de l'Agence nationale des impôts, *The Statistical Survey of Actual Status of Salaries in the Private Sector*.

Source : Ministère des Finances, Agence nationale des impôts; OCDE (2006f), *Les impôts sur les salaires 2005/2006*, OCDE, Paris.

La diminution des déductions applicables aux revenus salariaux donnerait un sérieux coup de pouce aux recettes fiscales. La plus forte de ces déductions, qui représente 28 % des revenus salariaux, concerne le salaire même (graphique 4.12)¹⁶ : elle permet au salarié d'exclure de l'impôt une certaine part de ses revenus, qui dépend du niveau de ceux-ci (encadré 4.1). Cette déduction salariale a été instaurée pour renforcer l'équité transversale entre les salariés et les travailleurs indépendants, dont le revenu est difficile à appréhender. Il faut dire que plusieurs études ont mis en avant de sérieuses différences dans la discipline fiscale selon le type de travailleur. Une étude de 2001 rapporte que la part du revenu assujettie à l'impôt (taux d'assujettissement) est de 40 % pour les agriculteurs et 80 % pour les autres travailleurs indépendants, contre presque 100 % pour les salariés (ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, 2001). Une étude plus récente conclut que le taux d'assujettissement du revenu imposable des travailleurs indépendants (hors secteur agricole) atteignait 70 % (Arai, 2007).

La déduction salariale accordée aux salariés contribue à atténuer ces disparités en soumettant une part similaire du revenu (soit environ 45 %) à l'impôt supporté par les particuliers, qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants¹⁷. Mais elle resserre considérablement la base d'imposition. Comme le montant des recettes fiscales que tire le Japon de l'imposition des personnes physiques est faible par rapport aux autres grandes économies, les pouvoirs publics seraient fondés à diminuer cette déduction, tout en améliorant la discipline fiscale des travailleurs indépendants pour garantir une égalité de traitement. Il n'existe certes pas de moyen simple de discipliner les fraudeurs, mais un train complet de mesures peut en revanche s'avérer efficace. Il faudrait notamment créer un identifiant fiscal et recourir davantage aux technologies de l'information, de manière à libérer les ressources du fisc au profit des activités de contrôle. Il faudrait par ailleurs instituer des amendes plus fortes pour sanctionner la fraude fiscale.

Promouvoir la croissance économique

i) Supprimer les dispositions du code des impôts qui faussent les affectations de capital

Une hausse des recettes fiscales tirées de l'IRPP qui passerait par la baisse des déductions autorisées et s'accompagnerait d'une diminution de la fiscalité directe appliquée aux entreprises aurait un impact positif sur la croissance (encadré 4.2). L'élargissement de l'assiette de la fiscalité directe accélère elle aussi la croissance en réduisant les distorsions qui résultent d'une mauvaise allocation des ressources. Il importe d'accroître la part des revenus salariaux couverte par l'IRPP, mais aussi, en particulier dans un contexte de vieillissement de la population et de baisse du taux d'épargne, de supprimer les dispositions de la fiscalité qui faussent les affectations de capital. En principe, il convient pour cela d'éliminer tout parti pris fiscal en imposant tous les revenus financiers au même taux, mais séparément des autres revenus. En outre, le fait d'autoriser le report des pertes d'un investissement financier à l'autre encourage la prise de risques.

C'est la direction qu'a prise le Japon avec sa réforme de l'exercice 2003. Il a remplacé l'impôt global sur le revenu, au moyen duquel les intérêts, dividendes et plus-values tirés d'actifs financiers étaient taxés avec les autres revenus, par un dispositif dans lequel la majeure partie des revenus financiers sont imposés séparément au taux uniforme de 20 %¹⁸. Comme l'indique l'encadré 4.1, le taux applicable aux revenus de dividendes et aux plus-values de titres cotés a été temporairement réduit à 10 % pour cinq années, dans le but de revitaliser le marché boursier. Ce taux devrait revenir, comme prévu, au taux

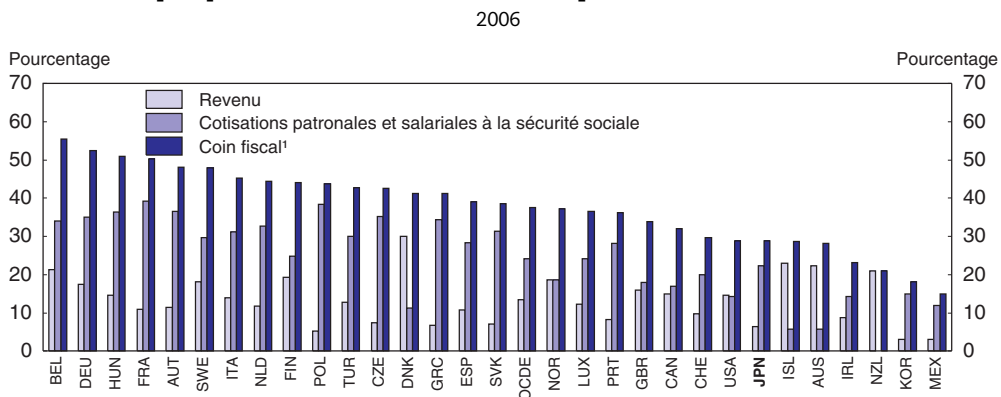
uniforme de 20 % à l'exercice 2009 pour les revenus de dividendes et dans l'année civile 2009 pour les gains en capital. Le code des impôts prévoit en outre la possibilité d'imputer les moins-values concernant des titres et des OPCVM cotés sur les plus-values tirées de ces actifs, mais pas sur les intérêts et dividendes. Au total, il semble peu commode et peu souhaitable de revenir à une imposition globale des revenus. Le Japon devrait plutôt maintenir cette imposition distincte des revenus financiers à un taux uniforme, que l'on retrouve dans maints pays. Comme l'a recommandé un rapport établi par la Commission fiscale en 2004, il faudrait en outre étendre l'imputation des pertes à tous les revenus financiers.

ii) Encourager l'offre de main-d'œuvre

Selon des recherches internationales menées par l'OCDE, les impôts et taxes ont tendance à réduire l'offre de main-d'œuvre et la demande, ainsi que l'épargne et les dépenses d'investissement, ce qui diminue le potentiel de croissance. En 2006, le coin fiscal pesant au Japon sur les revenus du travail était, à 29 %, le septième coin le plus bas de la zone OCDE, nettement inférieur à la moyenne (38 %), et favorisait ainsi l'emploi et la croissance de la production (graphique 4.13). Comme l'explique l'encadré 4.2, toute hausse du coin fiscal pesant sur les revenus du travail diminue l'emploi global. D'un autre côté, toute réduction du coin fiscal peut stimuler de manière significative l'offre de main-d'œuvre féminine. La décision de savoir s'il faut ou non abaisser les taux de l'IRPP doit toutefois prendre en compte d'éventuelles répercussions sur la situation budgétaire du Japon. Si l'on doit assigner l'objectif d'un surcroît de recettes fiscales d'abord à une hausse du taux de la taxe sur la consommation, le maintien en volume du produit de la fiscalité directe devrait être un but de la réforme fiscale. L'ampleur des baisses des taux de l'IRPP, avec maintien des recettes de la fiscalité directe, dépend donc du volume des recettes supplémentaires tirées de l'élargissement des bases d'imposition des particuliers et des sociétés.

Baisse des taux ou pas, il faut absolument s'attaquer aux dispositions de la fiscalité personnelle qui entravent la croissance. Si le taux global d'activité japonais est parmi les plus élevés de la zone OCDE, grâce à un taux masculin très fort, la fiscalité semble freiner de manière significative l'offre de travail de certaines catégories de travailleurs, et

Graphique 4.13. **Coins fiscaux : comparaison internationale**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277540653472>

1. Le coin fiscal mesure la différence entre la rémunération totale versée par l'employeur et la rémunération nette du salarié, exprimée en pourcentage de la rémunération totale. La comparaison internationale des coins fiscaux se fonde sur le revenu de l'ouvrier moyen.

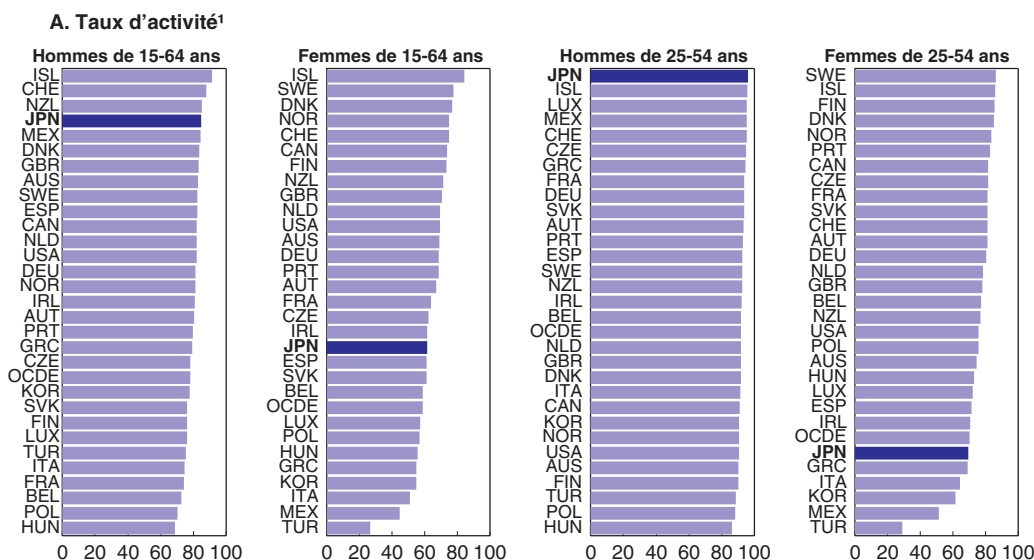
Source : OCDE (2006f), *Les impôts sur les salaires 2005/2006*, OCDE, Paris.

notamment de ceux qui, dans les ménages, sont le deuxième apporteur de revenu. La catégorie des femmes d'âge très actif (25-54 ans) présente le sixième taux d'activité le plus bas de la zone OCDE (graphique 4.14). En outre, 41 % des salariées japonaises travaillaient à temps partiel en 2006 : ce chiffre représente le troisième taux le plus élevé de la zone OCDE, et dépasse nettement la moyenne de la zone (26 %) (partie B). Plusieurs facteurs limitent l'offre de main-d'œuvre féminine :

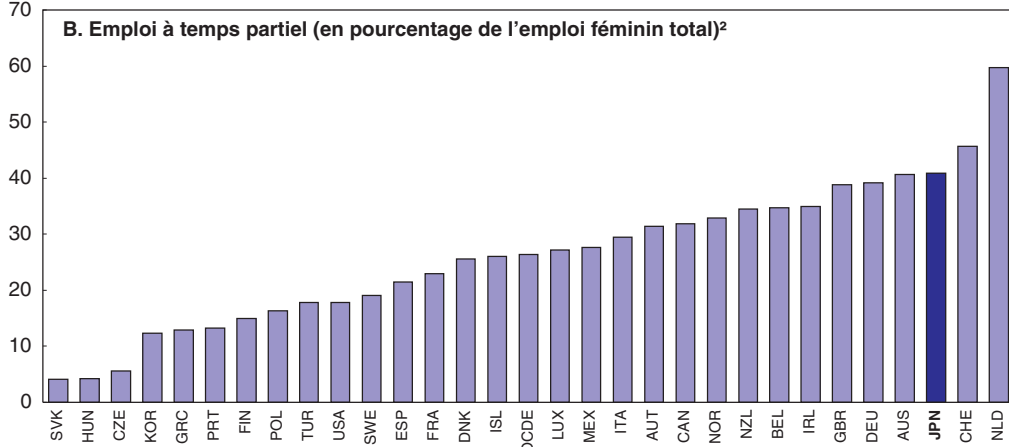
- Jusqu'à un plafond de 1.03 million de yens par an (soit un quart environ du salaire moyen), le salaire du deuxième apporteur est exonéré de l'IRPP et de la taxe de résidence locale¹⁹.
- Le principal apporteur de revenu d'un ménage a également droit à un abattement d'impôt de 380 000 yens si le deuxième apporteur gagne moins de 1.03 million de yens

Graphique 4.14. **Taux d'activité de la main-d'œuvre et emploi à temps partiel : comparaison internationale**

En pourcentage, 2006



Pourcentage



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277607225528>

1. Pour le Luxembourg, les données ne sont disponibles que jusqu'en 2005.

2. Pour le Mexique, les données ne sont disponibles que jusqu'en 2004.

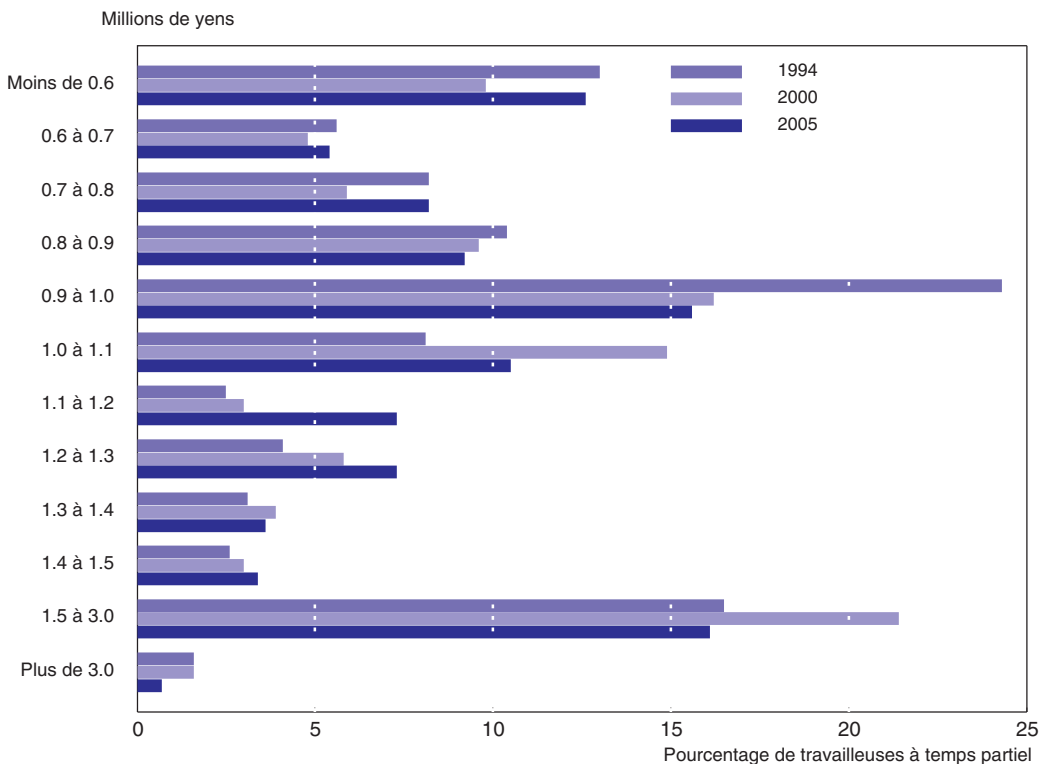
Source : OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

par an. L'abattement spécial au titre du conjoint autorise l'apporteur principal à prendre une part de cette déduction à son compte si son conjoint gagne entre 1.03 et 1.41 million de yens par an.

- L'incitation au temps partiel est encore renforcée par le fait que le deuxième apporteur gagnant moins de 1.3 million de yens par an est exonéré de cotisations de sécurité sociale pour la retraite, les soins de santé et les soins de longue durée²⁰.
- De nombreuses entreprises offrent aux conjoints dont le revenu salarial se situe en deçà d'un certain seuil des prestations complémentaires en général identiques à ce que prévoient les dispositions fiscales et sociales.

Ces caractéristiques ont contribué à garantir aux salariés un traitement égal à celui dont jouissent les travailleurs indépendants, qui sont en mesure de transférer une partie de leurs revenus aux membres de leur famille et de déduire cette part en tant que dépense professionnelle. Toutefois, selon une enquête des autorités, ces aspects fiscaux ont de fortes répercussions sur le salariat féminin : i) 67 % restreignent leur durée de travail de manière à éviter de payer l'impôt prévu au-delà du seuil de 1.03 million de yens ; et ii) 46 % restreignent leur durée de travail de manière à permettre à leur conjoint de prétendre à l'abattement au titre du conjoint deuxième apporteur de revenu. En outre, 27 % restreignent la durée de leur travail pour continuer de percevoir de leur entreprise les prestations prévues au titre du conjoint (ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, 2007). Les revenus des travailleuses à temps partiel sont donc concentrés aux alentours du seuil d'imposition (graphique 4.15). En 1994, alors que ce seuil s'établissait à

Graphique 4.15. **Revenu annuel des travailleuses à temps partiel**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277640186736>

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (1996, 2002 et 2007).

1 million de yens pour les deuxièmes apporteurs de revenu, 24 % des travailleuses à temps partiel gagnaient entre 0.9 et 1.0 million de yens. *A contrario*, 8 % seulement gagnaient alors entre 1.0 et 1.1 million de yens – proportion qui a grimpé à 15 % en 2000, après un relèvement du seuil d'exonération à 1.03 million de yens²¹. En 2005, plus du quart des travailleuses à temps partiel gagnaient entre 0.9 et 1.1 million de yens. Cette proportion serait très supérieure si on limitait l'échantillon aux femmes qui jouent le rôle de deuxième apporteur de revenu. Quant aux travailleurs à temps partiel, 17 % d'entre eux gagnaient entre 0.9 et 1.1 million de yens. Outre qu'il réduit le volume de travail salarié, le traitement spécifique du deuxième apporteur redistribue du revenu de travailleurs célibataires et de couples bi-actifs vers des couples dans lesquels un conjoint est à la charge de l'autre. Compte tenu de la nécessité d'augmenter l'offre de travail, il est difficile de justifier des dispositions fiscales qui incitent les salariés à limiter la durée de leur travail. La réforme fiscale devrait donc abaisser les taux marginaux élevés, qui dissuadent le deuxième apporteur de travailler à temps complet.

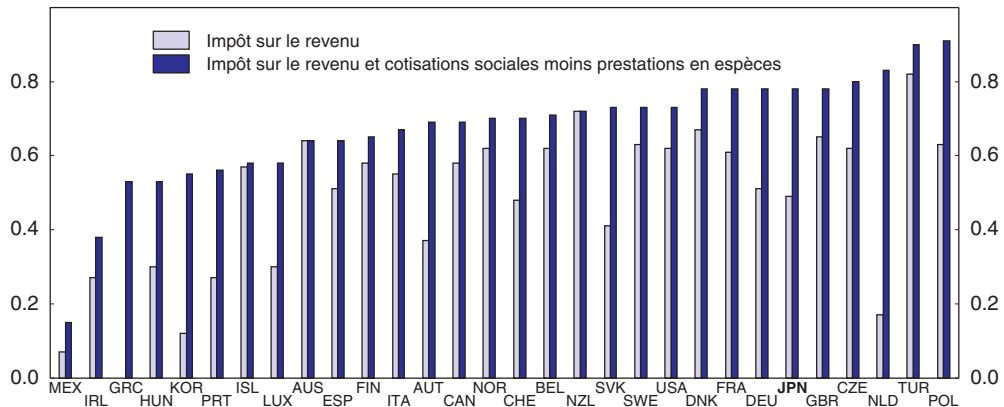
iii) Améliorer la productivité du travail

Bien qu'il freine la mobilité de la main-d'œuvre, le système de prestations de retraite – sachant qu'au départ en retraite, la plupart des entreprises japonaises versent spontanément un capital – est traité favorablement sur le plan fiscal²². En outre, le montant imposable des prestations diminue avec les années de service²³. À titre d'exemple, la base imposable d'un travailleur percevant un capital de départ en retraite de 20 millions de yens après 30 ans de service est de 2.5 millions de yens, et donne lieu à un impôt de 153 000 yens seulement (soit un taux effectif de 0.8 %). Un travailleur ayant 15 années de service supporte, lui, un taux légèrement inférieur à 5 %. Les faveurs fiscales d'un système qui désavantage les travailleurs changeant d'emploi et l'augmentation des dégrèvements avec la durée du service se conjuguent pour entraver la mobilité de la main-d'œuvre. Il conviendrait de réformer la fiscalité pour stimuler cette mobilité, qui doit être renforcée au Japon afin de promouvoir l'innovation et la productivité (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2006*). Le capital de départ en retraite étant considéré comme faisant partie des revenus de retraite, son imposition devrait être harmonisée avec celle pesant sur les prestations du système de retraite.

Les taux moyens et marginaux d'imposition des différents types de revenus peuvent affecter le taux de rentabilité interne de l'éducation et, partant, le niveau de capital humain et de productivité du travail. Par leurs effets sur les coûts d'opportunité (c'est-à-dire le manque à gagner), sur les salaires nets et sur les prestations de chômage et de retraite, les politiques fiscales peuvent donc être des moteurs importants de l'investissement dans l'éducation. Une étude récente de l'OCDE montre qu'une hausse d'un point de pourcentage du taux marginal d'imposition réduit le taux interne de rentabilité de l'enseignement supérieur d'environ 0.1 point (Oliveira Martins *et al.*, 2007). Une hausse des taux de l'IRPP effectuée dans le but d'en accroître la progressivité aurait pour effet net de diminuer la prime liée à l'effort d'éducation et, partant, de freiner la formation de capital humain. La progressivité de la fiscalité japonaise étant relativement faible, l'effet négatif sur le capital humain est limité : l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales acquittés par un célibataire gagnant les deux tiers du salaire moyen d'un ouvrier atteignaient presque 80 % de ce que payait un salarié gagnant deux tiers de plus que la moyenne, ce qui constitue un ratio bien plus élevé que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 4.16). La faible progressivité de la fiscalité du revenu des personnes physiques a donc un impact positif à

Graphique 4.16. Indicateurs de la progressivité de la fiscalité dans les pays de l'OCDE

Charge fiscale d'une personne à faible revenu rapportée à celle d'une personne à revenu élevé¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277646018527>

1. La progressivité est évaluée en comparant la charge fiscale d'un célibataire (sans enfant) gagnant 67 % du salaire de l'ouvrier moyen et celle d'un célibataire sans enfant gagnant 167 % du salaire de l'ouvrier moyen en 2005.

Source : OCDE (2006f), *Les impôts sur les salaires 2004/2005*, OCDE, Paris.

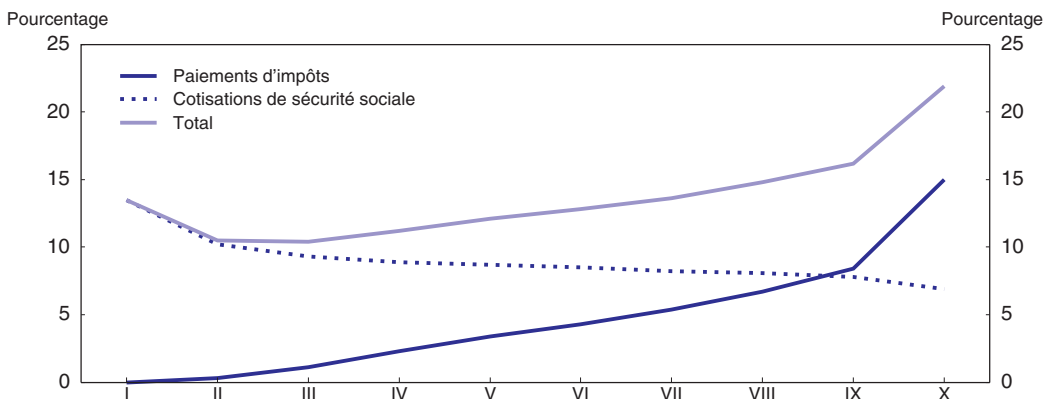
la fois sur le facteur travail et sur le capital humain et la productivité du travail. La préservation d'une faible progressivité – voire son atténuation si la situation budgétaire le permet – serait propice au potentiel de croissance du Japon.

Remédier à la dispersion croissante des revenus

Toutefois, la faible progressivité des taux d'imposition, conjuguée à l'étroitesse de la base d'imposition, limite l'impact redistributif de la fiscalité touchant le revenu des particuliers. Malgré un taux maximal de 40 %, quelque 60 % des contribuables se classent dans la tranche la plus basse (taxée à 5 %, 15 % avec la taxe de résidence locale). De plus, la progressivité de la fiscalité est partiellement annulée par la régressivité des cotisations de sécurité sociale (graphique 4.17). Actuellement, le premier outil de redistribution du revenu est le transfert intergénérationnel qui s'opère par le truchement du système de retraite.

Graphique 4.17. Impôt et cotisations de sécurité sociale par décile de revenu

Pourcentage du revenu¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/277714862455>

1. Concerne des ménages salariés. I représente le décile de revenu le plus bas.

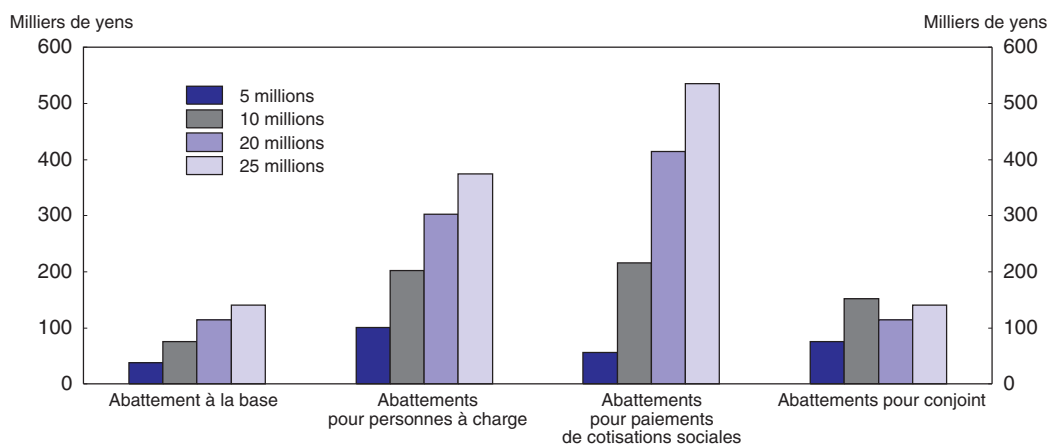
Source : Tajika et Yashio (2007).

Les détenteurs de revenus faibles étant déjà exonérés de l'impôt sur le revenu, ce sont plutôt les salariés mieux rémunérés qui profitent des allègements fiscaux. La suppression de l'abattement à la base et des abattements pour personne à charge, au titre du conjoint et pour cotisations de sécurité sociale accroîtrait de manière significative la charge fiscale des particuliers touchant 5 millions de yens (montant du salaire moyen) ou plus (graphique 4.18). On note par exemple que la proportion de contribuables bénéficiaires de l'abattement au titre du conjoint dépasse 70 % des détenteurs de revenus supérieurs à 10 millions de yens, contre seulement 20 % de ceux dont le revenu est compris entre 2 et 3 millions de yens (Office du Cabinet, 2002b). Par conséquent, la suppression ou la réduction des abattements et déductions atténuerait les disparités de revenu disponible et pourrait servir à financer des transferts ou des crédits d'impôt ciblés (sous condition de ressources) au profit de catégories de travailleurs à bas revenus. Par ailleurs, l'élargissement de la base d'imposition entraînerait un relèvement des taux marginaux effectifs appliqués au travail, et tendrait donc à affaiblir les incitations au travail. Le Japon devrait donc envisager de diminuer les taux de l'IRPP afin de contrebalancer l'impact de l'élargissement de l'assiette – à condition que celui génère suffisamment de recettes. Une autre solution importante pour renforcer la redistribution des revenus par le biais de la fiscalité consiste à instaurer un dispositif de crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles (EITC) (encadré 4.4).

L'un des principaux abattements de la fiscalité japonaise du revenu des personnes physiques concerne les paiements de sécurité sociale. En théorie, l'imposition des retraites peut intervenir à trois stades : celui des cotisations au plan de retraite, celui des revenus tirés des investissements dans le plan et celui des prestations versées. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les deux premiers stades (contributions et intérêts perçus) sont largement exonérés de l'impôt. Lorsque c'est le cas, il est très souhaitable d'imposer les prestations. Le dispositif fiscal japonais fait montre de générosité à l'égard du système public de retraite : les cotisations et les intérêts acquis sont entièrement exonérés et l'impôt sur les


Graphique 4.18. Impact de la suppression des déductions et abattements applicables à l'IRPP

Par catégorie de revenu du contribuable¹



1. Par individu dans chaque classe de revenu annuel, salarié avec conjoint sans emploi et deux enfants (le conjoint qui travaille a droit à l'abattement spécial pour personnes à charge).

Source : Office du Cabinet (2002b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277740207726>

Encadré 4.4. Les systèmes de crédits d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles dans les pays de l'OCDE

Les crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi peuvent contribuer à rendre le travail des moins qualifiés rémunérateur, et les inciter ainsi à rejoindre le marché du travail et fournir davantage d'efforts professionnels. Un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles (EITC) peut ouvrir la voie à des mesures plus ciblées, au profit par exemple de ménages ayant des enfants. Différents pays de l'OCDE ont mis un EITC en place :

- L'EITC, introduit aux États-Unis en 1975, a obtenu des résultats particulièrement positifs au niveau de l'emploi des parents célibataires, et notamment des mères (*Études économiques de l'OCDE : États-Unis 2007*).
- Aux Pays-Bas, un EITC a été instauré en 2001 par la suppression de déductions de revenu en vigueur. Grâce à la collecte de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale par une seule et même agence, l'octroi de crédits d'impôt a pu prendre la forme de réductions des cotisations (Tajika et Yashio, 2007).
- En 2004, le Danemark a créé un EITC qui ne disparaît pas progressivement lorsque le revenu augmente, ce qui rend le système coûteux et accroît les dépenses improductives. Toutefois, sa suppression progressive avec l'augmentation des revenus, que d'autres pays ont souvent lancée, poserait problème au Danemark car elle supposerait, étant donné la distribution relativement resserrée des salaires, de relever de manière non négligeable les taux marginaux effectifs d'imposition de nombreux travailleurs. L'EITC sera étendu en 2008 (*Études économiques de l'OCDE : Danemark 2008*).
- En 2007, la Suède a introduit un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi qui coûtera plus de 1.25 % de PIB et sera partiellement compensé par une diminution des prestations de chômage. Concrètement, ce crédit d'impôt réduit de 4 points le taux marginal effectif d'imposition des salariés touchant entre 40 et 95 % de la rémunération moyenne à temps complet. En augmentant l'attrait du travail par rapport au chômage, cette réforme devrait améliorer les taux d'emploi et faire reculer le chômage structurel (*Études économiques de l'OCDE : Suède 2007*).
- Au Royaume-Uni, le *Working Families Tax Credit* destiné depuis 1999 aux familles à bas revenus et aux foyers monoparentaux est parvenu à rehausser, par rapport à la médiane, le revenu disponible des travailleurs les plus pauvres. Cette prestation accordée pour exercice d'une activité professionnelle et sous condition de ressources est aujourd'hui remplacée par le *Working Tax Credit*, qui vient compléter les revenus des personnes à faible revenu travaillant plus de 16 heures par semaine et ayant des enfants à charge, ou travaillant plus de 30 heures par semaine mais sans enfant à charge. Y ont également droit les personnes handicapées et les personnes de plus de 50 ans qui reprennent un emploi après avoir été allocataires de prestations de chômage. En 2006, près de deux millions de foyers étaient bénéficiaires de ce *Working Tax Credit* (*Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2007*).

Le Japon examine les coûts et avantages de la mise en place d'un EITC¹. Les incidences d'un tel dispositif sur l'emploi dépendent des effets sur le revenu et des effets de substitution éventuellement inverses, ainsi que de la hausse des taux marginaux d'imposition qui se met en place au fil de l'extinction progressive de l'aide fiscale. En termes d'accroissement de l'offre globale de main-d'œuvre et de baisse du chômage, l'efficacité d'un crédit d'impôt subordonné à l'occupation d'un emploi dépend de la distribution préalable des revenus du marché, de la fiscalité et du volume des prestations

Encadré 4.4. Les systèmes de crédits d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles dans les pays de l'OCDE (suite)

octroyées aux chômeurs (Bassanini, Rasmussen et Scarpetta, 1999). On constate sans surprise qu'un EITC produit de meilleurs résultats dans les pays où la dispersion des revenus est grande, où le travail est peu imposé et où les chômeurs sont peu indemnisés, comme c'est le cas aux États-Unis et au Royaume-Uni. À l'opposé, l'EITC est coûteux dans les pays qui, à l'instar du Danemark et de la Suède, affichent une faible dispersion des revenus et imposent fortement le travail. Selon ces critères, un EITC serait efficace au Japon, qui présente une répartition des revenus relativement inégale (cf. *supra*) et impose faiblement le revenu du travail (graphique 4.13). De plus, les conditions strictes d'admission aux prestations de chômage, ainsi que leur faible durée, réduisent à 34 % la proportion de chômeurs allocataires, contre une moyenne de 92 % dans la zone OCDE, cependant que la générosité des prestations, avec un taux de remplacement moyen de 67 %, est en phase avec la moyenne OCDE qui s'établit à 62 %. D'autres transferts de l'État sont très restreints au Japon. Comme nous l'avons indiqué, la part de la population bénéficiaire de prestations publiques est faible, et les prestations accordées au décile inférieur des revenus n'y représentent que 2.7 % du revenu disponible des ménages, contre une moyenne OCDE de 4.6 % (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2006*).

Au total, un EITC pourrait bien avoir un impact positif sur l'emploi global et la dispersion des revenus au Japon². Compte tenu des difficultés susmentionnées concernant l'imposition des travailleurs indépendants, il s'accompagne toutefois de fortes possibilités de fraude. La mise en place d'un système d'identifiants fiscaux, proposée plus haut dans le but d'améliorer la discipline fiscale des travailleurs indépendants, contribuerait à atténuer ce risque. Il serait en outre important d'asseoir l'EITC sur le revenu individuel et non sur celui du ménage, afin de ne pas affaiblir les incitations au travail prévues pour les conjoints³. En tout état de cause, il faudra mettre en balance l'amélioration de la répartition des revenus et de l'emploi que pourrait apporter un EITC avec les ressources budgétaires réclamées par un tel dispositif.

1. Cette question a été étudiée dans le cadre des travaux de la Commission fiscale en 2007.
2. Les faits tendent de plus en plus à prouver que les EITC ont un impact positif sur l'emploi global (OCDE, 2004).
3. En Belgique, l'assiette de l'EITC s'individualise actuellement pour cette raison précise (*Études économiques de l'OCDE : Belgique 2007*).

prestations n'est que partiel en raison des abattements accordés aux personnes de plus de 65 ans²⁴. Au moment de la réforme fiscale de l'exercice 2004, ces abattements ont été réduits du fait de la suppression de certaines dispositions propres aux personnes âgées (voir l'encadré 4.3). Néanmoins, le seuil de l'IRPP des ménages pensionnés est de 30 % supérieur à celui des ménages salariés, ce qui exempte de l'impôt une grande part des prestations versées par les deux piliers du système public de retraite : la retraite de base que touchent tous les assurés, et une retraite liée au revenu individuel²⁵. Le budget actuel finançant un tiers de la retraite de base, le transfert de revenu des personnes d'âge actif vers les retraités est là important. En outre, la part financée par le budget devrait passer à 50 % au début de l'exercice 2009.

Dans de nombreux pays se souciant du fait que les travailleurs ont tendance à consommer trop durant leur vie active et à profiter abondamment du système de protection sociale une fois retraités, les plans de retraite privés jouissent aussi d'une fiscalité favorable²⁶. Au Japon, le « troisième pilier » des plans de pension d'entreprise

comporte un certain nombre de régimes fiscalement privilégiés. En fonction de la décision prise par la direction de l'entreprise et les syndicats, les salariés peuvent souscrire à l'*Employees' Pension Fund* (EPF, créé en 1966), au *Tax-Qualified Pension Plan* (TQPP, créé en 1962 et dont la suppression est prévue d'ici la fin de l'exercice 2011), au *Small Enterprise Retirement Allowance Mutual Aid* (créé en 1959), à la retraite d'entreprise à prestations définies (DB, créée en 2002) et/ou à la retraite à cotisations définies (DC, créée en 2001). À l'intention des travailleurs indépendants, l'État, par souci d'équité vis-à-vis des salariés, a créé en 1991 le *National Pension Fund* (NPF). Les travailleurs indépendants peuvent aussi souscrire au dispositif DC. Les cotisations versées au titre du troisième pilier sont le plus souvent déductibles de l'impôt²⁷. Au stade de la gestion des actifs, la taxe spéciale d'entreprise est censée être prélevée sur les actifs, mais cette disposition a été reportée²⁸. Au moment où les prestations sont touchées, elles bénéficient de la déduction au titre de la retraite et l'abattement au titre du revenu de retraite est appliqué au capital de départ, ce qui se traduit par une faible imposition des prestations.

Dans le contexte en particulier d'un vieillissement rapide de la population, les avantages d'une exonération fiscale des plans de retraite doivent être soigneusement soupesés à l'aune de leurs coûts. On ne dispose pas de preuves indiscutables qu'un traitement fiscal préférentiel de l'épargne aboutisse à une augmentation du niveau global de l'épargne nationale (Yoo et de Serres, 2004). Les politiques de promotion de l'épargne-retraite peuvent donc pâtir de l'improductivité des dépenses tout en profitant aux travailleurs très bien rémunérés qui toucheront à la retraite un revenu très supérieur à ce que couvre le système de protection sociale. Sans pour autant accroître le volume total de l'épargne, la fiscalité préférentielle des plans de retraite peut avoir tendance à fausser la composition de l'épargne des ménages et diminuer les recettes fiscales de l'État. Dans le cas du Japon, les allègements fiscaux orientent l'épargne vers les plans de retraite et l'éloignent des investissements individuels, dont l'acquisition de valeurs mobilières. Pour restaurer la neutralité vis-à-vis des différents produits financiers et promouvoir les placements en actions, il conviendrait de restreindre les aides fiscales accordées aux plans de retraite publics et privés.

La propriété du logement est un autre domaine qui jouit, dans de nombreux pays, d'une fiscalité avantageuse. Ce traitement privilégié – par rapport à celui réservé à d'autres sortes d'épargne individuelle – s'explique par la poursuite d'objectifs à caractère social : par exemple, aider les classes moyennes à acquérir leur domicile. Au Japon, le crédit d'impôt applicable depuis 2004 aux prêts hypothécaires, ouvert à tous les détenteurs de revenus inférieurs à 30 millions de yens (soit cinq fois le salaire moyen), représente la plus grosse part du manque à gagner que subit le Trésor public du fait des aides fiscales. Il présente toutefois le risque de favoriser les catégories disposant de revenus plus élevés, qui supportent un taux marginal d'imposition sur le revenu comparativement élevé et ont les moyens de consentir les investissements leur ouvrant droit à l'allègement fiscal. Il relève aussi de manière sensible le seuil d'exonération fiscale des propriétaires²⁹. Comme ceux-ci sont déjà nombreux au Japon, il faudrait supprimer progressivement ce crédit d'impôt ou, à tout le moins, en réduire le champ d'application.

Améliorer la fiscalité locale

L'élargissement de la base d'imposition du revenu des personnes physiques serait générateur de recettes supplémentaires pour les administrations locales, qui tirent un quart de leur revenu de cette fiscalité (taxe de résidence locale). Compte tenu de la

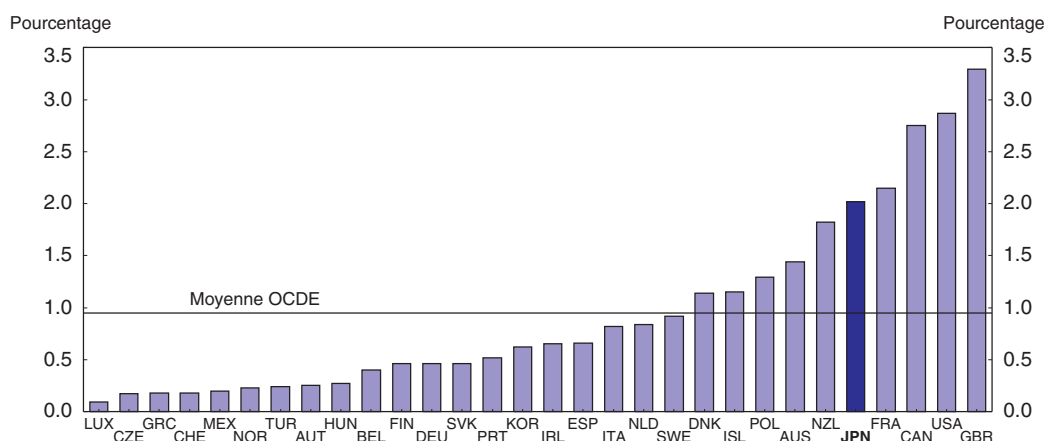
complexité de la fiscalité locale, la stimulation des recettes des exécutifs locaux devrait être centrée sur les impôts et taxes existants plutôt que sur la mise en place de prélèvements nouveaux. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les administrations locales sont en principe libres de fixer les taux de certaines taxes locales, dont celui de la taxe de résidence locale, mais, pour différentes raisons, usent rarement de cette prérogative. *Premièrement*, celles qui abaissent les taux au-dessous des taux normaux ne sont pas autorisées à émettre des obligations pour financer les travaux publics locaux sans l'autorisation préalable des autorités centrales ou préfectorales. *Deuxièmement*, comme le soutien de l'échelon central est dans une certaine mesure discrétionnaire, les administrations locales craignent que des baisses de taux n'entraînent la réduction des subventions octroyées par les autorités centrales. À l'occasion du processus de réforme des administrations locales, qui devraient suivre davantage les principes de fonctionnement des marchés de capitaux, il faudrait supprimer ces restrictions à l'autonomie locale, qui ont pour but de prévenir d'éventuels comportements irresponsables au niveau local. Il vaudrait mieux que les collectivités locales soient davantage soumises à la discipline des marchés de capitaux. Enfin, la clé d'un accroissement des recettes fiscales tirées de la taxe locale sur le revenu est donc bien l'élargissement de son assiette, qui est fixée à l'échelon national.

