



Études économiques de l'OCDE

JAPON

AVRIL 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Japon
2011**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2011-fr

ISBN 978-92-64-09314-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09315-7 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Japon
ISSN 1995-3070 (imprimé)
ISSN 1995-0138 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Vladimir Zakharov/Getty Images.

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

© OCDE 2012

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 une 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	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. La reprise économique au Japon : viser une expansion autonome et mettre fin à la déflation	23
La reprise de l'économie au Japon après la crise économique mondiale de 2008	25
Perspectives économiques à court terme	30
Politique monétaire et politique de change	34
Perspectives à moyen terme : soutenir la croissance et remédier au problème budgétaire	42
Notes	44
Bibliographie	45
Chapitre 2. Assurer la viabilité des finances publiques japonaises	47
Évolution de la situation budgétaire en 2010	49
La Stratégie de gestion budgétaire de 2010	56
Surmonter le déficit budgétaire structurel et assurer la viabilité des finances publiques	63
Réformer le cadre de politique budgétaire	72
Conclusion	74
Notes	76
Bibliographie	76
Chapitre 3. La Nouvelle stratégie de croissance du Japon visant à stimuler la demande et l'emploi	79
Grandes lignes de la Nouvelle stratégie de croissance	80
Mesures prévues par la Nouvelle stratégie de croissance dans chaque secteur ..	85
Conclusion	108
Notes	110
Bibliographie	111
Chapitre 4. La réforme de l'enseignement au Japon	113
Vue d'ensemble du système éducatif japonais	114
Les mesures visant à améliorer les résultats de l'enseignement	133
Améliorer l'efficacité : utiliser les ressources à meilleur escient	141
Réduire le coût pour les familles	144
Diminuer les inégalités dans le domaine de l'éducation	147
Renforcer l'enseignement et la formation professionnels	152
Renforcer le rôle du système éducatif dans l'innovation	153
Conclusion	154

Notes	155
Bibliographie	157
Chapitre 5. Réformer le marché du travail pour stimuler la croissance et améliorer l'équité	161
Dualisme du marché du travail	162
Encourager un relèvement du taux d'activité	176
Conclusion	184
Notes	185
Bibliographie	187

Encadrés

1.1. Les conséquences économiques du Grand tremblement de terre de l'est du Japon	31
2.1. Les progrès du gouvernement vers la concrétisation de son programme électoral de 2009	55
2.2. Progrès accomplis récemment en matière de réforme des impôts au Japon : les changements fiscaux de l'exercice budgétaire 2011	60
2.3. Résumé des recommandations visant à assurer la viabilité des finances publiques	75
3.1. Systèmes d'échange de droits d'émission et taxes sur le carbone : avantages et inconvénients	86
3.2. Gérer le processus de réforme : leçons à tirer de l'Étude de l'OCDE sur le thème <i>Réussir la réforme</i>	99
3.3. Résumé des recommandations relatives à la Nouvelle stratégie de croissance du Japon	109
4.1. Éducation et accueil des jeunes enfants au Japon	118
4.2. Réformes récentes du système éducatif japonais	122
4.3. Le rôle des <i>juku</i> dans l'enseignement : points de vue des parents et des élèves	127
5.1. Synthèse des recommandations à suivre pour réformer le marché du travail	185

Tableaux

1.1. Indicateurs économiques	26
1.2. Performance des banques japonaises	28
1.3. Les perspectives économiques de la Banque du Japon	38
1.4. Cibles d'inflation dans quelques pays et régions de l'OCDE	40
2.1. Évolution de la situation budgétaire depuis 1992	50
2.2. Plans de relance budgétaire adoptés par le nouveau gouvernement	51
2.3. Budget de l'administration centrale	52
2.4. Ventilation détaillée des recettes non fiscales	53
2.5. Engagements pris en matière de dépenses	55
2.6. Recettes supplémentaires correspondant aux engagements pris en matière de dépenses	56
2.7. Bilan des réformes structurelles à partir du programme de réformes fiscales de l'exercice 2011	60

3.1. Création d'une nouvelle demande et d'emplois nouveaux par domaine	81
3.2. Domaines clés et projets de la Nouvelle stratégie de croissance	82
3.3. Facilité de création et de fermeture d'une entreprise dans les pays de l'OCDE	85
3.4. Bilan des réformes structurelles : améliorer les politiques visant à faire face au changement climatique	89
3.5. Subventions à l'énergie au Japon	92
3.6. Bilan des réformes structurelles : améliorer les soins de santé pour limiter les dépenses et améliorer la qualité	94
3.7. Accords de partenariat économique du Japon	96
3.8. Effets des accords de partenariat économique conclus par le Japon	97
3.9. L'initiative relative aux zones spéciales	105
3.10. Bilan des réformes structurelles : améliorer l'efficacité du secteur financier	107
4.1. Inscriptions dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants . .	117
4.2. Comparaison entre les centres d'accueil des jeunes enfants et les maternelles, 2007	119
4.3. Financement des maternelles en 2009	120
4.4. Problèmes associés aux <i>juku</i>	128
4.5. Les établissements d'enseignement supérieur au Japon en 2008	130
4.6. Nombre d'étudiants par type d'établissement d'enseignement supérieur . . .	130
4.7. Nombre d'étudiants par université au Japon	142
4.8. Dépenses d'éducation des ménages	145
4.9. Dépenses consacrées à l'instruction après la classe	146
4.10. Le dispositif de prêts aux étudiants au Japon	152
4.11. Flux des fonds destinés à la R-D en 2007	153
4.12. Résumé des recommandations	154
5.1. Personnes employées par catégorie	163
5.2. Comparaison entre travailleurs réguliers et non réguliers	165
5.3. Raisons invoquées par les entreprises pour justifier le choix d'un emploi non régulier	166
5.4. Raisons invoquées par les travailleurs pour justifier le choix d'un emploi non régulier	169
5.5. Répartition des salariés en fonction de leur parcours professionnel	172

Graphiques

1.1. La reprise économique au Japon	24
1.2. Une reprise tirée par les exportations	27
1.3. Amélioration du marché du travail et de la consommation privée	29
1.4. Conséquences du tremblement de terre de Hanshin-Awaji (Kobe) de 1995 . .	32
1.5. Tendances récentes du taux de change	33
1.6. Évolution des prix à la consommation	34
1.7. Taux d'intérêt réels	35
1.8. Comparaison internationale des bilans des banques centrales	37
1.9. Prix des terrains au Japon	39
1.10. Tendances à long terme du taux de change du yen	41
1.11. Déterminants des écarts de revenu en 2009	43

2.1.	Dette publique dans certains pays de l'OCDE	48
2.2.	Trajectoire budgétaire du Japon après l'effondrement de l'« économie de bulle »	50
2.3.	Un écart grandissant entre les dépenses et les recettes fiscales	51
2.4.	Charges d'intérêts de l'État	54
2.5.	Prévisions budgétaires à long terme du gouvernement	62
2.6.	Masse salariale des administrations publiques dans les pays de l'OCDE	66
2.7.	Évolution des salaires et de l'emploi dans les secteurs public et privé	67
2.8.	Écart de rémunération entre salariés des secteurs public et privé, par préfecture	68
2.9.	L'investissement public dans les pays de l'OCDE	69
2.10.	Régressivité de la taxe sur la consommation et options possibles pour y remédier	70
3.1.	Créations d'entreprises et fermetures d'établissements	83
3.2.	Obstacles réglementaires à l'entrée dans les industries de réseau	84
3.3.	Produit des taxes liées à l'environnement	90
3.4.	Commerce de marchandises avec la Chine	95
3.5.	Comparaison internationale de l'estimation du soutien aux producteurs pour l'agriculture	98
3.6.	Indicateurs de la mondialisation économique	101
3.7.	L'indice de restrictivité pour l'IDE calculé par l'OCDE	102
3.8.	Investissement en capital-risque en 2008	108
4.1.	Comparaison des dépenses totales d'éducation par pays, 2007	115
4.2.	La part des dépenses publiques d'éducation est faible au Japon	116
4.3.	Évolution des dépenses d'éducation entre 1995 et 2007	116
4.4.	Comparaison internationale des résultats des élèves aux tests du PISA	125
4.5.	Participation à des activités périscolaires en 2008	126
4.6.	Pourcentage d'élèves suivant des cours de mathématiques après la classe ..	129
4.7.	Évolution du secteur de l'enseignement supérieur au Japon	132
4.8.	Les dépenses unitaires dans l'éducation préprimaire sont faibles au Japon ..	134
4.9.	Les dépenses d'éducation unitaires au Japon sont supérieures à la moyenne de l'OCDE	137
4.10.	Comparaison internationale des temps d'enseignement	143
4.11.	Raisons pour lesquelles le nombre réel d'enfants est inférieur au nombre souhaité	145
4.12.	Corrélation entre le revenu des ménages, le recours aux juku et les résultats scolaires	148
4.13.	Parcours suivi après l'obtention du diplôme du secondaire	149
4.14.	Statut au regard de l'emploi en fonction de la formation suivie	150
5.1.	La proportion des travailleurs non réguliers recommence à progresser	163
5.2.	Des écarts de salaire notables entre travailleurs réguliers et non réguliers ..	168
5.3.	Écarts de salaires selon le statut, pondérés en fonction des caractéristiques du salarié	170
5.4.	Comparaison internationale des taux de pauvreté relative au milieu des années 2000	171
5.5.	Travailleurs passant du statut de travailleur non régulier à celui de travailleur régulier	173