Imposition foncière et droits de succession

En pourcentage du PIB, les impôts fonciers sont plus élevés au Japon que la moyenne de la zone OCDE – même s'ils restent inférieurs à ceux en vigueur dans certains grands pays (graphique 4.19). Les pays de l'OCDE ont connu au cours de la décennie écoulée un recul de la part, dans l'ensemble des recettes fiscales, des impôts et taxes frappant les biens immobiliers (de 8 à 6 %) à la suite, peut-être, de la résistance opposée par les électeurs à des impôts aussi « visibles » et de l'incapacité des autorités à actualiser la valeur des biens en fonction des prix. Néanmoins, comme les recettes de l'imposition foncière sont relativement bien réparties entre les régions (graphique 4.5) et que leur produit est relativement stable sur la durée du cycle d'activité, la dépendance des administrations locales japonaises vis-à-vis des impôts fonciers devrait être maintenue – voire renforcée – afin de compenser la

Graphique 4.19. **Imposition des biens immobiliers : comparaison internationale**

En pourcentage du PIB, 2005



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/277760281846>

Source : OCDE (2007c), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

suppression progressive des taxes locales sur les entreprises. On pourrait pour cela relever les valorisations des biens, aujourd'hui évalués à 70 % de leur valeur de marché. Le renforcement du rôle de l'imposition foncière serait également bénéfique pour la réduction des inégalités.

Le poids des *droits de succession* a été réduit par une hausse des abattements et la baisse des prix des terrains. Ces droits ne concernent ainsi plus que 4 % des personnes au moment du décès et ont représenté 1.5 % des recettes fiscales de l'exercice 2005, contre 5.5 % et 2 % respectivement une décennie plus tôt. Le nombre de tranches d'imposition des successions est passé de neuf à six, et le taux de la tranche supérieure a été réduit à 50 %. Un accroissement du poids des droits de succession, obtenu par la baisse de l'abattement à la base et par le relèvement du taux supérieur, contribuerait à l'égalité des citoyens. Au cours de l'exercice 2003, les autorités ont réformé l'impôt sur les donations afin de l'aligner sur les droits de succession et de favoriser les transferts intergénérationnels d'actifs précoces, et susciter ainsi un usage plus efficient de ces derniers. Ces évolutions ont abouti à la situation actuelle, dans laquelle le montant total des droits est pratiquement identique, que les parents donnent des actifs de leur vivant à leurs enfants ou que les seconds n'en héritent qu'au décès des premiers.

Les orientations d'une réforme fiscale

Il est essentiel, pour des raisons de viabilité budgétaire, de mener une réforme exhaustive de la fiscalité japonaise. En effet, il faudrait engranger des recettes fiscales supplémentaires équivalant à 6 % du PIB pour parvenir à stabiliser l'endettement public en proportion du PIB. Au-delà des objectifs budgétaires, la réforme fiscale devrait chercher à maintenir le potentiel de croissance du Japon dans un contexte de vieillissement rapide de la population, à limiter l'accroissement tendanciel des inégalités et à améliorer la fiscalité locale. Le tableau 4.2 résume les recommandations précises formulées en ce sens.

Les autorités prévoient une réforme fiscale de fond. Première étape de ce processus, la Commission fiscale, groupe d'experts du secteur privé institué par la loi en 1959, a publié fin novembre 2007 son rapport sur les orientations à donner à la réforme fiscale. Maintes recommandations de cette commission (résumées à l'encadré 4.5) correspondent à celles formulées dans le présent chapitre. On note toutefois quelques grandes différences :

- Afin de financer les dépenses de protection sociale, la Commission fiscale propose une hausse du taux de la taxe sur la consommation. La progression des dépenses sociales constitue un volet du défi budgétaire auquel le Japon se trouve confronté : le gouvernement prévoit qu'elles auront augmenté de 1 % du PIB entre 2005 et 2015 (tableau 3.5). Le besoin de recettes complémentaires dépasse le seul secteur social. Dans une optique de long terme, le fait d'affecter la hausse des recettes fiscales pourrait contrecarrer les efforts de maîtrise des dépenses sociales tout en restreignant la souplesse des dotations.
- La Commission fiscale se déclare favorable à l'extension de la taxe locale *pro forma* sur les sociétés. Ce type de taxe, assis sur la taille de l'entreprise, est pourtant néfaste pour la croissance et augmente le risque de défaillances d'entreprises en cas de repli économique. C'est pourquoi, ces dernières années, un certain nombre de pays de l'OCDE ont supprimé ou considérablement diminué cette imposition.
- La Commission fiscale soutient le maintien de dépenses fiscales pour certaines activités qui, à l'instar de la R-D, favorisent la productivité. De telles incitations ne devraient

Tableau 4.2. Synthèse des recommandations de l'OCDE

	Augmenter les recettes	Promouvoir la croissance	Réduire les inégalités	Accroître les gains imputables à la décentralisation
Impôt sur la consommation	<ul style="list-style-type: none"> Relever le taux actuel de 5 % tout en maintenant un taux uniforme. 	<ul style="list-style-type: none"> Relever le taux actuel de 5 % afin de renforcer la fiscalité indirecte par rapport à la fiscalité directe. 	<ul style="list-style-type: none"> Le relèvement du taux accroît la charge fiscale des retraités et renforce ainsi l'équité intergénérationnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> Le relèvement du taux global ferait augmenter la taxe locale sur la consommation (fixée au quart de la taxe nationale) dans le régime actuel.
Imposition des sociétés	<ul style="list-style-type: none"> Élargir la base d'imposition en diminuant les dépenses fiscales et en réduisant les déductions généreuses. 	<ul style="list-style-type: none"> Diminuer la part de l'impôt sur le revenu des sociétés dans la fiscalité directe. Abaisser le taux légal de l'impôt sur les sociétés. Supprimer progressivement les taxes locales sur les sociétés. 		<ul style="list-style-type: none"> Éliminer les taxes locales sur les sociétés et compter davantage sur l'IRPP, la taxe sur la consommation et l'imposition foncière.
Imposition du revenu des personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> Élargir la base d'imposition. Renforcer la discipline fiscale des travailleurs indépendants en améliorant le recouvrement, notamment en instaurant un identifiant pour chaque contribuable et en sanctionnant plus lourdement la fraude. 	<ul style="list-style-type: none"> Accroître la part de l'IRPP dans la fiscalité directe. Supprimer les dispositions faussant les affectations d'investissements. Atténuer les dispositions dissuadant les deuxièmes apporteurs de revenu de travailler à temps complet. Atténuer la fiscalité préférentielle applicable aux indemnités de retraite. Envisager d'abaisser les taux de l'IRPP si l'élargissement de la base de la fiscalité directe fournit les recettes attendues. 	<ul style="list-style-type: none"> Réduire les exonérations favorisant les ménages à haut revenu. Instaurer un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles. 	<ul style="list-style-type: none"> Élargir l'assiette de la taxe de résidence locale afin de compenser la suppression progressive des taxes locales sur les sociétés.
Imposition foncière et droits de succession	<ul style="list-style-type: none"> Rapprocher les valorisations des prix du marché. 		<ul style="list-style-type: none"> Rapprocher les valorisations des prix du marché. Renforcer les droits de succession en diminuant les abattements à la base. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapprocher les valorisations des prix du marché.

exister que si une analyse rigoureuse de leurs coûts et avantages confirme qu'elles amènent les activités propices à la productivité à des niveaux socialement optimaux.

- En vue de renforcer le rôle de l'IRPP dans la redistribution du revenu, la Commission fiscale recommande d'examiner un certain nombre de mesures : i) modifier les tranches et les taux, y compris le taux maximal de 50 % ; ii) remplacer les déductions personnelles par des crédits d'impôt ; et iii) instaurer un crédit d'impôt sur le revenu d'activité, après une analyse coûts-avantages approfondie. Étant donné que l'accroissement de la progressivité des taux d'imposition est susceptible de déprimer l'offre de main-d'œuvre et l'acquisition de capital humain, nous préconisons plutôt dans ce chapitre de redistribuer davantage les revenus au moyen d'un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles financé par l'élargissement de l'IRPP.

Sous l'angle de l'économie politique, le principal défi à relever concerne l'obtention d'un consensus autour d'une réforme d'ensemble de la fiscalité, remplissant les quatre objectifs détaillés dans ce chapitre. Une réforme fiscale de fond n'est jamais un chantier facile, surtout lorsque, comme c'est le cas au Japon, elle doit accroître les recettes. Il se peut en particulier que la recommandation consistant à abaisser les taux d'imposition des

sociétés, tout en relevant celui de la taxe sur la consommation et en élargissant l'assiette de l'imposition des revenus des particuliers, soit impopulaire. Il importe dès lors de souligner le fait que l'impôt sur les sociétés est supporté non seulement par les actionnaires, mais aussi par les salariés, au travers de salaires moindres et, potentiellement, d'un taux d'emploi inférieur, ce qui peut permettre de penser qu'une baisse de l'imposition des sociétés est susceptible de stimuler le revenu et la consommation des ménages. Une étude portant sur le Royaume-Uni a d'ailleurs constaté

Encadré 4.5. Comparaison des recommandations de l'OCDE et des recommandations de la Commission fiscale

	Recommandations de l'OCDE	Recommandations de la Commission fiscale
Impôt sur la consommation	<ul style="list-style-type: none"> • Relever le taux de la taxe sur la consommation, qui n'atteint aujourd'hui que 5 %, afin d'enranger des recettes supplémentaires, de réaliser les objectifs budgétaires et, partant, d'accroître la part de la fiscalité indirecte. • Maintenir un taux unique afin d'éviter les complications inhérentes aux dispositifs multi-taux. • Maintenir une certaine flexibilité dans l'affectation des recettes fiscales supplémentaires. • Lors de l'augmentation du taux de la taxe, préserver la part dévolue aux administrations locales pour leur permettre de réduire leur dépendance à l'égard d'impôts et taxes plus instables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Envisager de relever le taux de la taxe sur la consommation, au niveau des administrations tant centrale que locales, pour financer les dépenses de protection sociale. • Maintenir un taux d'imposition unique, solution préférable du point de vue de la neutralité et de la simplicité.
Imposition des sociétés	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuer le taux légal de l'impôt en supprimant progressivement les taxes locales sur les revenus des entreprises. • Élargir la base de l'imposition des sociétés en diminuant la quantité de dépenses fiscales et leur volume, notamment lorsqu'elles ciblent des secteurs et des régions précises, afin d'améliorer l'affectation des ressources. Ne maintenir les aides que si une analyse rigoureuse des coûts et des avantages démontre qu'elles amènent les activités propices à la productivité à des niveaux socialement optimaux. • Augmenter la proportion d'entreprises qui s'acquittent de l'impôt sur le revenu des sociétés en modifiant les généreuses exonérations autorisées par le code des impôts, tout en préservant le dispositif de report des pertes, qui est propice à la prise de risques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un grand nombre des membres de la Commission ont souligné qu'il fallait, dans le droit fil de la tendance internationale actuelle, abaisser le taux effectif d'imposition des sociétés. • Conjuguer une baisse des taux avec l'étude de mesures d'élargissement de la base d'imposition. • Proroger le traitement fiscal préférentiel des activités qui, à l'instar des investissements dans la R-D, sont propices à la productivité et à une croissance durable. • Sur la base du principe du bénéfice, étendre l'imposition locale des sociétés sur un mode <i>pro forma</i>.
Impôt sur le revenu des personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître les recettes supplémentaires en élargissant la base d'imposition du revenu. La toute première priorité consiste à réduire l'abattement applicable aux revenus salariaux, tout en renforçant la discipline fiscale des travailleurs indépendants afin de rétablir une certaine équité entre eux et les salariés. • Réformer les déductions et abattements prévus pour l'IRPP et la taxe de résidence locale, qui incitent les deuxièmes apporteurs de revenu à restreindre la durée de leur travail pour maintenir leur revenu en deçà de certains seuils. • Atténuer le régime fiscal préférentiel applicable aux indemnités de retraite (capital de départ) afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'abattement applicable aux revenus salariaux devrait tenir compte des dépenses réelles et des conditions de travail. • Examiner plus rigoureusement l'abattement applicable aux revenus d'activité des travailleurs indépendants, tout en envisageant la possibilité d'estimer l'abattement de manière forfaitaire. • Examiner l'abattement au titre du conjoint en termes d'impact sur l'offre de travail des conjoints et sous l'angle de l'équité de la double déduction (abattement au titre du conjoint pour le principal apporteur de revenu et abattement à la base pour le deuxième apporteur de revenu). • Réexaminer le dispositif applicable aux indemnités de retraite dans le but de réduire les distorsions des choix en matière d'emploi et d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre.

Encadré 4.5. Comparaison des recommandations de l'OCDE et des recommandations de la Commission fiscale (suite)

	Recommandations de l'OCDE	Recommandations de la Commission fiscale
	<ul style="list-style-type: none"> Traiter les inégalités de revenu principalement grâce à l'instauration d'un crédit d'impôt pour les revenus d'activités professionnelles, financé par l'élargissement de la base de l'IRPP, tout en évitant d'accroître sa progressivité. Réduire les exonérations, qui profitent plutôt aux ménages à haut revenu, comme la déduction pour prêt hypothécaire, afin de contribuer à réduire les inégalités. Renforcer l'imposition des retraites en réduisant l'abattement sur les prestations de retraite et en taxant plus sévèrement les retraites issues de plans d'entreprise. 	<ul style="list-style-type: none"> Réexaminer le barème (taux et tranches) en vue de renforcer le rôle redistributif de la fiscalité. Le niveau du taux maximal (50 %), que des réformes passées ont abaissé, devrait être réexaminé en vue d'améliorer la distribution du revenu. Envisager de remplacer les abattements par des crédits d'impôt, afin de renforcer la fonction de redistribution des revenus de la fiscalité. Réfléchir davantage à l'instauration d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, en tenant dûment compte de ses coûts et avantages. Examiner l'intérêt qu'il y aurait à fixer l'abattement pour personnes à charge en fonction de l'âge de celles-ci, et à le transformer en crédit d'impôt pour stimuler la fécondité. Réexaminer l'abattement au titre de la retraite pour les hauts revenus, afin de promouvoir l'équité intra et intergénérationnelle.
<i>Taxe de résidence locale</i>	<ul style="list-style-type: none"> Élargir la base de la taxe de résidence locale. 	<ul style="list-style-type: none"> Modifier les différents abattements applicables au volet revenus de la taxe, afin que celle-ci puisse respecter le principe du bénéfice. Augmenter le montant prélevé par tête (montant fixe par foyer).
<i>Revenus financiers</i>	<ul style="list-style-type: none"> Poursuivre dans la direction d'une taxe unifiée et à taux unique sur les revenus financiers, afin de réduire les distorsions des affectations de capital, tout en accroissant les possibilités de report de pertes d'un investissement financier à l'autre. 	<ul style="list-style-type: none"> Supprimer la réduction temporaire (instituée en 2003) de la taxe sur les dividendes et les plus-values provenant de titres cotés. Étendre les possibilités de report des moins-values.
Fiscalité foncière et droits de succession	<ul style="list-style-type: none"> Alourdir la fiscalité foncière en tant que source de recettes pour les administrations locales, en rapprochant des prix du marché les valorisations des biens utilisées à des fins fiscales. Renforcer le rôle des droits de succession, en réduisant l'abattement à la base et en relevant le taux supérieur, afin de promouvoir l'égalité. 	<ul style="list-style-type: none"> Rechercher des mesures permettant d'exercer une ponction fiscale égale sur les différents biens. Pour limiter les disparités de richesse, renforcer le rôle des droits de succession en diminuant l'abattement à la base, qui a été relevé dans le contexte de la hausse des prix des terrains, et augmenter le taux maximal.

que les travailleurs supportaient à court terme la moitié environ de la charge fiscale de l'impôt sur les sociétés et, à long terme, sa totalité (Arulampalam, Devereux et Maffini, 2007).

La mise en œuvre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité suppose de faire connaître clairement le plan et ses objectifs, en fonction de principes transparents et bien définis, afin que les contribuables comprennent le dessein des autorités. Cet effort de communication doit porter sur les points suivants :

- Avant de demander aux citoyens de payer davantage d'impôts, le gouvernement doit prouver qu'il veut améliorer l'efficacité des dépenses. De nouveaux efforts en ce sens, comme la réduction continue des investissements publics, la diminution planifiée de la masse salariale publique et une démarche d'évaluation selon des critères de marché (voir les chapitres 3 et 5), atténueraient l'opposition du corps social à une hausse de la fiscalité.

- Il est important de prendre conscience du fait que les recettes fiscales japonaises sont parmi les plus faibles de la zone OCDE, et se situent très loin de la moyenne de celle-ci, qui s'établit à 36 % du PIB. Si le Japon – l'une des sociétés les plus âgées de l'OCDE – souhaite maintenir son système de protection sociale, une hausse de ces recettes est inévitable.
- Dans la mesure du possible, la réforme doit traiter avec équité les différents segments de la population. Il est en particulier essentiel que l'élargissement de la base d'imposition concerne aussi les travailleurs indépendants, afin de ne pas faire supporter une charge inéquitable aux salariés.
- Ces dernières années, mus par la nécessité d'instaurer un environnement budgétaire plus propice à l'investissement, à la prise de risques et au travail, presque tous les pays membres de l'OCDE ont entamé de sérieuses réformes de leur fiscalité (OCDE, 2004). Si le Japon ne leur emboîtait pas le pas, il courrait le risque de demeurer à la traîne d'une économie mondiale de plus en plus intégrée et concurrentielle.
- La réforme fiscale proposée devrait prendre en compte les nouvelles préoccupations d'équité, par exemple en instaurant un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles et en renforçant les droits de succession et la fiscalité immobilière, comme nous l'avons proposé dans ce chapitre. Une telle démarche éviterait aux autorités une augmentation des taux d'imposition du revenu des personnes physiques, qui est plutôt dissuasive en matière de formation de capital humain et d'offre de main-d'œuvre.

Notes

1. Hors sécurité sociale, les rentrées fiscales ont été au Japon, en 2005, les plus faibles de la zone OCDE après le Mexique (17.3 % du PIB).
2. Une étude de l'OCDE (OCDE, 2006e) estime que les facteurs économiques et démographiques stimuleront la dépense publique en soins de santé et soins de longue durée : elle atteindra ainsi 9 à 13 % d'ici 2050, contre 7 % en 2005.
3. La projection de l'Office du Cabinet comporte deux hypothèses de croissance différentes (tableau 3.3). Avec la première (une croissance élevée, à 2.4 %), l'amélioration nécessaire de l'excédent du budget primaire est plus faible et oscille entre 1.5 et 2.7 % du PIB; mais un tel taux de croissance dépasse nettement le taux de croissance potentielle du Japon pour la période 2007-11, que l'OCDE estime à 1.4 %, soit un taux proche de l'estimation actuelle formulée par le gouvernement japonais. Avec la seconde (une croissance modeste de 1.7 %), qui correspond mieux aux estimations de la croissance potentielle, l'amélioration nécessaire de l'excédent du budget primaire varie entre 3.9 et 4.9 % du PIB.
4. Une hausse d'un point environ du ratio imposition/PIB pourrait ainsi être associée à long terme à une diminution directe de la production par tête d'à peu près 0.3 %. Si l'on prend en compte l'effet sur les investissements, la diminution globale atteindrait 0.6 ou 0.7 % (Bassanini et Scarpetta, 2001).
5. En dépit de l'accélération du taux potentiel de croissance de la productivité du travail au Japon, de 2.0 à 2.2 % au cours de la période 2009-13, ce chiffre est sensiblement identique à celui de la période 2004-08. La plus forte contribution de la productivité est toutefois plus que compensée par le déclin plus rapide du nombre des individus d'âge actif.
6. Selon les calculs des autorités japonaises, le coefficient de Gini était en 2005 identique à celui de 1999. Des données permettant les comparaisons internationales jusqu'à 2005 inclus seront publiées par l'OCDE en 2008.
7. Si l'on en croit un calcul des coefficients de Gini effectué par l'OCDE, le système fiscal et le système de sécurité sociale ont réduit de 10 points ce coefficient pour la population d'âge actif du Japon, qui enregistre le chiffre le plus faible parmi les 14 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (Förster et Mira d'Ercole, 2005).

8. En juillet 2006, la Politique de base en matière de gestion économique et budgétaire et de réforme structurelle stipulait : « 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 » (voir l'Étude 2006 du Japon).
9. Si la taxe sur la consommation est une source commode de recettes supplémentaires pour les administrations locales, son impact sur l'autonomie locale serait limité dans la mesure où l'échelon local ne peut en modifier ni le taux, ni l'assiette.
10. On a ainsi estimé qu'une hausse permanente de 10 % de la subvention fiscale pour R-D augmentait le niveau des dépenses de R-D de plus de 8 % (Jaumotte et Pain, 2005).
11. S'élevant à 474 000 milliards de yens (95 % du PIB) en 2005, les recettes totales d'exploitation des entreprises affichant des pertes représentent 33 % des recettes totales d'exploitation de toutes les entreprises (1 455 000 milliards de yens, soit 290 % du PIB).
12. Par exemple, Uemura et Maekawa (2000) ont estimé que la baisse de 46.4 à 40.9 %, intervenue en 1999 pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt préfectoral sur les entreprises, s'est traduite par une hausse de 3 % des investissements des entreprises. En outre, le niveau élevé du taux légal de l'impôt en vigueur au Japon incite tout particulièrement à recourir au financement par l'emprunt.
13. La part de l'IRPP dans l'ensemble des recettes fiscales de la zone OCDE a légèrement décru, passant d'une moyenne de 27 % en 1990 à 25 % en 2005, alors que le Japon, sur la même période, enregistrait un recul de 28 à 18 %.
14. La base d'imposition des salariés a légèrement progressé, passant de 39.4 % à 39.8 % entre les exercices 2000 et 2005, à la suite de la diminution de l'abattement spécial au titre du conjoint (de 2.0 points de pourcentage) et de la suppression de l'abattement pour personnes âgées (de 0.3 point). Cette progression a toutefois pâti d'une contribution négative de 1.2 point due au recul du salaire moyen, et d'une contribution négative de 0.7 point imputable à la hausse des cotisations de sécurité sociale, qui a résulté de l'augmentation des taux de cotisation et du vieillissement de la population.
15. Il faut toutefois noter que l'estimation du ministère – 43.5 % des revenus salariaux taxés en 2002 – dépassait les 40 % calculés à partir des données de l'Agence nationale des impôts.
16. La catégorie des « Autres déductions » (graphique 4.12), qui comprend les dépenses liées au vieillissement telles que les cotisations de retraite, pose problème. En effet, le vieillissement de la population japonaise et les hausses des taux de cotisation pour la retraite ont entraîné une augmentation du montant de ces déductions de 10 à 10.7 % de l'ensemble des revenus salariaux entre 2000 et 2005, et cette progression va probablement se poursuivre. À l'inverse, la déduction pour personne à charge a nettement reculé à la suite de la baisse du nombre d'enfants par foyer, au moment même où la réforme de l'abattement spécial au titre du conjoint réduisait l'ampleur de cette déduction.
17. Hors déduction au titre du revenu salarial, les autres abattements (à la base, au titre du conjoint, pour personne à charge et « Autres déductions » figurant au graphique 4.12) ont permis en 2007 l'exonération de 27 % des revenus salariaux. Pour les travailleurs indépendants, elles ont représenté une exonération de 35 % des revenus. Toutefois, si 70 % seulement du revenu des travailleurs indépendants est appréhendé par le système, ce ne sont que 46 % de leur revenu réel, soit bien moins que les 73 % des salariés, qui sont assujettis à l'impôt. La déduction au titre du revenu salarial, qui a exonéré 28 % des revenus salariaux en 2007, ramène le ratio à 45 %, et garantit ainsi que salariés et travailleurs indépendants sont traités sur un pied d'égalité.
18. Aux termes de la loi relative à l'impôt sur le revenu, le revenu imposable est réparti dans les 10 catégories suivantes et, sauf exceptions ci-après mentionnées, imposé de manière globale : 1) intérêts; 2) dividendes; 3) immobilier; 4) activité commerciale; 5) salaires; 6) retraite; 7) exploitation forestière; 8) plus-values; 9) revenus occasionnels; et 10) revenus divers. Les revenus de retraite et de l'exploitation forestière sont imposés séparément. En vertu du dispositif de séparation des revenus, les intérêts, dividendes et plus-values sont également imposés à part.
19. La taxe de résidence locale se compose d'un prélèvement par tête (*kinto-wari*) et d'un prélèvement fondé sur le revenu (*shotoku-wari*). Des exonérations sont prévues pour ce dernier. Le prélèvement par tête est une somme forfaitaire applicable aux revenus dépassant un plafond fixé à environ 0.98 million de yens, mais variable selon les juridictions.
20. Pour avoir droit à cette exonération, le deuxième apporteur doit travailler au plus à trois quarts temps et avoir un conjoint couvert par le régime d'assurance.

21. Le seuil a été relevé en 1995. On peut supposer qu'une bonne partie d'entre elles se trouvaient dans la fourchette de 1.0-1.03 million de yens.
22. Plus de 95 % des entreprises comptant plus de 100 salariés versent un capital au départ en retraite, et 63 % d'entre elles appliquent un barème dans lequel ce capital augmente avec la durée de service (ministère de l'Intérieur et des Communications, 2001). Cette pratique est un facteur de frein à la mobilité de la main-d'œuvre.
23. Selon que la durée de service est inférieure ou supérieure à 20 ans, l'abattement se calcule en multipliant le nombre d'années respectivement par 0.4 ou 0.7 million de yens.
24. Le Japon fait partie des 12 pays membres de l'OCDE qui imposent partiellement les retraites lors de la perception des prestations de retraite, mais les exonèrent de l'impôt au moment du versement des cotisations et de la perception d'intérêts – c'est ce que l'on appelle un régime EET [exonération, exonération, taxation] (Yoo et de Serres, 2004).
25. Le seuil de l'IRPP, pour un couple touchant une retraite de 2.05 millions de yens, est supérieur de 30 % au seuil de 1.57 million de yens dont bénéficient les couples actifs sans enfant (Miyauchi, 2006).
26. Le *Workers' Property Accumulation System* est un autre régime d'épargne fiscalement privilégié qui concerne trois sortes d'épargne : générale, en vue de la retraite et immobilière. Les intérêts sont déductibles des impôts à concurrence d'un certain montant combinant ces trois types d'épargne. Malgré les dispositions fiscales favorables, tant la quantité que le volume des contrats d'épargne ont chuté : entre 2001 et 2007, leur nombre est ainsi passé de 14.2 millions à 10.8 millions, et leur montant cumulé de 19 000 milliards de yens (soit 3.8 % du PIB) à 17 500 milliards de yens.
27. Dans le régime EPF, la cotisation de l'employeur est déductible au titre des charges et celle du salarié en tant que prime d'assurance sociale. Dans les régimes TQPP et DB, la première est aussi déductible au titre des charges, et la seconde l'est à concurrence du montant de l'abattement prévu pour les primes d'assurance-vie privée. Dans le régime DC, les cotisations patronale et salariale sont déductibles, mais dans certaines limites. De même, les cotisations au régime NPF sont déductibles jusqu'à un certain montant.
28. Des investisseurs privés estiment que le traitement fiscal appliqué aux régimes du troisième pilier devrait s'aligner sur le statut d'exonération fiscale dont bénéficie le système public de retraite. Le taux de l'impôt, à 1 % du total des encours, semble toutefois inadapté au contexte actuel de faibles taux d'intérêt.
29. Pour un couple ayant deux enfants, le crédit d'impôt hypothécaire fait passer le seuil de l'imposition du revenu de 3.68 millions de yens à 9.3 millions de yens.

Bibliographie

- Arai, H. (2007), « Problèmes d'estimation du taux de paiement de l'impôt sur le revenu dans l'optique SCN – l'accent étant mis sur le degré de discipline fiscale des travailleurs indépendants », réf. n° 675, avril 2007, National Diet Library, Tokyo (en japonais).
- Arulampalam, W., M. Devereux et G. Maffini (2007), « The Incidence of Corporate Income Tax on Wages », Working Paper 07/07, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Les déterminants du chômage dans les pays de l'OCDE : une réévaluation du rôle des politiques et des institutions », *Revue économique de l'OCDE*, n° 42, OCDE, Paris.
- Bassanini, A., J. Rasmussen et S. Scarpetta (1999), « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 224, OCDE, Paris.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001), « Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE : analyse empirique sur des données de panel », *Revue économique de l'OCDE* n° 33, OCDE, Paris.
- Baylor, M. (2007), « Estimating the excess burden of taxation through general equilibrium modeling », document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la fiscalité et la croissance, Paris, 30 mars 2007.
- Commission européenne (2006), *Structures of the Taxation Systems in the European Union*, Bruxelles.
- Commission fiscale (2002), « Lignes directrices pour la mise en place d'un système fiscal approprié », Tokyo (en japonais).

- Commission fiscale (2003), « Un système fiscal viable pour une société japonaise vieillissante », rapport intérimaire de la Commission fiscale, Tokyo (en japonais).
- Commission fiscale (2004), « Vue d'ensemble sur l'intégration de l'imposition des revenus financiers », Sous-commission sur la taxation des actifs financiers, Tokyo (en japonais).
- Commission fiscale (2005), « Questions concernant l'imposition du revenu des personnes physiques », Sous-commission sur les questions fondamentales, Tokyo (en japonais).
- Commission fiscale (2006a), « Principales questions découlant des débats », Sous-commission sur les questions fondamentales, Tokyo (en japonais).
- Commission fiscale (2006b), « Vers un nouveau débat sur la réforme fiscale », remarque de M. Hiromitsu Ishi, président de la Commission, Tokyo (en japonais).
- Commission fiscale (2007), « Vues générales pour une réforme fiscale fondamentale; réponse à la question du Premier ministre », Tokyo (en japonais).
- Creedy, J. (2003), « The Excess Burden of Taxation and Why It (approximately) Quadruples when the Tax Rate Doubles », *Treasury Working Paper*, n° 03/29, Wellington.
- De Mooij et S Ederveen (2003), « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, n° 10.
- Diewert, E. et D. Lawrence (1994), « Measuring New Zealand's Productivity », *Treasury Working Paper*, n° 94/5, Wellington.
- Förster et Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », Document de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations n° 22, OCDE, Paris.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia et K. Yoo (2006), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 502, OCDE, Paris.
- Ishi, H. (2001), *The Japanese Tax System*, Oxford University Press, Oxford.
- Ishi, H. (2004), « Comment la pression fiscale évoluera-t-elle? », *Chuo koron shinsha*, Tokyo (en japonais).
- Ishi, H. (2006), « Moving towards a Dual Income Tax », *Asia-Pacific Tax Bulletin*, juillet/août 2006, IBFD, Washington, DC.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the business sector », Documents de travail du Département des affaires économiques n° 459, OCDE, Paris.
- Leibfritz, W., J. Thornton et A. Bibbee (1997), « Taxation and Economic Performance », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 176, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) (2001), *Rapport du Groupe d'étude sur les questions de fiscalité fondamentales pour la revitalisation de l'économie*, Tokyo (en japonais).
- Ministère de l'Intérieur et des Communications (2001), *Enquête sur les prestations de retraite versées par les entreprises privées, exercice 2001*, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2005), *Enquête sur la redistribution du revenu*, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (1996, 2002 et 2007), *Étude générale sur la situation des travailleurs à temps partiel*, Tokyo (en japonais).
- Ministère des Finances (2007), *Let's talk about taxes*, Tokyo.
- Mintz, Jack M. (2007), *2007 Tax Competitiveness Report*, CD Howe Institute, Toronto, Canada.
- Miyauchi, Y. (dir. pub.) (2006), *Le système fiscal japonais illustré, exercice 2006*, Tokyo (en japonais).
- Morinobu, S. (2002), « Étude de l'assiette de l'impôt japonais sur le revenu », Japan Tax Association, Tokyo (en japonais).
- Morinobu, S. (2003), « Une réforme fiscale pour la renaissance du Japon », *Chuo koron shinsha*, Tokyo (en japonais).
- Myles, G.D. (2007), « What do we know about the effects of taxes on growth », document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la fiscalité et la croissance, Paris, 30 mars 2007.
- Nippon Keidanren (2006), *Recommandations concernant la réforme fiscale de l'exercice 2007*, Tokyo (en japonais).

- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « La politique fiscale dans les pays de l'OCDE : Évolutions et réformes récentes », *Études de politique fiscale de l'OCDE n° 9*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Tendances des impôts sur la consommation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques », *Études de politique fiscale de l'OCDE n° 13*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Getting it Right: OECD Perspectives on Policy Change in Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 477, OCDE, Paris.
- OCDE (2006f), *Les impôts sur les salaires 2005/2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Statistiques des recettes publiques*, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).
- OCDE (2007d), *Science, technologie et industrie – Tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Base de données sur la fiscalité*, OCDE, Paris (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).
- OCDE (2008), « Déterminants des différences de temps de travail entre les pays de l'OCDE », *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Office du Cabinet (2001a), « Impact des réformes de l'impôt sur le revenu dans les années 90 », Policy Analysis Report n° 9, Tokyo (en japonais).
- Office du Cabinet (2002a), *Annual Report on Japanese Economy and Public Finance*, Tokyo (2001-2002).
- Office du Cabinet (2002b), « L'impôt sur le revenu des personnes physiques : base d'imposition et pression fiscale », Policy Analysis Report n° 15, Tokyo (en japonais).
- Office du Cabinet (2005), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance*, Tokyo (2005-2006).
- Ohta, H., H. Tsubouchi et T. Tsuji (2003), « Équité horizontale de l'impôt sur le revenu », Economic Assessment and Policy Analysis Discussion Paper DP/03-1, Office du Cabinet, Tokyo (en japonais).
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 576, Paris.
- Tajika, E. et H. Yashio (2007), « Combattre la disparité croissante grâce au système fiscal : recours aux crédits d'impôt remboursables », Zeikeitsushin 07.4, Tokyo (en japonais).
- Uemura, T. et S. Maekawa (2000), « Comportement de l'investissement industriel et impôt sur les sociétés : analyse de type Q corrigée de l'impôt pour des entreprises japonaises », Japan Center for Economic Research n° 41, Tokyo (en japonais).
- Yoo, K.-Y., et A. de Serres (2004), « Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes », Documents de travail du Département des affaires économiques n° 406, OCDE, Paris.

Chapitre 5

Améliorer la productivité dans le secteur des services

La croissance de la productivité du travail dans le secteur des services, qui représente 70 % de la production économique et de l'emploi au Japon, a sensiblement ralenti ces dernières années, contrairement à l'évolution observée dans le secteur manufacturier. Ces résultats décevants traduisent la faiblesse de la concurrence dans les services, imputable à la rigueur de la réglementation des marchés de produits, au faible niveau de pénétration des importations et au manque de dynamisme de l'investissement direct étranger (IDE). Le ralentissement de la productivité dans le secteur des services doit absolument être inversé pour accroître le potentiel de croissance du Japon. Il est indispensable d'éliminer les obstacles à l'entrée, d'accélérer la réforme de la réglementation, de renforcer la politique de concurrence et de réduire les obstacles au commerce et aux entrées d'IDE. Une attention particulière devrait être accordée aux facteurs limitant la croissance de la productivité, dans les services caractérisés, soit par une faible productivité, soit par un potentiel de croissance élevé, comme le commerce de détail, les transports, l'énergie et les services aux entreprises. Enfin, il est essentiel d'intensifier la concurrence dans les services publics, comme la santé et l'éducation, où les mécanismes de marché ont peu joué.

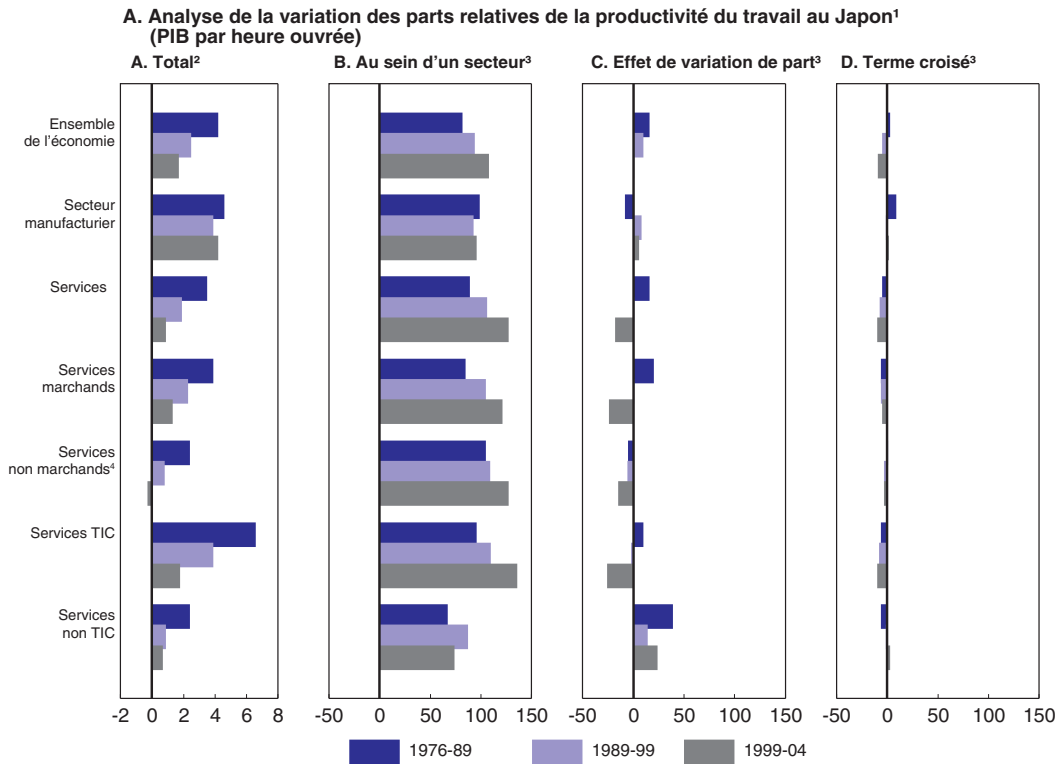
Doper la productivité dans le secteur des services est une priorité essentielle pour la promotion de la croissance à long terme. Les services jouent un rôle prépondérant dans l'activité économique au Japon : leur part dans la production est passée de 66 % en 1993 à 70 % en 2003, ce qui correspond à la moyenne OCDE. L'évolution décevante de la productivité dans le secteur des services japonais – qui est restée loin derrière celle du secteur manufacturier ces dernières années – est donc préoccupante. En outre, si la mondialisation des industries de services ouvre davantage de perspectives aux entreprises nationales, elle les expose aussi à une plus vive concurrence. Le présent chapitre examine les problèmes rencontrés pour promouvoir un environnement plus dynamique et compétitif, qui encourage les entreprises du secteur des services à améliorer leur productivité, à offrir de nouveaux services et à créer de nouveaux emplois. Après une vue d'ensemble du secteur des services japonais, il passe en revue les facteurs faisant obstacle à sa croissance. Les sections suivantes examinent les politiques propres à accroître la productivité globale des services ainsi que les principaux problèmes se posant dans les grandes branches de ce secteur. Le chapitre se conclut par des recommandations, résumées dans l'encadré 5.4.

Le rôle du secteur des services dans l'économie japonaise

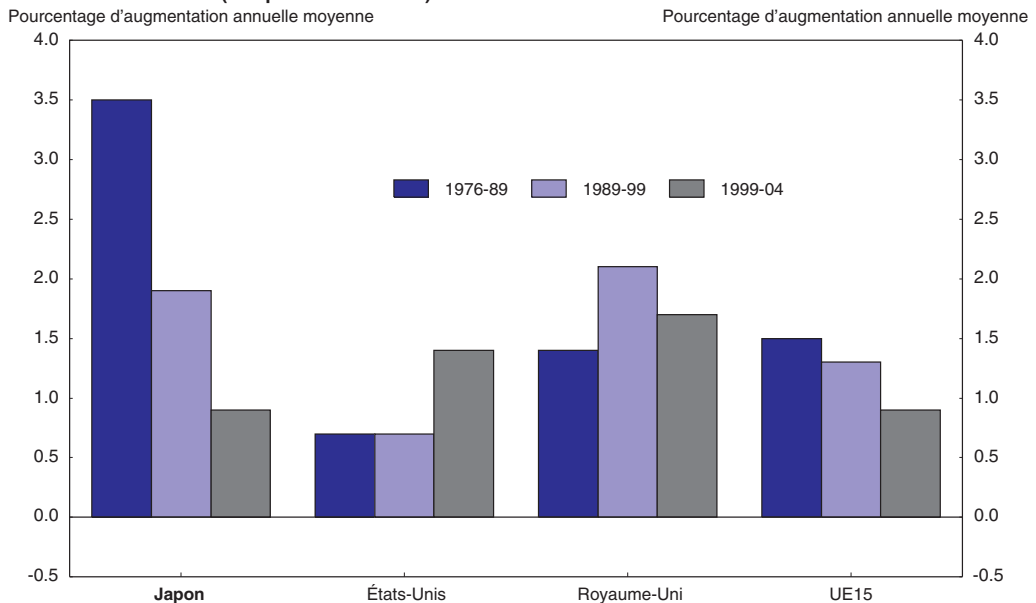
La tendance à la hausse de la part du secteur des services dans le PIB et l'emploi total au Japon devrait se poursuivre dans le contexte d'un vieillissement rapide de la population et d'une intense concurrence de la part des producteurs de produits manufacturés à bas coûts d'Asie¹. Autre facteur favorable aux services : l'externalisation croissante des activités du secteur manufacturier, accélérée par la modularisation de ce secteur. La compétitivité des articles manufacturés au Japon dépend donc de plus en plus de la performance du secteur des services². Du fait de l'expansion de ce secteur et de son incidence sur les autres segments de l'économie, il est d'autant plus important d'encourager son efficacité et, ainsi, de doper la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie, qui ne représentait en 2006 que 70 % du niveau enregistré aux États-Unis (graphique 5.1). Le Japon se classe au 18^e rang seulement des pays de l'OCDE pour ce qui est de la productivité du travail.

C'est au secteur des services qu'est due dans une large mesure la faible productivité globale de l'économie japonaise. La progression de la productivité du travail par heure travaillée dans les services s'est ralentie pour tomber d'un taux annuel de 3.5 % entre 1976 et 1989 à 0.9 % entre 1999 et 2004, les services marchands comme les services non marchands enregistrant d'importants ralentissements (graphique 5.1). En outre, la productivité du travail dans les services non marchands a reculé en valeur absolue, alors que, dans les services des technologies de l'information et des communications (TIC), elle a enregistré une baisse marquée pour revenir du rythme annuel de 3.9 % entre 1989 et 1999 à moins de 2 % entre 1999 et 2004. Contrairement à la décélération générale dans le secteur des services, dans le secteur manufacturier la croissance de la productivité du travail est restée assez constante, aux alentours de 4 % sur les trente dernières années. Les gains de productivité dans le secteur des services ont donc été de moins d'un quart de ceux du

Graphique 5.1. Productivité de la main-d'œuvre par secteur



B. Comparaison internationale de la croissance de la productivité du travail dans le secteur des services (PIB par heure ouvrée)



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278034845532>

1. Voir note 4 du texte pour une explication de l'analyse de la variation des parts relatives.
2. Augmentation annuelle du PIB par heure travaillée.
3. Pourcentage de l'augmentation totale.
4. Y compris des activités comme l'administration publique et la défense; la sécurité sociale obligatoire; l'éducation, la santé et le travail social.

Source : Base de données EUKLEMS (2007).

secteur manufacturier entre 1999 et 2004, soit un écart beaucoup plus important qu'au Royaume-Uni et dans l'Union européenne³. La contribution des services à la croissance de la productivité globale entre 1990 et 2002 au Japon s'est située au seizième rang parmi les 24 pays étudiés (OCDE, 2005a). En résumé, le ralentissement dans le secteur des services a pesé sur la croissance de la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie, qui est tombée de plus de 4 % entre 1976 et 1989 à moins de 2 % entre 1999 et 2004.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la croissance de la productivité dans le secteur des services a été induite essentiellement par les gains enregistrés dans chaque branche (effet interne au secteur indiqué dans le graphique 5.1)⁴. En revanche, l'effet des déplacements de main-d'œuvre des secteurs les moins productifs vers les secteurs les plus productifs a été peu marqué, voire négatif. En particulier, dans les services marchands et les services TIC, la main-d'œuvre a été redéployée des secteurs les plus productifs vers les secteurs les moins productifs ces dernières années, contrairement aux années 70 et 80. Le fait que la productivité du travail ait peu bénéficié de la redistribution de la main-d'œuvre vers les secteurs des services les plus productifs indique que d'autres changements structurels sont nécessaires pour encourager le développement des secteurs plus dynamiques.

La ventilation par branches de la performance du secteur des services fait apparaître une dégradation générale de la croissance de la productivité « interne au secteur » entre les périodes 1990-99 et 1999-2004 (tableau 5.1). Le commerce de gros et le commerce de détail sont les branches qui ont enregistré la plus forte baisse, alors que les transports et l'entreposage ont connu une croissance de la productivité négative. Globalement, ces conclusions sont compatibles avec celles d'autres études. D'après les indicateurs de l'OCDE, la croissance de la valeur ajoutée par personne employée dans les secteurs du transport et de l'entreposage au Japon a été l'une des plus faibles sur 18 pays de l'OCDE (OCDE, 2006b). Une autre étude (Fukao et Miyagawa, 2007) a aussi signalé que les baisses les plus importantes de la croissance de la productivité totale des facteurs entre 1995 et 2004 ont été observées dans la distribution et les services personnels et sociaux. En termes relatifs, cette étude a aussi constaté des écarts significatifs de la productivité du travail entre le Japon et les États-Unis dans le commerce de gros et de détail, le transport, le secteur financier et les assurances.

Tableau 5.1. Croissance de la productivité du travail dans le secteur des services, par branche

Contribution de la branche à la croissance de la productivité du travail, en points de pourcentage par an

Branche	Code CITI	1990-99	1999-04	Variation
Électricité et gaz	40	0.08	0.06	-0.02
Commerce de gros et de détail	50 à 52	0.42	0.02	-0.40
Hôtels et restaurants	55	0.03	0.02	-0.01
Transport et entreposage	60 à 63	0.03	-0.02	-0.05
Poste et télécommunications	64	0.17	0.15	-0.02
Intermédiation financière	65 à 67	0.21	0.18	-0.03
Services aux entreprises	71 à 74	0.34	0.29	-0.05
Éducation	80	0.17	0.14	-0.03
Santé et travail social	85	0.08	0.06	-0.02
Services marchands	40 à 74	1.55	0.76	-0.79
Services non marchands	75 à 99	0.39	0.30	-0.09
Ensemble des services	40 à 99	1.94	1.06	-0.88
Économie totale	1 à 99	2.41	1.46	-0.95

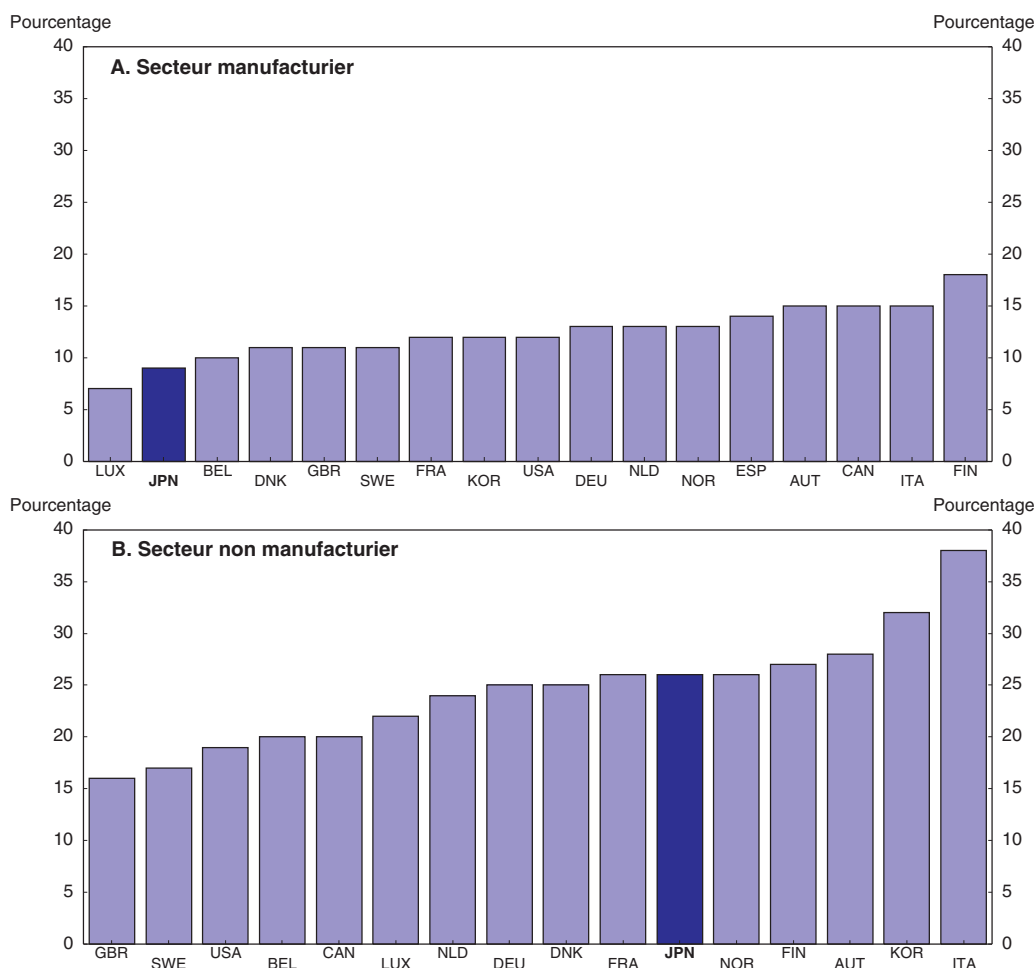
Source : Base de données EUKLEMS (2007).


Facteurs faisant obstacle à la croissance dans le secteur des services

Le secteur manufacturier a connu une croissance de la productivité tout au long des années 90, la concurrence internationale suscitant une amélioration de l'efficacité. Le secteur des services, en revanche, a été relativement abrité à la fois de la concurrence internationale et de la concurrence intérieure, comme le montre la faible pénétration des importations et le manque de dynamisme de l'investissement direct de l'étranger dans ce secteur (voir ci-après), ce qui a affaibli la concurrence et les incitations à améliorer l'efficacité. L'absence de compétitivité dans le secteur non manufacturier se traduit par des marges qui sont trois fois plus élevées que dans le secteur manufacturier et relativement élevées par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 5.2).

Il a été constaté que des réglementations peu favorables aux marchés de produits nuisent considérablement aux initiatives entrepreneuriales dans les services (Nicoletti, 2001). D'après l'indicateur OCDE de la compétitivité des marchés de produits dans sept activités non manufacturières, le Japon se situait en 2003 à un niveau

Graphique 5.2. Marges dans les secteurs manufacturier et non manufacturier¹



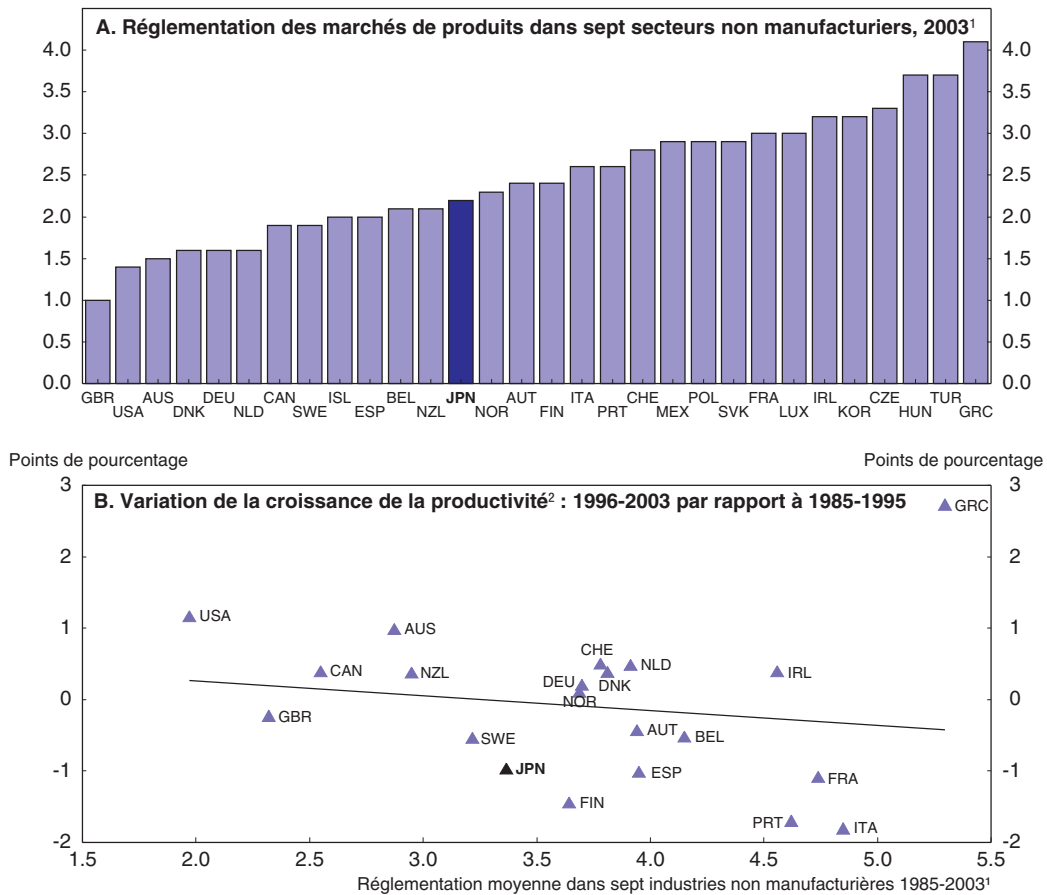
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278207510603>


1. Les marges sont calculées pour les différents secteurs à deux chiffres de la CITI et agrégées pour l'ensemble des secteurs en utilisant comme pondération le chiffre d'affaires final spécifique à chaque pays.

Source : Hoj et al. (2007).

intermédiaire parmi les pays membres et bien au-dessous des pays obtenant les meilleurs résultats (graphique 5.3). Cet indicateur compare les réglementations qui influent sur les pressions concurrentielles, y compris les obstacles à l'entrée, la propriété publique, la structure du marché, l'intégration verticale et les contrôles de prix (tableau 5.2). Pour les indicateurs de la propriété publique et de la structure du marché, le Japon obtient un meilleur résultat que la moyenne OCDE alors que pour les obstacles à l'entrée, il est proche de la moyenne. Le principal problème pour la concurrence est l'intégration verticale, où le Japon obtient les plus mauvais résultats de tous les pays membres⁵. En outre, dans tous les domaines (à l'exception des contrôles des prix), le Japon est à la traîne par rapport aux pays de tête. En résumé, l'approche fondée sur les indicateurs donne à penser qu'il existe une grande marge de manœuvre pour réformer les réglementations non favorables aux marchés, conclusion qui est corroborée par d'autres études du secteur des services japonais (Ono, 2000). Les gains potentiels des réformes de la réglementation sont significatifs, comme le montre la partie B du graphique 5.3. Les pays ayant des réglementations moins

Graphique 5.3. **Réglementation des marchés des produits et croissance de la productivité**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278213016646>

1. L'indicateur varie de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (réglementation la plus restrictive). Les sept secteurs non manufacturiers sont le gaz, l'électricité, le transport aérien, les chemins de fer, le fret routier, la Poste et les télécommunications.
2. Variation en points de pourcentage du taux de croissance annuel moyen de la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie et entre les périodes 1985-95 et 1996-2003.

Source : Conway et al. (2006a) et Conway et al. (2006b).

Tableau 5.2. **Réglementation des marchés de produits dans le secteur non manufacturier dans la zone OCDE**

En 2003¹

	Obstacles à l'entrée ²	Propriété publique ³	Structure des marchés ⁴	Intégration verticale ⁵	Contrôle des prix ⁶
Note la plus élevée	3.6	5.6	5.5	6.0	6.0
Note moyenne	1.8	3.2	3.5	3.2	0.5
Note la plus faible	0.5	0.7	0.2	1.1	0.0
Note du Japon	1.9	1.7	2.1	6.0	0.0

1. Les indicateurs vont de zéro (moins restrictif) à six (plus restrictif). Les sept secteurs non manufacturiers sont le gaz, l'électricité, le transport aérien, les chemins de fer, le fret routier, la Poste et les télécommunications.

2. Sont couverts l'ensemble des sept secteurs non manufacturiers.

3. Sont couverts l'ensemble des sept secteurs non manufacturiers, à l'exception du fret routier.

4. Sont couverts le gaz, les chemins de fer et les télécommunications.

5. Sont couverts le gaz, l'électricité et les chemins de fer.

6. Est couvert le fret routier.

Source : Conway et al (2006a).

restrictives sur la période 1985-2003 ont enregistré en général une accélération plus rapide de la croissance de la productivité du travail sur la période 1996-2003.

Les réglementations qui freinent l'esprit d'entreprise tendent à être particulièrement dommageables pour la croissance de la productivité, notamment dans les secteurs où les entreprises sont dynamiques et bien placées pour adopter de nouvelles technologies. L'entrepreneuriat au Japon est découragé par les obstacles administratifs à la création d'entreprises, qui sont légèrement supérieurs à la moyenne OCDE (Conway et al., 2005). D'après une étude de la Banque mondiale, créer une entreprise au Japon est relativement compliquée, coûteux et long : le Japon se situe au 18^e rang de l'ensemble des pays de l'OCDE (tableau 5.3)⁶. De fait, la mauvaise faiblesse du Japon dans l'entrepreneuriat et la création de nouvelles entreprises a été un inconvénient majeur pour l'amélioration de la productivité du secteur des services, d'après certaines études (Ono, 2000). En résumé, la réduction des obstacles administratifs à la création d'entreprises renforcerait la concurrence en favorisant l'entrepreneuriat.

En outre, plusieurs études ont fait apparaître que l'augmentation de l'investissement en produits TIC se traduit par un redressement de la croissance de la productivité du travail (Nicoletti et Scarpetta, 2005). Ces investissements sont particulièrement importants pour l'innovation dans le secteur des services, car ils permettent aux entreprises d'engager des innovations des procédés dans la chaîne des valeurs, de développer de nouvelles applications et d'augmenter la productivité. Aux États-Unis, une grande partie de l'accélération de la productivité de la main-d'œuvre réalisée depuis le milieu des années 90 vient des services utilisant intensément les TIC (graphique 5.4). En revanche, la contribution des services fondés sur les TIC à la productivité du travail est relativement faible au Japon et elle a sensiblement diminué depuis 1995. Par ailleurs, comme indiqué dans le graphique 5.1, le taux de croissance de la productivité du travail dans les services TIC (catégorie qui comprend à la fois les services utilisateurs et les services producteurs de TIC) a sensiblement ralenti ces dernières années.

La faible contribution à la productivité de la main-d'œuvre des services TIC au Japon reflète, en partie, le faible niveau des investissements. En fait, les investissements dans les TIC n'ont représenté que 14 % de l'investissement non résidentiel sur la période 1995-2003, l'un des chiffres les plus faibles dans la zone OCDE (graphique 5.4, partie B). En outre, les services TIC ne représentent que 2 % des dépenses de R-D au Japon. Le niveau de

Tableau 5.3. **Durée et coût du démarrage d'une nouvelle entreprise**

Les pays sont classés par ordre, depuis le moins restrictif jusqu'au plus restrictif

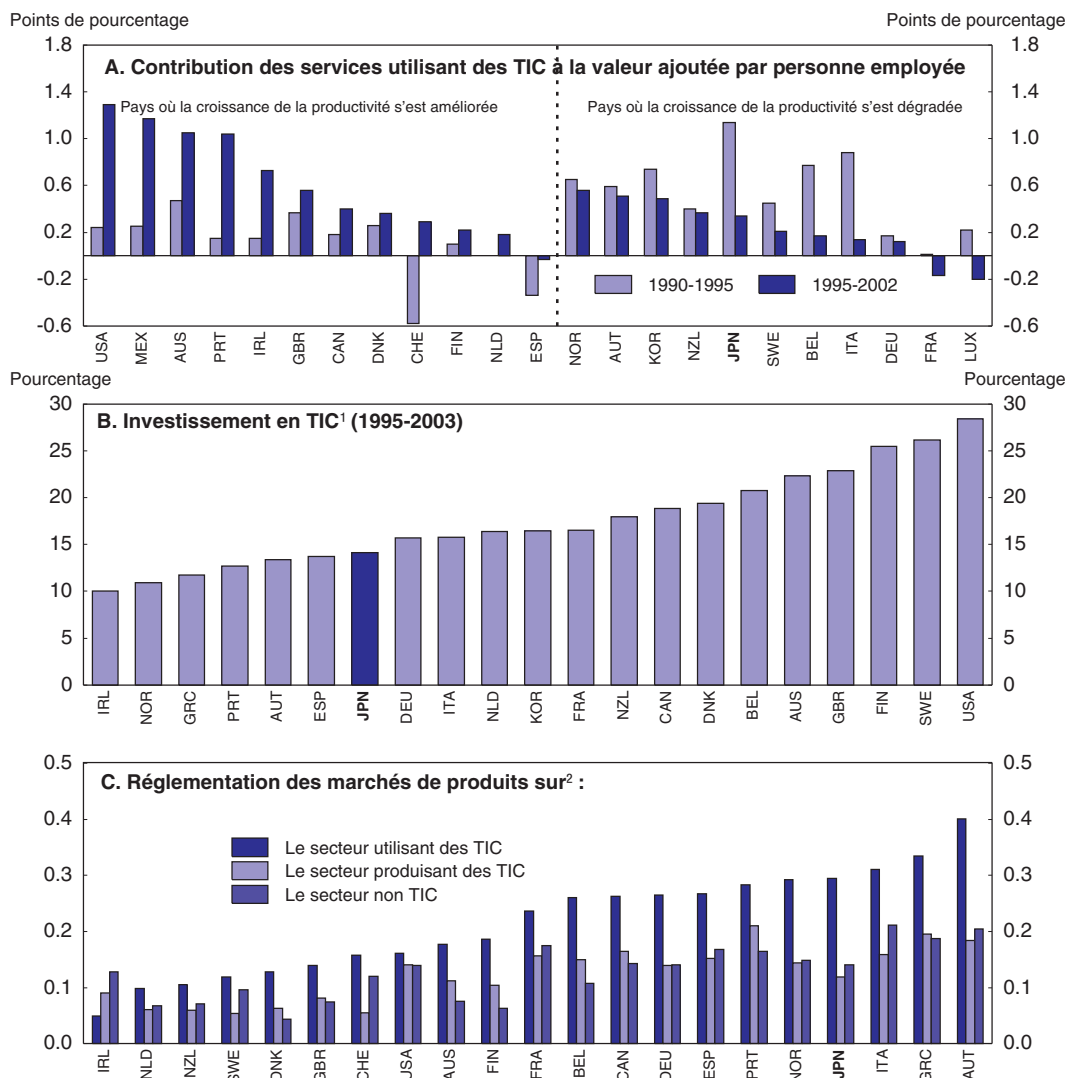

	Rang mondial	Nombre de procédures	Durée (jours)	Coût (% du revenu par habitant)	Capital minimum (% du revenu par habitant)
Australie	(1)	2	2	0.8	0.0
Canada	(2)	2	3	0.9	0.0
Nouvelle-Zélande	(3)	2	12	0.1	0.0
États-Unis	(4)	6	6	0.7	0.0
Irlande	(5)	4	13	0.3	0.0
Royaume-Uni	(6)	6	13	0.8	0.0
France	(12)	5	7	1.1	0.0
Islande	(14)	5	5	2.7	14.1
Finlande	(16)	3	14	1.0	7.7
Danemark	(18)	4	6	0.0	40.7
Belgique	(19)	3	4	5.3	20.1
Suède	(22)	3	15	0.6	31.1
Norvège	(28)	6	10	2.3	23.4
Suisse	(35)	6	20	2.1	13.9
Portugal	(38)	7	7	3.4	34.7
Pays-Bas	(41)	6	10	6.0	52.9
Turquie	(43)	6	6	20.7	16.2
Japon	(44)	8	23	7.5	0.0
Italie	(65)	9	13	18.7	9.8
Hongrie	(67)	6	16	17.7	65.1
Allemagne	(71)	9	18	5.7	42.8
République slovaque	(72)	9	25	4.2	34.1
Mexique	(75)	8	27	13.3	11.6
Autriche	(83)	8	28	5.4	55.5
République tchèque	(91)	10	17	10.6	34.9
Corée	(110)	10	17	16.9	296.0
Espagne	(118)	10	47	15.1	13.7
Pologne	(129)	10	31	21.2	196.8
Grèce	(152)	15	38	23.3	104.1
Moyenne		6.5	15.6	7.2	38.6

Source : Banque mondiale (2007), *Doing Business* 2008.

l'investissement dans les services utilisant des TIC est sensible à l'importance de la réglementation; les pays ayant une réglementation stricte tendent à avoir des plus faibles niveaux d'investissement (Conway *et al.*, 2006b). Au Japon, la réglementation des marchés de produits dans le secteur utilisant des TIC se situait au quatrième rang des pays de l'OCDE en 2003 (partie C), ce qui donne à penser qu'il est possible d'assouplir les restrictions et d'encourager ainsi l'investissement et la productivité du travail. Une libéralisation de la réglementation globale des marchés de produits de façon à l'aligner sur le niveau du pays de l'OCDE le moins restrictif aurait dopé la croissance de la productivité annuelle de 0.7 % dans les secteurs à forte intensité de TIC et de 0.6 % dans les autres secteurs sur la période 1995-2003⁷. Un tel gain aurait sensiblement accéléré la croissance de la productivité du travail par rapport au taux annuel de 1.1 % enregistré sur cette période.

Un autre frein à la croissance du secteur des services a été la mise en œuvre, par le passé, d'une politique industrielle qui privilégiait les exportations et le secteur manufacturier. La plus faible place accordée aux services s'expliquait par l'idée qu'il s'agissait de biens non échangeables, dépendant essentiellement du secteur

Graphique 5.4. Rôle des services utilisant des TIC dans la croissance de la productivité du travail

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278258247386>

1. En pourcentage de l'investissement non résidentiel.

2. En 2003. L'échelle des indicateurs va de 0 à 1, du moins restrictif au plus restrictif.

Source : OCDE, base de données sur la productivité et Conway et al. (2006b).

manufacturier. La priorité donnée aux activités manufacturières se traduit aussi par le fait qu'elles représentent une part prépondérante des dépenses de R-D, le secteur des services ne représentant que 12 % du total, contre 43 % aux États-Unis et une moyenne OCDE de 25 %. Outre les politiques visant à encourager les activités manufacturières, une aide gouvernementale excessive aux petites et moyennes entreprises (PME) a pesé sur les pressions de la concurrence dans le secteur non manufacturier, qui représente 90 % des PME. On compte 14 programmes gouvernementaux spéciaux en faveur des PME, notamment des allègements fiscaux et des subventions, alors que le cadre réglementaire prévoit un traitement préférentiel et des obstacles à l'entrée dans le secteur des services. D'après l'indice OCDE de la réglementation des marchés de produits, le niveau de restrictivité dans la sous-catégorie « Obstacles à la concurrence », dans laquelle figurent les

barrières à l'entrée et les exemptions aux lois antitrust, situait le Japon derrière les pays obtenant les meilleurs résultats de la zone OCDE en 2003.

Politiques visant à encourager une augmentation de la productivité dans le secteur des services

Plusieurs études montrent que l'assouplissement des réglementations, la promotion de la concurrence et la diminution des obstacles aux échanges et aux investissements directs étrangers ont accru le niveau et le rythme de la croissance de la productivité, en stimulant l'investissement des entreprises et en encourageant l'innovation et le rattrapage technologique (Nicoletti et Scarpetta, 2005). D'après une étude du gouvernement japonais, la réforme de la réglementation dans les services a une incidence particulièrement forte sur la productivité : une baisse de 10 % de l'indice mesurant la rigueur de la réglementation dans le secteur des services non manufacturiers (voir ci-après) a dopé la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) de 0.2 point de pourcentage, soit un effet 1.4 fois supérieur à celui d'un assouplissement identique des réglementations dans l'ensemble des secteurs (Office du Cabinet, 2006).

Reconnaissant l'importance des services pour la performance globale de l'économie japonaise, les autorités ont introduit plusieurs initiatives. *Premièrement*, elles ont entrepris d'accélérer le développement du secteur des services (encadré 5.1). *Deuxièmement*, elles ont pris des mesures pour égaliser les conditions en harmonisant le traitement fiscal du secteur des services avec celui du secteur manufacturier, notamment en autorisant l'amortissement accéléré des investissements et en réduisant les taxes sur les biens immobiliers. Les autorités ont aussi encouragé les fusions et acquisitions entre les entreprises manufacturières et de services, en accordant le même traitement fiscal préférentiel pour les fusions et acquisitions dans les deux secteurs. *Troisièmement*, elles ont accéléré la privatisation et l'externalisation des services publics par l'initiative de mise à l'épreuve du marché (voir ci-après). Compte tenu de la diversité des activités de services, ce secteur est affecté par un large éventail de politiques publiques. Cette section visera surtout à déterminer les possibilités de progrès ultérieurs au niveau des principales priorités de la réforme de la réglementation, de la politique de la concurrence et de la concurrence internationale, autant de facteurs qui ont une incidence importante sur la productivité du secteur des services. La flexibilité du marché du travail, indispensable pour faciliter l'ajustement dans le secteur des services, est examinée dans le chapitre 6⁸.

Poursuite de la réforme réglementaire

Réformer le cadre réglementaire, y compris les restrictions à l'entrée et aux opérations, est indispensable pour encourager la concurrence et l'investissement. Outre les mesures expressément ciblées sur le secteur des services (encadré 5.1), d'autres réformes ont été entreprises dans le cadre de la réforme de la réglementation au Japon. D'après les autorités, plus de 6 000 mesures de réforme réglementaire ont été mises en œuvre durant la décennie écoulée. Ces mesures ont contribué à réduire l'indice de réglementation de l'État, reflétant la rigueur globale des réglementations, qui est revenu de 100 pour l'ensemble des activités en 1995 à 30 en 2005 (graphique 5.5)⁹. Les moyennes pondérées par secteur font apparaître une plus large diminution pour le secteur manufacturier, bien que le secteur non manufacturier l'ait rattrapé depuis 1999. Cependant, comme noté ci-après, l'incidence des réformes concernant la productivité sur la rente du consommateur a été plus importante dans le secteur

Encadré 5.1. Initiatives prises par les pouvoirs publics pour doper la productivité dans le secteur des services

Dans la « Nouvelle Stratégie de développement industriel 2005 », sept domaines ont été retenus comme des priorités de développement, y compris quatre secteurs de services : les services aux entreprises, les contenus logiciels, la santé/protection sociale et l'environnement/énergie. Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) a élaboré des plans d'action détaillés pour les zones prioritaires. En juillet 2006, le METI a annoncé un autre programme pour développer l'industrie des services dans le cadre d'une initiative globale, la « Nouvelle Stratégie de croissance économique ». Ce programme était axé sur le développement de six domaines prioritaires : santé/protection sociale, garde des enfants, tourisme, services aux entreprises, contenus logiciels et distribution/logistique. Il s'agissait d'accroître la part de marché de ces activités de 70 000 milliards de yens (14 % du PIB) d'ici à 2015, grâce à un plan d'action détaillé intitulé « Vers l'innovation et l'amélioration de la productivité dans les services », qui définit les principales priorités suivantes :

- Adopter une approche scientifique et technique et utiliser les technologies de l'information.
- Mettre en place un cadre pour fournir des informations et améliorer la crédibilité auprès des consommateurs.
- Améliorer l'assurance-qualité et les mesures visant à soutenir la reconnaissance, tout en encourageant la normalisation.
- Mettre en valeur les ressources humaines.
- Faciliter l'entrée dans le secteur des services.
- Encourager l'expansion sur les marchés étrangers.
- Revitaliser les économies régionales au moyen des industries de services.
- Améliorer l'infrastructure statistique pour évaluer la situation actuelle.

Ces plans ont été suivis du « Programme pour le renforcement du potentiel de croissance », présenté par le Conseil de la politique économique et budgétaire en 2007. L'objectif de ce programme est de faire progresser la croissance de la productivité, mesurée par la valeur ajoutée par travailleur, de 50 % dans l'ensemble des secteurs d'activité sur cinq ans. Pour réaliser cet objectif, il faut accroître le taux annuel de progression de la productivité dans le secteur des services, qui s'est établi en moyenne à 1.6 % sur la dernière décennie, pour qu'il atteigne 2.4 % d'ici à 2011. Le plan d'action prévoit les mesures suivantes :

- Stimuler le potentiel de croissance du Japon grâce au développement du capital humain, en soutenant la création d'emplois et en augmentant la compétitivité des PME.
- Poursuivre l'innovation dans le secteur des services, en réformant le marché des services publics, en favorisant l'innovation dans les technologies de l'information et en améliorant le potentiel de croissance régionale.
- Repousser la frontière de croissance en se focalisant sur des domaines à haut potentiel, en réformant le système universitaire et en encourageant la diversification de l'investissement.

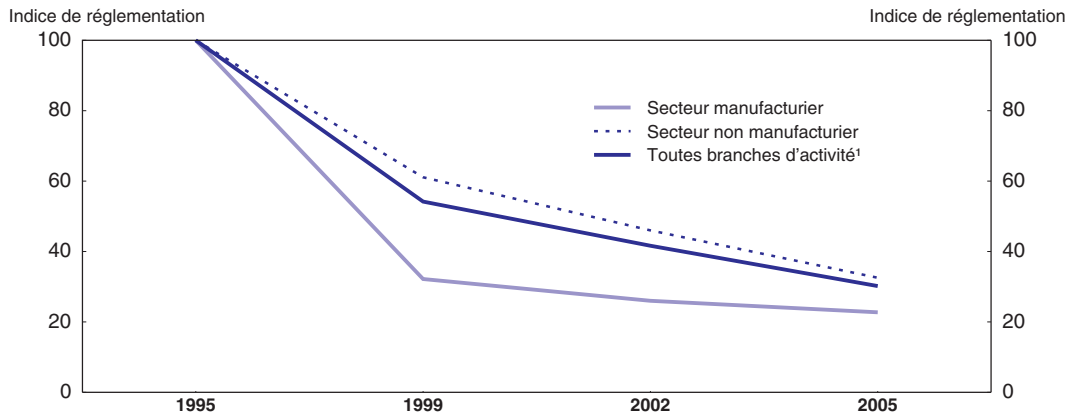
En outre, le « Projet d'amélioration de la productivité des PME » figurait dans les « Politiques de base 2007 ». Ce projet vise le renforcement de la productivité des PME par l'utilisation des TI, la revitalisation sociale et la promotion des créations d'entreprises. Les principaux instruments d'action sont notamment la fourniture d'une aide financière et un soutien à la R-D ainsi que le développement des ressources humaines.


Encadré 5.1. Initiatives prises par les pouvoirs publics pour doper la productivité dans le secteur des services (suite)

Cependant, les politiques publiques axées sur les services posent quelques problèmes. *Premièrement*, les plans d'action des trois initiatives (deux du METI et une du Conseil de la politique économique et budgétaire) présentent un grand nombre de similitudes. Il importe donc d'assurer l'intégration des plans et d'éviter tout chevauchement qui risquerait de miner l'efficacité et d'entraîner des dépenses inutiles. *Deuxièmement*, de nouvelles interventions publiques pour protéger les PME, en plus du large éventail des programmes déjà en place, pourraient fausser davantage l'allocation des ressources. Par exemple, il y a lieu de reconsidérer le « fonds pour les PME », destiné à promouvoir l'investissement dans ces entreprises, qui figurait dans le plan d'action « Vers l'innovation et l'amélioration de la productivité dans les services », ainsi que le soutien financier au titre du « Projet d'amélioration de la productivité des PME ».

Graphique 5.5. Progrès global de la réforme réglementaire au Japon

1995 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278273504076>

1. L'indice « Toutes branches d'activité » est une somme pondérée des indices manufacturier et non manufacturier, sur la base de la valeur ajoutée.

Source : Office du Cabinet (2006) et calculs de l'OCDE.

non manufacturier, en raison de son niveau plus faible de productivité et de la rigueur plus grande la réglementation.

Les avantages économiques totaux de la réforme réglementaire, mesurés par l'augmentation de la rente du consommateur, se sont établis, selon les estimations, à 17 600 milliards de yens (3.5 % du PIB) entre 1995 et 2005 (tableau 5.4). Les plus importants ont été enregistrés dans les secteurs des services qui ont connu une déréglementation importante depuis 2000, notamment l'électricité, les transports par camion et les télécommunications. Dans chacun de ces secteurs sont intervenues une forte diminution des prix et une forte augmentation de la demande. Par exemple, les tarifs de l'électricité ont diminué de 39 %, alors que la consommation a augmenté de 19 %. L'importante progression de la rente du consommateur dans les télécommunications est due à une multiplication par 20 de l'utilisation des téléphones mobiles, accompagnée d'une baisse de 61 % du prix.

Tableau 5.4. **Avantages de la réforme de la réglementation**
Augmentation de la rente du consommateur, en milliers de milliards de yens

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Électricité	0.2	0.7	0.1	0.6	0.0	0.3	0.1	0.6	0.2	1.0	1.8	5.7
Camions	0.6	0.7	-0.1	0.3	0.8	0.4	0.4	-0.2	-0.1	0.2	0.2	3.1
Télécommunications	0.3	0.4	0.6	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	2.7
Produits pétroliers	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	-0.2	0.0	0.4	-0.1	-0.2	0.2	2.1
Système d'inspection et d'immatriculation des automobiles	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9
Riz	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	-0.3	0.1	0.3	0.6
Ventes de spiritueux	0.1	0.1	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	-0.1	0.0	0.0	0.6
Chemins de fer	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.0	0.5
Droit de consignation pour les transactions sur stocks	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
Gaz urbain	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.5
Assurance-dommages	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3
Produits de beauté et produits pharmaceutiques	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Lignes aériennes intérieures	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.1
Taxis	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	2.0	2.9	1.2	2.0	1.6	1.4	1.1	1.5	-0.2	1.3	2.7	17.6

Source : Office du Cabinet (2006).

Programme de réformes de la réglementation

Les politiques de réforme de la réglementation du Japon sont présentées chaque année depuis 2001 dans des Programmes triennaux fondés sur des rapports détaillés et des plans d'action présentés par le Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation. En juin 2007, le Cabinet a arrêté un nouveau Programme de réforme de la réglementation axé sur quinze domaines prioritaires, notamment plusieurs services, comme l'éducation, les technologies de l'information, la distribution et l'énergie (tableau 5.5). Le nouveau programme triennal prévoit une rénovation de l'administration publique, en partie grâce à l'amélioration de la « Procédure de commentaires publics », au système de « lettres de non-recours » et aux « analyses de l'impact des réglementations » (encadré 5.2). Une telle priorité est appropriée, car certaines études ont fait apparaître une corrélation significative entre le fardeau imposé par les réglementations administratives¹⁰ et l'accélération du rattrapage de la croissance de la productivité multifactorielle (Nicoletti et Scarpetta, 2003). Les réglementations administratives des pays de l'OCDE tendent à se concentrer dans certains secteurs non manufacturiers comme les services publics, les télécommunications, l'intermédiation financière, les services aux entreprises et la distribution de détail. De fait, les réglementations administratives au Japon ont été plus rigoureuses que celles observées dans les pays obtenant les meilleurs résultats dans la zone OCDE en 2003.

Zones spéciales pour la réforme structurelle

Le programme de « Zones spéciales pour la réforme structurelle » a débuté en 2002; il a marqué le début d'une approche fondamentalement nouvelle au Japon, privilégiant les initiatives locales pour faire progresser la réforme de la réglementation au niveau national. L'approche des zones spéciales permet à des zones géographiquement déterminées de servir de terrain d'essai pour des réformes qui peuvent ensuite être introduites au niveau

Tableau 5.5. **Le Programme triennal de réformes de la réglementation de 2007**

Domaines prioritaires	Principaux enjeux
1 Amélioration du cadre réglementaire horizontal	Amélioration de l'administration publique, y compris des décrets ministériels et des directives administratives Promotion de l'utilisation efficace des analyses d'impact de la réglementation et des systèmes de lettres de non-recours
2 Amélioration des services publics	Renforcement du fonctionnement des sociétés publiques indépendantes
3 Éducation et recherche	Élargissement du choix des écoles et établissement d'un système d'évaluation des performances pour le personnel enseignant et les établissements scolaires
4. Technologies de l'information, énergie et transport	Réforme de la structure de gouvernance de la NHK et assouplissement du principe d'interdiction de la concentration dans les médias Dans l'électricité, poursuite de la séparation comptable et promotion des transactions sur le Marché de gros de l'électricité Libéraliser le trafic aérien international et développer la capacité de la zone métropolitaine de Tokyo en autorisant les vols internationaux à Haneda
5. Logements et terrains	Création de villes très efficaces Réalisation d'un milieu de vie sûr
6. Protection sociale, garde des enfants et soins de longue durée	Créer des conditions pour la garde des enfants qui répondent bien aux besoins des familles et faciliter le recours au congé spécial Mise en œuvre active de la loi sur les « mesures de soutien pour promouvoir la formation de la prochaine génération »
7. Services médicaux	Autoriser les demandes en ligne de services médicaux Faciliter l'utilisation des médicaments génériques Encourager une plus grande coopération entre les médecins et les assistants médicaux, notamment les infirmières et les techniciens médicaux
8. Milieu de vie et distribution	Améliorer la réglementation des déchets pour promouvoir le recyclage
9. Coopération internationale	Améliorer les formalités d'exportation et d'importation dans les ports Renforcer le contrôle des étrangers après leur entrée au Japon
10. Normalisation, droit et certificats	Réformer les lois commerciales et civiles applicables aux taux d'intérêt Renforcer la publication d'informations pour accroître la qualité des prestataires de services professionnels
11. Politique de la concurrence et finances	Revoir la réglementation établissant un cloisonnement entre le secteur bancaire et le secteur des titres Réformer le cadre des institutions financières coopératives
12. Agriculture, pêche et forêt	Revoir le régime des terres agricoles Soutenir le système visant à fournir des informations nutritives sur les produits de la pêche Améliorer le système d'indication du type de riz
13. Revitalisation des économies régionales	Promouvoir les services de transport volontaire par les organisations à but non lucratif Soutenir l'implantation des sociétés dans les zones régionales Permettre la publicité à l'extérieur pour soutenir les entreprises dans les zones régionales
14. Main-d'œuvre	Réformer la réglementation concernant les travailleurs détachés
15. Emploi et embauche	Assouplir les critères d'admissibilité à l'octroi d'une licence pour exercer le métier de coiffeur Revoir à la hausse l'âge limite pour se présenter aux examens de la fonction publique centrale

Source : Conseil pour la promotion de la réforme réglementaire.

national, tout en contribuant à revitaliser l'économie régionale grâce à la déréglementation. Toutes les parties intéressées (administrations locales, entreprises privées et citoyens) peuvent soumettre des propositions de réforme de la réglementation, qui sont ensuite examinées par un comité des ministres du Cabinet présidé par le Premier ministre (« Quartier général pour la promotion des zones spéciales »). Fin 2006, 581 mesures de réforme avaient été acceptées, dont 211 ont été mises en œuvre dans 963 zones spéciales et 370 ont été introduites à l'échelle nationale (tableau 5.6). Les propositions mises en œuvre dans les zones spéciales sont réexaminées, après une année environ, par un Comité d'évaluation composé d'experts du secteur privé, notamment des universitaires. Ce comité détermine si des réformes réglementaires spécifiques doivent être : i) mises en œuvre au niveau national; ii) poursuivies dans la zone spéciale seulement; ou iii) arrêtées. Sur les 83 réformes en zone spéciale examinées par le Comité, 69 ont été élargies à l'échelle

Encadré 5.2. Réforme de la réglementation dans l'administration publique

La transparence des mesures administratives est indispensable pour établir un environnement réglementaire stable et accessible qui encourage la concurrence. Toutefois, l'opacité et le manque de prévisibilité de l'administration publique ont été cités parmi les principaux obstacles à l'activité au Japon. Par exemple, le Keidanren (représentant le secteur des entreprises japonaises), l'Union européenne et les États-Unis se sont dit inquiets par la prévalence continue de directives administratives, écrites et orales, et par l'absence d'examen efficaces des décisions administratives (OCDE, 2004b). Compte tenu de ces préoccupations, le Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation a choisi en 2007 « d'évaluer et d'améliorer les réglementations publiques, y compris les décrets ministériels, les notifications administratives et les directives », cet objectif se voyant accorder une place prioritaire cette année-là. En outre, plusieurs instruments visant à accroître la transparence et la prévisibilité de l'administration publique ont été sensiblement modifiés pour améliorer leur efficacité.