5.6. Le vieillissement rapide de la population au Japon	177
5.7. Évolution du taux d'activité et de la proportion des travailleurs non réguliers par âge et par sexe	178
5.8. Taux de fécondité et taux d'activité des femmes au Japon	180

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 7 mars 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 15 avril 2011.

Le rapport a donc été préparé et examiné avant la survenue tragique le 11 mars 2011 du grand séisme de l'est du Japon. Cette version publiée a toutefois été actualisée et approuvée par le Comité de façon à adapter l'analyse à court terme et les recommandations pour tenir compte du tremblement de terre. Nous sommes profondément attristés par l'ampleur des pertes humaines et exprimons nos plus sincères condoléances à tous ceux que cette tragédie a frappé.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones, Satoshi Urasawa et Byungseo Yoo sous la direction de Vincent Koen. La recherche statistique a été assurée par Lutécia Daniel.

L'Étude précédente du Japon a été publiée en septembre 2009.

Pour toute information sur les dernières éditions ou les éditions antérieures des Études économiques, et pour de plus amples renseignements sur le détail de leur élaboration, voir www.oecd.org/eco/surveys.

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), 2009	377.9	Villes principales, recensement de la population, 2010	
Terres cultivées (milliers de km ²), 2007	46.5	(millions d'habitants) :	
Forêts (milliers de km ²), 2007	250.8	Tokyo (23 arrondissements)	8.9
Régions à forte densité ¹ (milliers de km ²), 2005	12.6	Yokohama	3.7
		Osaka	2.7
		Nagoya	2.3
		Sapporo	1.9
		Kobe	1.5
		Kyoto	1.5

LA POPULATION

Population totale, estimation de mars 2011 (milliers)	127 960	Population active en pourcentage	51.9
Habitants par km ²	338.6	de la population totale, 2009	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité, 2005 ¹	66.0	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2009 :	
Taux d'accroissement net de la population en pourcentage (2000-2011)	0.1	Agriculture et sylviculture	3.9
		Industries	17.1
		Services	64.2
		Autres	14.8

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut nominal en 2010 (milliards de yens)	479 179	Part de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs en 2009 (pour cent)	1.4
Croissance réelle du PIB réel, pour cent 2010	3.9	Part de l'industrie du PIB, aux prix des producteurs en 2009 (pour cent)	17.6
Formation brute de capital fixe, 2010 (en pourcentage du PIB)	19.4	Accroissement de la production industrielle, pour cent 2010	15.9
Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, pour cent 2010	-0.2		

L'ÉTAT

Consommation publique en 2010 (en pourcentage du PIB)	20.1		Chambre des représentants	Sénat
Recettes courantes du secteur public, 2009 (en pourcentage du PIB)	31.0	Composition du Parlement, mars 2011 :		
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2010	7.8	Parti démocratique	306	106
		Parti libéral démocrate	117	83
		Paix et réforme (Komei)	21	19
		Parti communiste	9	6
		Ton parti	5	11
		Divers	20	17
		Sièges à pourvoir	2	0
		Total	480	242
		Dernières élections	août 2009	juillet 2010

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS (2010, milliards de yens)

Exportations de marchandises (fob)	67 400	Par pays (en pourcentage) :	Exportations	Importations
Importations de marchandises (fob)	60 765	États-Unis	15.4	9.7
Services	-1 622.0	Union européenne	11.3	9.6
Revenus d'investissements	11 629.4	Asie	56.1	45.3
Balance des opérations courantes	17 016.8	Autres	17.3	35.4
Exportations de biens et de services, (en pourcentage du PIB)	15.2	Par produit (en pourcentage, 2009) :		
Importations de biens et de services, (en pourcentage du PIB)	14.1	Denrées alimentaires	0.7	9.7
		Combustibles	1.8	27.6
		Machines et matériel de transport	58.2	23.0
		Autres	39.4	39.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen		Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
		Année 2010	87.8
		Février 2011	82.5

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

Résumé

Le grand séisme du 11 mars 2011 qui a dévasté l'est du Japon est le plus puissant jamais enregistré au Japon. Le pays connaît aujourd'hui la pire catastrophe de son histoire depuis la guerre. Nous sommes profondément attristés par les énormes pertes humaines et exprimons nos plus sincères condoléances à tous ceux que cette tragédie vient de frapper. L'OCDE travaillera en étroite collaboration avec les autorités japonaises dans les mois qui viennent et est disposée à les assister dans la mesure de ses moyens en ces moments difficiles.

S'il est encore trop tôt pour évaluer pleinement l'ampleur des dommages, la catastrophe aura pour incidence immédiate de réduire la production, même si cette incidence sera ultérieurement inversée par les efforts de reconstruction. Les pressions déflationnistes vont sans doute continuer de freiner la croissance. La Banque du Japon devrait donc maintenir une orientation accommodante tant que la déflation persistera, en prêtant attention aux risques d'évolution plus négative que prévu. Le cadre de la politique monétaire pourrait être amélioré, notamment en révisant à la hausse l'« interprétation » de la stabilité des prix par la banque centrale, afin de mieux protéger l'économie contre la déflation.

La priorité pour le Japon est de répondre aux situations d'urgence humanitaires et de reconstruction, tout en faisant face à la situation nucléaire. Cela nécessite inévitablement à court terme d'augmenter les dépenses publiques. Néanmoins, compte tenu de la situation de la dette, ceci devrait être financé par un transfert des dépenses et par une augmentation des revenus à court terme en faisant appel à la solidarité de la population japonaise.

La situation budgétaire a atteint un seuil critique. Sous l'effet des déficits budgétaires chroniques, il est prévu que la dette publique brute passe au niveau sans précédent de 200 % du PIB, et la dette nette à 115 % en 2011. La plus haute priorité à moyen terme devra donc être accordée à un plan d'assainissement crédible et détaillé comportant des réductions de dépenses et des augmentations d'impôts, en prenant en compte la nécessité de dépenser pour la reconstruction. La Stratégie de gestion budgétaire devrait viser un excédent du budget primaire suffisamment important pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à l'exercice 2020, ce qui pourrait nécessiter une amélioration du solde du budget primaire allant jusqu'à 10 % du PIB. Le plan budgétaire détaillé devrait s'accompagner d'une réforme de la sécurité sociale destinée à limiter la pression des dépenses liées au vieillissement rapide de la population. La réduction du déficit devra être assurée dans une large mesure par une augmentation des recettes, principalement sous la forme d'une majoration des taxes sur la consommation. Pour atteindre l'objectif budgétaire, cette majoration devra peut-être atteindre 20 %, même si les dépenses (hors sécurité sociale et paiements d'intérêts) restent constantes en termes réels. Étant donné la gravité de la situation des finances publiques au Japon, une réforme du cadre budgétaire pourrait contribuer à la réalisation des objectifs en matière de finances publiques et au renforcement de la crédibilité, atténuant ainsi le risque d'une montée excessive des taux d'intérêt à long terme.

Soutenir l'expansion économique grâce à la Nouvelle Stratégie de croissance. Une croissance plus forte est également importante pour stabiliser le ratio d'endettement. L'objectif de la

Stratégie, consistant à accroître la demande dans quatre directions – à savoir l'innovation verte, les soins de santé, l'intégration économique avec l'Asie et le développement régional – devra reposer principalement sur une réforme de la réglementation plutôt que sur des mesures budgétaires coûteuses. Par ailleurs, la Stratégie devra promouvoir des réformes dans l'ensemble de l'économie au lieu de viser certains secteurs particuliers. L'innovation verte peut largement stimuler la demande, mais il faudra pour cela recourir à des instruments de marché pour tarifier le carbone – de préférence dans le cadre d'un système d'échange de droits d'émission – afin d'encourager l'investissement privé. L'intégration économique, c'est-à-dire la levée des obstacles aux entrées de marchandises, d'investissements étrangers et de travailleurs étrangers, devra s'appuyer en partie sur des accords commerciaux globaux. Le niveau élevé du soutien à l'agriculture ne devra pas nuire à la participation du Japon à ces accords.

Réformer le secteur de l'éducation. Les résultats de l'enseignement, qui exercent une influence déterminante sur la croissance de la productivité, pourraient être améliorés grâce à des investissements plus importants dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. L'intégration des garderies et des écoles maternelles, prévue par la Nouvelle Stratégie de croissance, permettrait d'améliorer la qualité de l'enseignement tout en permettant de réaliser des économies. Il faudrait améliorer l'enseignement supérieur en renforçant la concurrence grâce à une plus grande transparence sur le plan de la qualité et à une internationalisation accrue, permettant aux universités de contribuer davantage à l'innovation. Compte tenu du niveau élevé des droits d'inscription, une plus grande équité pourrait être assurée en facilitant l'accès aux prêts étudiants et en modulant le remboursement de ceux-ci en fonction des revenus. Une réduction de la dépendance à l'égard des cours particuliers privés, qui représentent une lourde charge pour les ménages, irait dans le même sens. Il importe également d'améliorer l'enseignement professionnel afin de tenir compte de l'évolution des besoins du marché du travail face à un dualisme de plus en plus marqué.

Remédier au dualisme du marché du travail. L'augmentation de la proportion de travailleurs non réguliers a permis aux entreprises de bénéficier d'une plus grande flexibilité sur le plan de l'emploi et de réduire les coûts salariaux, mais ces travailleurs sont défavorisés en termes de rémunération, de formation, de sécurité d'emploi et de couverture sociale. Pour réduire le dualisme du marché du travail, il faut adopter une approche globale associant une plus large couverture sociale pour les travailleurs non réguliers, de meilleurs programmes de formation, des mesures pour éviter la discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers et une réduction de la protection effective de l'emploi pour les travailleurs réguliers. Comme la population d'âge actif doit diminuer de près de 40 % d'ici à 2050, il est indispensable d'utiliser pleinement les ressources humaines dont dispose le Japon, y compris les femmes et les personnes âgées. Il serait possible d'accroître les taux d'activité féminins en développant les structures d'accueil des enfants, en favorisant un meilleur équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle et en réformant le système fiscal. Il y aurait lieu de supprimer l'âge de départ obligatoire à la retraite, fixé à 60 ans dans la plupart des entreprises, afin d'encourager une meilleure utilisation des travailleurs âgés.

Évaluation et recommandations

Le Japon a été frappé par la pire catastrophe de son histoire depuis la guerre...

Le grand tremblement de terre qui a dévasté l'est du Japon le 11 mars 2011, le plus puissant jamais enregistré au Japon, a déclenché un tsunami et provoqué d'énormes pertes en vies humaines ainsi que des dégâts économiques de grande ampleur. Ces effets ont été exacerbés par les dommages subis par les centrales nucléaires et thermiques, qui ont entraîné une baisse sensible de la production d'électricité. S'il est encore trop tôt pour évaluer pleinement l'impact de la catastrophe, il est probable que les dommages subis par le stock de capital physique seront plus importants que ceux causés par le séisme de Hanshin-Awaji (Kobé), lesquels ont représenté, selon les estimations, 2 % du PIB annuel. La première des priorités aujourd'hui est de faire face à la grave situation d'urgence humanitaire.

... qui déterminera l'évolution de l'économie en 2011-12

Il est aussi prématuré d'évaluer l'impact sur la croissance économique, qui devait, selon les prévisions, être de l'ordre de 1¼ pour cent en 2011-12. Au début de 2011, certains signes indiquaient que le Japon se redressait après le ralentissement économique intervenu dans la dernière partie de 2010. La catastrophe aura pour incidence immédiate de réduire l'activité économique, la longueur et l'ampleur du déclin dépendant, en partie, du temps qu'il faudra pour rétablir l'alimentation en électricité. Par ailleurs, les effets négatifs observés dans les zones touchées par le séisme pourraient se propager aux autres parties du pays et à l'étranger, en partie parce qu'ils perturbent les chaînes mondiales d'approvisionnement. Comme lors des catastrophes précédentes, la baisse tendancielle de l'activité sera probablement inversée par les efforts de reconstruction, qui doperont l'investissement privé et public, rendant peu probable un ralentissement prolongé. Outre les incertitudes provoquées par le tremblement de terre, il existe d'importants risques baissiers liés à l'évolution de l'économie mondiale, des taux de change et des prix des matières premières. Mais, surtout, étant donné le niveau sans précédent de sa dette publique, le Japon pourrait souffrir d'une augmentation des taux d'intérêt à long terme.

Des pressions déflationnistes vont sans doute subsister

Le rythme de croissance ne sera peut-être pas suffisamment rapide pour résorber l'écart de production avant la fin de 2012, malgré les incertitudes découlant de l'effet négatif sur l'offre du tremblement de terre et des dépenses de reconstruction ultérieures. Dans ces conditions, des pressions déflationnistes persisteront vraisemblablement. L'inflation mesurée par l'indice global des prix à la consommation (IPC) est devenue positive au dernier trimestre de 2010, mais cette hausse reflète une forte majoration des taxes sur les cigarettes et une envolée des prix alimentaires. L'IPC tendanciel, pour sa part, a enregistré en glissement annuel un recul de 0.8 %, ce qui est, toutefois, moins que précédemment. La déflation chronique a réduit le déflateur du PIB de 14 % depuis 1998, bien que le Japon ait connu entre 2002 et 2007 sa plus longue période d'expansion depuis la guerre. La déflation freine la croissance en maintenant les taux d'intérêt réels à un niveau excessif et en comprimant les bénéfices des entreprises, ce qui se traduit par des pressions à la baisse sur les salaires et l'emploi.

La Banque du Japon devrait maintenir une orientation accommodante afin de mettre fin à la déflation...

La Banque du Japon a réagi rapidement après la catastrophe en injectant de grosses quantités de liquidités pour stabiliser les marchés des capitaux. Une intervention a également eu lieu sur les marchés des changes dans le cadre d'un engagement multilatéral des ministres des finances du G7 et des gouverneurs des banques centrales afin de réduire l'instabilité des taux de change. En outre, la Banque a annoncé qu'elle doublerait la taille du programme de rachat d'actifs pour porter celui-ci à 10 000 milliards de yens (2 % du PIB) afin d'empêcher une dégradation de la confiance des milieux d'affaires et une accentuation de l'aversion au risque. Ce programme faisait initialement partie du « programme global d'assouplissement monétaire » lancé en octobre 2010 pour lutter contre la déflation : i) en établissant un programme supplémentaire de rachat d'actifs s'élevant initialement à 5 000 milliards de yens, dont 3 500 milliards de yens d'obligations d'État et 1 500 milliards de yens d'obligations de société, de billets de trésorerie et de fonds de placements immobiliers, dans le but de réduire les taux d'intérêt à long terme et les primes de risque ; ii) en ramenant le taux directeur de 0.1 % à une fourchette se situant entre 0 et 0.1 %, et iii) en s'engageant à maintenir le taux directeur à un niveau voisin de zéro jusqu'à ce qu'elle estime que la « stabilité des prix soit en vue ». La Banque du Japon devrait maintenir l'orientation accommodante actuelle en prenant en compte les risques baissiers, notamment l'incidence du tremblement de terre, et elle devrait être prête à prendre d'autres mesures en cas de dégradation des perspectives. Dans ce cas, il faudrait s'efforcer de réduire les taux d'intérêt à long terme en intensifiant les achats d'obligations d'État, tout en faisant preuve de prudence dans l'acquisition d'actifs privés à haut risque. Une telle approche pourrait par ailleurs faire monter les anticipations d'inflation. Une disparition de la déflation pourrait aussi avoir un impact positif sur les prix des actifs, notamment ceux des terrains, qui sont retombés à leur niveau de 1975 après 19 années de baisse ininterrompue.