Premièrement, la « procédure de commentaire public » introduite en 1999 exige des entités de l'administration centrale qu'elles fassent connaître au préalable les réglementations envisagées afin de donner la possibilité de recevoir des commentaires publics et de prendre en compte ces commentaires dans la préparation des réglementations finales. Le système a été renforcé en 2006 par son incorporation dans la loi sur les procédures administratives, qui a étendu sa couverture* et fixé un délai minimum standard de 30 jours pour les commentaires. Cependant, d'autres mesures sont nécessaires pour faire en sorte que la procédure de commentaire public fasse partie intégrante du processus réglementaire. Il importe en particulier de respecter strictement la période de commentaire minimum, étant donné que, dans environ la moitié des cas, les délais fixés avant l'exercice 2005 pour la présentation de commentaires étaient inférieurs à 30 jours. En outre, le public devrait être en mesure de présenter des commentaires sur les projets de loi dans leur intégralité et non sur des extraits ou des résumés. La couverture du processus de commentaire public, qui est appliquée sur une base discrétionnaire aux décrets internes, notes de communication, orientation administrative et négociations d'accords internationaux, doit être développée.

Deuxièmement, le système de « lettres de non-recours » permet à une entité commerciale ou industrielle, inquiète de l'interprétation des réglementations, ou souhaitant savoir si le plan d'activité qu'elle envisage exigera une licence ou une approbation officielle, de chercher des clarifications préalables auprès de l'organisme de réglementation. Ce système a été introduit en 2001 pour remédier à l'absence de transparence et de prévisibilité dans la mise en œuvre et l'exécution des réglementations. Cependant, à peine 11 lettres de ce type avaient été reçues à l'exercice 2006. Les autorités ont procédé à plusieurs réformes au cours des exercices 2004 et 2007 pour encourager une utilisation plus active du système, notamment pour élargir sa couverture et améliorer la confidentialité des demandes et des réponses. Afin d'améliorer encore le système, elles devraient renforcer le rôle des lettres de non-recours en prévoyant leur utilisation dans la loi sur les procédures administratives, de façon à les rendre légalement contraignantes pour l'organisme administratif concerné, tout en assurant la publication de ces requêtes afin de créer une base de données aisément accessible. En outre, le système devrait être étendu aux réglementations des collectivités locales. Par ailleurs, les conditions d'éligibilité au système doivent être encore assouplies.

Troisièmement, les analyses de l'impact des réglementations (AIR) ont été introduites en 2004 à titre d'essai pour procéder à des évaluations objectives de l'incidence des mesures de réglementation. En 2007, les AIR ont été rendues obligatoires pour toutes les réglementations incorporées dans les lois et les décrets en Conseil. Pour qu'elles fassent partie intégrante du processus d'élaboration des réglementations, il faut veiller à ce que les réglementations tiennent compte effectivement des résultats des AIR correspondantes, rendre publics les résultats de ces analyses et élargir leur couverture dans toute la mesure du possible.

* Cependant, plusieurs activités ne sont pas couvertes, notamment les rapports et recommandations des conseils consultatifs et l'élaboration des projets de lois examinés par le Parlement.

Tableau 5.6. **Initiative relative aux zones spéciales**

A. Réformes proposées et mises en œuvre				
	Nombre total de propositions	Nombre total de réformes mises en œuvre	<i>Dont :</i> réformes appliquées dans les zones spéciales	<i>Dont :</i> réformes appliquées à l'échelle nationale
2002	426	204	93	111
2003	1 269	222	83	139
2004	642	80	18	62
2005	539	41	12	29
2006	643	34	5	29
Total	3 519	581	211	370

B. Zones spéciales relevant du ministère compétent (2002-2006)			
Ministère ou organisme	Acceptées dans les zones spéciales	Acceptées à l'échelle nationale	Total
Commission nationale de la sécurité publique	4	4	8
Autorité nationale du personnel	3	0	3
Agence des services financiers	2	11	13
Ministère de l'Intérieur et des Communications	13	44	57
Ministère de la Justice	15	20	35
Ministère des Affaires étrangères	2	10	12
Ministère des Finances	7	19	26
Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie	36	36	72
Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale	35	92	127
Ministère de l'Agriculture, de la Sylviculture et des Pêches	10	20	30
Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie	54	48	102
Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports	20	56	76
Ministère de l'Environnement	9	8	17
Office du Cabinet	1	1	2
Ministère de la Défense	0	1	1
Total	211	370	581

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

nationale. Cinquante et une autres ont été approuvées pour une utilisation nationale par le ministère responsable. L'extension à l'échelle nationale de 120 mesures initialement acceptées pour les zones spéciales a réduit le nombre de zones spéciales à environ 400.

Les zones spéciales doivent jouer un rôle important dans la réforme d'activités essentielles comme la santé et l'éducation ainsi que la distribution, la recherche-développement et l'agriculture, où des intérêts particuliers freinent la progression des réformes de la réglementation. De fait, la plupart des zones spéciales relèvent du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, qui doit répondre à une demande croissante de services sociaux de meilleure qualité, ainsi que du METI et du ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (tableau 5.6, partie B). En 2007, l'initiative relative aux zones spéciales a été prolongée jusqu'en 2012, avec de nouvelles incitations visant à encourager les administrations locales à y participer plus activement. Par exemple, les administrations locales garderont l'exclusivité des réformes des zones spéciales pendant une période plus longue avant qu'elles ne soient étendues à l'échelle nationale.

Le succès de ce programme dépend de la créativité et des compétences dont les collectivités locales et les entités privées feront preuve pour identifier et supprimer les

obstacles à la croissance et pour neutraliser les intérêts acquis, qui ont bloqué les réformes à l'échelle nationale. Malgré l'engagement continu des pouvoirs publics à l'égard du développement des zones spéciales, la dynamique ralentit; le nombre de propositions de réformes est tombé de 1 269 en 2003 à 643 en 2006, alors que le nombre de celles acceptées a été ramené de 222 à 34 au cours de la même période. Dans une certaine mesure, ce recul était inévitable, car les réformes les plus faciles ont été mises en œuvre d'abord. Cependant, il est aussi dû à un intérêt moindre des administrations locales et des participants privés. Une raison en est que les réformes ne vont pas assez loin pour être attrayantes. Par exemple, la gestion des hôpitaux par des organismes à but lucratif a été autorisée dans les zones spéciales en 2004, mais un seul hôpital de ce type a été ouvert jusqu'ici; cet échec est dû en partie aux réglementations restantes, notamment à la règle qui stipule que ces établissements ne peuvent dispenser que des traitements non assurés.

Un inconvénient peut-être plus important du point de vue des administrations locales est que le plan relatif aux zones spéciales privilégie la réforme à l'échelle nationale. Les administrations locales préfèrent, ce qui n'est pas surprenant, que les réformes soient limitées aux zones spéciales pendant une période de temps prolongée, car l'expansion de la couverture des mesures à l'échelle nationale diminue leur incidence sur l'économie locale. La décision récente consistant à permettre aux collectivités locales de garder la haute main sur les mesures spéciales pendant une période de temps plus longue vise à les encourager à soumettre davantage de propositions à cet égard. Cependant, si l'objectif fondamental est de faire progresser la réforme réglementaire à l'échelle nationale, les mesures acceptées dans les zones spéciales devraient être mises en œuvre aussitôt que possible au plan national. Pour réaliser cet objectif, il faudrait fixer un délai maximum de mise en œuvre des réformes dans les zones spéciales afin de limiter toute distorsion due à l'application inégale des réglementations dans le pays. En résumé, l'initiative relative aux zones spéciales doit accorder davantage d'importance à l'amélioration du cadre réglementaire national plutôt qu'à la promotion du développement régional. Cette orientation serait facilitée par la modification de la structure organisationnelle, dans le cadre de laquelle le même secrétaire en chef est responsable à la fois des zones spéciales et des politiques de développement régional. En outre, les liens organisationnels entre l'initiative relative aux zones spéciales et le programme de réforme réglementaire devraient être renforcés. Enfin, il importe de veiller à ce que l'évaluation des zones spéciales soit menée de façon transparente.

Renforcement de la politique de la concurrence

Ces dernières années, la Commission japonaise de la concurrence a redoublé d'efforts pour combattre les pratiques anticoncurrentielles découlant en partie de l'héritage des directives gouvernementales en matière d'investissement et de coordination sectorielle, qu'autorisaient de nombreuses exemptions à la loi antimonopoles. Le rôle de la Commission a été encore renforcé par la révision de 2005 de la loi antimonopoles qui a donné à la Commission plus de pouvoirs et a aggravé les sanctions à l'encontre des activités anticoncurrentielles¹¹. *Premièrement*, le taux de pénalité applicable aux grandes entreprises manufacturières est passé de 6 % à 10 % du chiffre d'affaires au titre du produit concerné, avec une rétroactivité de trois ans pour les infractions telles que les ententes sur les prix et les restrictions de la production¹². Le taux de pénalité pour les grandes entreprises du secteur de détail et du secteur de gros est aussi passé de 2 % à 3 % et de 1 % à 2 %, respectivement. *Deuxièmement*, la Commission s'est vue accorder un pouvoir d'enquêtes pénales plus étendu, lui permettant d'opérer des perquisitions obligatoires et des saisies

sur la base d'un permis délivré par un juge, ce qui devrait améliorer son aptitude à enquêter sur les cas pouvant faire l'objet de sanctions pénales. Précédemment, les perquisitions et les saisies pour obtenir des preuves n'étaient possibles qu'avec le consentement de l'entreprise concernée ou en saisissant un procureur. *Troisièmement*, un programme de clémence a été introduit en 2006. Les entreprises reconnaissant leur faute avant le début de l'enquête de la Commission peuvent, grâce à ce programme, se voir totalement dispenser des pénalités et ne pas faire l'objet d'accusations pénales dans le cas du premier demandeur, le deuxième se voyant accorder une réduction de 50 % et le troisième de 30 %. Une fois l'enquête lancée, une réduction de 30 % est accordée. Dans les deux cas, le nombre maximum d'entreprises pouvant bénéficier de ce programme est de trois. Depuis l'introduction du programme de clémence et jusqu'à la fin de l'exercice 2006, on a enregistré 105 demandes, essentiellement pour des affaires d'ententes et de soumissions truquées dans le secteur de la construction. *Quatrièmement*, le « système de recommandations » a été aboli pour faciliter les mesures administratives. Dans les procédures faisant suite à des ordonnances de ne pas faire, les entreprises concernées se voient accorder la possibilité d'être entendues avant l'introduction de mesures administratives. Enfin, la révision de 2005 de la loi antimonopoles exige des pouvoirs publics qu'ils examinent le système de surtaxe et les procédures relatives aux ordonnances de ne pas faire et qu'ils prennent des mesures pour les améliorer dans un délai de deux ans.

La révision de la loi antimonopoles a conduit à des mesures plus strictes contre les violations du droit de la concurrence (tableau 5.7). Le montant total des pénalités est passé de 3.9 milliards de yens au cours de l'exercice 2003 à 18.9 milliards de yens au cours de

Tableau 5.7. **Activité de mise en œuvre de la Commission de la concurrence**

Exercice budgétaire	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Affaires résolues	71	79	103	114	104	75	98
Mesures légales	18	38	37	25	35	19	13
Recommandations ou ordonnances de ne pas faire	18	37	37	25	35	19	12
Ordonnances de paiement de surtaxes ¹	0	1	0	0	0	0	1
Autres	53	41	66	88	69	54	83
Mises en garde	17	15	17	13	9	7	9
Avertissements	36	26	49	75	60	47	74
Accusations pénales	0	0	0	1	0	2	2
B. Affaires ayant donné lieu à des mesures légales	18	38	37	25	35	19	13
Monopoles privés	0	0	0	1	2	0	0
Ententes	12	36	33	17	24	17	9
Ententes sur les prix	1	3	2	3	2	4	3
Soumissions truquées	10	33	30	14	22	13	6
Autres types d'ententes	1	0	1	0	0	0	0
Pratiques commerciales déloyales ²	6	2	3	7	8	2	4
Autres	0	0	1	0	1	0	0
C. Ordonnances de paiement de surtaxes							
Nombre d'affaires	16	15	37	24	26	20	13
Montant de la surtaxe (milliards de yens)	8.5	2.2	4.3	3.9	11.2	18.9	9.3
D. Affaires nouvellement instruites	69	90	111	121	101	88	141
E. Audiences ouvertes	8	44	30	77	27	19	16

1. Affaires dans lesquelles des ordonnances de paiement de surtaxes ont été prises sans une recommandation ou une ordonnance de ne pas faire.

2. Essentiellement les restrictions au prix de revente, les autres arrangements restrictifs et l'abus de position de négociation dominante.

Source : Commission japonaise de la concurrence.

l'exercice 2005, en dépit d'une légère diminution du nombre d'affaires, revenu à 20 (partie C). La Commission de la concurrence a aussi mené une action énergique contre les soumissions truquées, qui concernaient six des 13 mesures juridiques prises au cours de l'exercice 2006. En outre, la Commission a été saisie de quatre affaires pénales depuis la révision de 2005, contre une seulement entre l'exercice 2000 et l'exercice 2004. Le renforcement de l'activité reflète en partie les ressources accrues dont disposent les organismes chargés de mettre en œuvre la politique de la concurrence. De fait, le budget de la Commission de la concurrence s'est accru de 6.6 % entre l'exercice 2004 et l'exercice 2006, dans le contexte d'une diminution des dépenses du secteur public en termes nominaux, alors que les effectifs sont passés de 672 à 737 agents, ce qui atteste la volonté de renforcer la politique de la concurrence.

Cependant, le cadre juridique et la mise en œuvre de la politique de la concurrence doivent encore être consolidés au Japon. De fait, le Japon se situait seulement au 21^e rang dans ces deux domaines en 2003 d'après l'indicateur de l'OCDE (Hoj, 2007). En particulier, les mesures prises par la Commission en réponse à des fusions et acquisitions ont été rares, une seule fusion ayant été formellement rejetée en plus de 35 ans. Par ailleurs, la Commission n'a pas pris de mesure concernant les fusions et acquisitions depuis 2000, alors que près de 100 fusions par an lui ont été signalées durant la période 2003-05¹³.

Plusieurs mesures sont nécessaires pour renforcer le cadre juridique et la mise en œuvre de la politique de la concurrence. *Premièrement*, l'effet dissuasif des amendes et des sanctions pénales est encore inadéquat et doit être accentué. D'après les estimations de la Commission, le taux moyen des bénéfices illicites tirés des ententes a représenté 16.5 % du chiffre d'affaires et, dans 90 % des cas, il a représenté 8 % ou plus¹⁴. Les comparaisons internationales donnent aussi à penser que le taux de pénalité au Japon est encore faible¹⁵. En outre, limiter la rétroactivité à trois ans pour calculer les surtaxes nuit sensiblement à l'effet dissuasif. De fait, les surtaxes devraient être appliquées au chiffre d'affaires durant toute la période pendant laquelle les violations sont intervenues. En outre, les sanctions pénales devraient être plus strictes et appliquées plus fréquemment afin de renforcer l'effet dissuasif. En effet, il n'est jamais arrivé qu'un représentant d'une entreprise accusée d'infraction à la loi antimonopoles fasse l'objet d'une sanction pénale¹⁶. La plus haute amende possible, 500 millions de yens (5 millions USD) est sensiblement plus faible que les amendes imposées dans un grand nombre d'autres grandes juridictions (OCDE, 2004b). Les pratiques commerciales déloyales ne sont assujetties qu'à des ordonnances de ne pas faire¹⁷. Compte tenu de la prévalence de ces pratiques dans le commerce de détail, la Commission a publié des ordonnances pour interdire certaines pratiques aux grands détaillants (voir plus loin). En outre, « le monopole privé ayant un effet d'exclusion »¹⁸ n'est assujetti qu'à des ordonnances de ne pas faire. La Commission a proposé que cette pratique donne lieu à des amendes. Le renforcement des sanctions contribuerait aussi à améliorer l'efficacité du programme de clémence. En outre, l'augmentation du nombre d'entreprises autorisées à bénéficier de ce programme par rapport au nombre actuel de trois par infraction à la loi antimonopoles pourrait faciliter son utilisation.

Deuxièmement, la réduction des exemptions explicites à la loi antimonopoles visant d'autres objectifs de la politique publique est une condition préalable indispensable pour la mise en œuvre active de la politique de la concurrence. Bien que leur nombre ait été ramené de 89 en 1996 à 21, les exemptions couvrent un large éventail de domaines comme l'assurance, le commerce de spiritueux, la coiffure, les coopératives agricoles, le transport aérien (international et intérieur) et le transport maritime. Elles sont contenues dans 15 lois, y compris la loi antimonopoles. Par exemple, les PME assurant des services personnels,

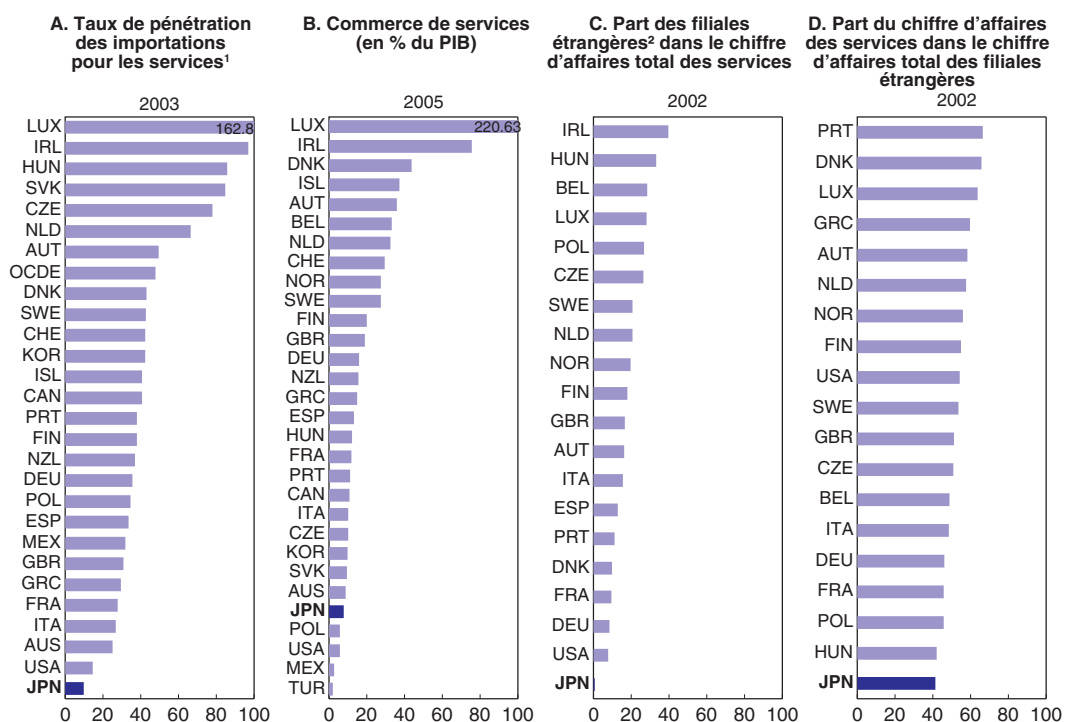
comme la coiffure, bénéficient d'une exemption qui permet des accords empêchant une « concurrence excessive », et des accords du même type sont autorisés dans le commerce de spiritueux. Les allègements de sanctions accordés aux PME pour comportement anticoncurrentiel devraient être supprimés, sauf s'ils sont clairement justifiés. Par exemple, le taux de pénalité qui leur est applicable est inférieur de moitié à celui imposé aux grandes entreprises¹⁹. En outre, la loi antimonopoles permet expressément aux PME de constituer des ententes destinées à fournir une aide mutuelle à leurs membres. En conséquence, les mesures visant à mettre en œuvre le droit de la concurrence contre les coopératives de PME ont été très rares. Bien que la coordination entre petites entreprises puisse en théorie améliorer l'efficacité, ces exemptions risquent de réduire les pressions concurrentielles.

Troisièmement, le rôle des associations professionnelles devrait être limité à la fixation de normes, au partage d'informations et à la fourniture d'informations administratives. Il y a un grand nombre d'associations de ce type au Japon²⁰. Lorsque les activités des associations professionnelles interfèrent avec le fonctionnement des entreprises, on peut craindre qu'elles ne limitent les forces concurrentielles. Par exemple, l'Association japonaise des transports portuaires influe sensiblement sur les opérations des entreprises dans ce secteur (voir ci-après).

Quatrièmement, il importe d'assurer la neutralité et l'indépendance des procédures d'audience contradictoire pour les entreprises faisant appel d'ordonnances de ne pas faire ou d'ordonnances de paiement de pénalités. Ces audiences sont présidées par les membres de la Commission japonaise de la concurrence ou par des magistrats instructeurs indépendants²¹. Recourir davantage aux magistrats instructeurs contribuerait à assurer l'équité et à renforcer la confiance de la Commission. À cet égard, cette dernière devrait se tourner vers le secteur privé pour recruter davantage de magistrats ayant l'expertise et l'expérience voulues. En outre, l'instruction d'une affaire, qui peut prendre au total deux ans ou plus, doit être menée plus rapidement, en particulier pour les questions pour lesquelles le temps est essentiel.

Renforcement de la concurrence internationale

La mondialisation des services a eu pour moteur les progrès technologiques, comme le développement des réseaux à large bande et du numérique, soutenus par la réforme de la réglementation et la libéralisation du commerce. De fait, selon des estimations, le pourcentage des emplois dans le secteur des services qui peuvent être externalisés atteignait pas moins de 20 % dans les pays de l'OCDE en 2003 (OCDE, 2005a). Or, les pressions de la concurrence exercées par le commerce international et l'IDE dans le secteur des services sont étonnamment faibles au Japon. Les échanges de services du pays restent sous-développés par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE; le Japon avait le taux le plus faible de pénétration des importations de services en 2003 (graphique 5.6)²² et le plus faible taux de croissance des importations de services entre 1997 et 2005. Le commerce de service en pourcentage du PIB y est donc relativement faible (partie B). S'agissant de l'investissement direct de l'étranger, la part des filiales étrangères dans le chiffre d'affaires total du secteur des services au Japon était parmi les plus faibles de celles observées dans les pays de l'OCDE étudiés (partie C), témoignant d'un faible niveau de l'IDE dans les services. Dans le commerce de gros et de détail, domaine où la croissance de la productivité est faible au Japon, la part du chiffre d'affaires des filiales étrangères était la plus faible de la zone OCDE (voir ci-après). De plus, la part du chiffre d'affaires des services dans le chiffre d'affaires total des filiales étrangères est la plus faible de la zone OCDE, à 40 % (partie D). Dans la plupart des pays de l'OCDE, les services représentent plus de la

Graphique 5.6. **Concurrence internationale dans le secteur des services**StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278283673847>

1. En pourcentage de la demande intérieure.

2. Filiales sous contrôle étranger majoritaire.

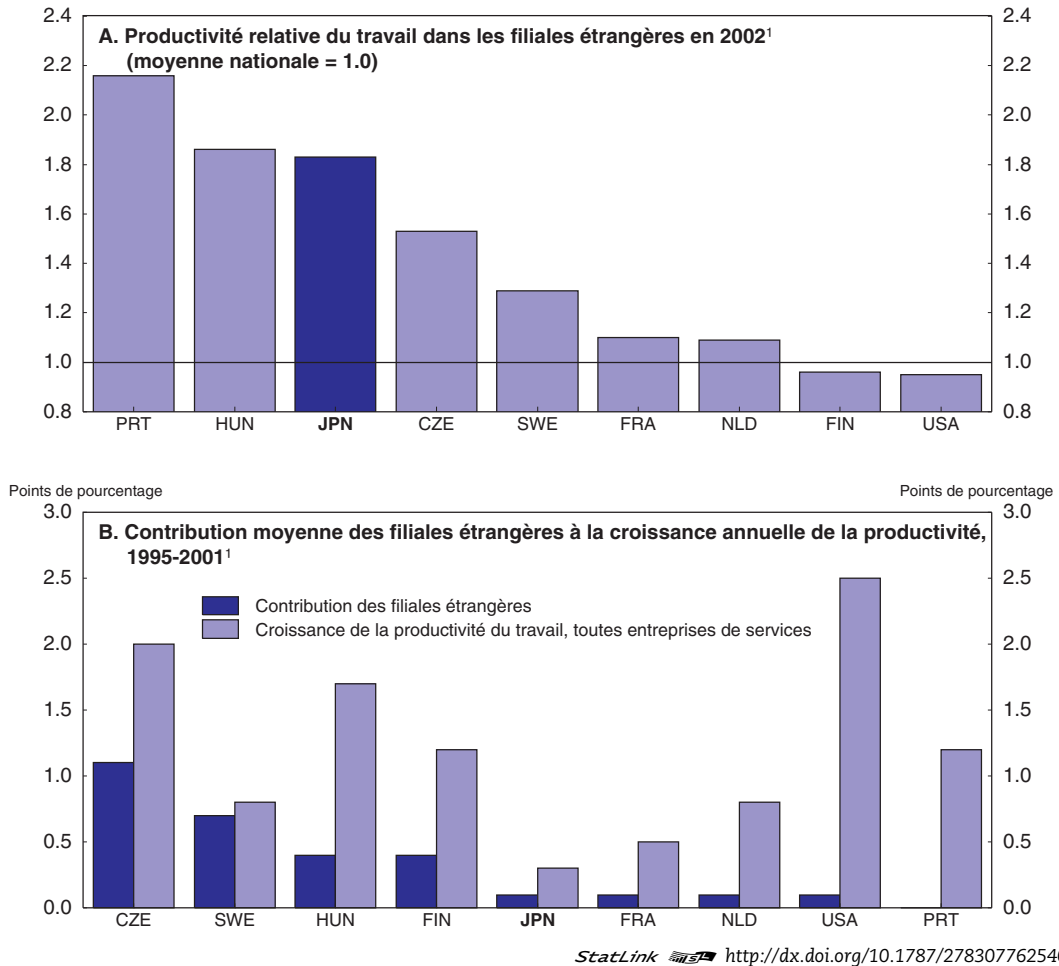
Source : OCDE (2005b), *Indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, Paris, et *Base de données sur les échanges de services*, 2007.

moitié du chiffre d'affaires total des filiales étrangères. Dans ces conditions, le chiffre d'affaires généré par l'investissement extérieur du Japon dans le secteur des services était neuf fois plus élevé que celui lié aux investissements de l'étranger, soit l'écart le plus important de la zone OCDE (OCDE, 2005b).

Compte tenu de la faible présence des filiales étrangères dans les services, la possibilité d'accroître l'IDE dans le secteur des services au Japon apparaît importante. Les rares filiales étrangères dans ce secteur ont fait état de résultats meilleurs que les entreprises étrangères : la productivité de leur main-d'œuvre était 1.8 fois plus élevée que la moyenne nationale durant la période 1997-2000 (graphique 5.7)²³, et elles ont représenté un tiers de la croissance de la productivité totale entre 1995 et 2001 (partie B). Cependant, en valeur absolue, leur contribution était peu importante, reflétant leur rôle limité. Amener la présence des filiales étrangères à un niveau conforme à la moyenne OCDE aurait donc une incidence significative sur la productivité globale, étant donné l'important écart de productivité entre les entreprises nationales et les filiales d'entreprises étrangères.

La faible pénétration des filiales étrangères s'explique par des restrictions explicites à l'IDE et par les réglementations des marchés de produits. Les restrictions explicites sont supérieures à la moyenne OCDE dans les télécoms (en raison de la réglementation des lignes fixes) et dans les transports (la réglementation du transport aérien), d'après l'indicateur OCDE de la restrictivité réglementaire liée à l'IDE (Golub et Koyama, 2006). D'après un autre indice mesurant le degré de protection contre l'investissement direct de l'étranger dans le secteur des services, le Japon apparaît comme le pays le plus protecteur

Graphique 5.7. Contribution des filiales étrangères du secteur des services dans les pays de l'OCDE



1. Voir la source pour les années exactes.

Source : OCDE (2005b), *Indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, Paris.

de la zone OCDE (François et al., 2007). Pour ce qui est des réglementations des marchés de produits, elles tendent à avoir un effet négatif plus marqué sur les acteurs étrangers, qui ne connaissent pas bien l'environnement réglementaire japonais. Compte tenu de la présence peu importante des filiales étrangères dans le secteur des services et de leur forte contribution potentielle à la productivité du travail, le Japon devrait ouvrir davantage son marché des services à la concurrence mondiale au moyen de mesures de libéralisation des échanges, notamment des mesures unilatérales et des accords multilatéraux et bilatéraux, et encourager l'IDE dans le secteur en supprimant les restrictions explicites et en assouplissant les réglementations des marchés de produits. Il importe que la libéralisation du commerce de services et la réforme de la réglementation aillent de pair. La libéralisation du commerce, si elle intervient seule, pourrait accroître la concentration sur le marché international, alors que la réduction des obstacles à l'entrée au moyen de la réforme de la réglementation tendrait à réduire cette concentration. Dans les accords commerciaux, l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des licences, normes et critères de qualification améliorerait sensiblement l'intégration du marché en réduisant dans une large mesure les coûts commerciaux. De fait, les coûts commerciaux, exprimés en

pourcentage des prix des services livrés au Japon, se sont chiffrés à 14.4 % selon les estimations, soit un des pourcentages les plus élevés de la zone OCDE (François et al., 2007). En outre, le classement d'un pays à l'égard de l'indicateur « communication et simplification des règles et procédures » a normalement une incidence significative sur le commerce. Pour les pays mal classés, on observe des exportations et des importations de services réduites ainsi qu'un faible niveau d'investissement direct de l'étranger dans les services et d'investissement direct à l'étranger dans les services aux entreprises. En conséquence, des règles horizontales contraignantes en matière de transparence devraient contribuer à stimuler le commerce et l'IDE dans les services (OCDE, 2007a).

Quelques problèmes sectoriels

La présente section est axée sur les problèmes réglementaires spécifiques aux grandes industries de services qui sont caractérisées soit par une faible productivité, soit par un fort potentiel de croissance. Le commerce de détail et les transports sont des industries à faible productivité, alors que les services publics et les services aux entreprises sont de plus en plus importants dans le contexte du vieillissement de la population et de la mondialisation.

Distribution de détail

La croissance de la productivité du travail dans la distribution de détail au Japon a été l'une des plus faibles des pays de l'OCDE depuis 1990 en raison de l'absence de concurrence découlant des réglementations (en particulier celles applicables aux grandes surfaces), de l'application médiocre du droit de la concurrence et de la prévalence de pratiques commerciales déloyales, notamment des restrictions verticales²⁴. Le secteur de détail se caractérise par un nombre exceptionnellement important de petits magasins et par un manque correspondant de grandes surfaces. Ainsi, on comptait au Japon 100 magasins pour 10 000 habitants, contre 43 au Royaume-Uni et 73 en moyenne dans l'Union européenne (tableau 5.8). Les supermarchés alimentaires avaient une superficie moyenne de 832 m² en 1999, à peu près un cinquième de la taille du supermarché typique aux États-Unis (Flath, 2002). Dans les autres pays de l'OCDE comptant plus de 100 magasins pour 10 000 habitants, le nombre moyen de salariés par magasin était environ la moitié de celui du Japon, ce qui donne à penser que la productivité du travail est faible dans ce dernier pays. Le nombre élevé de petits points de vente au Japon s'explique pour partie par un taux de motorisation relativement faible dans le passé et par la taille réduite des maisons, qui favorise les achats dans les magasins locaux, malgré des prix plus élevés. Mais il découle aussi de la « loi sur les grandes surfaces », qui contrôlait strictement l'ouverture de magasins afin d'équilibrer l'offre et la demande²⁵. Dans la pratique, cette loi permettait aux détaillants existants d'influer considérablement sur les conditions d'ouverture de grandes surfaces.

La loi sur les grandes surfaces a été remplacée en 2000 par la loi sur l'implantation des grandes surfaces, qui visait à protéger le cadre de vie local. En conséquence, ce texte transfère la responsabilité de la réglementation des grandes surfaces de l'administration locale aux municipalités, tout en élargissant le champ de la loi en abaissant le seuil d'application jusqu'aux établissements de plus de 1 000 m². En outre, l'objectif d'un équilibrage de l'offre et de la demande a été éliminé. En vertu de la nouvelle loi, l'entreprise qui souhaite ouvrir un grand magasin commence par informer l'administration locale et par tenir une audience publique pour expliquer ses plans. L'administration locale revoit le plan et prend en compte les commentaires des résidents locaux et des groupes d'intérêts, qui doivent donner leur avis sur le point de savoir si le nouveau magasin peut avoir des répercussions négatives sur le cadre de

Tableau 5.8. Principales caractéristiques structurelles
du secteur de la distribution de détail

2002-03

	Densité des points de vente ¹	Salariés par magasin
Autriche	52	7.5
Belgique	74	4.0
République tchèque	137	3.0
Danemark	45	8.4
Finlande	44	5.7
France	70	4.1
Allemagne	30	9.9
Hongrie	114	3.0
Irlande	47	8.7
Italie	124	2.5
Luxembourg	60	6.6
Pays-Bas	49	8.9
Norvège	65	6.3
Pologne	113	3.0
Portugal	138	2.6
République slovaque	9	15.0
Espagne	125	3.1
Suède	64	4.5
Royaume-Uni	43	15.4
Union européenne	73	4.4
Japon	100	6.1

1. Nombre de magasins pour 10 000 habitants.

Source : Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, *Census of Commerce* et OCDE (2007b).

vie local. Ce processus dure généralement entre quatre et huit mois si l'administration locale est satisfaite du plan. Sinon, elle procède à une « présentation des vues »²⁶ et la société proposant le nouveau magasin doit soumettre un « plan de coordination volontaire » tenant compte de ces vues. Depuis que la loi est entrée en vigueur, il y a eu environ 4 000 demandes, avec une « présentation des vues » par l'administration locale dans 448 cas. Dans ce cas, le processus peut durer jusqu'à une année et les entreprises doivent retarder la construction en attendant d'avoir satisfait aux critères de l'administration locale. Si cette dernière constate que ses vues ne sont pas pleinement prises en compte dans le plan de coordination soumis par l'entreprise, elle publie des « recommandations » pour inciter l'entreprise à se conformer à ses souhaits. Cependant, cette situation n'a été observée qu'une seule fois jusqu'ici. Le fait qu'il n'y ait eu qu'un seul cas de recommandations publiques sur 4 000 demandes donne à penser qu'il est pratiquement impossible d'ouvrir un magasin sans se conformer pleinement aux vues des administrations locales.

Une préoccupation centrale tient à l'incertitude et à l'opacité de la procédure d'ouverture des grands magasins. L'obligation de protéger le cadre de vie local est un critère vague et subjectif pour juger le bien-fondé des demandes, car il repose *de facto* sur des décisions discrétionnaires des collectivités locales. Les entreprises demandant à ouvrir des grandes surfaces restent donc confrontées à de grandes incertitudes. Par exemple, certaines autorités locales ont imposé des conditions vagues et subjectives, notamment sur la question des places de stationnement et du bruit de la circulation, qui diffèrent des prescriptions minimales fixées par l'administration centrale²⁷. Cette incertitude place les détaillants étrangers dans une position défavorable par rapport aux entreprises nationales,

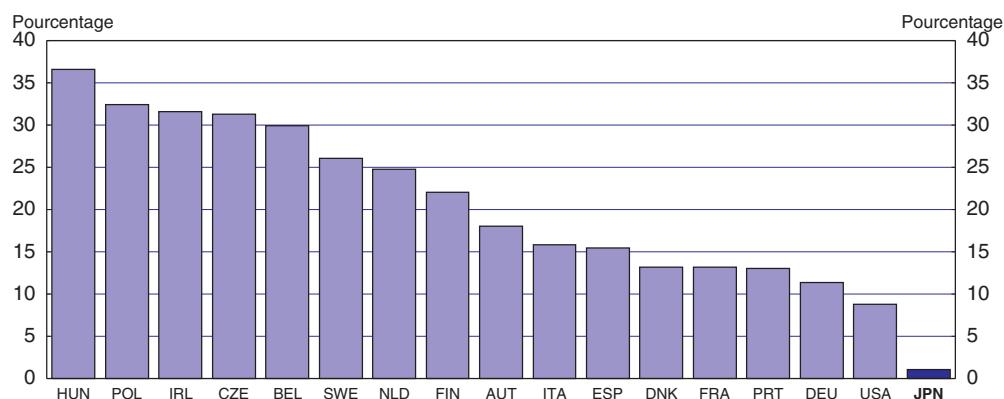
car ils sont nouveaux sur le marché et ont moins d'expérience et moins de contacts au niveau local. Ces conditions expliquent pourquoi la part des filiales étrangères dans le chiffre d'affaires total du commerce de gros et de détail n'est que de 1 %, soit un niveau extrêmement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 5.8).


Une autre préoccupation concerne les réglementations applicables à la construction, comme le système de permis de construire et les études d'impact sur l'environnement dans les grandes villes, qui se superposent aux dispositions de la loi sur l'emplacement des grandes surfaces concernant l'ouverture de ce type d'établissement. L'absence de coordination et les doubles emplois entre ces réglementations compliquent encore la procédure de demande d'ouverture de grandes surfaces. Par exemple, les études d'impact sur l'environnement ont pour but de « préserver le cadre de vie local », soit le même objectif que la loi sur l'implantation des grandes surfaces. En outre, en 2006, la loi d'urbanisme a été révisée pour introduire des réglementations de zonage plus strictes sur les installations supérieures à 10 000 m², y compris les magasins, afin de limiter l'extension des banlieues et de revitaliser les zones urbaines centrales. En vertu de la loi révisée, les installateurs de grandes surfaces doivent se soumettre à plusieurs procédures qui impliquent les collectivités locales, les magasins et les résidents dans le processus de planification initial. La loi d'urbanisme renforcée peut donc constituer un obstacle à l'entrée des grandes surfaces, fausser la concurrence et offrir des avantages et des rentes considérables aux détaillants établis.