... tout en améliorant le cadre de la politique monétaire

Des possibilités existent aussi pour améliorer le cadre de la politique monétaire. En décembre 2009, le Conseil de politique monétaire a révisé son « interprétation » de la stabilité des prix, supprimant la limite inférieure de la fourchette de 0 à 2 % jusqu'alors retenue. L'interprétation du Conseil reste néanmoins très basse, puisqu'elle est respectée en principe dès lors qu'une inflation se situant dans cette fourchette est « en vue ». Un objectif d'inflation plus élevé permettrait de disposer d'une plus grande marge de sécurité contre la déflation. En outre, les intentions de la Banque seraient plus claires, et donc beaucoup plus crédibles, si elles étaient exprimées en termes de fourchette de part et d'autre d'une valeur donnée. Cet objectif est souvent de 2 %, avec une marge de plus ou moins un point. Il apparaît également justifié de réviser le mécanisme de fixation du niveau d'évolution des prix pouvant être interprété comme correspondant à la stabilité. Dans certains pays de l'OCDE, la fourchette d'inflation est fixée par les pouvoirs publics ou à l'issue de consultations entre ceux-ci et la banque, et non de manière indépendante par cette dernière. Une telle pratique pourrait favoriser le soutien par l'État de l'objectif d'inflation et laisserait à la banque centrale plus d'indépendance dans sa réalisation. Ce recadrage devrait permettre de renforcer encore la crédibilité et encourager une action résolue dans le sens de la stabilité des prix, soutenant ainsi l'activité économique pendant la longue période d'assainissement des finances publiques qui s'amorce.

La situation budgétaire atteint un seuil critique...

Les nombreuses mesures de stimulation budgétaire et les augmentations de dépenses liées notamment au vieillissement de la population ont accru la dépense publique, alors qu'une période prolongée de faible croissance et des réductions d'impôts ont pesé sur les recettes, entraînant des déficits budgétaires pendant 18 années consécutives depuis 1993. En conséquence, la dette publique brute a augmenté rapidement pour atteindre un niveau sans précédent de l'ordre de 200 % du PIB, tandis que la dette publique nette, voisine de 115 %, est aussi la plus élevée de la zone OCDE. L'impact de cette énorme dette a été atténué par le très faible niveau des taux d'intérêt à long terme, qui se situent actuellement aux alentours de 1¼ pour cent. Cependant, le Japon devra d'urgence accélérer ses efforts d'assainissement des finances publiques pour réduire le risque d'une hausse rapide des taux d'intérêt à long terme ainsi que pour atténuer les conséquences à long terme du retour à une trajectoire budgétaire viable. La Stratégie de gestion budgétaire mise sur pied en juin 2010 a relancé le processus d'assainissement des finances publiques en fixant comme objectif une réduction de moitié du déficit de l'administration centrale et des collectivités locales, en le ramenant de 6.4 % du PIB durant l'exercice 2010 à 3.2 % en 2015. À cette fin, les dépenses de l'administration centrale inscrites au budget général pour les exercices 2011 à 2013 (hors remboursement du capital et des intérêts de la dette) ne doivent pas dépasser le niveau du budget initial de l'exercice 2010, objectif qui a été incorporé au projet de budget pour l'exercice 2011. Mais les dépenses de reconstruction dans les zones dévastées par le tremblement de terre et le tsunami seront importantes, compte tenu de l'ampleur des dégâts. Les dépenses engagées à ce titre par l'administration centrale après le tremblement de terre de Kôbe de 1995 se sont chiffrées à plus de 1 % du

PIB annuel (sur une période de six ans). Il importe de financer les dépenses de reconstruction en transférant les dépenses et en augmentant les revenus à court terme, en faisant appel à la solidarité de la population japonaise. À moyen terme, l'assainissement budgétaire reste une priorité.

**... et il est donc indispensable d'élaborer
un plan d'assainissement budgétaire
à moyen terme détaillé et crédible...**

L'objectif à long terme de la Stratégie de gestion budgétaire d'un excédent du budget primaire pour les administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2020 ne devrait pas être suffisant pour assurer la stabilisation du taux d'endettement, laquelle exigera un excédent d'environ 3 % du PIB, en supposant que le taux d'intérêt nominal ne dépasse pas de plus de 1½ point de pourcentage la croissance nominale. Pour stabiliser le taux d'endettement public, il faudra sans doute une amélioration du solde du budget primaire d'environ 10 % du PIB, et un excédent budgétaire plus important pour que ce taux s'inscrive sur une tendance à la baisse. La révision du cadre budgétaire à moyen terme, prévue pour le milieu de 2011, doit conduire à l'élaboration d'un plan pluriannuel détaillant les réductions de dépenses et les augmentations de recettes nécessaires pour atteindre ces objectifs. Les dépenses publiques (hors paiements d'intérêts) sont passées de 33,4 % du PIB en 2007 à 38 % selon les estimations en 2010, en raison des mesures de relance budgétaire et des initiatives prises par le nouveau gouvernement, comme l'allocation pour enfant à charge. L'augmentation marquée des dépenses incite à penser que des réductions seraient possibles, en partie grâce à une suppression des crédits d'urgence. En particulier, l'investissement public, bien qu'étant tombé de plus de 8 % du PIB au milieu des années 90 à 4¼ pour cent en 2009, dépasse d'un point de pourcentage la moyenne OCDE. Si l'investissement public est vraisemblablement appelé à s'accroître du fait des travaux de reconstruction qui feront suite au séisme, il pourrait être réduit à moyen terme, tout en veillant à renforcer son efficacité par une meilleure affectation. Par ailleurs, les salaires ont nettement plus progressé dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui permet de penser que des économies seraient possibles, notamment au niveau des administrations locales.

**... et il est donc indispensable d'élaborer
un plan d'assainissement budgétaire à moyen
terme détaillé et crédible...**

L'objectif à long terme de la Stratégie de gestion budgétaire d'un excédent du budget primaire pour les administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2020 ne devrait pas être suffisant pour assurer la stabilisation du taux d'endettement, laquelle exigera un excédent d'environ 3 % du PIB, en supposant que le taux d'intérêt nominal ne dépasse pas de plus de 1½ point de pourcentage la croissance nominale. Pour stabiliser le taux d'endettement public, il faudra sans doute une amélioration du solde du budget primaire d'environ 10 % du PIB, et un excédent budgétaire plus important pour que ce taux s'inscrive sur une tendance à la baisse. La révision du cadre budgétaire à moyen terme, prévue pour le milieu de 2011, doit conduire à l'élaboration d'un plan pluriannuel détaillant les réductions de dépenses et les augmentations de recettes nécessaires pour atteindre ces

objectifs. Les dépenses publiques (hors paiements d'intérêts) sont passées de 33.4 % du PIB en 2007 à 38 % selon les estimations en 2010, en raison des mesures de relance budgétaire et des initiatives prises par le nouveau gouvernement, comme l'allocation pour enfant à charge. L'augmentation marquée des dépenses incite à penser que des réductions seraient possibles, en partie grâce à une suppression des crédits d'urgence. En particulier, l'investissement public, bien qu'étant tombé de plus de 8 % du PIB au milieu des années 90 à 4¼ pour cent en 2009, dépasse d'un point de pourcentage la moyenne OCDE. Si l'investissement public est vraisemblablement appelé à s'accroître du fait des travaux de reconstruction qui feront suite au séisme, il pourrait être réduit à moyen terme, tout en veillant à renforcer son efficacité par une meilleure affectation. Par ailleurs, les salaires ont nettement plus progressé dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui permet de penser que des économies seraient possibles, notamment au niveau des administrations locales.

... comportant une réforme des dépenses de sécurité sociale...

La révision du Cadre budgétaire à moyen terme doit s'accompagner d'une réforme de la sécurité sociale, principale source d'augmentation des dépenses. Compte tenu du vieillissement de la population, les dépenses de sécurité sociale de l'administration centrale, qui subventionne les administrations de sécurité sociale, devraient augmenter de près de 2 % du PIB au cours de la prochaine décennie, voire plus étant donné que l'on s'accorde à reconnaître qu'il faut améliorer la qualité des soins de santé et des soins de longue durée. Par ailleurs, les comptes de la sécurité sociale se sont détériorés au cours de la dernière décennie, pour se solder par un déficit de 1½ pour cent du PIB à l'exercice 2009. Bien que les administrations de sécurité sociale ne soient pas prises en compte dans les objectifs de la Stratégie de gestion budgétaire, elles font partie des administrations publiques et contribuent à ce titre à l'évolution de la dette publique. Il importe donc de réaliser l'objectif de cette Stratégie en assurant un financement stable de la sécurité sociale. En outre, des mesures doivent être prises sans retard pour limiter la hausse des dépenses de sécurité sociale, notamment en réformant les soins de santé et les soins de longue durée de façon à :

- Promouvoir le transfert des soins de longue durée des hôpitaux vers des établissements plus adaptés, grâce aux barèmes de prix et à une surveillance plus étroite de la classification des patients à l'hôpital.
- Améliorer le système de paiement en réformant la classification des diagnostics et des procédures, qui fixe un tarif global fondé sur la pathologie, de manière à inciter davantage les hôpitaux à accroître leur efficacité.
- Développer l'utilisation des médicaments génériques en faisant du prix de ces médicaments la base normale de remboursement.
- Mettre en place un système de filtrage pour réduire le nombre de consultations inutiles auprès de spécialistes.

Le solde des administrations publiques dépend aussi du système de retraite, dont la réforme se traduira par un relèvement du taux de cotisation à 18.3 % d'ici à l'exercice 2017, un abaissement du taux de remplacement des pensions, qui passera d'environ 60 % actuellement à 50 % pour un couple à salaire unique, et un relèvement progressif de l'âge

de la retraite de 60 à 65 ans d'ici à 2025 pour les hommes et 2030 pour les femmes. Comme les prévisions à long terme sont sensibles aux hypothèses économiques et démographiques, des réformes supplémentaires se révéleront peut-être nécessaires à l'avenir. Dans ce cas, la meilleure option consistera à repousser encore l'âge de la retraite.

... et une réforme fiscale d'ensemble destinée à accroître les recettes

Compte tenu des pressions à la hausse qui vont s'exercer sur les dépenses et dans la mesure où de nouvelles réductions ne semblent plus guère possibles, il faudra accroître les recettes pour atteindre les objectifs budgétaires. De fait, d'après les prévisions officielles à long terme, qui datent de janvier 2011, le déficit du budget primaire atteindrait entre 2.5 % et 4.2 % du PIB en 2020 (suivant le scénario économique) si les dépenses (à l'exclusion de la sécurité sociale et des paiements d'intérêts) restent constantes en termes réels. Les recettes devraient être accrues au moyen d'une réforme d'ensemble de l'impôt visant à élargir les bases de l'imposition directe et à encourager la participation à la population active, en comptant pour partie sur la taxe sur la consommation pour obtenir des recettes supplémentaires. Dans l'optique de l'équilibre du budget primaire, il faudrait que le taux de la taxe sur la consommation soit relevé de cinq à neuf points par rapport à son niveau actuel de 5 %. Pour dégager l'excédent du budget primaire de 3 % du PIB qui sera vraisemblablement nécessaire pour assurer une stabilisation du ratio d'endettement, une augmentation supplémentaire de 6 points du taux de la taxe sur la consommation serait nécessaire, ce qui le rapprocherait de la moyenne de 20 % observée en Europe. En outre, il faudrait des recettes encore plus importantes pour réduire le ratio d'endettement après 2020. Ainsi, un doublement du taux de la taxe sur la consommation, pour la porter à 10 %, ne serait qu'un premier pas dans la voie d'une viabilisation de la situation budgétaire. Étant donné l'ampleur de l'ajustement et les prévisions concernant la croissance de la production, la réforme fiscale devrait être présentée et annoncée lors de l'exercice budgétaire 2011 et les hausses d'impôts devraient être mises en œuvre aussitôt que possible, tout en tenant compte de la nécessité de reconstruire les zones dévastées par le grand tremblement de terre à l'est du Japon. La taxe sur la consommation devra constituer la principale source de recettes supplémentaires, car son effet sur la croissance économique est moins négatif que celui des impôts directs sur les revenus des ménages ou des sociétés. Le meilleur moyen de compenser les effets régressifs de l'augmentation des impôts indirects serait d'accorder certains avantages aux ménages modestes, sous la forme par exemple d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail, encore que ce type de mesure creuse à son tour le déficit et doit donc être compensé par des réductions de dépenses dans d'autres domaines ou par le relèvement d'autres impôts. Des taxes liées à l'environnement, destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre, pourraient aussi contribuer à accroître les recettes.

La réforme du cadre de la politique budgétaire pourrait renforcer la confiance dans la viabilité du programme budgétaire

Compte tenu de la forte détérioration des finances publiques du Japon depuis l'éclatement de la bulle économique en 1990 et de l'ampleur sans précédent des problèmes budgétaires,

la solidité du cadre de la politique budgétaire est importante pour renforcer la crédibilité du plan budgétaire à moyen terme. *Premièrement*, les procédures budgétaires peuvent être améliorées par une budgétisation pluriannuelle des dépenses et des recettes fiscales, même si ces plans devront être reconsidérés compte tenu des circonstances exceptionnelles imprévues. *Deuxièmement*, les objectifs budgétaires à moyen terme sont fixés par le gouvernement et peuvent donc être révisés en cas de changement d'équipe dirigeante. Il serait souhaitable de leur donner une base juridique plus solide afin de renforcer leur crédibilité. *Troisièmement*, la mise en place d'un organe indépendant du processus d'élaboration des politiques, pour évaluer les progrès faits par l'État dans la mise en œuvre de ces objectifs pourrait améliorer la transparence et la crédibilité du programme d'assainissement des finances publiques, en particulier dans la mesure où celui-ci devra s'étendre sur une dizaine d'années au moins. Il est indispensable de parvenir à une plus grande crédibilité pour atténuer le risque de hausse excessive des taux d'intérêt à long terme.

La croissance économique est un élément essentiel pour remédier au problème budgétaire, d'où l'importance de la Nouvelle stratégie de croissance...

Un assainissement budgétaire soutenu aura tendance à freiner la croissance économique alors même que le taux potentiel n'est déjà que de ½ pour cent selon les estimations officielles, si bien qu'il faudra absolument prendre des mesures pour soutenir la croissance. La Nouvelle stratégie de croissance lancée par le gouvernement a pour objet d'accélérer la production en termes réels afin d'atteindre un taux de croissance de 2 % après 2010, en stimulant la demande grâce à l'innovation verte, au développement des soins de santé, à l'intégration économique avec l'Asie et au développement régional. La demande doit être induite par des mesures budgétaires (dépenses, mesures fiscales et prêts publics) et par une révision des cadres réglementaire et institutionnel. Cependant, compte tenu de la sévérité de la situation budgétaire, il est important de privilégier des réformes réglementaires de préférence à des mesures budgétaires et de veiller à ce que toute augmentation des dépenses reste compatible avec les besoins d'assainissement des finances publiques. En outre, les réformes ne devront pas se limiter à des secteurs particuliers, mais s'étendre à l'ensemble de l'économie afin d'accroître la productivité. Étant donné que la population d'âge actif devrait se contracter de 10 % d'ici à 2020, l'objectif de croissance de 2 % en termes réels ne pourra être atteint que si les gains de productivité s'accroissent sensiblement par rapport à la dernière décennie, où ils se sont élevés à 1 % par an en moyenne. La priorité doit notamment être donnée à la promotion de l'entrepreneuriat et de la création d'entreprises, grâce à une réduction du coût des créations d'entreprises et à un renforcement de la politique de concurrence et de l'innovation. Un développement rapide des entreprises de capital-risque et la réalisation de la privatisation prévue des services postaux pourraient aussi stimuler le dynamisme du secteur privé.

**... notamment dans les domaines
de la croissance verte et des soins de santé...**

L'objectif retenu par le Japon de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 25 % d'ici à 2020 par rapport à 1990, qui repose sur l'hypothèse de l'établissement d'un cadre international juste et efficace prévoyant des objectifs ambitieux pour toutes les grandes économies, implique que l'innovation verte deviendra une source de croissance importante. La première priorité est de mettre en place dès que possible un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission, avec une mise aux enchères de ceux-ci. Une taxe sur le carbone devrait être instituée dans les domaines non couverts par le système d'échange de droits d'émission, ce qui permettra aussi de dégager des recettes pour assainir les finances publiques. Les soins de santé sont aussi une source potentielle de croissance, étant donné le nombre croissant de personnes âgées et le niveau relativement faible des dépenses de santé. Cependant, comme le secteur public couvre 86 % des dépenses de santé, un accroissement de celles-ci dans le contexte actuel ne ferait qu'aggraver la situation budgétaire. Il faudra peut-être assigner au système public d'assurance maladie un objectif moins ambitieux que celui d'une couverture de tous les traitements nécessaires, tout en développant les possibilités de tarification groupée, afin de rendre plus accessibles les traitements non couverts par l'assurance maladie publique.