Les réglementations concernant les grandes surfaces sont, semble-t-il, devenues plus contraignantes ces dernières années, le pourcentage des ventes par les grands magasins et les magasins généraux assujettis à la loi sur l'implantation des grandes surfaces (ou la loi qui l'a précédée) tombant de 21 % du chiffre d'affaires total en 1997 à 16 % en 2004. En outre, leur part dans le nombre total de magasins a été ramenée de 13,1 % à 11,7 % au cours de la même période, encore que cette évolution reflète pour partie la popularité des magasins de proximité ces dernières années. Le petit nombre de grandes surfaces a été considéré comme un facteur clé du faible niveau de productivité dans le secteur de détail (Aoki *et al.*, 2000). Les recherches montrent que les réglementations visant à protéger les petits magasins de la concurrence des grandes surfaces tendent à accroître le pouvoir de

Graphique 5.8. **Chiffre d'affaires des filiales étrangères en pourcentage du commerce de détail et de gros**

CITI 50 à 52 en 2002¹

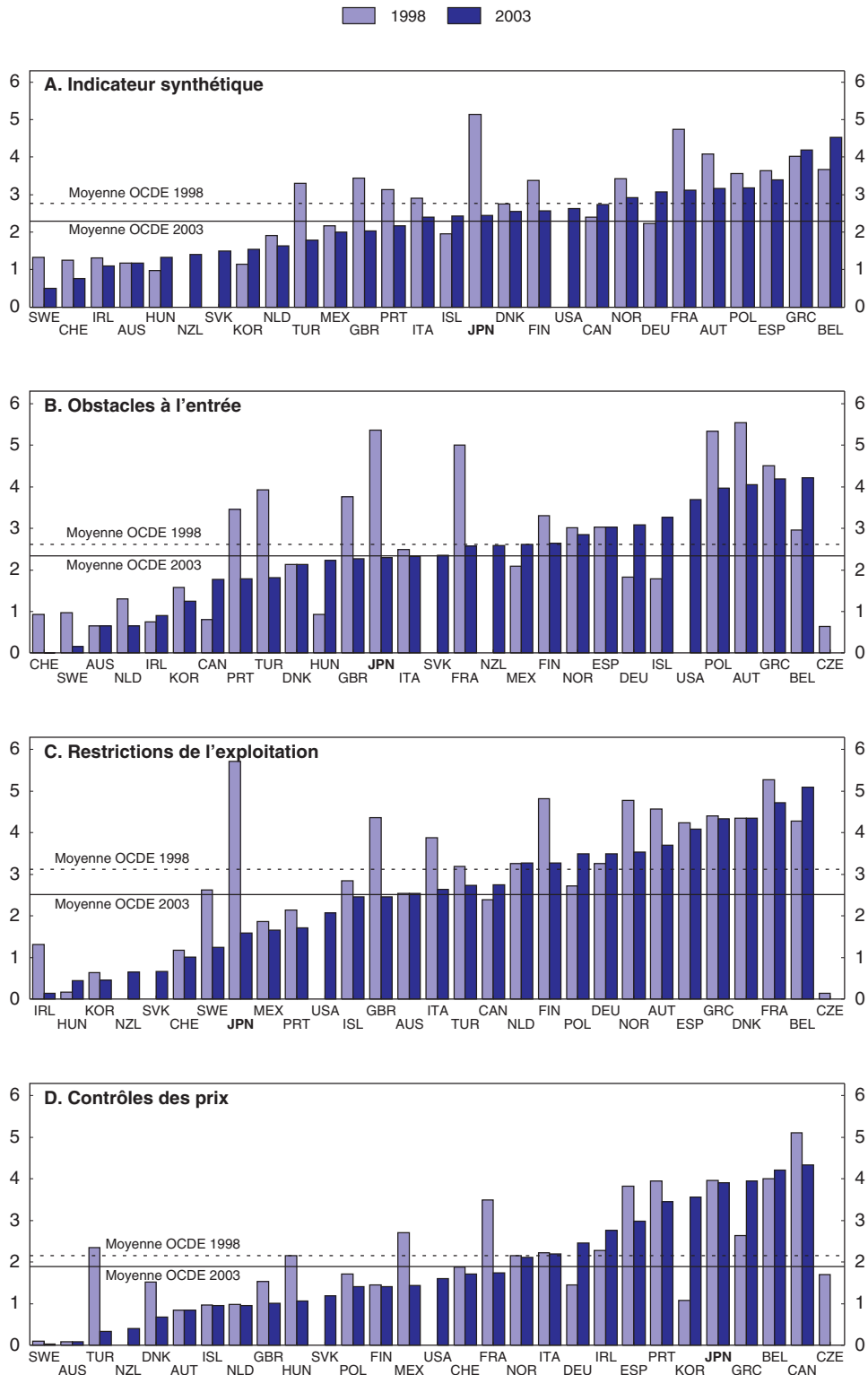


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278312537318>

1. 2001 pour l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et le Portugal; 2000 pour la Suède et 1999 pour le Danemark.

Source : OCDE (2005b), *Indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, Paris.

Graphique 5.9. Indicateurs de l'OCDE de la réglementation dans la distribution de détail¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278318135473>

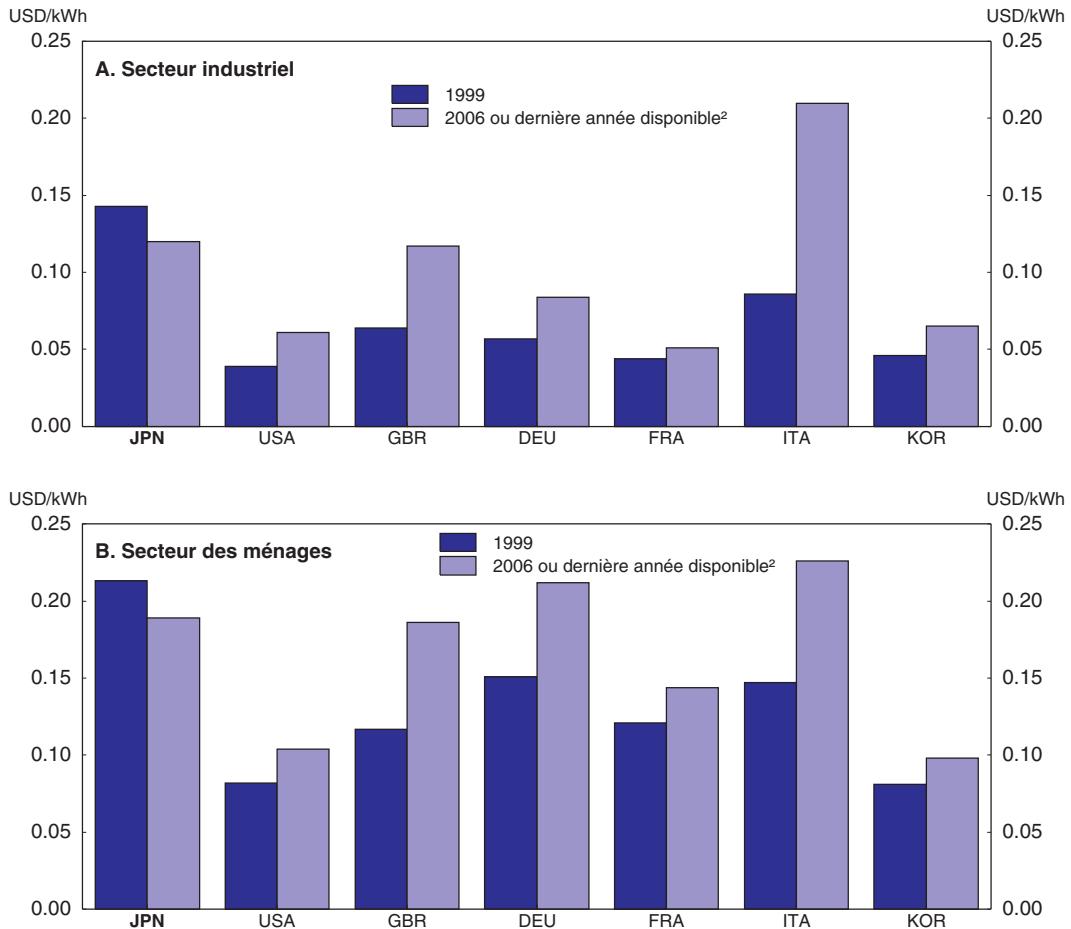

1. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif. La moyenne OCDE est une moyenne simple. Source : Conway et al. (2006a).

marché des établissements en place ainsi que les marges de prix, faisant grimper les prix de détail. En outre, ces réglementations ne permettent pas de préserver l'emploi alors qu'elles découragent l'investissement et la modernisation (Bertrand et Kramarz, 2002 et McGuckin *et al.*, 2005). D'après une autre étude, l'assouplissement des restrictions de la taille des magasins, des heures d'ouverture et du choix des produits augmente le volume global des ventes et l'emploi (Nicoletti et Scarpetta, 2003). Les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits pour la distribution de détail montrent que le degré de restrictivité au Japon a sensiblement reculé depuis 1998, année où il était le plus élevé de l'ensemble des pays membres, pour revenir à la moyenne OCDE en 2003, suite à la suppression de la loi sur les grandes surfaces (graphique 5.9). Cependant, le Japon est encore loin derrière les pays obtenant les meilleurs résultats, ce qui ouvre la voie à d'autres mesures de libéralisation, en particulier dans la sous-catégorie du « contrôle des prix ». En outre, le manque de transparence concernant l'application de la loi sur l'implantation des grandes surfaces et le caractère subjectif des critères utilisés par les collectivités locales dans le processus d'examen ne sont pas pleinement pris en compte dans l'indicateur des marchés des produits, qui ne saisit donc pas pleinement le degré effectif de restrictivité. L'amélioration de la productivité du secteur du commerce de détail exige un assouplissement de la réglementation sur les grandes surfaces, une plus grande transparence dans son application et une mise en œuvre stricte du droit de la concurrence par la Commission japonaise de la concurrence.

Secteur de l'énergie : électricité et gaz

L'électricité est produite essentiellement par dix « compagnies générales d'électricité » privées qui ont intégré la production, le transport, la distribution et la fourniture au détail et jouissent d'un quasi-monopole dans leurs régions respectives²⁸. La production d'électricité par ces compagnies est complétée par deux producteurs d'électricité en gros et plusieurs producteurs internes, comme les aciéries et les sociétés chimiques. Le prix élevé de l'électricité au Japon par rapport aux autres pays de l'OCDE à la fin de la dernière décennie (graphique 5.10) a beaucoup joué à l'effort de déréglementation pour renforcer les pressions de la concurrence.

La révision de 2000 de la loi sur les services d'électricité a permis le libre choix du fournisseur pour les grands clients utilisant plus de 2 000 kW, se traduisant par la libéralisation d'un quart du marché de détail. Le seuil a encore été ramené à 500 kW en 2004 et à 50 kW en 2005, faisant passer le choix du consommateur à 63 % du marché de détail. Les tarifs sur le marché libéralisé peuvent être librement négociés entre consommateurs et fournisseurs. Une proposition de libéralisation totale, couvrant l'ensemble des consommateurs, y compris les ménages, est aujourd'hui en cours d'examen. La réforme de 2000 permet aussi de nouvelles entrées – producteurs et fournisseurs d'énergie – dans le secteur libéralisé à la suite d'une notification du METI. L'accès des tiers au réseau de transport a été ouvert à l'ensemble des fournisseurs, alors que les tarifs sont fixés par les propriétaires du réseau de transport sur la base de l'ordonnance ministérielle du METI. En outre, le système de superposition des tarifs (« pancaking »)²⁹ a été aboli en 2005 pour encourager les ventes interrégionales d'électricité. Une organisation neutre, le Conseil japonais du réseau d'électricité, qui regroupe les acteurs du marché en place et les nouveaux entrants, a été établie pour s'occuper des problèmes de transport et de distribution de l'électricité. En outre, la bourse en gros pour l'échange de l'électricité excédentaire a été ouverte en 2005, ce qui a réduit le recours des nouveaux entrants aux contrats bilatéraux d'approvisionnement. Enfin, une des deux compagnies d'électricité en gros a été privatisée en 2003.

Graphique 5.10. **Tendances des tarifs de l'électricité dans les grands pays de l'OCDE¹**StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278088100474>

1. Taxes comprises, sauf aux États-Unis.

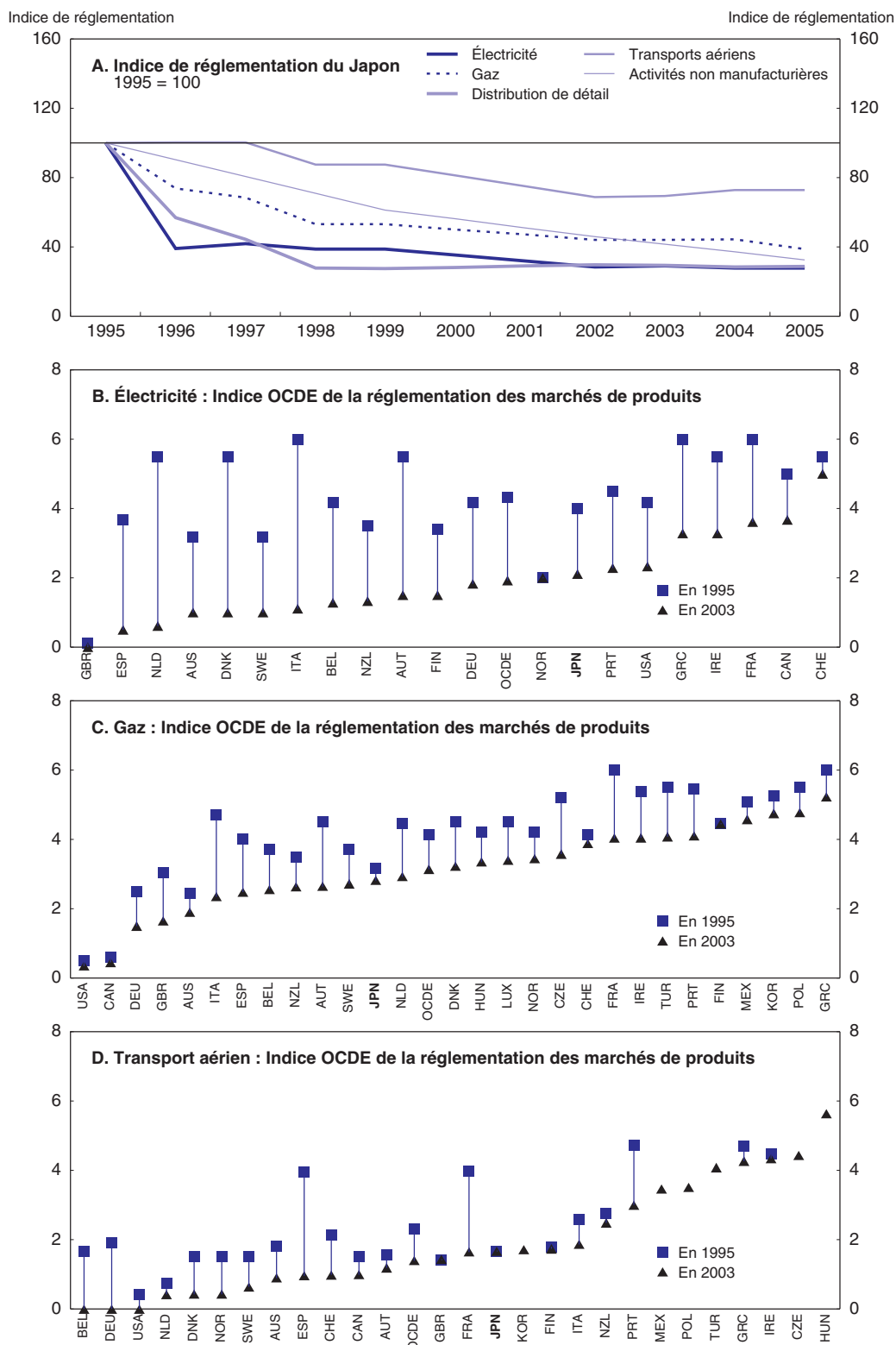
2. 2005 pour le Japon et l'Allemagne.

Source : OCDE/AIE, Prix de l'énergie et taxes, 1T 2007, OCDE, Paris.

La réforme du marché de l'électricité a été importante. L'indice de réglementation japonais dans ce secteur a baissé de 72 % entre 1995 et 2005 (graphique 5.11, partie A), alors que l'indicateur OCDE (partie B) fait également apparaître une amélioration. L'incidence de la libéralisation a été significative, réduisant le tarif de l'électricité de 16 % dans le secteur industriel et de 11 % dans le secteur des ménages entre 1999 et 2005, alors que les tarifs augmentaient dans les autres grands pays (graphique 5.10)³⁰. Comme noté plus haut (tableau 5.4), c'est dans l'électricité qu'a été enregistrée la plus forte augmentation de la rente du consommateur au Japon, avec un gain de 5 700 milliards de yens entre 1995 et 2005.

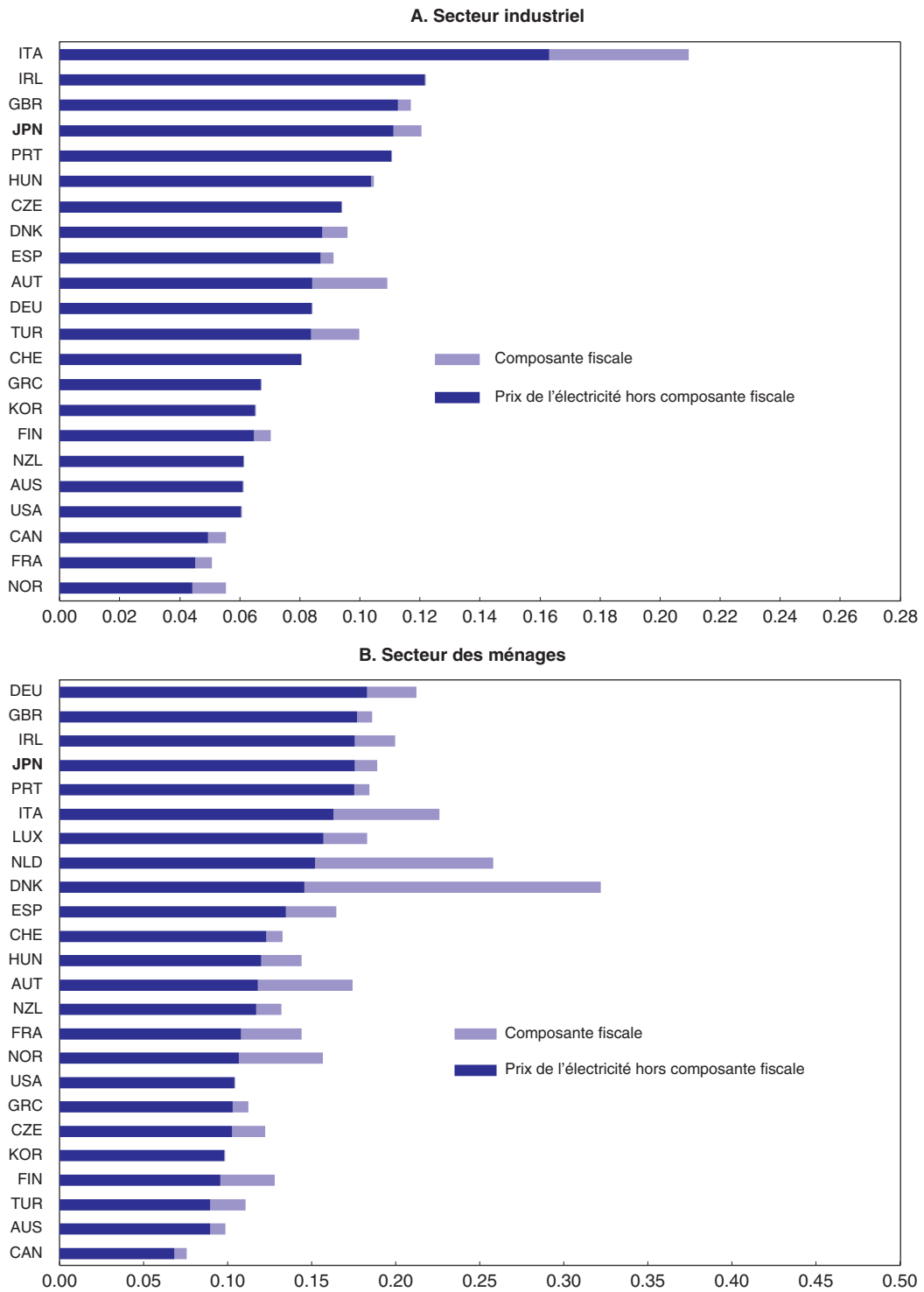
Si la libéralisation a réduit l'écart avec les autres pays de l'OCDE, le tarif de l'électricité (hors taxes) situait le Japon au quatrième rang à la fois pour le secteur industriel et pour le secteur des ménages en 2006 (graphique 5.12). Le niveau élevé des tarifs de l'électricité au Japon est dû en particulier aux coûts des équipements de production ainsi qu'aux coûts liés au transport, à la distribution et à l'achat de carburant, en particulier pour le gaz naturel. En outre, les prix de l'électricité sont dopés à la hausse par les coûts élevés des terrains et l'emplacement éloigné des centrales nucléaires³¹, le relief montagneux du

Graphique 5.11. Réforme de la réglementation dans les principales industries de services

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278102436778>

Source : Office du Cabinet (2006) et Conway et al. (2006a).

Graphique 5.12. **Tarifs de l'électricité dans les pays de l'OCDE**
\$/kWh, 2006 ou dernière année disponible¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278110736601>

1. Les pays sont classés en fonction des tarifs hors taxes. Le tarif ne tient pas compte des taxes dans le cas des États-Unis. Pour la Corée, on ne dispose d'aucune information sur les taxes. Dans certains pays de l'OCDE (Irlande, Portugal, République tchèque, Allemagne, Suisse, Grèce, Nouvelle-Zélande et Belgique), l'électricité n'est pas taxée pour le secteur industriel. Voir la source pour l'année spécifique.

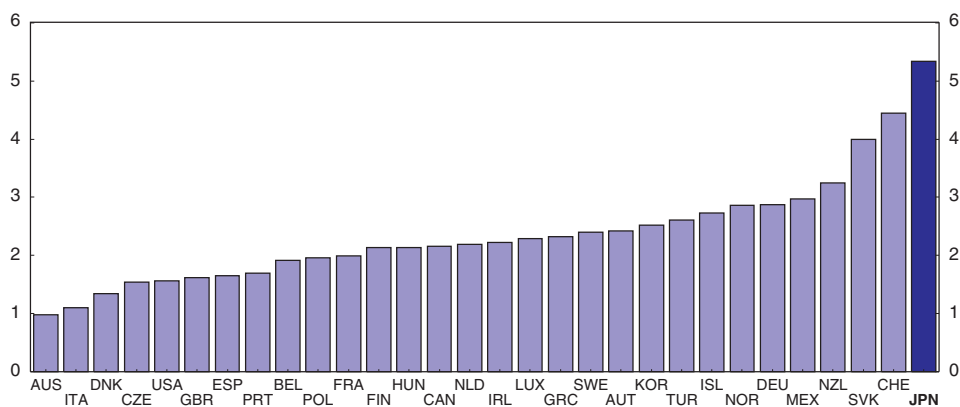
Source : OCDE/AIE, *Prix de l'énergie et taxes*, 1T 2007, OCDE, Paris.


Japon, les normes techniques élevées applicables au matériel et les réglementations strictes en matière de sécurité pour la construction et l'entretien, les installations devant résister aux tremblements de terre et aux typhons.

Si des facteurs spéciaux expliquent en partie le niveau élevé des tarifs de l'électricité, des réformes supplémentaires sont nécessaires pour réduire ces tarifs et les ramener vers la moyenne OCDE. Selon l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits, le Japon se classait au-dessous de la moyenne OCDE en 1995 et au-dessus de celle-ci en 2003, ce qui donne à penser que le rythme de la libéralisation est resté à la traîne par rapport à celui des autres pays membres (graphique 5.11, partie B). Le principal problème est la faiblesse de la concurrence, qui fait qu'il est difficile pour les nouveaux venus d'obtenir une part de marché. De fait, la part des nouvelles entités dans le secteur libéralisé n'était que de 2 % en 2006³². La faiblesse de la concurrence est due à une importante intégration verticale³³, qui s'est traduit par des coûts élevés d'utilisation du réseau pour les nouvelles entités, outre la charge associée à des règles d'équilibre strictes³⁴. De fait, le Japon est le pays qui enregistre les plus mauvais résultats parmi les pays de l'OCDE selon l'indicateur des politiques de réseau établi par l'Organisation, qui mesure les restrictions légales à l'entrée, le degré d'intégration verticale et l'indépendance des organismes de réglementation sectoriels (graphique 5.13). Pour faciliter la concurrence sur le marché de l'électricité, un dégroupage est indispensable afin d'empêcher les entreprises en place verticalement intégrées de faire obstacle au fonctionnement du marché par des subventions croisées et des pratiques de discrimination en matière d'accès aux réseaux (Gönenç et al., 2001). La séparation comptable et le compartimentage de l'information ont été introduits en 2003 au Japon et mis en œuvre à compter de 2005. Cependant, de nombreuses études affirment que la gestion et le dégroupage comptable ne suffisent pas et qu'une séparation juridique en bonne et due forme est nécessaire (Newbery, 2002a et 2002b, Pollitt, 2007). Si la libéralisation du marché doit être étendue aux petits consommateurs, le dégroupage des activités de détail et de distribution des compagnies générales d'électricité deviendra plus urgent. En outre, il est indispensable d'assurer l'indépendance du Conseil japonais du réseau d'électricité, qui établit les règles pour l'accès au réseau de transport et joue un rôle d'arbitre, entre les participants occupant une

Graphique 5.13. **Indicateur OCDE des politiques de réseau**

Échelle de 0 à 6, du moins favorable à la concurrence¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278121774418>

1. Cet indicateur mesure l'accès au réseau et l'indépendance des organismes de réglementation sectoriels.

Source : Hoj et al., 2007.

place dominante sur le marché dominant, les groupes d'intérêt et l'État. Il importe que les grandes entreprises en place sur le marché n'aient pas davantage de pouvoirs au sein de cet organisme que les nouveaux-venus.

Étant donné que la libéralisation du marché accroît les possibilités d'échanges dans l'ensemble du Japon, il importe de développer les réseaux de transport et d'ouvrir l'accès à la capacité d'interconnexion, condition indispensable à une véritable intégration du marché³⁵. Par le passé, la capacité d'interconnexion était déterminée sur la base du niveau d'autonomie de chaque région, sans tenir compte des possibilités d'accès des tiers, ce qui s'est traduit par une faible capacité d'interconnexion entre les régions, même dans les zones où la fréquence était la même. À cet égard, l'adoption d'un mécanisme de mise aux enchères de la capacité, comme dans les pays européens, serait une option attrayante pour rendre la capacité de transport disponible à tous les utilisateurs. En résumé, pour promouvoir la concurrence sur le marché de l'électricité, le METI devrait continuer de développer un cadre proconcurrentiel approprié en collaboration avec la Commission japonaise de la concurrence³⁶ afin d'éviter l'abus de position dominante par les compagnies générales d'électricité, tout en assurant l'équité et la transparence de l'accès au réseau. Une telle stratégie serait encouragée par la création d'un unique organisme de réglementation sectoriel indépendant, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE.

Parallèlement à la réforme du secteur de l'électricité, le Japon a introduit des changements significatifs dans le secteur du gaz, qui était caractérisé par un grand nombre de sociétés régionales privées et verticalement intégrées, avec une faible capacité d'interconnexion entre les régions. La révision de 2003 de la loi sur les compagnies gazières prévoyait plusieurs initiatives destinées à renforcer la concurrence. Surtout, les utilisateurs industriels consommant plus de 0.5 million m³ par an ont été autorisés à choisir librement leur fournisseur, et ce seuil a été abaissé à 0.1 million m³ en 2007, couvrant ainsi la plupart des utilisateurs commerciaux. Dans ces conditions, le secteur libéralisé représente 60 % des ventes totales, ce qui représente un triplement du nombre de consommateurs libres de choisir leur fournisseur entre 2004 et 2007. En outre, des règles et procédures ont été établies pour l'accès des tiers aux gazoducs et aux terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) et l'accès non discriminatoire a été développé grâce à la séparation comptable, au compartimentage de l'information et à l'interdiction de la discrimination. En revanche, pour stimuler l'investissement dans les gazoducs, les nouvelles installations seront exemptées de l'obligation d'accès des tiers au réseau ou seront autorisées à obtenir un taux de rendement plus élevé sur le tarif applicable aux tiers pendant une période limitée.

Ces réformes ont réduit de 61 % l'indice de réglementation du Japon dans le secteur du gaz (graphique 5.11, partie A) et ont maintenu l'indicateur OCDE de la rigueur de la réglementation au-dessous de la moyenne (partie C)³⁷. Elles ont aussi encouragé une plus grande concurrence, ce qui a permis aux nouveaux arrivés dans le secteur libéralisé de porter leur part de marché de 2 % en 2001 à 7.6 % en 2004. L'intensification de la concurrence a abouti à une diminution de 36 % des tarifs et à une progression de 19 % de la consommation entre 1995 et 2005, augmentant la rente du consommateur de 500 milliards de yens (tableau 5.4).

Cependant, compte tenu de la position dominante des entreprises en place ayant un fort pouvoir de négociation, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour encourager la concurrence. Comme on l'a constaté dans les secteurs gaziers des autres pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, il est indispensable d'établir un organisme de réglementation indépendant avant d'effectuer le

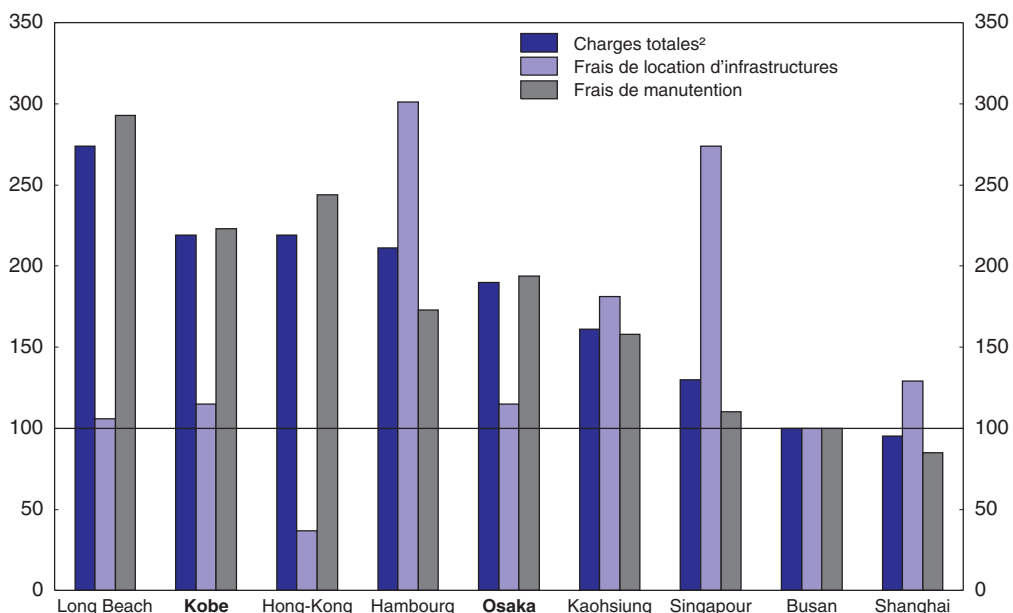
dégrouper des compagnies gazières verticalement intégrées. L'expansion d'un réseau de gazoducs interconnectés est un autre objectif important. En outre, l'accès des tiers aux gazoducs et aux terminaux de gaz naturel liquéfié devrait être étroitement surveillé pour veiller à ce qu'il ne constitue pas un obstacle à l'entrée de nouveaux fournisseurs. L'obligation de notification des nouveaux clients, en vertu de laquelle les fournisseurs de gaz sont tenus d'informer le METI lorsqu'ils accueillent un nouveau client venant d'une zone couverte par une autre compagnie gazière, est inutile. D'autres pays confrontés à des problèmes du même type ont eu recours à la délivrance de licences aux distributeurs, stipulant des conditions transparentes et égales pour tous les acteurs.

Secteur des transports : ports et transports aériens

Les charges portuaires sont élevées au Japon (graphique 5.14). Bien que le coût de location de l'infrastructure, déterminé administrativement par les collectivités locales, ne soit pas très différent de celui des autres ports, le coût de la manutention de la cargaison, du remorquage et du pilotage par les prestataires privés est beaucoup plus élevé que dans les autres pays (tableau 5.9). Les autorités ont introduit des réformes pour neuf grands ports en 2000, et ont notamment supprimé le système d'équilibre de la demande et l'offre, qui exigeait des nouveaux entrants potentiels qu'ils prouvent qu'il y avait bien une demande excédentaire à satisfaire. Le système de licences pour entrer dans le secteur et en sortir a été modifié et remplacé par un système d'autorisations, qui est moins strict et permet moins de décisions discrétionnaires, tandis que l'obligation d'obtenir une autorisation pour la fixation des tarifs a été remplacée par un système de notification préalable. Ces mesures de réforme ont été appliquées à tous les ports en 2006. En outre, en 2004 les pouvoirs publics ont lancé l'initiative « Super Hub-Port » visant à réduire les coûts et à fournir des services comparables

Graphique 5.14. **Comparaison internationale des charges portuaires**

Indice sur la base du port de Busan = 100 en 2000¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278142481120>

1. Sur la base des charges pour des navires d'une capacité de 4 000 EVP.
2. Y compris les frais de pilotage et de remorquage.

Source : Kim et al. (2000).

Tableau 5.9. **Comparaison des principaux tarifs des services dans les ports internationaux¹**

En milliers de yens

	Singapour	Hong-Kong	Kaohsiung	Busan	Tokyo
Frais de remorquage	216	262	457	361	570
Frais de pilotage	60	239	131	169	1 044

1. Tarifs pour un porte-conteneurs de 50 000 tonnes.

Source : Bureau du port métropolitain de Tokyo (1999).

à ceux des autres grands ports d'Asie d'ici à 2010, grâce à une meilleure gestion et des économies d'échelle. Cette initiative prévoyait notamment des objectifs spécifiques, notamment réduire les coûts de 30 % et ramener les temps d'attente de trois jours à un jour, soit le niveau de Singapour. Les ports désignés comme des super-plateformes portuaires se sont vu accorder la priorité pour ce qui est des aides publiques³⁸.

Malgré ces réformes, les tarifs restent élevés, pour partie en raison d'un manque de concurrence dans les ports japonais et entre eux (OCDE, 2007c). Bien que l'exemption du droit de la concurrence ait été abolie à la fin des années 90, l'Association japonaise des transports portuaires détient des pouvoirs discrétionnaires sur les opérations par le biais d'un processus de « consultations préalables » entre les compagnies maritimes et les syndicats de prestataires de services portuaires. Elle est constituée en société sous l'autorité réglementaire du ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT) et regroupe tous les grands prestataires de services portuaires, à l'exception des compagnies maritimes. Bien que sa participation ne soit pas obligatoire, elle joue généralement un rôle d'intermédiaire dans le processus de consultation préalable entre les syndicats et les compagnies maritimes lorsque des propositions avancées entraîneraient des pertes d'emploi ou influeraient négativement sur les conditions de travail. Dans ces cas, l'Association consulte les parties concernées et publie des recommandations que toutes les parties sont en fait obligées de respecter. Les compagnies maritimes doivent donc obtenir l'approbation préalable de l'Association, même pour des changements mineurs, comme l'heure d'arrivée, l'affectation du port ou du quai ou la substitution de navires. Si la loi sur les activités de transports portuaires permet des appels à la concurrence à des taux confidentiels, le processus de consultation préalable empêche ces offres pour les services portuaires, y compris la manutention de la cargaison, ce qui augmente le coût des opérations (European Business Council in Japan, 2006)³⁹. Il faut donc modifier le processus de consultation préalable et le rôle de l'Association pour stimuler la concurrence dans le secteur portuaire.

Ces pratiques anticoncurrentielles sont encore compliquées par les réglementations à l'entrée. Lorsque le système d'équilibre de l'offre et de la demande a été aboli en 2000, la réglementation établissant le nombre minimum de travailleurs a été révisée. Plus précisément, les entreprises existantes et nouvelles doivent avoir des effectifs supérieurs de 50 % à leur niveau de 2000 (pour le même niveau d'activités). Cette réglementation fait qu'il est difficile pour les nouveaux venus d'obtenir un accès au marché sur la base d'une plus grande efficacité et de coûts plus faibles. Le nombre d'entreprises fournissant des services de transport est tombé de 1 019 à 953 entre l'exercice 1999 et l'exercice 2005 malgré la libéralisation des obstacles à l'entrée en 2000, du fait en partie du fléchissement de la conjoncture et des fusions entre entreprises existantes. Aucune société étrangère n'a établi d'opérations terminales au Japon.

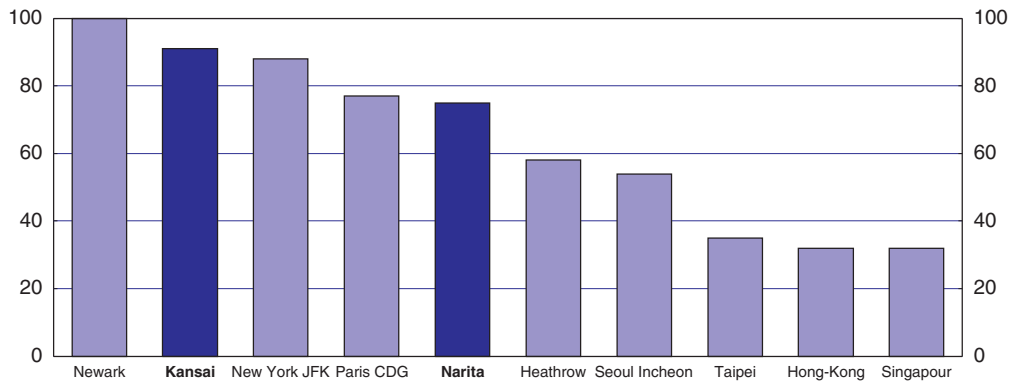
Une autre raison du niveau élevé des charges portuaires est l'augmentation des tarifs de manutention durant les fins de semaine et la nuit, qui peut aller de 60 % à 120 % dans le port de Tokyo, contre 0 % à 50 % dans les autres grands ports d'Asie. Du fait de ces charges élevées, les ports japonais perdent du terrain face aux grands ports de la Corée, de la Chine et de Singapour⁴⁰. On a constaté que la libéralisation des services portuaires contribuait efficacement à la diminution des charges de services. Une étude (Fink *et al.*, 2002) estime la réduction consécutive des tarifs à 9 % en moyenne, tandis que la suppression des accords de coopération et de fixation des tarifs pourrait réduire ceux-ci de 25 % supplémentaires. En résumé, les autorités devraient renforcer les pressions concurrentielles dans l'industrie portuaire, en accordant la priorité à la réforme du processus de consultation préalable, en poursuivant activement la déréglementation et en adoptant une politique de concurrence plus proactive. De plus, la privatisation des ports doperait la concurrence, ce qui induirait une augmentation de la productivité et une baisse des coûts de manutention⁴¹.

D'autres réformes réglementaires ont aussi été menées dans l'industrie du transport aérien. L'obligation d'autorisation pour toute modification des tarifs a été remplacée par un régime de notification préalable et les autorités ont aboli le système d'équilibre de la demande et de l'offre en 2000, alors que l'obligation de licences pour entrer dans le secteur et en sortir a été transformée en un système d'autorisations. Néanmoins l'indicateur OCDE des barrières à l'entrée dans le transport aérien était plus de deux fois plus restrictif que la moyenne OCDE en 2003. Globalement, les progrès ont été relativement modestes par comparaison aux secteurs de l'électricité et du gaz, avec une baisse de seulement 27 % de l'indice réglementaire du Japon entre 1995 et 2005 (graphique 5.11, partie A). Pour ce qui est de l'indicateur de l'OCDE, il n'y a pas eu de changement dans le transport aérien depuis 1995, alors que la moyenne OCDE a fortement baissé (partie D). Étant donné ces progrès limités, l'augmentation de la rente du consommateur durant la décennie qui s'est terminée en 2005 a été peu importante (tableau 5.4). Le secteur des entreprises japonaises s'est plaint du niveau élevé des charges dans les aéroports, ainsi que dans les ports (Keidanren, 2000).

Pour renforcer sa compétitivité internationale, l'aéroport de Narita, qui dessert la région de Tokyo, a réduit ses taxes d'atterrissage de 20 % environ en 2005, compensant cette réduction par une diminution des coûts grâce à l'amélioration des activités d'externalisation et à l'augmentation des recettes autres que celles liées à l'activité aéronautique. Néanmoins, les charges à l'aéroport de Narita et à l'aéroport de Kansai, le deuxième aéroport du Japon, sont encore parmi les plus élevées du monde, pour partie à cause des fortes taxes d'atterrissage (Figure 5.15)⁴². En outre, les coûts d'exploitation globaux par passager dans les aéroports japonais sont les plus élevés de tous les grands aéroports étudiés, d'après le Laboratoire de recherche sur les transports. Le tarif élevé des services aéroportuaires au Japon reflète essentiellement les pouvoirs monopolistiques des aéroports, dans le contexte d'une grave pénurie de créneaux d'atterrissage, en particulier à Narita. Malgré l'ouverture d'un troisième grand aéroport international dans le centre du Japon en 2005, la capacité aéroportuaire semble inadéquate pour faire face à l'augmentation du trafic. La capacité est limitée par les règles fixées par le MLIT, qui imposent de stricts plafonds par heure, et par jour pour ce qui est du nombre de créneaux aéroportuaires⁴³. En outre, l'utilisation des capacités est limitée par le mécanisme d'attribution des créneaux, qui repose sur le principe des droits acquis – les créneaux sont attribués aux opérateurs en place en fonction de leur utilisation antérieure⁴⁴. Le système d'attribution des créneaux doit être plus transparent et mieux tirer parti de la capacité des aéroports. L'augmentation de la capacité est d'autant plus importante qu'elle est une

Graphique 5.15. Comparaison internationale des redevances d'atterrissage et de décollage

Niveau le plus élevé = 100, 2005¹



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278161763230>

1. Sur la base des coûts d'un atterrissage et d'un départ pour huit types d'avions différents.

Source : Laboratoire de recherche sur les transports (2005).

condition préalable pour exploiter au mieux les avantages de la libéralisation plus poussée des services de transport aérien, compte tenu notamment de la tendance mondiale à la libéralisation de ce secteur⁴⁵.