**... ainsi que de l'intégration économique
dans le cadre d'accords de libre-échange**

L'un des principaux objectifs de la Nouvelle stratégie de croissance est de mieux intégrer le Japon dans l'économie mondiale. À l'heure actuelle, le Japon se situe à la périphérie de la zone OCDE, avec le plus bas niveau d'importations et d'entrées d'investissement direct étranger en proportion du PIB et la plus faible proportion d'étrangers au sein de la population active. La Stratégie fixe comme objectif un doublement des entrées de personnes, de marchandises et de capitaux d'ici à 2020, grâce à une réduction des obstacles aux échanges et des restrictions aux investissements étrangers et aux entrées de personnes au Japon. Dans cette optique, le Japon va négocier des accords de partenariat économique avec ses principaux partenaires commerciaux et engager des discussions en 2011 avec les pays du partenariat transpacifique. Ces accords devront avoir un caractère global et couvrir l'agriculture, qui a longtemps constitué un obstacle majeur à la participation du Japon à des accords commerciaux régionaux. Une plus grande ouverture aux importations de produits alimentaires permettrait d'accélérer la restructuration du secteur agricole. Cependant, la Stratégie vise aussi à accroître l'autosuffisance alimentaire du Japon, qui risque de diminuer sous l'effet de l'intégration régionale, laquelle se traduit par une ouverture accrue aux importations de produits alimentaires à bas prix.

**La croissance économique dépend aussi
de la qualité de l'éducation...**

La Nouvelle stratégie de croissance vise également à accroître le rôle de l'enseignement supérieur dans l'innovation. L'enseignement japonais est remarquable en termes quantitatifs aussi bien que sur le plan de la qualité. De fait, du point de vue de la proportion d'adultes ayant achevé des études supérieures, le Japon se classe au deuxième rang des

pays de l'OCDE, avec un chiffre de 43 %, tandis que la qualité de l'enseignement, telle qu'elle est mesurée par les tests PISA de l'OCDE, est l'une des plus élevées. Ces excellents résultats ont été obtenus avec des dépenses publiques par élève, dans l'enseignement primaire et secondaire, légèrement inférieures à la moyenne OCDE. S'y ajoutent toutefois des dépenses privées élevées, notamment auprès d'instituts privés de soutien scolaire après la classe, connus sous le nom de *juku*. Étant donné l'importance de l'éducation du point de vue de la croissance économique, les investissements dans ce domaine doivent être judicieux et adéquats.

... qui pourrait être améliorée par des investissements plus massifs dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants...

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants sont peu élevées au Japon. Des investissements plus massifs dans ce domaine seraient justifiés, étant donné qu'ils sont apparemment très rentables et qu'ils permettraient de réduire les désavantages dont souffrent les enfants issus de familles modestes. À l'heure actuelle, un tiers environ des enfants de moins de six ans sont inscrits dans des centres d'accueil agréés, supervisés par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, un autre tiers étant inscrits dans les écoles maternelles qui relèvent du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie. Le regroupement des écoles maternelles et des centres d'accueil, objectif de la Nouvelle stratégie de croissance, permettrait d'améliorer la qualité de l'éducation dispensée dans les centres d'accueil, tout en permettant de réduire les coûts grâce au regroupement des deux systèmes parallèles. Ce regroupement aurait en outre pour avantage de réduire la pénurie de structures d'accueil en utilisant les capacités excédentaires des écoles maternelles. L'inscription dans les centres d'accueil agréés, qui sont largement subventionnés, avec une participation de l'État de 60 %, fait l'objet de listes d'attente. Le manque de structures d'accueil abordables et de qualité est considéré comme l'un des principaux obstacles à l'augmentation du taux d'activité des femmes, relativement faible au Japon. L'État vise à accroître la capacité de 260 000 places au cours des cinq prochaines années, mais cela n'aura probablement qu'un impact limité sur le taux d'activité des femmes. Un plus large recours à des prestataires privés, dont l'activité est actuellement soumise à des contrôles, avec notamment un plafonnement des tarifs, permettrait de remédier en partie à la pénurie de structures d'accueil. Dans une perspective à plus long terme, le Japon pourrait envisager de mettre en place un système de chèques éducation qui encouragerait les prestataires à se concurrencer pour offrir les services souhaités par les parents.

... et par des réformes visant à améliorer l'enseignement primaire et secondaire...

Le Japon a engagé des réformes destinées à améliorer l'enseignement primaire et secondaire en allongeant d'un quart les manuels scolaires et en ajoutant une à trois heures de cours par semaine. Bien que le Japon se classe parmi les meilleurs pays aux tests PISA, ces réformes pourraient avoir un effet positif, notamment en rendant moins nécessaires les *juku*. Parmi les autres réformes susceptibles d'améliorer la qualité de l'enseignement, il serait possible d'accorder une plus grande autonomie aux établissements et d'élargir les

possibilités de choix offertes aux élèves et aux parents, afin d'encourager la recherche de l'excellence. À l'heure actuelle, seulement 14 % des circonscriptions scolaires offrent le choix de l'établissement.

**... ainsi que l'enseignement supérieur,
de manière à promouvoir l'innovation**

Contrairement aux établissements primaires et secondaires, les universités japonaises ne se distinguent pas particulièrement dans les comparaisons internationales, et l'on peut donc penser que des améliorations seraient possibles. L'offre d'études supérieures s'est étoffée en même temps que le nombre de diplômés du secondaire diminuait. Étant donné que celui-ci se réduit encore sous l'effet de l'évolution démographique, certains établissements d'enseignement supérieur, y compris les universités nationales et publiques, se trouveront contraints de se regrouper s'ils n'arrivent pas à se réformer. Un regroupement, préservant dûment l'autonomie des universités, pourrait améliorer l'efficacité de ces établissements en matière de R-D, mais doit tenir compte de l'impact sur les économies régionales. Il importe d'accroître la transparence quant à la qualité des établissements supérieurs, y compris en termes de perspectives de carrière des diplômés, afin de renforcer la concurrence et d'améliorer les résultats. Une internationalisation plus poussée des universités, où la proportion d'étudiants étrangers est encore relativement faible, pourrait aussi contribuer à améliorer les résultats, de même que l'implantation au Japon de grands établissements étrangers d'enseignement supérieur. Des universités de plus grande qualité pourraient plus largement contribuer à l'innovation. Alors que les universités emploient la majorité des titulaires de doctorats en sciences naturelles, elles n'ont assuré que 13 % de la R-D en 2007, dont 3 % financés par des entreprises. Il serait possible de renforcer le rôle des universités en favorisant la mobilité des chercheurs entre les universités, les entreprises et les instituts publics de recherche et en accroissant la part du financement public de la R-D universitaire qui ferait l'objet d'une mise en concurrence.

**Un accès plus large aux prêts étudiants
et une moindre dépendance à l'égard des *juku*
permettraient d'améliorer l'équité tout
en allégeant les charges des familles**

Il est important d'ouvrir plus largement l'accès aux prêts publics pour les études supérieures, qui ne sont actuellement offerts qu'à un tiers des étudiants malgré des frais d'inscription élevés. Le remboursement de ces prêts en fonction des revenus perçus une fois le diplôme obtenu encouragerait aussi les étudiants issus de milieux modestes à investir dans l'éducation. Le rôle prédominant des *juku*, dans lesquels la moitié environ des élèves du primaire et un quart de ceux du premier cycle du secondaire suivent des cours de soutien scolaire, ce qui se traduit par de longues journées de classe qui peuvent nuire au développement des enfants, pose aussi un problème d'équité. Un moindre recours aux *juku* réduirait aussi les inégalités en termes de résultats de l'enseignement, étant donné que la participation à ces cours, qui améliore sensiblement les notes obtenues par les élèves, est d'autant plus grande que la famille est aisée. Cette inégalité peut se révéler persistante, car de meilleurs résultats permettent à leur tour aux élèves d'entrer dans des universités plus prestigieuses, offrant la perspective d'un emploi régulier et de revenus

nettement plus élevés sur l'ensemble de la vie. Il serait possible de réduire la dépendance à l'égard des *juku* en améliorant la qualité des écoles publiques et en réduisant l'importance des tests à choix multiples – domaine dans lequel les *juku* sont le plus efficaces – pour les examens d'entrée. En tout état de cause, les *juku* vont sans doute encore jouer un rôle majeur, si bien qu'il est important d'en faciliter l'accès pour les ménages modestes. En réduisant le recours aux *juku*, tout en investissant davantage dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, on pourrait aussi réduire la lourde charge que constituent les dépenses d'éducation pour les ménages, considérée comme l'une des principales causes du faible taux de natalité – le Japon se situant à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE à cet égard, avec un taux inférieur à 1.4.

Il devient de plus en plus important d'améliorer l'enseignement et la formation professionnels

Le système traditionnel, en vertu duquel les entreprises embauchaient des diplômés pour une longue durée et les formaient, laisse progressivement la place au recrutement de travailleurs déjà spécialisés. Cette nouvelle approche donne davantage d'importance à l'enseignement professionnel proprement dit. Simultanément, l'augmentation de la proportion d'étudiants inscrits à l'université oblige à fermer des établissements postsecondaires et des collèges de formation spécialisée, qui jouaient traditionnellement un rôle majeur dans l'enseignement professionnel. Pour faire face à l'évolution du marché du travail, il est indispensable d'améliorer la qualité de l'enseignement professionnel, y compris dans les universités, en élaborant des programmes efficaces en étroite coopération avec les entreprises et les syndicats, et en créant des diplômes qui soient reconnus par les entreprises, autre objectif de la Nouvelle stratégie de croissance. Il importe également de développer la formation professionnelle, qui joue un rôle relativement limité au Japon, étant donné la place donnée à la formation en entreprise. Toute expansion des programmes accessibles au moyen de la carte d'emploi ne devra être envisagée que si ceux-ci améliorent manifestement les perspectives d'emploi des participants. Il est particulièrement important de développer l'enseignement et la formation professionnels étant donné la proportion croissante de travailleurs non réguliers (à temps partiel, temporaires ou en mission) qui ne reçoivent pratiquement pas de formation au sein des entreprises.

La plus haute priorité doit être donnée à la réduction du dualisme du marché du travail

Le marché du travail japonais conserve un certain nombre de caractéristiques positives, incluant la flexibilité des salaires et des heures travaillées. Cependant, la croissance économique s'étant ralentie de façon spectaculaire depuis 1990, les pratiques traditionnelles de l'emploi de longue durée, de la rémunération à l'ancienneté et de la retraite obligatoire à 60 ans sont devenues de plus en plus inadaptées face à l'évolution de la situation économique. En conséquence, les entreprises ont employé davantage de travailleurs non réguliers afin de pouvoir gérer leurs effectifs de façon plus souple et de réduire leurs coûts de main-d'œuvre. De fait, les travailleurs non réguliers représentent aujourd'hui un tiers de l'emploi, ce qui témoigne de l'intérêt qu'ils présentent pour les entreprises. Cependant, l'augmentation de la proportion de travailleurs non réguliers est

préoccupante, car ils sont moins bien rémunérés, même si l'on tient compte de leur type d'emploi et de leur niveau d'études, ils reçoivent moins de formation et ils sont mal couverts par le système d'assurance sociale. En outre, ils sont confrontés à une grande précarité d'emploi. Par exemple, entre 2008 et 2009, deux tiers des pertes d'emploi salarié ont touché des travailleurs non réguliers. De plus, la mobilité limitée offerte par un marché du travail segmenté empêche l'emploi non régulier de devenir une passerelle vers l'emploi régulier. Le gouvernement a proposé de restreindre par voie législative le recours à des travailleurs détachés à court terme et de leur promouvoir un emploi continu, ceci risque d'aggraver les coûts des rigidités inhérentes au système traditionnel et de réduire l'emploi total. Il faut au contraire adopter une approche globale consistant à assurer une meilleure couverture sociale aux travailleurs non réguliers et à améliorer les programmes de formation, à empêcher la discrimination à l'encontre de ces derniers et à réduire la protection effective de l'emploi pour les travailleurs réguliers.

Il est important d'accroître les taux d'activité féminins et de mieux utiliser les travailleurs âgés pour faire face au vieillissement de la population

Une inversion de l'augmentation tendancielle de l'emploi non régulier pourrait aussi encourager les femmes, qui représentent 58 % des travailleurs non réguliers, à exercer une activité professionnelle. La difficulté d'obtenir des emplois réguliers mieux rémunérés dissuade sans doute les femmes de travailler, notamment lorsqu'elles sont sorties de la population active pour élever leurs enfants. Il faudrait engager d'autres réformes également pour accroître le taux d'activité relativement faible des femmes d'âge très actif tout en augmentant leur taux de fertilité. *Premièrement*, il est important de développer les structures d'accueil des enfants. *Deuxièmement*, un meilleur équilibre doit être établi entre la vie active et la vie de famille pour permettre aux femmes de combiner leur activité professionnelle avec leurs responsabilités familiales. *Troisièmement*, le système d'imposition et de sécurité sociale devrait être réformé de manière à éliminer les facteurs qui dissuadent les conjoints de travailler. Parallèlement à l'augmentation des taux d'activité féminins, il faudrait en priorité assurer une utilisation plus efficace des travailleurs âgés compte tenu de la diminution prévue de près de 40 % de la population d'âge actif d'ici au milieu du siècle. Actuellement, la plupart des entreprises obligent leurs salariés à partir en retraite à 60 ans, encore que de nombreux travailleurs soient réembauchés sur des contrats de courte durée, généralement beaucoup moins bien rémunérés. Le gouvernement devrait interdire la mise en retraite obligatoire et chercher à mettre en place un système d'emploi et de rémunération plus flexible, fondé sur la capacité et non sur l'âge. En d'autres termes, il est indispensable de faire un meilleur usage de toutes les ressources humaines dont dispose le Japon – que ce soient les femmes, les travailleurs âgés ou les jeunes – pour faire face au vieillissement rapide de la population. Parallèlement, comme le prévoit la Nouvelle stratégie de croissance, une augmentation des entrées de travailleurs étrangers hautement qualifiés serait souhaitable.

Chapitre 1

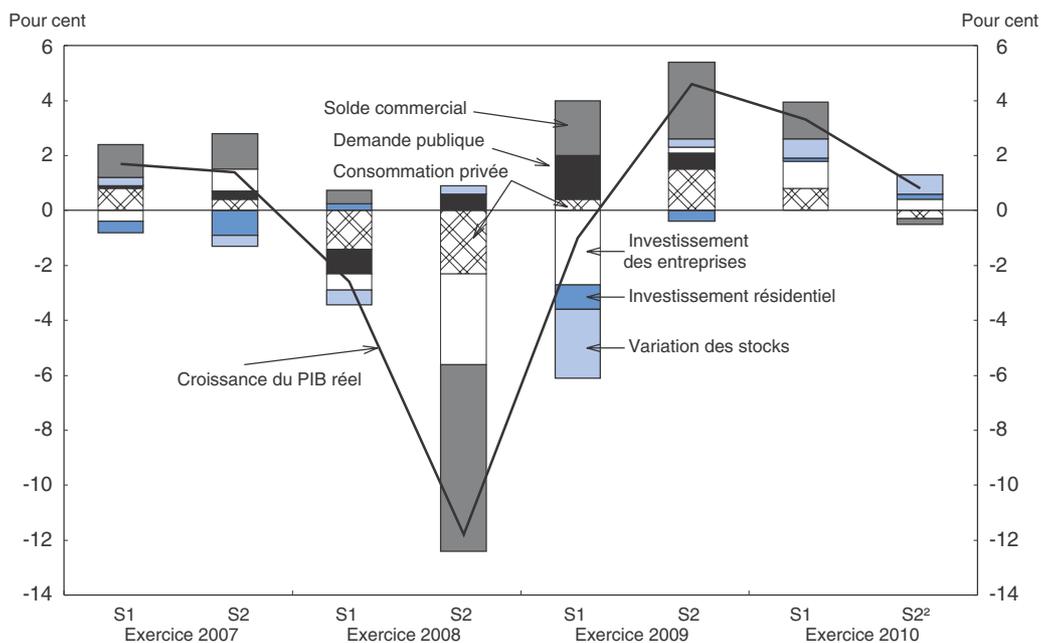
La reprise économique au Japon : viser une expansion autonome et mettre fin à la déflation