L'amélioration du mécanisme d'attribution des créneaux d'atterrissage est aussi indispensable pour réduire les obstacles à l'entrée de nouvelles compagnies aériennes potentielles. Le mécanisme actuel, conformément aux directives de l'IATA, réserve un pool de créneaux aux nouveaux entrants. Toutefois, ce mécanisme n'encourage pas suffisamment l'entrée car il est fondé sur le principe de l'avantage acquis. Cette procédure empêche l'attribution de créneaux à des compagnies aériennes qui en ont besoin et fait obstacle à la modification de la structure des services. L'introduction de mécanismes de marché, comme la cession secondaire, la mise aux enchères des créneaux et la hausse des tarifs affichés, améliorerait la concurrence en supprimant les importantes barrières à l'entrée des compagnies à bas coût et des services long courrier concurrents. Un mécanisme de marché bien conçu est important pour concrétiser pleinement les avantages de la réforme des transports aériens. Enfin, la politique de la concurrence devrait être strictement appliquée dans le secteur du transport aérien, qui compte deux acteurs importants.

Un autre obstacle à la concurrence est la restrictivité des mécanismes de fixation des tarifs aériens et de distribution des billets pour les voyages internationaux. Les tarifs des billets vendus par les compagnies aériennes directement aux clients sont contrôlés en principe par le MLIT. Ils ne peuvent être inférieurs de plus de 30 % au niveau fixé par l'IATA⁴⁶, ce qui ne reflète pas les prix effectifs du marché. En conséquence, les compagnies aériennes n'ont que des possibilités limitées d'offrir directement à leurs passagers des tarifs compétitifs en direction et en provenance du Japon, de sorte qu'elles passent par des agences de voyage agréées, qui représentent la plupart de leurs ventes⁴⁷. Cette restriction est particulièrement défavorable pour les compagnies aériennes étrangères, car il leur est difficile d'établir leurs propres agences de voyage au Japon (comme le font les compagnies aériennes japonaises) en raison de l'absence d'économies d'échelle. La restriction concernant la fixation des tarifs aériens internationaux devrait être supprimée et les compagnies aériennes devraient être autorisées à vendre directement des billets aux prix du marché. La décision récente du gouvernement de supprimer cette restriction aura un effet bénéfique.

Les autorités devraient donner la priorité à la réduction des fortes redevances d'atterrissage et de décollage et des frais d'exploitation élevés des aéroports, au moyen de la déréglementation et de mesures visant à accroître la capacité. Bien que Narita ait été constitué en société en 2004, l'aéroport reste détenu à 100 % par l'État. Il faudrait le privatiser, tout en assurant une bonne structure de gouvernance et une réglementation appropriée, grâce à la création d'un organisme de réglementation indépendant. Ces mesures devraient être associées à la mise en œuvre active de la politique de la concurrence, compte tenu du statut de monopole naturel des aéroports. Pour accroître la capacité aéroportuaire, l'une des options est de permettre au trafic aérien d'utiliser des aéroports régionaux. Ainsi, l'aéroport de Haneda, plus proche de Tokyo que l'aéroport de Narita, pourrait accueillir du trafic international⁴⁸. Peut-être plus important encore, il faut améliorer le mécanisme d'attribution des créneaux dans les grands aéroports pour accroître la capacité effective.

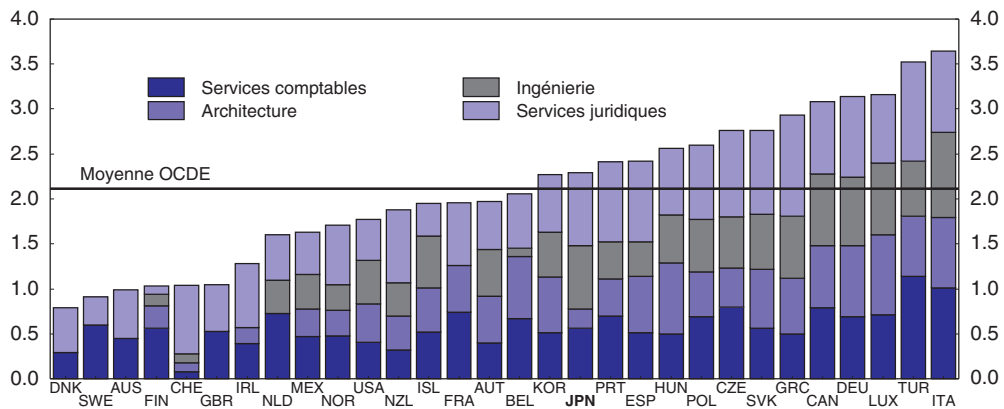

Services aux entreprises

Le secteur des services aux entreprises – qui comprend notamment les activités comptables, juridiques et de conseil, la R-D, le marketing et la publicité – connaît une croissance rapide dans la plupart des pays de l'OCDE, où la sous-traitance se développe et où les services à forte intensité de savoir comme la R-D et la mise au point de logiciels prennent de plus en plus d'importance. Les progrès rapides des technologies de l'information et la libéralisation des échanges et de l'investissement ont accru la concurrence internationale dans le secteur des services aux entreprises, où un accroissement de la productivité peut avoir des retombées positives pour d'autres activités, en permettant aux entreprises de se concentrer sur leur cœur de métier. Au Japon, le secteur des services aux entreprises a crû au rythme de 3 % par an en moyenne entre 1990 et 2003, portant ainsi sa part dans le PIB et dans l'emploi de 12 % à 15 % et de 5 % à 6 % respectivement. Cette évolution reflète une forte croissance de la productivité, de 4 % en moyenne au cours de la période 1996-2001, soit l'un des taux les plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2007a).

Cependant, il est possible d'améliorer encore le cadre réglementaire car au Japon le secteur des services aux entreprises se caractérise depuis longtemps par une faible concurrence en comparaison d'autres branches d'activité. Cette situation résulte de la réglementation multiforme dont il fait l'objet, depuis l'obligation d'appartenir à une association professionnelle jusqu'aux restrictions pesant sur la publicité et les structures commerciales, en passant par la pratique des prix fixes recommandés et l'exercice exclusif de certaines activités (OCDE, 2000). Selon l'indicateur OCDE de restrictivité de la réglementation pour les marchés de produits, les services professionnels au Japon – activités comptables, architecture, ingénierie et services juridiques (soit la majeure partie de la catégorie des services aux entreprises) – se classent légèrement au-dessus de la moyenne OCDE (graphique 5.16). Quant au degré d'ouverture du secteur aux entrées d'IDE, il est plus grand que la moyenne OCDE, mais largement inférieur à celui des pays les mieux notés en 2006⁴⁹. On note toutefois certains progrès, notamment dans le domaine des services juridiques, qui ont été ouverts à l'IDE en 2005, ce qui devrait sensiblement accroître la pression de la concurrence et améliorer la qualité des prestations, dans un pays où le nombre d'avocats est relativement bas⁵⁰. Étant donné l'importance du secteur des services aux entreprises et les améliorations dont il pourrait faire l'objet, les autorités japonaises ont adopté plusieurs stratégies pour le développer, et elles en ont fait l'un des six secteurs prioritaires définis dans le cadre de leur initiative récente en faveur de l'industrie des services (encadré 5.1). Les principales mesures envisagées sont la mise en

Graphique 5.16. **Réglementation des services professionnels**

En 2003

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278184755146>

Source : Conway et al. (2006b).

valeur des ressources humaines grâce à l'introduction de normes de qualification dans chacune des professions concernées, l'amélioration des infrastructures pour faciliter l'externalisation d'activités par le biais des TI et le développement des possibilités d'externalisation dans le secteur public (voir ci-après).

Comme dans d'autres branches d'activité des économies de l'OCDE, on observe une corrélation négative entre le degré de rigueur de la réglementation du marché des produits et la croissance de la productivité dans le secteur des services aux entreprises (OCDE, 2007a). Il faudrait donc que le gouvernement libéralise les services professionnels pour renforcer la concurrence et augmenter la production sur ce marché. Les multiples réglementations qui s'appliquent aux services professionnels ont manifestement pour but d'améliorer la qualité des services et de prévenir les dysfonctionnements du marché imputables aux asymétries d'information et aux coûts de transaction. Cependant, il n'y a guère de raisons de penser que les réglementations auxquelles sont soumis les services aux entreprises dans de nombreux pays se traduisent réellement par un gain de bien-être pour les consommateurs. Au contraire, elles semblent plutôt aller de pair avec des prix plus élevés et moins d'innovation (Nguyen-Hong, 2000, Patterson et al., 2003). C'est pourquoi il y aurait lieu, par exemple, de remplacer la limite fixant chaque année le nombre d'étudiants autorisés à passer l'examen du barreau au Japon – environ 1 500 en 2006⁵¹ – par un critère fondé sur les qualifications requises pour l'exercice de la profession d'avocat. Jusqu'à présent, les tentatives de libéralisation de la réglementation dans le domaine des services aux entreprises se sont heurtées au principe selon lequel, au Japon, les comportements anticoncurrentiels bénéficient d'une exemption dès lors qu'ils découlent de la réglementation (Hoj, 2007). Il faudrait aussi que le marché des services aux entreprises soit plus ouvert à l'IDE, et que l'on puisse y obtenir la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger. Enfin, l'application des principes de l'OCDE pour une réglementation de haute qualité devrait conduire à :

- ne pas accorder de droit d'exclusivité sur un service lorsqu'il existe d'autres moyens de remédier directement au mauvais fonctionnement du marché ;
- ne pas subordonner l'accès à une profession à des critères sans rapport avec les qualifications nécessaires pour exercer celle-ci avec compétence ;

- axer la réglementation sur la nécessité de protéger les petits consommateurs ;
- supprimer les restrictions à la concurrence au sein d'une même profession et encourager la concurrence entre les associations professionnelles ;
- ne pas accorder de compétence exclusive aux associations professionnelles et soumettre leurs décisions à un contrôle indépendant en ce qui concerne les critères d'entrée sur le marché, la reconnaissance mutuelle des qualifications et le périmètre des droits exclusifs.

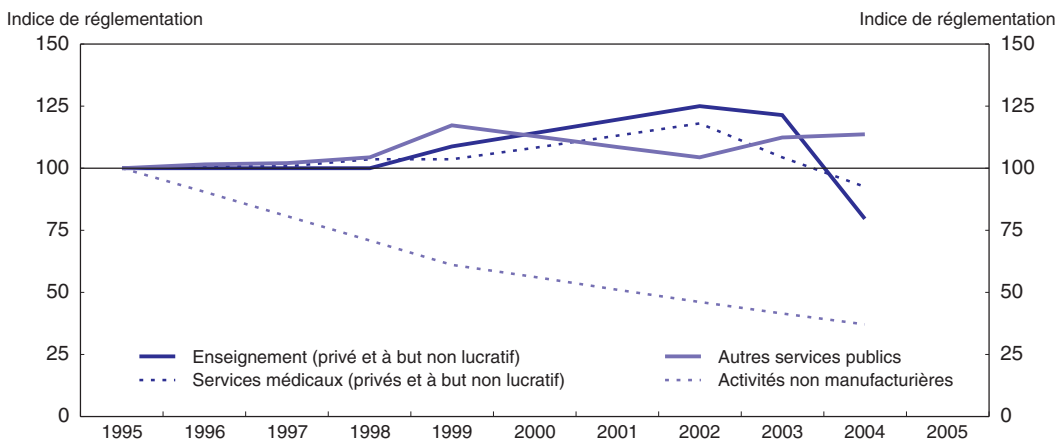
Une autre priorité consiste à établir un système efficace de comptabilisation des actifs intellectuels ou incorporels, particulièrement importants dans les activités de services aux entreprises. Une entreprise qui comptabilise correctement ses actifs incorporels peut accroître sa valorisation sur les marchés financiers et se procurer ainsi plus facilement des capitaux auprès de sources extérieures pour déployer ses activités. C'est un facteur d'efficacité du point de vue de la répartition des ressources et cela permet aussi de faire en sorte que les dépenses consacrées aux TIC se traduisent par des gains de productivité. D'après une étude (Fukao et Miyagawa, 2007), le niveau relativement faible des investissements incorporels au Japon limite l'impact des TIC sur la croissance de la productivité⁵². De plus, l'adoption de normes communes à tous les acteurs améliorerait la transparence et la concurrence sur le marché, favorisant ainsi les économies d'échelle. Enfin, il faudrait que le régime de la propriété intellectuelle trouve un juste équilibre entre les incitations à l'innovation et l'accès à la connaissance.


Services publics

Les services publics, tels que la santé et l'éducation, continuent de s'inscrire dans un contexte non marchand où le mécanisme des prix et la concurrence tiennent peu de place, tandis que l'on s'en remet largement au financement par l'État pour garantir l'équité et imposer des normes nationales minimales. Contrairement à ce que l'on a pu observer dans le secteur non manufacturier, l'effort général de déréglementation n'a guère progressé dans les domaines de la santé et de l'éducation, en dépit d'une certaine amélioration au début des années 2000 (graphique 5.17). Pis même, l'indicateur de la réglementation calculé pour les autres services publics a augmenté depuis 1995. Ces « marchés régis par

Graphique 5.17. Réforme de la réglementation dans les services publics

1995 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278200806563>

Source : Office du Cabinet (2006).

l'État » n'ont pas été capables de répondre de façon satisfaisante à l'évolution des besoins des consommateurs, de sorte qu'ils se caractérisent aujourd'hui par un faible niveau d'efficacité et des services de piètre qualité. Le Conseil de la politique économique et budgétaire a appelé à la « modernisation des marchés régis par l'État, surtout dans les domaines caractérisés par une faible productivité et incapables de répondre aux besoins potentiels des consommateurs »⁵³. Pour surmonter ces problèmes, et limiter dans le même temps les dépenses publiques, les autorités japonaises ont engagé plusieurs initiatives, telles que la création de zones spéciales et la mise en concurrence du secteur public et du secteur privé, de manière à ouvrir le secteur des services publics à la logique du marché.

Les règles qui restreignent l'entrée des entreprises considérées comme des institutions « à but non lucratif » dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont été supprimées dans certaines zones spéciales. Dans le cadre de l'initiative pour les zones spéciales, 22 établissements scolaires privés à but lucratif, dont sept universités, avaient ouvert leurs portes en avril 2007, mais aucune décision n'a encore été prise quant à l'extension possible de cette réforme à l'échelle nationale, notamment en raison de problèmes rencontrés dans l'administration de ces établissements. Quant aux hôpitaux, un seul établissement privé a pu voir le jour jusqu'à présent dans une zone spéciale, en partie à cause des obstacles réglementaires qui subsistent. Ainsi, l'incitation à créer des établissements hospitaliers à but lucratif est limitée par une réglementation qui restreint leurs activités aux thérapeutiques de pointe non prises en charge par le système national d'assurance-maladie, ce qui empêche toute concurrence avec les hôpitaux existants. Avec un seul hôpital à but lucratif en activité, il est difficile d'évaluer la réforme dans la perspective de son éventuelle application à l'échelle nationale. Le succès de l'initiative pour les zones spéciales dans le domaine des services publics dépend de l'élimination des obstacles imposés à l'ouverture d'établissements scolaires et hospitaliers privés à but lucratif, de sorte qu'un nombre suffisant de zones spéciales puissent être créées, mais aussi des avantages liés à l'exploitation de ces établissements.

Autre initiative importante, le projet de mise en concurrence du secteur public et du secteur privé a pour but d'améliorer l'efficacité des services publics en les soumettant à une procédure d'appel d'offres. Une fois par an au moins, le gouvernement décide quels sont les services susceptibles de faire l'objet d'un appel à la concurrence sur le marché. Les entreprises privées peuvent alors soumissionner pour les activités qui les intéressent et le ministère compétent choisit le candidat qui emporte le contrat. Une évaluation des résultats a lieu trois à cinq ans plus tard. La transparence, l'équité et la neutralité du processus sont garanties par un organisme tiers rattaché au gouvernement, la « Commission de surveillance des procédures d'appels d'offres public/privé et privé/privé », composée d'experts du secteur privé. En 2005, huit projets pilotes ont été lancés dans trois domaines – services de placement, assurances sociales et prisons. Lors de l'évaluation de l'initiative qui a eu lieu à la fin de l'exercice 2006, la commission de contrôle a attribué un C (note moyenne) à un ministère, tandis que les 11 autres ont reçu un D en raison de leurs mauvais résultats. L'initiative a été étendue à sept domaines en 2007⁵⁴. La neutralité et l'indépendance de l'organisme de surveillance sont cruciales pour la réussite de cette initiative. Par ailleurs, la procédure de mise en concurrence est obligatoire dans sept domaines pour l'administration centrale, mais elle reste facultative pour les collectivités locales, alors que celles-ci assurent une partie des services publics concernés. Il faudrait donc que les services publics fournis par les collectivités locales fassent l'objet d'une mise en concurrence chaque fois que possible.

Enfin, une autre réforme importante pour l'efficacité des services publics est la privatisation de la Poste japonaise. Attendue de longue date, cette opération a été lancée par le gouvernement en octobre 2007. Avec plus de 300 000 milliards de yens d'actifs (60 % du PIB et environ un cinquième de l'épargne totale des ménages) et 240 000 salariés, la Poste japonaise est la plus grande institution financière du monde (encadré 5.3).

Encadré 5.3. La privatisation de la Poste japonaise et la réforme du secteur financier

En octobre 2007, la Poste japonaise a été divisée en quatre sociétés coiffées par une holding, dont l'État conservera initialement 100 % du capital, ainsi que le prévoyait le plan de 2004.

- La Société des services postaux, devenue **Services postaux du Japon**, assure la distribution du courrier ainsi que les services d'emballage et d'entreposage, et elle entend développer une activité de messagerie express internationale, en concurrence avec des opérateurs privés comme FedEx et UPS.
- La Société de gestion du réseau postal, devenue **Réseau postal du Japon**, propose une large gamme de services, dont la vente de produits d'assurance-vie, d'assurance-dommages et de placements immobiliers, et elle aura également pour mission de gérer le réseau des 24 000 bureaux de poste qui devront être maintenus en place pour desservir notamment la clientèle des zones rurales, ce qui rendra difficiles les opérations de rationalisation et de restructuration.
- La Société d'épargne postale, devenue **Banque postale du Japon** (Yucho Bank) et la Société d'assurance postale, devenue **Société d'assurance postale du Japon** (Kampo Insurance) seront toutes deux des institutions financières privées placées sous la supervision de l'Autorité de contrôle des services financiers (FSA), et devront se limiter au départ aux activités héritées de la Poste japonaise. Elles devront obtenir l'autorisation de la FSA et du ministère de l'Intérieur et des Communications pour pouvoir se lancer dans les nouvelles activités qu'elles envisagent, telles que prêts immobiliers, cartes de crédit et assurance-maladie.

Les deux établissements financiers entreront en Bourse au début des années 2010 et devraient être entièrement privatisés d'ici 2017. La holding sera elle aussi cotée en Bourse et ses parts seront ainsi cédées à des investisseurs privés, mais l'État restera propriétaire d'un tiers au moins de son capital, même après 2017, tandis qu'elle-même détiendra la totalité des parts de Services postaux du Japon et de Réseau postal du Japon. La privatisation devrait être bénéfique à plusieurs égards. *Premièrement*, elle va accroître l'efficacité en améliorant la répartition des ressources. En effet, en 2006, l'épargne postale avait un rendement d'à peine 1.2 % parce qu'elle était investie pour environ 60 % dans des bons du Trésor. La privatisation devrait donc permettre une diversification des actifs au profit de produits financiers ayant un meilleur rendement, notamment les actions, encourageant ainsi un redéploiement des ressources vers des emplois privés plus productifs. *Deuxièmement*, elle va contribuer au développement des institutions financières privées en mettant fin au traitement préférentiel dont bénéficiait la Poste japonaise. Jusque-là, en effet, les produits d'épargne et d'assurance-vie de la Poste bénéficiaient de la garantie de l'État et étaient en outre exemptés des principaux impôts, notamment de l'impôt sur les sociétés, ainsi que de certaines dispositions de la réglementation financière. *Troisièmement*, grâce à des gains d'efficacité, elle mettra à la disposition des consommateurs de meilleurs services à un moindre coût.

Certaines préoccupations se font néanmoins jour, notamment de la part d'acteurs privés inquiets de voir ce nouveau concurrent déployer ses activités en s'appuyant sur le vaste réseau national de la Poste japonaise, alors qu'il bénéficie de certains privilèges consentis par l'État, son seul et unique actionnaire. De fait, la société de services postaux va bénéficier d'un traitement préférentiel en matière de dédouanement et de transport terrestre. Il y a aussi le risque que des activités rentables, par exemple celles de Services postaux du Japon, qui dispose d'un monopole

Encadré 5.3. La privatisation de la Poste japonaise et la réforme du secteur financier (suite)

sur la distribution du courrier, ne servent à subventionner d'autres activités ou entités avant que le processus de privatisation ne soit achevé. Enfin, l'arrivée de la Poste japonaise sur le marché privé du crédit, qui est déjà saturé étant donné la faiblesse de la demande émanant des entreprises, présente un risque d'éviction pour les opérateurs existants.

Pour que la privatisation de la Poste japonaise soit un succès, il est indispensable de créer des conditions propices aux gains d'efficacité et d'appliquer les mêmes règles du jeu à toutes les institutions financières. Il faut pour cela supprimer les dernières préférences de traitement dont bénéficient les sociétés nouvellement créées et les privatiser le plus rapidement possible afin de réduire au minimum les distorsions durant la période de transition. En attendant, l'indépendance et la neutralité de la commission chargée par le gouvernement de superviser le processus de privatisation, qui exprime des avis sur la possibilité d'autoriser les nouvelles sociétés à exercer de nouvelles activités, sont absolument nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts tant que l'État reste le seul propriétaire des quatre sociétés et de la holding qu'il a créées. De même, la situation exige une stricte application de la politique de la concurrence dans tous les domaines concernés.

La privatisation de la Poste japonaise représente une étape positive, mais d'autres mesures s'imposent pour développer les marchés japonais de capitaux, priorité importante en vue d'instaurer une croissance durable dans le contexte d'un marché financier intégré à l'échelle mondiale et d'une population vieillissante. En décembre 2007, la FSA a annoncé un plan visant à consolider les marchés de capitaux en stimulant la concurrence et en améliorant le cadre réglementaire. Les actions concrètes suivantes étaient envisagées pour atteindre ces objectifs :

- Diversifier la gamme des produits financiers négociés en Bourse de façon à inclure différents types de produits dérivés et d'OPCVM indiciaires.
- Construire un système fiscal qui facilite le transfert de ressources de l'épargne à l'investissement.
- Assouplir le régime de cloisonnement des sociétés financières pour maximiser les synergies entre les activités bancaires et d'assurance. À cet effet, il faut lever l'interdiction de nommer des administrateurs de liaison et atténuer les restrictions sur le partage d'informations concernant la clientèle d'entreprises.
- Élargir l'éventail des activités pouvant être exercées par les banques et les compagnies d'assurances.
- Accroître la transparence et la prévisibilité de la réglementation et de la supervision financières par une application généralisée du système des « lettres de non-recours » (voir plus haut).
- Développer les ressources humaines spécialisées dans la finance, le droit et la comptabilité en aidant les établissements supérieurs spécialisés et en encourageant l'entrée d'experts étrangers.

Conclusion

Étant donné sa place dans l'économie, le secteur des services joue un rôle capital pour l'accélération de la croissance économique. Pour le rendre plus productif, il est indispensable d'y renforcer la concurrence et d'ouvrir davantage l'économie au commerce international et aux flux d'IDE. Des recommandations précises sont formulées à cet égard dans l'encadré 5.4. Si l'amélioration de la productivité dans le secteur des services a des effets bénéfiques pour les consommateurs et pour la performance économique en général, les changements structurels qu'elle suppose entraîneront aussi des coûts d'ajustement. Il ne faudrait pas cependant que ces coûts dispensent de mener à bien les réformes qui permettront de créer des marchés de services à la fois plus ouverts et plus compétitifs.

Encadré 5.4. Résumé des recommandations

Renforcer le cadre de la concurrence en général

- Appliquer une politique de la concurrence plus agressive dans le secteur des services, en lui faisant jouer un rôle plus important par rapport aux objectifs sectoriels des ministères de tutelle.
- Accroître la transparence et la prévisibilité de l'administration publique, notamment en améliorant l'efficacité des « procédures de commentaire public », des « lettres de non-recours » et des « analyses de l'impact des réglementations ».
- Tirer parti plus activement du droit de la concurrence pour empêcher les activités anti-concurrentielles des associations professionnelles.
- Renforcer encore les sanctions commerciales, comme les pénalités et amendes pour infraction à la loi antimonopoles, afin qu'elles aient un effet dissuasif suffisant.
- Réduire le nombre d'exemptions explicites à la loi antimonopoles, tout en mettant fin expressément au traitement préférentiel en faveur des PME, sauf s'il est nécessaire pour remédier à des dysfonctionnements avérés du marché.
- Assurer la neutralité et l'indépendance de la procédure d'audience contradictoire de la Commission de la concurrence, tout en continuant d'accroître les capacités de la Commission en termes de ressources humaines et financières.
- Renforcer la concurrence internationale en favorisant l'investissement direct de l'étranger, au moyen de l'élimination des restrictions à l'IDE et des réglementations des marchés de produits qui découragent les entrées d'investissement.
- Faciliter les échanges de services en réduisant les obstacles commerciaux.

Accélérer la réforme de la réglementation

- Accélérer le rythme de la réforme de la réglementation dans le secteur des services, notamment dans les activités utilisant des TIC.
- Améliorer le système de zones spéciales en lui affectant comme objectif prioritaire la réforme de la réglementation à l'échelle nationale, en supprimant les obstacles à la mise en œuvre efficace des mesures de réforme dans les zones et en assurant une évaluation juste et indépendante des mesures propres à accélérer l'adoption de réformes au niveau national.
- Axer les plans de développement des pouvoirs publics pour le secteur des services sur des politiques permettant de renforcer la concurrence, tout en évitant les mesures préférentielles, en particulier à l'égard des PME, qui risquent de se traduire par des distorsions.
- Mieux coordonner les plans de l'État en faveur du secteur des services de façon à utiliser efficacement les ressources.
- Supprimer les obstacles à l'investissement dans les TIC et les actifs intangibles, notamment les services.

Supprimer les restrictions dans les principales branches des services

Commerce de détail

- Poursuivre la déréglementation, en partie en encourageant la transparence et la prévisibilité de la loi sur l'implantation des grandes surfaces.
- Faire en sorte que d'autres législations, comme la loi d'urbanisme, ne soient pas utilisées comme obstacles à l'entrée des grandes surfaces.

Encadré 5.4. **Résumé des recommandations** (suite)**Secteur de l'énergie**

- Établir des organismes de régulation indépendants et uniques pour encourager la concurrence dans les secteurs de l'électricité et du gaz.
- Élargir encore le pourcentage des consommateurs autorisés à choisir librement leurs fournisseurs de gaz et d'électricité.
- Dans le secteur de l'électricité, renforcer les pressions de la concurrence en développant la capacité d'interconnexion, en facilitant les échanges d'électricité et en supprimant les obstacles aux opérations des nouveaux entrants.
- Poursuivre activement le dégroupage des entreprises en place verticalement intégrées au moyen d'opérations formelles de séparation, tout en assurant la neutralité et l'indépendance du Conseil japonais du réseau d'électricité.
- Dans le secteur du gaz, renforcer les pressions de la concurrence en augmentant la capacité du réseau et en supprimant les obstacles restants aux opérations des nouvelles entités.

Transports

- Pour ce qui est des ports, renforcer les pressions de la concurrence en améliorant le processus de « consultation préalable » et en assouplissant les barrières à l'entrée, notamment les règles concernant le niveau minimum d'emploi.
- Dans le secteur du transport aérien, développer la capacité des aéroports, notamment dans la région de Tokyo, et améliorer leur efficacité grâce à la privatisation.
- Faire jouer les mécanismes de marché dans l'allocation des créneaux d'atterrissage de façon à utiliser pleinement les capacités et à réduire les barrières à l'entrée.
- Permettre aux compagnies aériennes de vendre directement des billets à des tarifs compétitifs.

Services aux entreprises

- Déréglementer davantage les services professionnels tout en évitant les effets négatifs des organes d'autoréglementation sur la concurrence.
- Encourager la concurrence internationale par des entrées accrues d'IDE et une expansion des échanges, tout en élargissant la portée de la reconnaissance mutuelle des certificats acquis à l'étranger.

Services publics

- Utiliser activement le système de zones spéciales dans des domaines comme l'éducation et les soins de santé.
- Recourir davantage aux procédures de mise à l'épreuve du marché et faire en sorte qu'il en résulte l'externalisation d'activités pour lesquelles le secteur privé est plus efficace.

Notes

1. La part de l'emploi dans le secteur des services est passée de 60 % en 1993 à 70 % en 2003. Pour ce qui est de sa part dans le PIB (70 %), le Japon reste à la traîne par rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni, où les services représentaient 76 % du PIB en 2005.
2. La part des intrants du secteur des services dans le secteur manufacturier est passée de 20 % en 1980 à 30 % en 2004 (METI, 2007).
3. Dans l'Union européenne (15 membres en 1999), la croissance de la productivité se situait à 2.7 % pour le secteur manufacturier contre 0.9 % pour les services, alors qu'au Royaume-Uni elle était de

2.9 % et de 1.7 %, respectivement. En revanche, on observe un écart relativement important aux États-Unis : 6.0 % pour le secteur manufacturier et 1.4 % pour les services.

4. L'analyse de la modification des parts, indiquée dans le graphique 5.1, décompose les variations globales de la productivité du travail entre les éléments suivants : l'effet interne au secteur, l'effet dû aux modifications des parts et l'effet entre périodes. L'effet interne au secteur mesure l'incidence sur la croissance de la productivité économique totale de la croissance de la productivité dans chaque secteur, en supposant que les parts de main-d'œuvre restent inchangées. L'effet des variations mesure l'incidence sur la productivité totale de l'économie des modifications du niveau de la main-d'œuvre entre les secteurs, en supposant que le niveau de la productivité dans chaque secteur reste inchangé. L'effet entre périodes mesure la variation de la part de la main-d'œuvre et de la productivité dans chaque secteur et rend compte de l'impact du redéploiement de main-d'œuvre entre secteurs ayant des taux de croissance de la productivité différents.
5. Les indicateurs de l'intégration verticale visent essentiellement à déterminer si les activités concurrentielles, comme la production d'électricité, sont séparées des activités des monopoles naturels.
6. Le Japon est aussi mal placé dans le domaine de l'entrepreneuriat et de la création de nouvelles entreprises, d'après un indicateur calculé par International Management Development (IMD).
7. Cette estimation est fondée sur un modèle qui fait de l'augmentation de la croissance de la productivité une fonction de l'écart avec le pays de tête (Conway, *et al.*, 2006b).
8. La réunion ministérielle de l'OCDE de 2005 (OCDE, 2005a) a aussi souligné l'importance de l'amélioration de l'éducation et de la formation et du renforcement des politiques d'innovation (voir *Étude économique du Japon de 2006*, OCDE) pour le développement du secteur des services.
9. L'indice est calculé en fonction de la rigueur de la réglementation et de sa classification administrative. Par exemple, une interdiction générale reçoit un poids de 10 000, contre 10 pour une exigence de notification. On compte quatre classifications administratives, allant de la loi (pondération de 4) à l'avis public (pondération de 1). La série pour l'ensemble des secteurs d'activité indiqués dans le graphique 5.5 correspond à une somme pondérée des indices manufacturier et non manufacturier, sur la base de la valeur ajoutée.
10. Dans les réglementations administratives entrent la communication d'informations, les procédures d'application et les formalités à accomplir par les nouvelles entreprises aux termes des règles sectorielles et macroéconomiques.
11. Dans le système actuel, la Commission peut imposer des mesures administratives, comme une ordonnance de ne pas faire ou une ordonnance de paiement d'une surtaxe, et appliquer des sanctions pénales en cas de violations graves.
12. Le taux de la surtaxe peut être porté à 15 % pour les violations répétées ou ramené à 8 % pour les entreprises qui mettent fin aux violations un mois après le début d'une enquête.
13. Le nombre réduit d'actions judiciaires s'explique par le fait qu'avant la notification légale, les entreprises en instance de fusion procèdent à des consultations préalables avec la Commission de la concurrence. Ainsi, en 2005 il y a eu deux cas de consultations préalables au cours desquelles la Commission a souligné que la fusion envisagée serait préjudiciable à la concurrence, de sorte que les projets de fusion ont été retirés.
14. Voir Commission japonaise de la concurrence (2004). L'étude a pris en compte les affaires intéressant des ententes traitées par la Commission entre 1992 et 2003 et les affaires intéressant des soumissions truquées traitées entre 1996 et 2003.
15. Dans la plupart des pays de l'OCDE, dont le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Suède, l'Autriche et l'Espagne, les sanctions financières peuvent représenter jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires total de l'entreprise, et pas seulement dans le secteur concerné; de plus, il n'y a pas de limite de temps pour l'application des sanctions, sauf au Royaume-Uni. L'amende peut représenter deux fois le gain aux États-Unis, et trois fois le gain en Nouvelle-Zélande.
16. Entre 1990 et 2004, il n'y a eu que sept affaires pénales. Si six d'entre elles ont conduit à des amendes, les peines de prison ont toujours été suspendues. Personne n'est donc jamais allé en prison au Japon pour avoir violé la loi antimonopoles (OCDE, 2004b).
17. Ces pratiques ont représenté 17.3 % des violations de la loi antimonopoles, qui ont donné lieu à des mesures légales entre 2000 et 2006, les soumissions truquées se plaçant au premier rang, avec un pourcentage de 69.2 %.

18. Le « monopole privé ayant un effet d'exclusion » est une tentative d'exclure les concurrents du marché, individuellement ou en collaboration avec d'autres entreprises, en établissant des prix beaucoup trop faibles et discriminatoires ou en s'assurant le monopole du marché, de façon à empêcher les opérations des nouveaux entrants.
19. Le taux de surtaxe pour les PME est de 4 % dans le secteur manufacturier, de 1.2 % dans le secteur de détail et de 1 % dans le commerce de gros, contre 10 %, 3 % et 2 % respectivement, pour les grandes entreprises. Le gouvernement justifie ces taux plus faibles par le fait que les marges sont généralement moindres pour les PME.
20. Au niveau national, on dénombre environ 3 100 associations commerciales, contre environ 2 100 aux États-Unis (*Étude économique du Japon*, OCDE, 2004).
21. La plupart des audiences sont confiées à un magistrat instructeur du Secrétariat général. Le nombre de magistrats instructeurs est passé de 5 à 7 en 2006, quatre d'entre eux étant des avocats. En décembre 2005, la Commission de la concurrence avait 138 procédures en cours qui concernaient des allégations de violation de la loi antimonopoles (29), des ordonnances de paiement de surtaxes (103) et des allégations de violation de la loi sur les primes et les représentations (6).
22. Le faible chiffre pour le Japon est en partie dû à la grande taille de l'économie japonaise, compte tenu de la relation inverse entre la pénétration des importations et la taille d'une économie. Néanmoins, le chiffre de la pénétration des importations au Japon est exceptionnellement faible, même compte tenu de la taille de l'économie.
23. La productivité plus élevée des filiales étrangères peut tenir au fait qu'elles tendent à se concentrer dans des lignes d'activité où la productivité est généralement plus forte. Cependant, l'IDE dans les services au Japon est également réparti dans l'ensemble du secteur. À la fin de 2001, la finance et l'assurance représentaient 20 % des 13 200 milliards de yens d'IDE accumulés dans le secteur des services, suivies par le commerce de détail et le commerce de gros (15 %), les services aux entreprises (11 %) et les communications (9 %). La répartition égale entre les secteurs donne à penser que la productivité moyenne plus élevée des filiales étrangères ne peut être attribuée à un phénomène de concentration.
24. Face à la fréquence des pratiques commerciales déloyales dans le secteur de détail, la Commission de la concurrence a publié en 2005 « Designation of Specific Unfair Trade Practices by Large-Scale Retailers Relating to Trade with Suppliers ». Ce texte interdit aux gros détaillants de rendre les biens sans justification, d'imposer indûment des réductions de prix *ex post*, d'imposer un surcroît de travail aux employés des fournisseurs et d'exiger de ces derniers qu'ils assurent des avantages économiques.
25. La loi s'appliquait à deux types de magasins. Le premier type concernait les magasins de plus de 3 000 m² (6 000 m² dans les grandes villes), qui devaient présenter une demande au ministère du Commerce international et de l'Industrie. Le deuxième concernait les magasins entre 500 m² et 3 000 m², qui relevaient des administrations locales.
26. Ces questions concernent l'encombrement du trafic et la nécessité d'offrir suffisamment de places de stationnement. Elles ont représenté les deux tiers des commentaires des administrations locales, suivies par le bruit et la gestion des déchets.
27. Dans la « présentation des vues » des administrations locales, figuraient des conditions vagues comme : i) « celui qui ouvre le magasin doit prouver que le parc de stationnement peut recevoir les automobiles des clients et doit prendre des mesures supplémentaires s'il ne peut pas fournir cette preuve; et ii) étant donné que certaines places de stationnement sont loin du magasin, on peut s'attendre à un encombrement du trafic et à des accidents. En conséquence, celui qui ouvre le magasin doit prendre en compte l'emplacement de ces places de stationnement pour éviter ces problèmes ».
28. Les compagnies générales d'électricité (CGE) établissent les tarifs ainsi que les termes et conditions de l'approvisionnement pour les consommateurs captifs, bien que toute augmentation des tarifs soit assujettie à une autorisation du METI et que les réductions de prix n'exigent qu'une notification.
29. Avec le système de superposition des tarifs (« pancaking »), les fournisseurs d'énergie devaient verser des redevances à tous les propriétaires du réseau, de la centrale jusqu'au consommateur final.
30. Le renforcement de la concurrence a aussi réduit les différences de tarifs entre les CGE. La différence maximum a été ramenée de 3.55 yens/kW à 1.41 yen/kW entre l'exercice 1994 et l'exercice 2005.

31. Les centrales nucléaires au Japon sont généralement situées dans des zones éloignées en raison de l'opposition publique manifestée à leur construction près des zones urbaines, eu égard aux risques d'accidents nucléaires, ce qui augmente les coûts de transport (Beder, 2005).
32. Certains clients évitent les nouvelles entités car ils craignent qu'elles ne soient pas en mesure d'assurer une offre fiable, ne disposant pas des capacités voulues pour faire face aux situations d'urgence.
33. L'indicateur OCDE de l'intégration verticale pour le secteur de l'électricité était de 6.0 en 2003, soit la valeur maximum, par rapport à une moyenne OCDE de 2.0.
34. Les nouveaux arrivés doivent maintenir l'écart entre la demande et l'offre à l'intérieur d'une marge de 3 % pour toute période de 30 minutes afin d'assurer la fiabilité des approvisionnements. Toute pénurie de l'offre de ces fournisseurs est généralement comblée par les grandes compagnies en place, à un tarif plus élevé.
35. Cela devrait couvrir l'expansion de la capacité des convertisseurs de fréquence nécessaire à l'échange d'électricité entre les différentes zones. Les IEG desservant la partie septentrionale du Japon fournissent en effet l'électricité à une fréquence de 50 Hz, alors que dans l'ouest du Japon, on utilise 60 Hz.
36. Afin de promouvoir la concurrence sur le marché de l'électricité, le METI et la Commission de la concurrence ont publié « Guidelines for Proper Electric Power Trade » en 1999. En outre, la Commission de la concurrence a publié « Issues concerning the Electricity market and Competition Policy » en juin 2006.
37. Le classement général du Japon dans le secteur gazier reflète une bonne performance (notes relativement basses) en ce qui concerne la propriété publique et la structure du marché. Cependant, les notes des sous-catégories intégration verticale et barrières à l'entrée (6.0 et 4.3, respectivement) sont bien supérieures aux moyennes OCDE (3.5 et 2.4, respectivement).
38. Jusqu'ici, le gouvernement a désigné six ports dans trois zones comme étant des centres portuaires : Osaka et Kobe dans la région de Hanshin, Tokyo et Yokohama dans la zone de Keihin et Nagoya et Yokkaichi dans la région d'Isewan. Les aides publiques consistent notamment en des prêts sans intérêt à des entreprises du secteur privé pour la construction ou l'amélioration des infrastructures. Si l'investissement public total dans les ports est resté stable aux alentours de 135 milliards de yens depuis l'exercice 2004, le pourcentage alloué aux super plateformes portuaires est passé de 27% à 59% au cours de l'exercice 2007.
39. Le système de consultation préalable impliquant l'Association japonaise des transports portuaires manque de transparence et donne de fait à l'Association et à ses membres le pouvoir d'empêcher les compagnies maritimes de rechercher les offres les plus compétitives pour les services portuaires (European Business Council in Japan, 2006). L'Union européenne a aussi demandé au Japon de revoir le rôle de l'Association dans la promotion de la concurrence dans les activités de transports portuaires au Japon (Union européenne, 2006).
40. Pour ce qui est du volume des conteneurs gérés, Tokyo est passé du 16^e rang dans le monde en 1994 au 22^e rang en 2004, alors que Kobe est tombé du 6^e rang et au 36^e et Yokohama du 10^e au 27^e rang (Annuaire international de la conteneurisation, 2004). En outre, le taux de transbordement, indicateur essentiel de la compétitivité internationale des ports, est tombé de 20 % à 12 % pour Yokohama entre 1990 et 2006, contre une augmentation de 6 à 43 % pour Busan au cours de la même période (Jung, 2007).
41. Une étude de l'Organisation mondiale du commerce (2004) sur l'expérience des pays sud-américains dans la libéralisation et la privatisation des services portuaires montre que la déréglementation et la participation du secteur privé, y compris le capital étranger, ont conduit à une plus grande productivité et à une diminution des coûts de manutention de la cargaison. Elle a aussi constaté que la cohérence entre les mesures de libéralisation et de privatisation et les autres politiques économiques est essentielle, tout comme la concurrence entre les ports, l'investissement dans l'infrastructure et la flexibilité des marchés du travail.
42. Avant la réduction de 2005, la taxe d'atterrissage était de 948 000 yens par aéronef (sur la base d'un Boeing 747-400) à l'aéroport de Narita et de 825 000 yens à l'aéroport de Kansai. En revanche, les redevances d'atterrissage n'étaient que de 180 000 yens à Singapour, 283 000 yens à Incheon et 377 000 yens à Hong-Kong (Chine). En 2002, l'IATA a demandé à Narita de réduire sa taxe d'atterrissage. La réduction de 20 % intervenue en 2005 laisse encore les taxes d'atterrissage au Japon bien au-dessus de celle des autres grands aéroports d'Asie.
43. Les créneaux aéroportuaires sont les horaires d'atterrissage ou de décollage disponibles pour assurer le mouvement d'un aéronef à une heure ou une date spécifique. D'après les autorités

- japonaises, les plafonds horaires et journaliers applicables au nombre de créneaux visent à réduire la pollution sonore des zones environnantes et à assurer la sécurité.
44. En outre, cela conduit à une utilisation inefficace des créneaux, en raison d'une surenchère, de la rétrocession tardive des créneaux et de la conservation d'un créneau avec le plus petit aéronef possible afin de préserver les droits pour l'avenir (NERA, 2004).
 45. La libéralisation du secteur japonais des transports aériens est accélérée par la stratégie « Ciel ouvert en Asie », qui a été intégrée dans la *Réforme économique et budgétaire 2007* et dans « l'Initiative Porte de l'Asie ».
 46. Il s'agit des tarifs excursion avec règlement immédiat (IPEX) tels que définis par l'IATA.
 47. En outre, les tarifs pleins de l'IATA en classe économique (Y2) sont considérés comme le niveau minimum pouvant être fixé pour les tarifs en classe affaires afin d'assurer la cohérence entre le niveau des services et celui des tarifs.
 48. L'aéroport de Haneda a accueilli peu de trafic international depuis 1978, lorsque les vols internationaux ont été repris par l'aéroport de Narita, sur la base d'un accord entre l'administration centrale et les préfectures. En outre, l'utilisation partagée de la Yokota Air Force Base pour des vols nationaux commerciaux et des vols militaires libérerait des créneaux à Haneda pour des vols internationaux.
 49. L'indice de restrictivité calculé par l'OCDE pour l'IDE dans les services professionnels était de 0.063 au Japon, contre 0.017 au Royaume-Uni, 0.038 aux États-Unis et 0.152 en moyenne dans la zone OCDE. Les scores vont de 0 à 1, le 0 correspondant à la réglementation la moins restrictive (OCDE, 2006).
 50. On comptait 17 avocats pour 100 000 habitants au Japon en 2005, contre 154 en Allemagne (2004), 195 au Royaume-Uni (2004) et 352 aux États-Unis (2002) (Lee et al., 2007).
 51. L'objectif annuel a régulièrement augmenté : il est passé de 500 en 1990 à 1 000 en 2000, et il devrait être porté à 3 000 d'ici 2010 après la création des écoles de droit.
 52. La part des investissements incorporels dans le PIB était estimée à 7.8 % au Japon (1995-2002), contre 10.9 % au Royaume-Uni (2004) et 11.7 % aux États-Unis (1998-2000).
 53. Voir la déclaration du Conseil de politique économique et budgétaire intitulée « Program for Enhancing Growth Potential » (avril 2007). Ainsi qu'on peut le lire dans le rapport rédigé par les membres du Conseil issus du secteur privé : « il y a des cas inévitables où le secteur public est appelé à jouer un rôle (santé et éducation), d'où le maintien de la réglementation. Cependant, ces exceptions ne sauraient justifier une situation où le choix des consommateurs est limité, où l'insuffisance de l'offre impose des files d'attente pour l'accès aux services, et où les prix sont élevés ».
 54. À savoir : 1) études statistiques; 2) enregistrement des transactions immobilières et des sociétés; 3) organismes d'assurance sociale; 4) services de placement; 5) organisations administratives indépendantes; 6) gestion publique locale; et 7) perception des cotisations aux régimes publics, notamment au système national d'assurance-maladie.

Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (2003), *Energy Policies of IEA Countries: Japan 2003 Review*, AIE, Paris.
- Agence des ressources naturelles et de l'énergie (2006), « Report by the Subcommittee to Evaluate System Reforms », Tokyo.
- Aoki, M., A. Garber et P. Romer (2000), « Why the Japanese Economy is not growing: Micro Barriers to Productivity Growth », McKinsey Global Institute, Washington DC.
- Banque mondiale (2007), « *Doing Business 2008* », Washington DC.
- Beder, S. (2005), « Power Play: The Fight to Control the World's Electricity », Tokyo.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 4.
- Bureau du port métropolitain de Tokyo (1999), *7th plan directeur du port de Tokyo*, Tokyo (en japonais).
- Chambre de commerce du Canada au Japon (2005), « Position Paper on Trade Issues in Selected Sectors of the Japanese Market », Tokyo.

- Commission japonaise de la concurrence (2004), « Position de la Commission sur le projet de loi de 2005 portant amendement de la loi antimonopoles », Tokyo (en japonais).
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 419, OCDE, Paris.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006a), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 530, OCDE, Paris.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006b), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 509, OCDE, Paris.
- Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation (2007), « Le programme triennal de réforme de la réglementation », Tokyo (en japonais).
- European Business Council in Japan (2006), « New Leadership – Renewed Reform: The EBC report on the Japanese Business Environment 2006 », Tokyo.
- Fink, C., A. Mattoo et I. Neaugu (2002), « Trade in International Maritime Services: How Much does Policy Matter? » *World Bank Economic Review* 16(1).
- Francois, J., B. Hoekman et J. Woerz (2007), « Does Gravity Apply to Intangibles? Measuring Openness in Services », document non publié, août.
- Flath, D. (2002), « The Japanese Distribution Sector in Economic Perspective: The Large Store Law and Retail Density », Columbia University, Center on Japanese Economy and Business, Working Paper Series, New York.
- FMI (2006), *Global Financial Stability Report*, Washington DC.
- Forsyth, P. (2001), « Airport Price Regulation: Rationales, Issues and Directions for Reform », document soumis dans le cadre d'une enquête de la Productivity Commission.
- Fukao, K. et T. Miyagawa (2007), « Productivity in Japan, the US, and the Major EU Economies: Is Japan Falling Behind? », RIETI Discussion Paper n° 07-E-046, Tokyo.
- Golub, S. et T. Koyama (2006), « OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to More Economies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 525, OCDE, Paris.
- Gönenç, R., M. Maher et G. Nicoletti (2001), « Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation: leçons à tirer et problématique actuelle », *Revue économique de l'OCDE* n° 32, 2000/I, Paris.
- Hoj, J. (2007), « Competition Law and Policy Indicators for the OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 568, OCDE, Paris.
- Hoj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 575, OCDE, Paris.
- Informa UK Limited (2004), *Containerization International Yearbook 2004*, Royaume-Uni.
- Jung, Bongmin (2007), « L'avantage comparatif des grands ports coréens », Institut coréen de recherche maritime, magazine mensuel « Activités maritimes et pêche », vol. 273, Séoul (en coréen).
- Keidanren (2000), « Position Paper Concerning Tourism in Japan in the Twenty-first Century », Tokyo.
- Kim, Hakso et al., (2000), « Financer la création de nouveaux ports et encourager l'investissement privé », étude de l'Institut coréen de recherche maritime, Séoul (en coréen).
- Kox, H. et H. Nordas (2007), « Service Trade and Domestic Regulation », Documents de travail sur la politique commerciale, n° 49, OCDE, Paris.
- Laboratoire de recherche sur les transports (2005), *Review of Airport Charges 2005*.
- Lee, Byunghee, Byungik Cho et Youngmin Kim, (2007), « Analyse des barrières à l'entrée dans l'industrie des services », étude de la Banque de Corée, Séoul (en coréen).
- McGuckin, R.H., M. Spiegelman et B. Van Ark (2005), « The Retail Revolution: Can Europe Match US Productivity Performance? » *Perspective on a Global Economy*, Conference Board.
- Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (1979-2004), *Census of Commerce*, Tokyo.
- Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (2007), « Toward Innovation and Productivity Improvement in Service Industries », avril, Tokyo.

- National Economic Research Associates (NERA) (2004), *Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes*, rapport pour la Commission européenne, Londres.
- Newbery, D. (2002a), « Regulating Unbundled Network Utilities », *Economic and Social Review*, vol. 33, n° 1.
- Newbery, D. (2002b), « Regulatory Challenges to European Electricity Liberalisation », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 9.
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Nicoletti G. (2001), « Regulation in Services: OECD Patterns and Economic Implications », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 287, OCDE, Paris.
- Nicoletti G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 347, OCDE, Paris.
- Nicoletti G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 460, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *Competition in Professional Services*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Les Services et la croissance économique : Emploi, productivité et innovation*, rapport soumis lors d'une réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel de 2005, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Annual Report on Competition Policy Developments in Japan*, Comité de la concurrence, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Compendium de l'OCDE sur les indicateurs de productivité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Mondialisation et ajustement structurel : synthèse de l'étude sur la mondialisation et l'innovation dans le secteur des services aux entreprises*, OCDE Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- Office du Cabinet (2006), « Réforme de la réglementation : progrès récents et impact sur la productivité », Rapport d'évaluation sur la réforme structurelle n° 6, Tokyo (en japonais).
- Office du Cabinet (2007), « Impact économique de la réforme de la réglementation », Tokyo (en japonais).
- OMC (2004), *Rapport sur le commerce mondial 2004*, Genève.
- Ono, H. (2000), « Restructuring Strategy of Japan's Service Sector in the Twenty-First Century », in S. Masuyama, D. Van den Brink et CS Yue (dir. publ.), *Industrial Restructuring in East Asia, Towards the 21st Century*, Singapour, ISASS.
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2003), « Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States », Institute for Advanced Studies, Vienne.
- Pollitt, M. (2007), « The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks », CWPE 0737 et EPRG 0714, Cambridge University.
- Union européenne (2006), « EU Proposals for Regulatory Reform in Japan ».

Chapitre 6

Réformer le marché du travail pour faire face à un dualisme grandissant et au vieillissement démographique

Les travailleurs non réguliers représentent désormais un tiers de l'ensemble des salariés. Or, s'il permet aux entreprises de gagner en flexibilité et de réduire leurs coûts, l'emploi non régulier suscite aussi des préoccupations sur le plan de l'efficacité et de l'équité. Une approche globale, avec un assouplissement de la forte protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers et une extension de la couverture sociale des travailleurs non réguliers, aiderait à mettre fin au dualisme du marché du travail. Les travailleurs non réguliers ayant un accès plus limité que les autres à la formation en entreprise, il faut aussi développer la formation hors poste pour améliorer leurs perspectives d'emploi et renforcer ainsi le potentiel de croissance du Japon. Inverser la tendance à la hausse de l'emploi non régulier pourrait encourager une plus forte participation des femmes à la vie active, ce qui est essentiel dans un pays où le vieillissement démographique a déjà pour effet de réduire la population d'âge actif de près de 1 % chaque année. De même, le développement des services de garde d'enfants et un plus grand souci de l'équilibre entre travail et vie familiale contribueraient à stimuler l'activité féminine, tout en relevant le taux de natalité exceptionnellement bas du Japon.

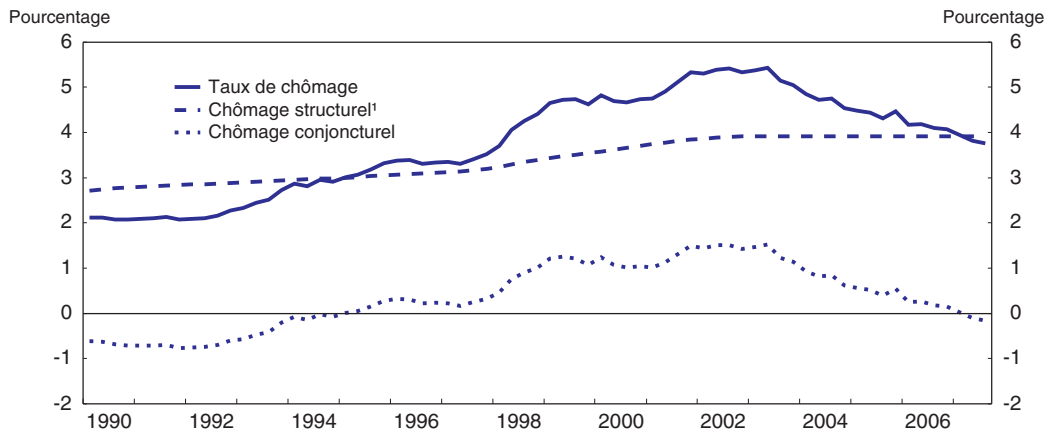
Le dualisme grandissant du marché du travail au Japon est étroitement lié au déséquilibre de la reprise économique, dont il constitue à la fois une cause et une conséquence. La montée en puissance du travail non régulier faiblement rémunéré exerce une pression à la baisse sur les salaires et sur la part du travail dans le revenu des facteurs, ce qui limite à la fois le revenu des ménages et la consommation privée, malgré les profits records enregistrés par les entreprises. D'un autre côté, les entreprises, en particulier les PME des secteurs non manufacturiers, embauchent des travailleurs non réguliers pour compenser la hausse de leurs coûts alors qu'il leur est difficile de répercuter cette hausse sur les prix compte tenu de la faiblesse de la demande intérieure. De plus, le dualisme accru du marché du travail soulève des problèmes d'équité dans la mesure où une large fraction de la population, nettement moins payée et largement exclue du système de protection sociale, supporte tout le poids des variations cycliques de l'emploi. Il agit aussi comme un frein sur la croissance, car les travailleurs non réguliers ne reçoivent pas autant de formation et n'accumulent donc pas autant de capital humain que les travailleurs réguliers. Étant donné le rôle important de la formation en cours d'emploi au Japon, la part croissante de la population active qui n'a guère la possibilité d'en bénéficier et la forte progression du chômage de longue durée créent un besoin de formation professionnelle en dehors de l'entreprise. De surcroît, ces dernières années, la progression des salaires a été limitée par des facteurs démographiques, notamment le départ en retraite de la génération du baby-boom née juste après la Deuxième Guerre mondiale. Le vieillissement de la population japonaise réduit la population d'âge actif et alourdit la charge financière qui pèse sur les travailleurs. Les mesures visant à accroître les taux d'activité – en particulier chez les femmes – et l'immigration sont un bon moyen d'atténuer l'impact des évolutions démographiques. Dans le cas des femmes, cependant, les incitations à l'activité doivent aussi tenir compte du faible taux de fécondité du Japon.


Ce chapitre commence par analyser le dualisme croissant qui caractérise le marché du travail, avant de se pencher sur la question de la formation professionnelle et du rôle que le secteur public devrait jouer dans ce domaine. Une troisième partie examine l'impact du vieillissement et les mesures destinées à freiner le déclin de la population active. Les recommandations formulées à l'intention des pouvoirs publics sont récapitulées dans l'encadré 6.1.

Salaires en baisse et dualisme du marché du travail

Le marché du travail du Japon a connu une nette amélioration au cours de la présente reprise. Bien que l'emploi total ait diminué de 3.5 % entre 1997 et 2002, au début de l'expansion actuelle, en 2002, une majorité d'entreprises déclaraient se trouver encore en situation de sureffectif et on ne comptait qu'une offre d'emploi pour deux demandeurs. Le taux de chômage a atteint le niveau record de 5.5 % en 2002 et 2003, soit 1½ point de plus que son niveau d'équilibre (NAIRU) estimé par l'OCDE (graphique 6.1). Au cours de la phase actuelle de redressement, en revanche, l'emploi a progressé au total de 1 % malgré le déclin de la population d'âge actif, ramenant ainsi le chômage sous son taux d'équilibre de 3.9 %.

Graphique 6.1. Le chômage au Japon



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278411072857>

1. Estimation OCDE du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU).

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 82, OCDE, Paris.

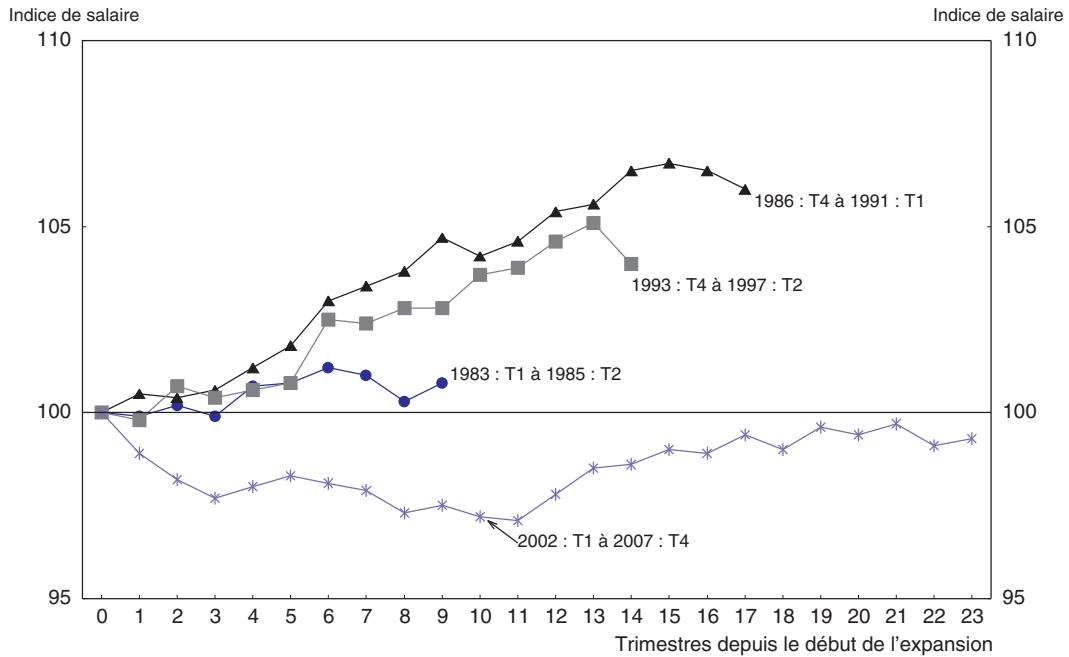
Les tensions sur le marché du travail reflètent aussi l'amélioration du ratio offres/demandes d'emploi, qui est resté supérieur à l'unité (sur une base annuelle moyenne) en 2006 et en 2007.


Malgré l'amélioration de la situation du marché du travail ces dernières années, les salaires ont baissé de 1 % en valeur réelle depuis le début de l'expansion actuelle, la plus longue qu'ait connue le Japon depuis la fin de la guerre (graphique 6.2). La croissance des salaires durant cette expansion est devenue positive en 2005, mais elle s'est de nouveau orientée à la baisse au second semestre 2007. Par comparaison, les salaires réels avaient sensiblement augmenté lors des phases d'expansion précédentes, progressant notamment de 6 % au cours de la reprise de 1986. La tendance à la baisse des salaires ne peut s'expliquer par la faible rentabilité des entreprises, puisque les bénéfices par salarié ont augmenté de plus de 80 % – soit nettement plus que lors des reprises précédentes – et elle ne résulte pas non plus d'une érosion des gains de productivité, en hausse de 1,8 % par an depuis 2002 (graphique 6.3). Elle a pour conséquence que le poids relatif du travail dans le revenu des facteurs a sensiblement diminué, passant d'un maximum de 73 % en 1999 à moins de 65 % en 2007 (partie B). Il existe toutefois une différence marquée entre les secteurs : la part du facteur travail a rebondi dans le secteur non manufacturier, où les profits et la productivité ont peu augmenté, alors qu'elle est tombée à son niveau le plus bas dans le secteur manufacturier.

Paradoxalement, la baisse des salaires réels depuis le début de l'expansion actuelle est allée de pair avec une hausse de 14 % des heures supplémentaires entre 2002 et 2007 (graphique 6.4), due à l'accroissement de la production dans le secteur manufacturier. En fait, la faiblesse des salaires reflète en grande partie celle des gains contractuels négociés chaque année. En outre, les primes, traditionnellement destinées à assurer le partage des profits au Japon, ont reculé de 3 % entre 2002 et 2007 malgré la forte progression des bénéfices. Depuis quelques années, l'importance des primes, qui représentaient 21 % de la rémunération des salariés en 2007, contre 27 % au début des années 90, a en effet tendance à diminuer du fait notamment de la proportion croissante de travailleurs non réguliers, qui n'y ont généralement pas accès.

Graphique 6.2. Évolution des salaires au cours de l'expansion actuelle par rapport aux précédentes reprises¹

Les salaires sont égaux à 100 au début de chaque nouvelle phase d'expansion²



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278422104828>

1. La comparaison porte sur toutes les phases d'expansion depuis 1980, à l'exception de la reprise avortée de 1999 qui n'a duré que huit trimestres.
2. Salaires par personne employée en termes réels (corrégés de l'indice des prix à la consommation). Les salaires correspondent aux gains effectifs totaux par travailleur dans les entreprises de 30 salariés ou plus. Il s'agit d'une moyenne mobile sur trois trimestres de données désaisonnalisées.

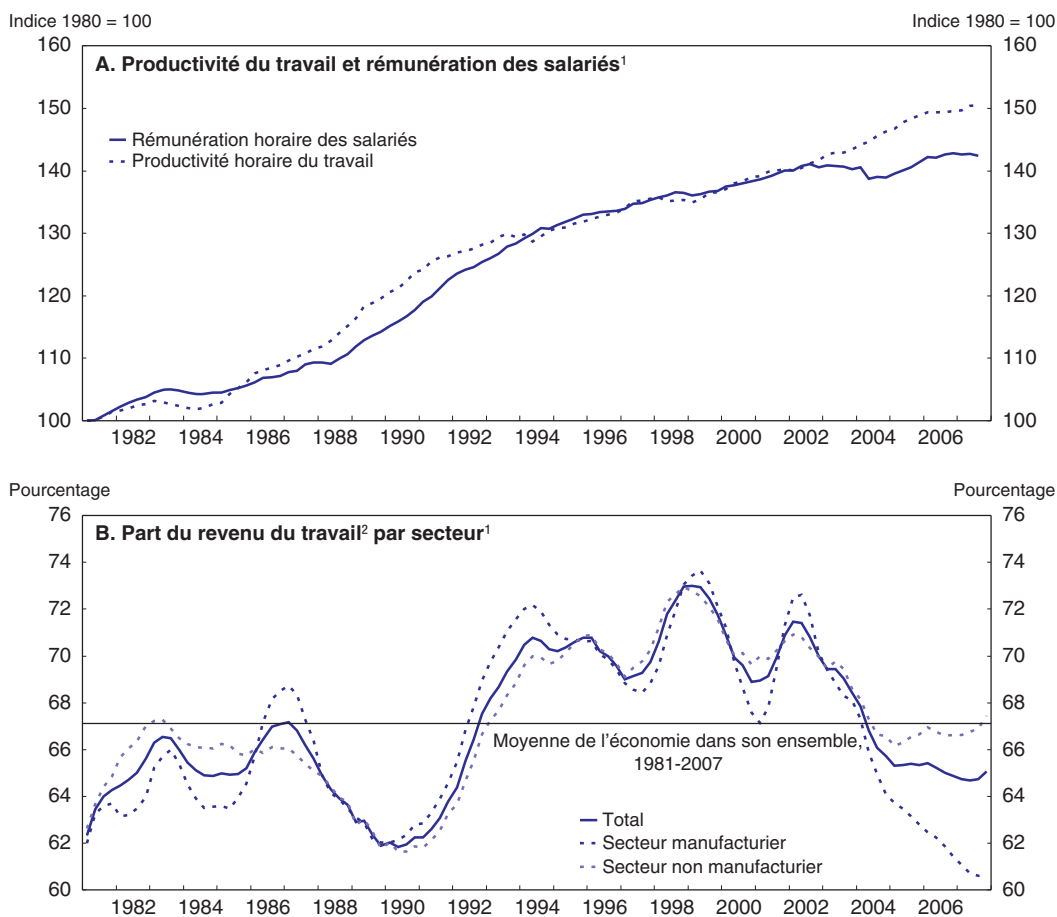
Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, *Enquête mensuelle sur l'emploi*, et calculs de l'OCDE.


Une proportion croissante de travailleurs non réguliers

Malgré une augmentation en 2007, le nombre de travailleurs réguliers a diminué de près de 3 % depuis le début de l'expansion actuelle, en 2002, et leur part est tombée de 71.3 % à 66.3 % de l'ensemble des salariés au cours de la même période (tableau 6.1). La contraction de l'emploi régulier a été largement compensée par la progression de l'emploi non régulier, qui représente désormais plus d'un tiers du total de l'emploi. Les travailleurs non réguliers comprennent les travailleurs à temps partiel, qui constituent environ les deux tiers des effectifs de cette catégorie, ainsi que les travailleurs temporaires et les travailleurs intérimaires. C'est dans le secteur des soins médicaux et infirmiers ainsi que dans celui des « Autres services » (tableau 6.2) que l'emploi non régulier a le plus augmenté. Comme on pouvait s'y attendre, c'est également dans les services que l'on compte la plus forte proportion de travailleurs non réguliers, notamment dans la restauration et l'hôtellerie (65.4 % en 2006) et dans les « Autres services » (49.3 %). La part de l'emploi non régulier est en revanche relativement faible et stable, aux alentours de 20 %, dans le secteur manufacturier, où les exportations ont favorisé l'expansion de l'activité.

Du côté de l'offre, le groupe des travailleurs non réguliers se compose essentiellement de jeunes recrutés à titre temporaire, de femmes mariées travaillant à temps partiel et de personnes âgées qui ont été réembauchées par leur ancien employeur sous contrat à durée

Graphique 6.3. Productivité, salaires et part du travail



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278474518470>

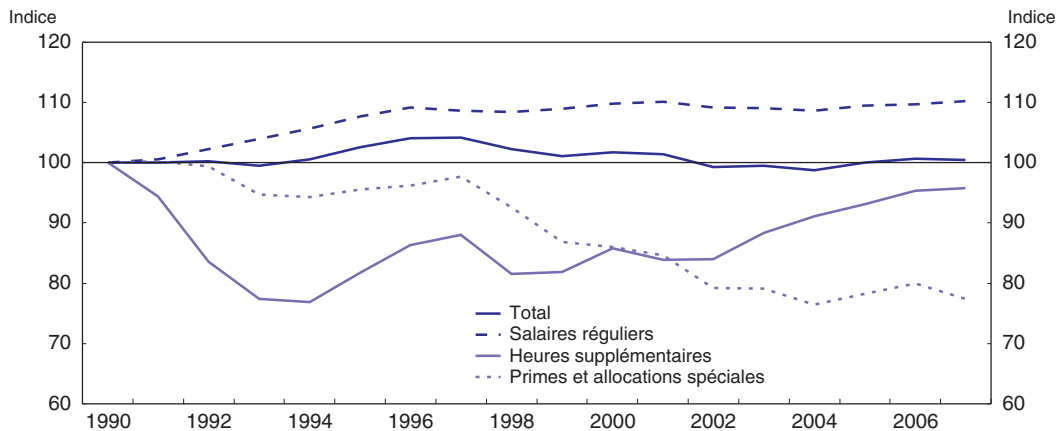
1. Moyenne mobile sur quatre trimestres.

2. La part des revenus du travail correspond au ratio dépenses de personnel/(dépenses de personnel + amortissement + bénéfices).

Source : Office du Cabinet, Comptes nationaux, ministère de l'Intérieur et des Communications, *Enquête sur la population active*, ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, *Enquête mensuelle sur l'emploi*, et ministère des Finances, « Financial Statement Statistics of Corporations by Industry ».

déterminée. Le tableau 6.3 récapitule les principales différences entre les travailleurs selon qu'ils occupent un emploi régulier ou non régulier. Il en ressort notamment ce qui suit :

- les travailleurs non réguliers se concentrent parmi les jeunes et les personnes âgées : un quart d'entre eux ont moins de 30 ans et près d'un tiers, plus de 50 ans. Ils ont en moyenne trois ou quatre ans de plus que les travailleurs réguliers (partie A) ;
- plus de la moitié des salariées sont des travailleuses non régulières (partie B). En conséquence, les deux tiers des travailleurs non réguliers sont des femmes ;
- les travailleurs non réguliers sont généralement moins instruits que les travailleurs réguliers : 12 % seulement d'entre eux sont titulaires d'un diplôme universitaire, contre 31 % des travailleurs réguliers (partie C) ;
- néanmoins, on trouve autant de techniciens et de spécialistes parmi les travailleurs non réguliers (13 %) que parmi les travailleurs réguliers (partie D) ;

Graphique 6.4. Les différentes composantes de la rémunération des salariés¹StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/278485736371>

1. En termes réels (corrégés de l'indice des prix à la consommation); 1990 = 100; établissements de 30 salariés ou plus, tous secteurs confondus.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, *Enquête mensuelle sur l'emploi* et calculs de l'OCDE.

Tableau 6.1. Personnes occupant un emploi, selon leur statut

Année ¹	Total ² Millions	Travailleurs réguliers		Travailleurs non réguliers		Dont :			
		Millions	%	Millions	%	Travailleurs à temps partiel ³		Autres ⁴	
						Millions	%	Millions	%
1985	40.0	33.4	83.6	6.6	16.4	5.0	76.2	1.6	23.8
1990	43.7	34.9	79.8	8.8	20.2	7.1	80.6	1.7	19.4
1995	47.8	37.8	79.1	10.0	20.9	8.3	82.4	1.8	17.6
2000	49.0	36.3	74.0	12.7	26.0	10.8	84.7	2.0	15.3
2001	50.0	36.4	72.8	13.6	27.2	11.5	84.7	2.1	15.3
2002	48.9	34.9	71.3	14.1	28.7	10.2	72.8	3.8	27.2
2003	49.4	34.4	69.7	15.0	30.3	10.9	73.0	4.0	27.0
2004	49.3	33.8	68.5	15.6	31.5	11.1	71.1	4.5	28.9
2005	49.2	33.3	67.7	15.9	32.3	11.0	68.8	5.0	31.2
2006	50.0	33.4	66.8	16.6	33.2	11.2	67.4	5.4	32.6
2007	51.2	33.9	66.3	17.3	33.7	11.7	67.5	5.6	32.5

1. Les données sont celles de février jusqu'en 2001 puis du premier trimestre à partir de 2002.

2. À l'exclusion des cadres supérieurs.

3. La forte baisse du nombre de travailleurs à temps partiel en 2002 et l'augmentation concomitante dans la catégorie « Autres » résultent d'une modification du questionnaire. Dans ces enquêtes, les travailleurs à temps partiel sont ceux ainsi définis par leurs employeurs.

4. La catégorie « Autres » comprend notamment les travailleurs titulaires de contrats de courte durée, les travailleurs intérimaires (employés par des agences de travail temporaire), les travailleurs réembauchés sous contrat à durée déterminée et les autres types de travailleurs non réguliers.

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications, *Enquête spéciale sur la population active*, de 1984 à 2001, et *Enquête sur la population active (tableaux détaillés)* à partir de 2002.

- comme on l'a vu plus haut, c'est le secteur des services qui compte la plus forte proportion de travailleurs non réguliers (partie E) ;
- les travailleurs non réguliers sont particulièrement nombreux dans les petites et moyennes entreprises (partie F); leur proportion est deux fois plus élevée (37.9 %) dans les entreprises de 5 à 29 salariés que dans les entreprises de plus de 1 000 salariés ;
- la plupart des travailleurs non réguliers sont payés à l'heure, alors que les travailleurs réguliers perçoivent un salaire mensuel ou annuel (partie G) ;

Tableau 6.2. **Emploi par secteur et par type**

Secteur	Évolution entre 2003 et 2006			Composition en 2006
	Emploi total ¹	Emploi régulier	Emploi non régulier	Part de l'emploi non régulier
Construction	-8.6	-9.6	-5.4	18.4
Industrie manufacturière	-2.7	-2.2	-4.6	20.7
Transports	-1.4	-3.0	4.7	23.1
Commerce de gros et de détail	0.0	-4.1	5.4	44.3
Restauration et hôtellerie	-3.7	-8.9	-0.6	65.4
Services médicaux et infirmiers	15.0	11.6	23.2	33.0
Autres services	17.9	1.6	42.3	49.3
Total	2.8	-1.0	11.5	33.0

1. À l'exclusion des cadres supérieurs.

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications, *Enquête sur la population active (tableaux détaillés)*.

- les travailleurs non réguliers effectuent en moyenne nettement moins d'heures que les travailleurs réguliers (partie H), étant pour beaucoup à temps partiel (tableau 6.1); près de la moitié d'entre eux travaillent néanmoins plus de 35 heures par semaine ;
- il existe une très grande différence en matière de couverture sociale : si tous les travailleurs réguliers ou presque bénéficient des divers systèmes d'assurance sociale, moins de la moitié des travailleurs non réguliers sont couverts par l'assurance-maladie et par le régime de retraite des salariés, et les deux tiers ont droit à l'assurance-emploi (partie I); certains travailleurs non réguliers bénéficient toutefois d'une couverture sociale en tant que deuxième apporteur de revenu ;
- les travailleurs non réguliers changent d'emploi assez souvent (partie J) : 21.5 % ont moins d'un an d'ancienneté et seulement 13 %, plus de dix ans, contre 49.4 % chez les travailleurs réguliers.

D'après une enquête réalisée auprès des entreprises en 2006, la volonté de réduire les coûts de main-d'œuvre est la première raison invoquée pour justifier l'embauche de travailleurs non réguliers (tableau 6.4). La réduction des coûts est en effet citée par 71 % des entreprises (colonne A) comme le principal avantage procuré par l'emploi de travailleurs à temps partiel (58.4 % des réponses dans le cas des autres travailleurs non réguliers). La proportion est un peu plus élevée qu'en 2001, année où une enquête analogue avait été menée, ce qui donne à penser que les entreprises sont encore plus attachées à la réduction des coûts dans le contexte de l'expansion actuelle qu'elles ne l'étaient à l'époque, en phase de récession. Sur une base horaire, les travailleurs à temps partiel ne gagnaient en 2006 que 40 % de ce que percevaient les travailleurs à plein-temps¹. En outre, l'emploi de travailleurs non réguliers permet aux entreprises de réduire leurs paiements de primes et d'indemnités de retraite². Et les entreprises qui emploient des travailleurs à temps partiel réalisent une économie supplémentaire de 13 % sur les coûts non salariaux, car en deçà d'un certain nombre d'heures les salariés sont exemptés de cotisations à l'assurance-maladie, au régime de retraite et à l'assurance-emploi, ce qui supprime du même coup la contrepartie patronale³. Les entreprises avancent un certain nombre de raisons pour justifier les écarts de salaire entre travailleurs réguliers et travailleurs à temps partiel : i) les travailleurs à temps partiel disposent d'une plus grande souplesse dans leur horaire de travail (73 %) ; ii) on attend des travailleurs réguliers qu'ils soient plus productifs (33 %) ; iii) les travailleurs réguliers sont plus souvent appelés à faire des heures supplémentaires

Tableau 6.3. **Comparaison des travailleurs réguliers et non réguliers**¹

En pourcentage, sauf indication contraire

A. Âge moyen en années	Hommes	Femmes	Pourcentage de moins de 30 ans
Travailleurs réguliers	39.6	37.0	23.0
Travailleurs non réguliers	43.2	41.0	25.1
B. Sexe	Hommes	Femmes	Femmes, selon le type d'emploi
Travailleurs réguliers	47.3	18.2	44.4
Travailleurs non réguliers	11.8	22.7	55.6
C. Éducation ²	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	Professions techniques et intellectuelles
Travailleurs réguliers	44.7	6.2	13.4
Travailleurs non réguliers	25.5	24.0	13.2
E. Secteur ³	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 ³ (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	Pourcentage en deçà 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 sociale	Retraite des salariés	Assurance-maladie	Assurance-emploi
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

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 à durée déterminée. Enquête réalisée auprès de 16 232 entreprises (de plus de cinq salariés) et 35 094 de leurs employés, choisis au hasard. Taux de réponse : environ 70 %. Les chiffres indiqués dans le tableau correspondent aux moyennes de l'échantillon pour chacune des caractéristiques examinées.

2. Niveau d'instruction le plus élevé atteint.

3. Pourcentage de travailleurs réguliers et non réguliers dans chaque secteur et selon la taille de l'entreprise.

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

et ils en font davantage (31 %); iv) les travailleurs réguliers doivent accepter d'exercer leurs fonctions dans des lieux de travail différents (15 %).

La stratégie qui consiste à embaucher davantage de travailleurs non réguliers pour réduire les coûts de main-d'œuvre semble être efficace si l'on en juge par la forte corrélation négative observée entre la progression de l'emploi à temps partiel et l'évolution des salaires par secteur (graphique 6.5). Les quatre branches des services où l'emploi à temps partiel a le plus progressé – commerce de détail, restauration et hôtellerie, soins médicaux et infirmiers, et autres services – sont aussi celles qui ont connu la plus forte baisse des salaires. À eux seuls, ces quatre secteurs représentent près de la moitié du total de l'emploi au Japon.

Tableau 6.4. **Raisons invoquées par les entreprises pour justifier l'embauche de travailleurs non réguliers**¹

	Part des entreprises recrutant des travailleurs non réguliers	Réduire les coûts	Faire face à une augmentation temporaire de la demande	Faciliter l'ajustement aux variations du cycle économique	Faire face aux pointes d'activité dans la journée	Faire exécuter des tâches simples	Facilité de recrutement	Se doter de personnel qualifié et expérimenté	Réemployer des travailleurs réguliers à la retraite	Difficulté de trouver des nouveaux diplômés pour des emplois réguliers	Autres raisons ou ne sait pas
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	
Enquête de 2001											
Travailleurs à temps partiel	56.6	65.3	27.3	16.4	39.2	31.4	17.8	12.2	12.4	5.8	6.5
Autres travailleurs non réguliers ²	15.3	57.9	17.3	19.6	11.0	15.7	8.1	19.8	16.0	6.4	13.0
Enquête de 2006											
Travailleurs à temps partiel	61.0	71.0	23.8	21.9	39.5	36.3	29.5	18.8	15.5	12.9	7.9
Autres travailleurs non réguliers ²	17.3	58.4	18.8	19.0	9.0	18.6	15.0	31.9	29.3	16.1	17.1

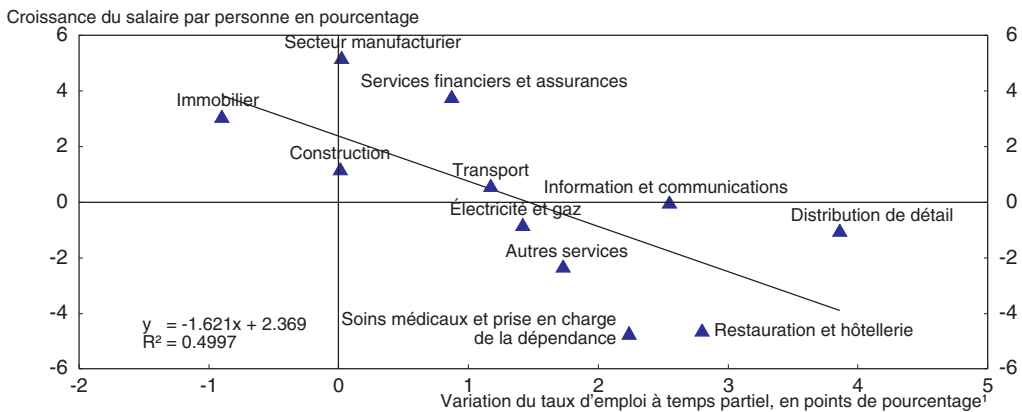
1. Les entreprises pouvaient indiquer plusieurs raisons. L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon aléatoire de 9 133 entreprises de plus de 5 salariés (taux de réponse : 72.8 %).

2. Y compris les travailleurs non réguliers qui travaillent autant d'heures ou plus que les travailleurs réguliers et ne sont donc pas considérés comme des travailleurs à temps partiel.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007b), *General research on the condition of part-time workers*, 2006.

Graphique 6.5. **Lien entre la croissance des salaires et l'emploi à temps partiel**

Entre 2002 et 2006



1. Variation en pourcentage de la part du temps partiel dans le total de l'emploi.

Source : Yashiro (2007) d'après des données du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale.

Toujours d'après l'enquête susmentionnée, la flexibilité de l'emploi est la deuxième des raisons, par ordre d'importance, qui poussent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers; en 2006, 23.8 % d'entre elles ont recruté des travailleurs à temps partiel pour faire face à des hausses temporaires de la demande (colonne B) et 21.9 % l'ont fait pour pouvoir ajuster plus facilement leurs effectifs aux variations de l'activité économique (colonne C). Les raisons avancées sont les mêmes, et les proportions identiques, en ce qui concerne les autres travailleurs non réguliers. Cette flexibilité accrue

est utile pour compenser le haut niveau de protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers. De fait, le Japon se classe en dixième position sur 28 pays de l'OCDE du point de vue de la rigueur de la protection de l'emploi régulier, compte tenu des pratiques adoptées de leur propre chef par les entreprises (OCDE, 2004). Depuis la révision de la législation du travail en 2003, tout licenciement qui ne se justifie pas objectivement et qui n'est pas jugé acceptable au regard des normes sociales constitue un abus de pouvoir et peut donc être déclaré nul et non avenu. La jurisprudence a défini quatre critères pour déterminer si des ajustements d'effectifs résultant de mesures de rationalisation dans une entreprise peuvent ou non être assimilés à un abus de pouvoir; il s'agit de savoir : i) si l'entreprise est dans l'obligation de réduire ses effectifs, ii) si des efforts ont été déployés pour éviter les licenciements, notamment en prenant d'autres mesures susceptibles d'induire la réduction requise, iii) si la sélection des salariés à licencier a été raisonnable et objective, et iv) si la procédure de licenciement dans son ensemble a été jugée acceptable⁴. Dans ces conditions, les entreprises ne peuvent pas prévoir si des mesures de rationalisation de leurs effectifs seront acceptées par les tribunaux.

Dans un monde où la concurrence s'intensifie, les entreprises japonaises ont intérêt à conserver un minimum de travailleurs réguliers et à s'ajuster aux fluctuations de la demande en ayant recours à l'emploi non régulier et à la sous-traitance. Bien que la législation sur la protection de l'emploi s'applique en principe à tous les travailleurs, dans la pratique, les travailleurs non réguliers, généralement non syndiqués, sont moins bien protégés que les travailleurs réguliers, c'est-à-dire ceux qui ont des contrats à durée indéterminée. De plus, comme beaucoup de travailleurs non réguliers ont des contrats à durée déterminée, il est facile pour les employeurs de s'en séparer puisqu'il suffit de ne pas renouveler leur contrat. En résumé, l'emploi non régulier aide les entreprises à maintenir des niveaux de production et de main-d'œuvre qui leur permettent de maximiser leurs profits, sans coûts d'ajustement excessifs.

Un certain nombre d'autres raisons sont également citées par les entreprises pour expliquer le recours croissant à l'emploi non régulier (tableau 6.4). *Premièrement*, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à recruter des travailleurs expérimentés et qualifiés non réguliers, ce qui dénote un accroissement de la mobilité des salariés (colonne G). *Deuxièmement*, les facteurs démographiques ont aussi conduit à réembaucher sur des contrats à durée déterminée d'anciens employés réguliers qui ont déjà atteint l'âge de la retraite fixé par leur entreprise mais qui continuent de travailler (colonne H)⁵. *Troisièmement*, la concurrence accrue dont les nouveaux diplômés font l'objet a obligé certaines entreprises à faire appel à des travailleurs non réguliers⁶. Le nombre d'embauches de nouveaux diplômés a progressé de 19 % entre 2003 et 2006, et jusqu'à 32 % dans le secteur manufacturier, selon l'enquête Tankan de la Banque du Japon. Étant donné la baisse des effectifs de jeunes pourvus d'un diplôme, le nombre d'entreprises qui recrutent des travailleurs non réguliers faute de pouvoir trouver de nouveaux diplômés est passé d'environ 6 % en 2001 à 12.9 % pour les travailleurs à temps partiel et à 16.1 % pour les autres travailleurs non réguliers en 2006 (colonne I).

Outre les travailleurs à temps partiel, d'autres catégories de travailleurs non réguliers, notamment les travailleurs intérimaires (employés par des agences de travail temporaire) et les travailleurs sous contrat à durée déterminée, ont vu leurs effectifs augmenter sensiblement ces dernières années (ils font partie de la catégorie « Autres » du tableau 6.1). Cette évolution a été facilitée par les amendements apportés à la législation du travail. En 2003, la durée maximale des contrats à durée déterminée, qui était de moins d'un an, a

été portée à trois ans, et à cinq ans pour les travailleurs qui ont des connaissances spécialisées ou qui sont âgés de plus de 60 ans. Le nombre de secteurs dans lesquels le travail intérimaire est autorisé a été peu à peu étendu au-delà des 13 catégories initiales, et l'autorisation vaut désormais pour l'industrie manufacturière, même si le recours aux travailleurs intérimaires reste interdit dans certaines activités, notamment la construction et une grande partie du secteur de la santé.

Bien que pour certaines personnes, notamment le deuxième apporteur de revenu dans un ménage, un salaire modeste puisse être compensé par la possibilité de travailler selon des modalités souples et adaptées au mode de vie, la différence de traitement qui caractérise les travailleurs non réguliers soulève un certain nombre de problèmes sur le plan de l'équité. *Premièrement*, l'écart de salaire avec les travailleurs réguliers semble trop grand pour pouvoir s'expliquer par des différences de productivité, ce qui tendrait à prouver qu'il existe en fait un élément de discrimination salariale sur un marché du travail segmenté⁷. *Deuxièmement*, les travailleurs non réguliers ne bénéficient guère du filet de protection sociale. *Troisièmement*, étant donné que les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers pour disposer d'une plus grande souplesse en matière d'emploi, ce sont eux qui supportent l'essentiel des ajustements d'effectifs lorsque l'activité économique ralentit, comme en témoigne leur faible ancienneté moyenne par rapport aux travailleurs réguliers (tableau 6.3). *Quatrièmement*, la tradition japonaise de l'emploi stable et durable a encouragé les entreprises à former leurs salariés dans la mesure où une longue ancienneté rend cet investissement rentable. Mais, du fait de la brièveté des emplois qu'ils occupent en général, les travailleurs non réguliers ont un accès limité à ce type de formation⁸, ce qui a des retombées négatives tant pour eux-mêmes que pour le potentiel de croissance du Japon.

Les conséquences négatives du dualisme qui caractérise le marché du travail sont amplifiées par le manque de mobilité de la main-d'œuvre d'un segment à l'autre. Comme le montre sans surprise une enquête réalisée en 2003 par les autorités japonaises⁹, entre 20 et 35 ans 76 % des hommes et 69 % des femmes appartenant à la catégorie des travailleurs non réguliers souhaiteraient pouvoir passer un jour dans celle des travailleurs réguliers. Or une autre enquête officielle révèle que 23 % seulement des travailleurs à temps partiel qui ont changé d'emploi en 2005 ont pu être embauchés sur un poste régulier, contre 31 % en 1990. En résumé, le dualisme du marché du travail bloque une proportion considérable de la main-d'œuvre dans des emplois mal rémunérés, précaires, à couverture sociale limitée et sans guère de possibilités de formation.

Mesures prises pour corriger le dualisme accru du marché du travail

La loi de 1993 sur le travail à temps partiel a été révisée en 2007 dans le but d'améliorer les conditions de travail des salariés à temps partiel. Ces révisions, qui ont été pleinement appliquées en avril 2008, visent à instaurer un traitement équilibré de tous les travailleurs à temps partiel par rapport aux salariés réguliers. Les principaux amendements apportés sont les suivants :

- Afin de réduire l'incertitude entourant les conditions de travail, la loi inflige désormais à l'employeur une pénalité administrative (jusqu'à 100 000 yens) en cas de défaut d'information explicite sur la possibilité de majorations de salaire et sur le point de savoir si le salarié percevra les indemnités de retraite et les primes.

- La loi révisée interdit tout traitement discriminatoire des travailleurs à temps partiel qui se caractérisent par un descriptif des tâches, un degré de rotation dans l'emploi et un type de contrat de travail identiques à ceux des travailleurs réguliers. Cette disposition ne s'applique donc qu'aux travailleurs à temps partiel sous contrat régulier. Le nouveau texte de loi ne prévoit aucune sanction en cas d'infraction, mais les autorités peuvent néanmoins exiger de l'employeur en cause qu'il améliore la situation¹⁰.
- Pour encourager la mobilité, les employeurs ont l'obligation de prendre des mesures permettant le passage de l'emploi à temps partiel à l'emploi régulier dans le cadre d'un système de promotions et de transferts internes.
- En cas de litige avec leur employeur, les travailleurs à temps partiel peuvent saisir l'instance de règlement des différends en matière de droit du travail qui existe dans toutes les préfectures.
- Il est institué un système d'aide publique à l'emploi à temps partiel sous la forme de subventions aux employeurs qui appliquent un traitement équitable aux travailleurs à temps partiel, compte tenu de certains critères, notamment un système de rémunération commun aux salariés réguliers et non réguliers et un suivi médical des employés. Ce dispositif, géré par une organisation à but non lucratif mise sur pied par les autorités, pourrait verser à une entreprise jusqu'à 1.7 million de yens de subventions (environ 16 000 USD).

L'effet direct des dispositions à l'encontre du traitement discriminatoire n'est sans doute pas considérable, car ces mesures ne couvrent que 4-5 % des travailleurs à temps partiel. Mais au fil du temps, le dispositif antidiscrimination pourrait avoir un impact plus marqué dans la mesure où il incite les employeurs à modifier leurs pratiques de gestion et à améliorer le traitement des travailleurs à temps partiel. De fait, l'expérience internationale montre qu'il est souvent difficile de déterminer dans quelle mesure l'écart de salaire entre travailleurs réguliers et travailleurs à temps partiel tient à des caractéristiques personnelles (niveau d'instruction, expérience, etc.) et dans quelle mesure il résulte d'une discrimination. Étant donné ces incertitudes, l'application des dispositions interdisant la discrimination à l'encontre des travailleurs à temps partiel risque d'entraîner les entreprises dans des litiges longs et coûteux qui les dissuaderont d'avoir recours à cette catégorie de salariés. Si la non-discrimination prend le sens de parité de salaire, par exemple, cela risque fort d'alourdir considérablement leur masse salariale, avec pour résultat, en fin de compte, une réduction de l'emploi à temps partiel et de l'emploi en général. En tout état de cause, on l'a vu, le dispositif antidiscrimination ne couvrira qu'une faible proportion de travailleurs à temps partiel. L'introduction de subventions pour les entreprises qui améliorent leurs pratiques en matière d'emploi de salariés à temps partiel est une autre source de préoccupation, car ce type d'instrument entraîne souvent des effets d'aubaine importants.

L'obligation faite aux employeurs de créer des passerelles entre emploi à temps partiel et emploi régulier est une autre mesure dont l'efficacité ne paraît pas garantie. Comme les chefs d'entreprise ont déjà la liberté de transformer les contrats à temps partiel en contrats réguliers, on peut douter que la demande gouvernementale ait beaucoup d'effets. De plus, puisque le fait de contraindre les entreprises à augmenter les transferts d'un statut à l'autre risque d'avoir des résultats encore pires, la loi révisée ne doit pas être interprétée dans un sens coercitif. Il vaudrait mieux que le gouvernement s'attaque aux causes profondes de l'immobilité sur le marché du travail, notamment les coûts de main-d'œuvre,

l'absence de flexibilité de l'emploi et le fait qu'il n'existe pas de marché secondaire pour les travailleurs expérimentés. Pour accroître la mobilité, il faut éliminer tout ce qui dissuade les travailleurs réguliers de changer d'emploi, par exemple le traitement préférentiel des indemnités de retraite ou encore les régimes de retraite et d'assurance-maladie liés à l'entreprise, qui devraient être remplacés par des formules individuelles. Quant aux coûts de main-d'œuvre, si le gouvernement ne peut pas réduire les écarts de salaire, il devrait rapprocher les coûts non salariaux en élargissant la couverture sociale des travailleurs non réguliers. Il devrait aussi restreindre la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers pour que les employeurs soient moins incités à embaucher des travailleurs non réguliers. Dans les pays où l'emploi régulier est très protégé, l'emploi temporaire tend généralement à se développer (Grubb *et al.*, 2007). Certes, on pourrait aussi renforcer la protection effective des travailleurs non réguliers, mais cela risquerait de réduire l'emploi dans son ensemble. Enfin, le gouvernement doit faire en sorte que les travailleurs non réguliers aient accès à une formation adéquate.

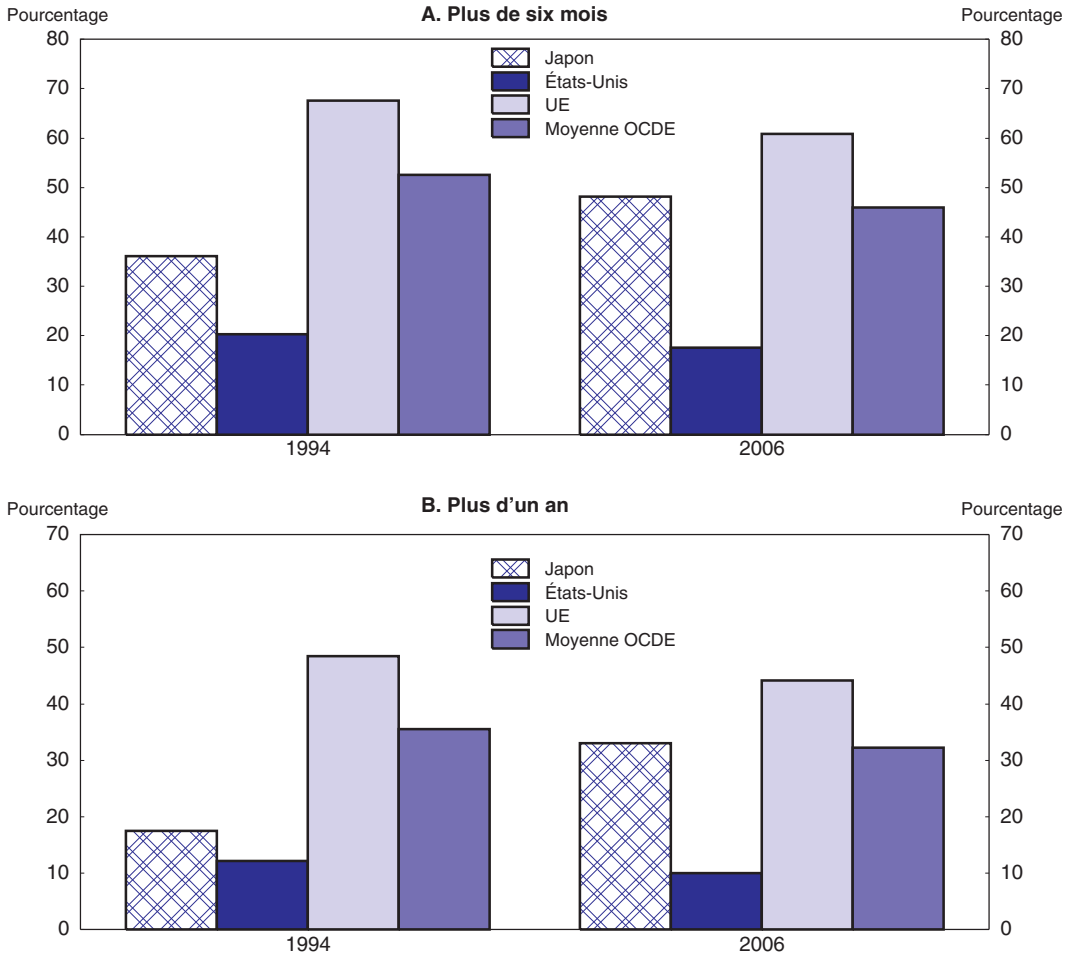

Développer la formation professionnelle au Japon

Au Japon, la formation des travailleurs relève traditionnellement de la responsabilité des employeurs, en particulier dans les grandes entreprises, et s'inscrit dans le contexte de relations professionnelles de longue durée. L'offre de formation du secteur public est donc assez limitée par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE. À titre d'exemple, les dépenses publiques de formation en faveur des chômeurs ne représentaient que 0.04 % du PIB japonais en 2005, soit nettement moins que la moyenne OCDE de 0.17 %. Les programmes proposés par les institutions publiques varient par leur contenu et leur durée : il y a des formations de six mois pour ceux qui ont besoin d'acquérir de nouvelles qualifications en vue d'une reprise d'emploi, des cours d'une semaine pour ceux qui souhaitent se perfectionner et des cours de longue durée pour les jeunes qui doivent maîtriser les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'obtention d'un emploi. Plusieurs programmes de formation sont en outre confiés à des écoles et à des institutions privées, suivant leur spécialité. Près de 500 000 personnes en moyenne (0.6 % de la population d'âge actif) suivent l'une ou l'autre de ces formations chaque année. Si l'on compte les aides financières destinées aux salariés et aux employeurs, les dépenses totales de formation se sont montées à 145 milliards de yens (0.1 % de la dépense publique) en 2007¹¹.

Cependant, la proportion croissante de travailleurs non réguliers qui n'ont guère accès à la formation en entreprise plaide pour un rôle accru des pouvoirs publics dans ce domaine. Le problème concerne surtout ceux que l'on appelle les « *freeters* »¹². D'après les estimations officielles, en 2006 le Japon comptait 1.87 million de *freeters*, qui représentaient 5.9 % des 15-34 ans et 2.3 % de la population totale en âge de travailler. Au sein de ce groupe, les plus mal lotis sont ceux de la tranche des 25-34 ans qui sont sortis de l'école lorsque les embauches de nouveaux diplômés ont nettement diminué et dont l'expérience professionnelle se limite depuis lors à une succession d'emplois précaires. De façon plus générale, l'augmentation du chômage de longue durée au Japon contraste avec la tendance à la baisse observée dans la zone OCDE depuis quelques années (graphique 6.6). De fait, la proportion des personnes au chômage depuis plus d'un an a presque doublé entre 1994 et 2006, passant de 17.5 % à 33 %, et elle dépasse la moyenne de la zone OCDE. Le chômage de longue durée pose un problème particulier car il se traduit par une perte de qualification des travailleurs, qui ont alors plus de mal à trouver un emploi.

Graphique 6.6. **Comparaison internationale des taux de chômage de longue durée**

En pourcentage du chômage total

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278587048847>Source : OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

La formation des travailleurs et l'aide à la recherche d'emploi sont l'un des grands axes du plan « Challenge Again » lancé en 2006 à l'intention des personnes au chômage et en butte à des difficultés financières¹³. Cette initiative combine des programmes nouveaux et anciens :

- 59 mesures au total¹⁴, dans les domaines de la formation, de l'accompagnement et de la création de débouchés professionnels, sont destinées aux *freeters*. L'objectif est de ramener le nombre de *freeters*, qui a atteint un pic de 2.17 millions en 2003, à 1.74 million d'ici 2010, et de procurer un emploi régulier à 250 000 d'entre eux.
- 11 mesures visent les travailleurs non réguliers, y compris ceux qui travaillent à temps partiel. Outre la formation, elles prévoient la révision de la loi sur les contrats de travail, de manière à spécifier des règles contractuelles pour tous les travailleurs, y compris les travailleurs non réguliers tels que les salariés sous contrat à durée déterminée. Parmi les autres volets importants, il convient de citer la révision de la loi sur le travail à temps partiel en vue d'instaurer le principe du traitement équilibré (voir plus haut) et l'extension du champ d'application du système de sécurité sociale.

- 10 mesures nouvelles sont dédiées au reclassement des adultes. Citons notamment la fourniture de services de conseil en matière d'études et d'assistance à la formation, grâce à la création de conseils de soutien « Challenge Again » dans dix domaines spécifiques, ainsi que le soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de programme d'enseignement pratique dans les universités et les collèges techniques.

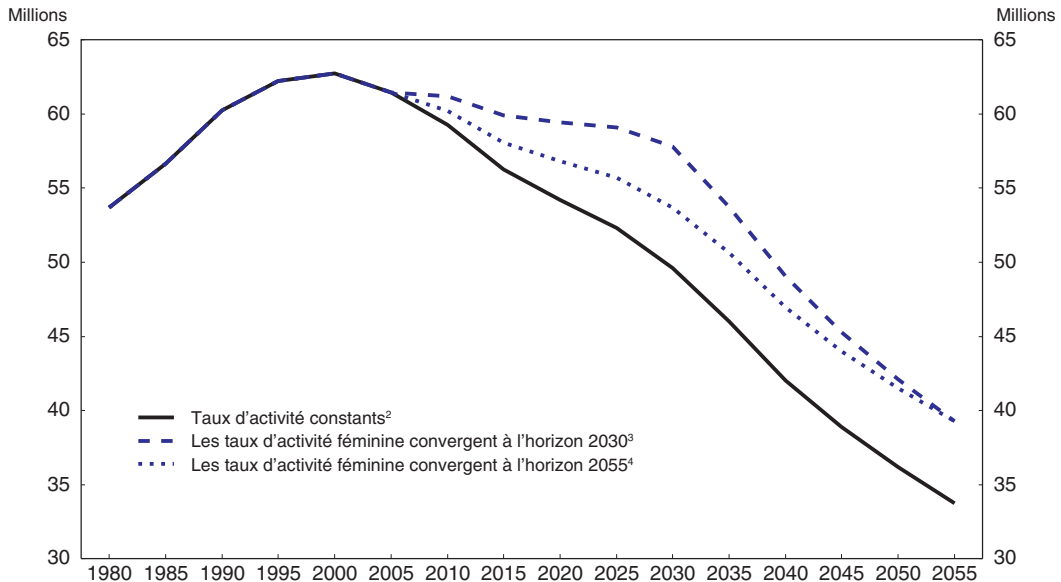
Nombre de ces mesures n'étant entrées en vigueur qu'en 2007, il est encore trop tôt pour évaluer leur impact. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que des mesures de formation appropriées peuvent effectivement améliorer la situation de groupes particuliers sur le marché du travail (OCDE, 2004). On sait aussi que des dépenses de formation professionnelle accrues s'accompagnent d'une baisse du chômage (OCDE, 2006a). Au niveau macroéconomique, enfin, il est évident que l'investissement dans le capital humain favorise la croissance économique et le relèvement durable du niveau de vie. Le succès de l'effort de formation au Japon dépendra de la conception des programmes et de leur capacité à doter les travailleurs des qualifications et des compétences dont les entreprises ont besoin. Il sera donc essentiel de surveiller de près les résultats obtenus pour mener à bonne fin ces initiatives.


Faire face au vieillissement rapide de la population

La population d'âge actif du Japon (15 à 64 ans) a diminué de 4 % entre 1996 et 2006, mais la tendance à la hausse du taux d'activité a en partie atténué l'impact de ce déclin sur la population active, dont la contraction a été inférieure à 2 %. Selon les prévisions officielles, la population d'âge actif devrait accuser un nouveau recul de 9 % au cours des dix prochaines années, soit la contraction la plus importante attendue dans la zone OCDE, aussi faut-il privilégier les mesures visant à stimuler la participation à la vie active. Cela dit, compte tenu d'un taux d'emploi de 81 % chez les hommes en 2006, au quatrième rang des pays de l'OCDE, et de 80 % pour les hommes âgés, soit nettement au-dessus de la moyenne OCDE (63 %), l'accroissement de l'apport de main-d'œuvre au Japon dépend surtout de la possibilité d'augmenter le taux d'activité encore assez faible des femmes. Dans les classes d'âge de forte activité (25 à 54 ans), les Japonaises se situent en effet au sixième rang à partir du bas du classement OCDE pour ce qui est du taux d'activité (graphique 4.14), et la proportion des femmes qui travaillent à temps partiel (41 %) est l'une des plus élevées des pays de l'OCDE.

La taille de la population active au Japon dépend donc dans une large mesure du niveau d'activité des femmes. D'après les prévisions démographiques officielles, si les taux d'activité des hommes et des femmes de chaque classe d'âge se maintiennent à leur niveau de 2005, la main-d'œuvre se contractera d'un cinquième d'ici 2030 (graphique 6.7). En revanche, si les taux d'activité des femmes dans chacune des classes d'âge étaient portés d'ici 2030 au niveau qu'ils atteignent actuellement chez les hommes, la diminution de la main-d'œuvre serait limitée à 6 %, soit environ un tiers de moins qu'avec des taux d'activité inchangés, ce qui allégerait la charge du vieillissement pour la population active. À plus long terme, vers le milieu du siècle, le niveau d'activité des femmes a une moindre incidence : la contraction de la main-d'œuvre est de 41 % avec des taux d'activité inchangés, contre 31 % si les taux féminins rattrapent ceux des hommes. À ce stade, les personnes âgées (65 ans et plus) représentent 72 % de la population de 20 à 64 ans, soit le deuxième taux le plus élevé de la zone OCDE (graphique 1.7). Si l'on veut faire face à la situation démographique d'ici là, il faudra donc promouvoir l'activité et améliorer la

Graphique 6.7. Évolution de la population active : projections à long terme
Évolution de la population active selon différents scénarios concernant les taux d'activité des femmes¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278621725468>

1. La population active est la population âgée de 15 à 64 ans.
2. Les taux d'activité des hommes et des femmes restent à leurs niveaux actuels dans chaque groupe d'âge.
3. Les taux d'activité des femmes rejoignent ceux des hommes dans chaque groupe d'âge en 2030.
4. Les taux d'activité des femmes rejoignent ceux des hommes dans chaque groupe d'âge en 2055.

Source : Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale, *Prévisions démographiques pour le Japon*, version de décembre 2006, ministère de l'Intérieur et des Télécommunications, *Enquête sur la population active*, et calculs de l'OCDE.

croissance de la population en augmentant le taux de fécondité et en accueillant davantage d'immigrés (voir l'*Étude économique du Japon* publiée par l'OCDE en 2006).

Encourager une plus forte participation des femmes à la vie active

En 2006, le gouvernement a lancé une série de 21 initiatives en vue d'accroître la main-d'œuvre féminine, avec l'objectif de faire entrer 250 000 femmes de plus sur le marché du travail d'ici 2015. Il s'agit en particulier de faciliter le retour au travail des mères, puisque environ 60 % des femmes se retirent de la vie active lorsqu'elles ont leur premier enfant. Des services de conseil en matière d'emploi et des centres de placement spécialisés leur seront donc tout spécialement destinés. Malgré ces efforts, plusieurs des recommandations formulées dans les précédentes *Études* de l'OCDE sur le Japon quant aux moyens de stimuler l'activité des femmes demeurent d'actualité :

- Atténuer le dualisme du marché du travail aiderait à accroître l'emploi régulier, ce qui serait de nature à rendre l'exercice d'une activité plus attrayante pour les femmes. Les femmes, on l'a vu, représentent environ les deux tiers des travailleurs non réguliers.
- Il faudrait réformer le système fiscal et le système de sécurité sociale de manière à réduire les mécanismes qui jouent contre le travail du second apporteur de revenu, ainsi qu'il est indiqué au chapitre 4.
- En donnant plus d'importance à l'évaluation des performances pour déterminer la rémunération et décider des promotions, on diminuerait le rôle de l'ancienneté et de la

durée d'occupation de l'emploi, ce qui contribuerait à réduire les écarts de salaire entre hommes et femmes.

- Il conviendrait d'accroître les possibilités de garde d'enfants en assouplissant les conditions d'agrément et en encourageant les entreprises du secteur privé à s'implanter dans ce secteur. La capacité d'accueil des garderies agréées est insuffisante dans les grands centres urbains. Les sociétés à but lucratif ont été autorisées à offrir leurs services dans ce secteur en 2000, sous réserve de strictes conditions d'agrément.

Le principal obstacle à une plus large intégration des femmes sur le marché du travail tient probablement à certaines pratiques au travail qui sont difficilement compatibles avec des responsabilités familiales. L'importance croissante que les autorités attachent à l'équilibre entre travail et vie de famille montre qu'elles sont conscientes de ce problème. Une loi de 2005 oblige les entreprises de plus de 300 salariés à se doter d'un plan d'action à cet égard. En juin 2006, la quasi-totalité des entreprises concernées avaient soumis leur plan; les autorités aident à présent les entreprises de plus petite taille à mettre au point des programmes analogues. Les employeurs qui adoptent des mesures pour aider leurs salariés à concilier vie professionnelle et responsabilités familiales peuvent bénéficier d'un système de récompense. En outre, il importe de veiller à la stricte application de la loi sur les normes du travail, qui fixe la durée du travail à 40 heures par semaine, ainsi que de la directive qui plafonne les heures supplémentaires à 15 heures par semaine, 45 heures par mois, 120 heures par trimestre et 360 heures par an.

Accroître le faible taux de natalité

Comme on l'a vu plus haut, une hausse du taux de fécondité contribuerait à atténuer le problème démographique au Japon. La baisse du taux de natalité (ou taux de fécondité totale), qui est tombé de 2.16 en 1971 à 1.26 en 2005, est une grave préoccupation pour les pouvoirs publics. Malgré un rebond à 1.32 en 2006, ce taux est en effet le plus bas des pays de l'OCDE après celui de la Corée. Le retard de l'âge du mariage et la diminution du nombre d'enfants par couple expliquent cette situation. Les travaux empiriques (Date et Shimizutani, 2004) montrent qu'un certain nombre de facteurs influent sur le taux de natalité : i) la participation des femmes à la vie active tend à réduire la fécondité, et l'impact est plus grand lorsqu'elles travaillent à plein-temps que lorsqu'elles travaillent à temps partiel; ii) on observe une corrélation négative entre haut niveau de salaire et fécondité chez les femmes, ce qui reflète des coûts d'opportunité élevés, alors que cette corrélation est positive chez les hommes; iii) le versement par l'employeur de prestations pour enfant à charge est positivement corrélé à la fécondité; iv) l'offre de services de garde d'enfants favorise l'emploi, le mariage et la natalité.

Les autorités japonaises ont déjà mis en œuvre plusieurs plans pour inverser la tendance à la baisse du taux de natalité, notamment le plan Angel en 1994 et le nouveau plan Angel en 2000, qui avaient pour but de créer un environnement favorable à la natalité grâce à des réformes dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale et de l'éducation. Cela n'a toutefois pas empêché le taux de natalité de continuer à reculer pendant toute la période considérée. Plus récemment, le gouvernement a décidé d'augmenter les dépenses en faveur des mesures destinées à stimuler la fécondité, dépenses qui sont passées à 1 700 milliards de yens (0.3 % du PIB) en 2007, soit une hausse de 12 %. Cet effort supplémentaire a servi à revaloriser l'allocation pour enfant à charge¹⁵ et à relever le taux des indemnités de congé parental. De plus, un traitement fiscal préférentiel sera accordé aux entreprises qui mettront en place dans leurs locaux des

services professionnels de garde d'enfants à l'intention de leurs salariés. Enfin, des mesures sont prévues pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des travailleurs non réguliers. Pour évaluer son action dans ces domaines, le gouvernement a mis sur pied une commission qui a rendu son rapport final en décembre 2007. Ses conclusions sont les suivantes : i) promouvoir un bon équilibre entre travail et maternité exige des dépenses budgétaires effectives pour financer l'infrastructure sociale nécessaire, lesquelles doivent être considérées non comme une charge courante, mais comme un investissement; ii) il faudrait assurer une meilleure coordination entre l'assurance-maladie, l'assurance-emploi, la protection de l'enfance et les services de santé maternelle et infantile; iii) les modalités de l'équilibre entre travail et vie familiale devraient être déterminées librement entre l'employeur et le salarié, les pouvoirs publics étant chargés de leur côté de mettre en place l'infrastructure sociale nécessaire.

Les efforts déployés pour développer l'offre de services de garde d'enfants seront sans doute de nature à accroître le taux de fécondité (D'Addio et Mira d'Ercole, 2005), tout en encourageant les femmes à travailler (Jaumotte, 2003). Dans les pays de l'OCDE, les mesures qui réduisent les coûts directs liés aux enfants, sous forme d'allocations par exemple, ont généralement pour effet de stimuler la fécondité, mais il a été démontré qu'elles peuvent aussi faire baisser l'emploi des femmes dans la mesure où elles rendent le travail moins nécessaire (Jaumotte, 2003). La priorité dans l'immédiat étant de contrebalancer le vieillissement de la population en augmentant le taux d'activité des femmes, les pouvoirs publics devraient donc faire en sorte que leur action en faveur de la natalité ne sacrifie pas cet objectif.

Encadré 6.1. **Résumé des recommandations relatives à la réforme du marché du travail**

Inverser la tendance au dualisme croissant du marché du travail

- 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.
- Élargir la couverture sociale des travailleurs non réguliers dans le cadre des systèmes d'assurance des entreprises, notamment par une meilleure mise en conformité, afin de réduire l'avantage de coût inhérent à l'emploi non régulier.
- Développer la formation pour améliorer le capital humain et l'employabilité des travailleurs non réguliers, et augmenter ainsi le potentiel de croissance du Japon.

Accroître le taux d'activité des femmes, tout en encourageant une plus forte fécondité

- Enrayer la progression du travail non régulier afin d'offrir des perspectives d'emploi plus attrayantes pour les femmes.
- Réformer les aspects du système fiscal et du système de sécurité sociale qui réduisent les incitations au travail pour le deuxième apporteur de revenu.
- Encourager un plus large recours à l'évaluation des performances pour déterminer les rémunérations et décider des promotions.
- Développer l'offre de services de garde d'enfants et éviter les prestations pour enfant à charge trop généreuses qui risqueraient d'affaiblir les incitations au travail.
- Promouvoir un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, notamment par le biais d'une application plus stricte de la loi sur les normes du travail.

Conclusion

Les problèmes que connaît aujourd'hui le Japon – dualisme croissant du marché du travail, faibles gains de productivité dans le secteur non manufacturier, aggravation des inégalités de revenu, faible activité féminine et faible taux de fécondité – sont tous étroitement liés. Avec une population d'âge actif qui devrait diminuer de plus de 40 % à l'horizon 2050, il est indispensable que le pays fasse le meilleur usage possible de ses ressources humaines, en particulier des jeunes et des femmes. Cela suppose une approche globale dont les principaux aspects sont récapitulés dans l'encadré 6.1.

Notes

1. La différence est relativement stable depuis 1993. Cependant, d'après l'enquête de 2006 mentionnée dans le tableau 6.4, 40 % des entreprises n'avaient accordé aucune augmentation de salaire à leurs travailleurs non réguliers, contre 20 % seulement en ce qui concerne les travailleurs réguliers. Cela concorde avec le fait que 34.4 % des travailleurs réguliers sont régulièrement promus, contre 7.7 % seulement des travailleurs non réguliers.
2. L'enquête de 2006 mentionnée au tableau 6.4 demandait aussi aux employeurs d'indiquer pourquoi les travailleurs non réguliers coûtent moins cher que les autres. Parmi les économies citées pour les travailleurs à temps partiel venaient au premier chef les salaires (70.3 %), suivis des primes (63.5 %), des indemnités de retraite (47.9 %) et des cotisations de sécurité sociale (35.1 %). Pour les autres travailleurs non réguliers, les réponses correspondantes étaient les primes (70.6 %), les salaires (64.2 %), les indemnités de retraite (54.8 %) et les cotisations de sécurité sociale (18.9 %). En outre, environ 6 % des entreprises interrogées ont également invoqué le moindre coût de la formation aussi bien pour les travailleurs à temps partiel que pour les autres travailleurs non réguliers.
3. En deçà d'un seuil représentant les trois quarts du temps de travail régulier (par jour, par semaine ou par mois), les salariés d'une entreprise sont exonérés de cotisations de retraite et d'assurance-maladie. Les salariés qui travaillent moins d'un an ou moins de 20 heures par semaine sont exonérés de cotisation d'assurance-chômage.
4. Avant 2003, le code du travail ne définissait pas de motifs légaux justifiant le licenciement de salariés. Une réforme proposée par le gouvernement en 2003 affirmait comme un principe le droit des entreprises de licencier, mais cette disposition ne fut jamais adoptée en raison de l'hostilité des partis d'opposition et des syndicats. La nouvelle loi stipule que les licenciements qui ne sont pas objectivement justifiables et qui ne sont pas jugés acceptables au regard des normes sociales sont assimilés à un abus de pouvoir et déclarés invalides.
5. En fait, la rubrique « Réemployer des travailleurs réguliers à la retraite » concerne aussi bien les travailleurs âgés que les femmes ayant quitté un emploi régulier. En 2006, 8 % des entreprises ont réembauché des travailleurs âgés sur des contrats à temps partiel et 22 % selon d'autres modalités d'emploi non régulier. Chez les femmes, la proportion tourne autour de 7 % dans les deux catégories.
6. Entre 1997 et 2003, le nombre de nouveaux diplômés a diminué de plus de moitié, ce qui s'est traduit par un taux de chômage à deux chiffres chez les 15-24 ans et par un gonflement de la proportion de jeunes oisifs qui ne font partie ni de la population active, ni de la population scolarisée.
7. En 2000, les femmes qui travaillaient à temps partiel gagnaient 55 % de ce que percevaient les employées régulières. D'après une étude (Onoue, 2003), la différence ne pouvait s'expliquer que pour 5 à 10 points par l'âge et l'ancienneté, ce qui signifie que même en tenant compte de ces deux critères, une femme employée à temps partiel ne gagnait que 60 % à 65 % du salaire d'une employée régulière. La même situation s'observe dans tous les secteurs. Ainsi, dans le secteur des services, le niveau de rémunération des salariées à temps partiel représente 56 % de celui des salariées régulières, et la prise en compte de l'âge et de l'ancienneté ne réduit l'écart que de 6 à 9 points.
8. D'après une enquête du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007a) menée auprès de 6 886 entreprises et 23 637 salariés, 72.2 % des entreprises assurent une formation « hors emploi » (théorique) à leurs salariés réguliers, mais la proportion n'est plus que de 37.9 % dans le cas des travailleurs non réguliers. Selon l'enquête auprès des salariés, 58.2 % des travailleurs réguliers déclarent avoir bénéficié d'une formation en dehors de leur poste de travail, contre

seulement 31 % des travailleurs non réguliers. Le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007c) souligne ce problème et attire l'attention sur le fait que les travailleurs non réguliers n'ont guère la possibilité de développer leur capital humain. Il faut donc mettre en place un système qui permette à tous les travailleurs, quel que soit leur statut, d'acquérir une meilleure formation pour pouvoir progresser dans l'échelle des salaires.

9. Ces résultats sont tirés de « l'Enquête sur la situation effective des jeunes » réalisée en 2003 par l'Office du Cabinet. Cependant, une enquête couvrant toutes les catégories d'âge, « l'Enquête générale sur la diversification des formes d'emploi » réalisée en 2003 par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, a révélé qu'un cinquième seulement des travailleurs non réguliers souhaitaient devenir des travailleurs réguliers. Cela indique que les travailleurs âgés et les deuxièmes apporteurs de revenu sont moins préoccupés par le problème de l'emploi non régulier.
10. La législation sur les normes du travail interdit toute forme de discrimination à l'égard des salariés en raison du sexe, de la nationalité, de la religion, etc., sous peine d'amende et d'emprisonnement. En règle générale, cependant, cette loi n'est pas appliquée au cas des travailleurs non réguliers au motif que les salaires sont déterminés librement et de façon indépendante entre les employeurs et les salariés.
11. Pour plus de détails sur le sujet, voir ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2006a). Le gouvernement a adopté un plan sur cinq ans pour améliorer ces programmes en se fondant sur les avis des employeurs, des salariés et des experts.
12. On appelle « *fretters* » les jeunes de 15 à 34 ans qui ont obtenu un diplôme de fin d'études (dans le cas des femmes, il s'agit de personnes diplômées et célibataires) et qui : i) sont employés à temps partiel ou ont un *arbeit* (cas d'un jeune exerçant un emploi secondaire ou temporaire tout en s'adonnant à une autre activité, par exemple des études); ii) sont au chômage et à la recherche d'un emploi à temps partiel ou d'un *arbeit*; ou iii) sont inactifs mais souhaiteraient un emploi à temps partiel ou un *arbeit*.
13. On trouvera une description de ces programmes sur le site : (www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/Outline.pdf).
14. Soit 15 programmes nouveaux en plus des 39 déjà en place et de l'extension de 5 autres dispositifs existants.
15. L'allocation pour enfant à charge est versée pour chaque enfant de moins de 12 ans, sauf si le revenu de l'année précédente est supérieur à une limite qui varie selon le nombre de personnes à charge dans la famille (5,7 millions de yens pour un salarié ayant une personne à charge). Les ménages qui ont des enfants de moins de trois ans perçoivent une allocation de 10 000 yens par mois. Pour ceux qui ont des enfants de plus de trois ans, l'allocation est de 5 000 yens par mois pour le premier et le deuxième enfants, et de 10 000 yens par mois à partir du troisième enfant.

Bibliographie

- D'Addio, F. et M. Mira d'Ercole, « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 27, Paris.
- Date, Y. et S. Shimizutani (2004), « La baisse du taux de natalité au Japon : examen des travaux empiriques et des implications pour l'action publique », ESRI Discussion Paper Series n° 94, avril, Tokyo (en japonais).
- Grubb, D., J.K. Lee et P. Tergeist (2007), « Addressing Labour Market Duality in Korea ». Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 61, 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, 2003/2, Paris.
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2002), « *Étude générale sur la situation des travailleurs à temps partiel* », Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2003), « *Enquête générale sur divers types d'emploi, 2003* », Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2006a), « *Gestion du développement des ressources humaines au Japon* », Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2006b), « Vers la mise en œuvre de la stratégie révisée de l'OCDE pour l'emploi : l'expérience du Japon », Forum sur la stratégie révisée de l'OCDE pour l'emploi, Tokyo, 30-31 octobre 2006.

- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007a), « *Enquête générale sur la valorisation des ressources humaines, 2006* », Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007b), « *Étude générale sur la situation des travailleurs à temps partiel, 2006* », Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007c), *Livre blanc sur l'économie du travail, 2007*, Tokyo (en japonais).
- OCDE (2003), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (volume 2)* : Autriche, Irlande et Japon, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Onoue T. (2003), « Situation actuelle et problèmes concernant les salaires des travailleuses à temps partiel », *monthly Report DIO*, n° 172, mai, Research Institute for Advancement of Living Standards, Tokyo (en japonais).
- Yamaguchi, M. (2006), « Déterminants macroéconomiques de l'écart de salaire croissant entre travail régulier et travail à temps partiel », *Japanese Journal of Labour Studies*, 554, septembre 2006 Tokyo (en japonais).
- Yashiro, Naomitsu (2007), « Japanese Economy: Challenge toward a Sustainable Growth », ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, Tokyo.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 04 2 P) ISBN 978-92-64-04308-4 - n° 56036 2008

Études économiques de l'OCDE

JAPON

THÈME SPÉCIAL : RÉFORMER LA FISCALITÉ POUR PROMOUVOIR LA VIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, juin 2007
Danemark, février 2008
Espagne, novembre 2008
États-Unis, mai 2007
Finlande, juin 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
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

Volume 2008/4
Avril 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04308-4
10 2008 04 2 P



9 789264 043084