Après la profonde récession de 2008-09, l'économie japonaise s'était redressée grâce aux exportations et aux mesures de relance budgétaire. À la suite d'une perte de vitesse à la fin de 2010, elle semblait renouer avec l'expansion au début de 2011, grâce à un redémarrage des exportations et à une amélioration de la situation sur le marché du travail, lorsque le Japon a été victime du Grand tremblement de terre de l'est du Japon, pire catastrophe qu'il ait connue depuis la guerre. Le séisme et le raz de marée qui l'a suivi ont entraîné des pertes énormes en vies humaines, ainsi que des dommages extrêmement importants en termes de stock de capital physique, représentant de 3.3 % à 5.2 % du PIB d'après les premières estimations officielles. Les conséquences négatives à court terme de la catastrophe sur l'activité économique s'estomperont probablement par la suite, à mesure que les efforts de reconstruction stimuleront l'investissement privé et public. La Banque du Japon devrait maintenir une orientation expansionniste jusqu'à ce que la déflation soit interrompue. De plus, il serait possible d'améliorer le cadre de politique monétaire en relevant la fourchette d'inflation jugée compatible avec la stabilité des prix. Bien que la politique monétaire ait un rôle important à jouer pour soutenir l'expansion économique durant la période d'assainissement budgétaire à venir, la croissance de la production dépendra surtout des réformes structurelles qui seront mises en œuvre pour accélérer la productivité du travail et accroître les apports de main-d'œuvre.

La reprise de l'économie japonaise qui a suivi la récession de 2008-09 – la plus grave que le pays ait connue depuis la fin de la guerre – a commencé au deuxième trimestre 2009, grâce à une forte contribution de la demande extérieure et à un plan de relance de grande ampleur (graphique 1.1). Si la croissance des exportations s'est ralentie après une accélération initiale, sous l'effet en partie d'un tassement de la demande venant d'Asie et de l'appréciation du yen, elle a néanmoins contribué à déclencher un rebond de l'investissement des entreprises à la fin 2009. La relance budgétaire a donné une vigoureuse impulsion à la consommation privée grâce à des transferts forfaitaires en faveur des ménages et à des mesures incitatives pour l'achat de biens de consommation durables. Le rythme de la croissance – de 4,5 % en chiffre annuel entre le premier trimestre de 2009 et le troisième de 2010 – a aidé à freiner la baisse des salaires nominaux, soutenant ainsi la consommation privée. Néanmoins, à la fin de 2010, la production était inférieure de 4 % à son point haut d'avant la crise de 2008 et le Japon est le seul pays de l'OCDE qui connaît une déflation tenace. Après avoir examiné le redressement de l'économie

Graphique 1.1. La reprise économique au Japon

Contribution à la croissance en points de pourcentage¹



1. Comme l'exercice budgétaire au Japon débute en avril, la première moitié de chaque exercice comprend les deuxième et troisième trimestres de l'année civile, tandis que la seconde moitié couvre le quatrième trimestre de cette année-là et le premier trimestre de la suivante.
2. La seconde moitié de l'exercice 2010 regroupe les résultats du quatrième trimestre et les projections du Secrétariat pour le premier trimestre 2011 publiées dans les *Perspectives économiques*, n° 88.

Source : Bureau du Cabinet, Comptes nationaux, et OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88 (novembre 2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388315>

japonaise depuis sa plus profonde récession de l'après-guerre, ce premier chapitre examine les facteurs qui influent sur l'activité économique après le Grand tremblement de terre de l'est du Japon et analyse la façon dont la politique monétaire peut assurer la stabilité des prix. Il se conclut sur les défis auxquels le Japon va devoir faire face à plus long terme.

La reprise de l'économie au Japon après la crise économique mondiale de 2008

Un net rebond des exportations, favorisé en partie par la Chine

Bien que le Japon n'ait guère été exposé à la crise financière mondiale, l'effondrement du commerce international qui s'est produit dans la foulée a fortement pénalisé son économie, largement tributaire des exportations, entraînant une contraction de 6.3 % de la production en 2009 (tableau 1.1). Avec des volumes d'exportations en baisse de 40 %, la production industrielle a chuté d'un tiers au début de 2009 (graphique 1.2). Elle est remontée après le creux de mars 2009 grâce à la reprise des exportations, sous l'effet de la demande des autres pays asiatiques, en particulier de la Chine (partie B). C'est ainsi que la part des exportations japonaises à destination de la Chine (y compris Hong-Kong, Chine), qui était déjà passée de 12 % à 21 % entre les exercices 2000 et 2007, est montée jusqu'à 25 % au cours de l'exercice 2009. La croissance des exportations s'est traduite par un rebond de la production industrielle, a enrayer la chute des bénéfices des entreprises et, d'après l'enquête Tankan, a raffermi la confiance (partie C) : après être tombée à un niveau historiquement bas au début 2009, celle-ci s'est en effet redressée jusqu'à ce que les jugements favorables sur la situation économique deviennent majoritaires parmi les grandes entreprises, au milieu de 2010. La hausse des exportations, des bénéfices et des indicateurs de confiance a soutenu une reprise de l'investissement productif qui s'est amorcée au dernier trimestre de 2009.

Une réponse rapide et énergique des pouvoirs publics

Les mesures prises pour surmonter les turbulences financières au Japon ont créé un environnement propice à une reprise de l'activité économique. Au lendemain de la crise mondiale, le taux des obligations d'entreprises à court terme (moins de trois ans) a doublé pour passer de 1.3 % en août 2008 à 2.7 % en avril 2009, tandis que la capitalisation de la Bourse de Tokyo a été divisée par deux. Début 2009, la dégradation de la situation financière avait atteint un niveau plus jamais vu depuis la crise bancaire survenue une décennie auparavant (partie D), en raison de la détérioration des conditions de crédit et de l'augmentation des primes de risque sur les emprunts obligataires. L'Agence des services financiers avait alors pris une série de mesures pour soutenir les flux de crédit et stabiliser les marchés de capitaux en injectant des fonds publics dans les établissements de dépôt, en achetant des actions du secteur bancaire, en favorisant les prêts aux petites et moyennes entreprises (PME) et en s'efforçant également de stabiliser les marchés d'actions (2009, *Études économiques de l'OCDE, Japon*).

De son côté, la Banque du Japon a également pris des mesures pour stabiliser les marchés de capitaux et faciliter le financement des entreprises, à savoir : i) l'octroi aux banques de prêts à court terme pour un montant de 7 500 milliards JPY (1.5 % du PIB) jusqu'en mars 2010 ; ii) l'acquisition de 3 000 milliards JPY de billets de trésorerie et de 1 000 milliards JPY d'obligations d'entreprises jusqu'en décembre 2009 ; iii) l'acquisition directe d'un plus gros volume d'obligations publiques ; et iv) l'acquisition, jusqu'en avril 2010, d'un montant de 1 000 milliards JPY d'actions de sociétés de première qualité

Tableau 1.1. Indicateurs économiques

	2006	2007	2008	2009	2010
Demande et production (en volume)					
PIB	2.0	2.4	-1.2	-6.3	3.9
Consommation					
Privée	1.5	1.6	-0.7	-1.9	1.8
Publique	0.4	1.5	0.5	3.0	2.3
Formation brute de capital fixe	0.5	-1.2	-3.6	-11.7	-0.2
Investissement public ¹	-5.7	-7.4	-8.6	10.4	-3.2
Investissement résidentiel	0.5	-9.6	-8.0	-14.0	-6.3
Investissement des entreprises	2.3	2.6	-1.4	-16.7	2.1
Demande intérieure finale	1.1	0.9	-1.2	-3.3	1.5
Formation de stocks ²	0.2	0.3	-0.2	-1.5	0.6
Demande intérieure totale	1.2	1.3	-1.4	-4.8	2.1
Exportations de biens et de services	9.7	8.4	1.6	-23.9	24.0
Importations de biens et de services	-4.2	1.6	0.4	-15.3	9.8
Solde commercial ²	0.8	1.1	0.2	-1.5	1.8
Inflation et utilisation des capacités					
Déflateur du PIB	-0.9	-0.7	-1.0	-0.4	-2.1
Déflateur de la consommation privée	-0.2	-0.6	0.4	-2.1	-1.5
IPC	0.3	0.1	1.4	-1.3	-0.7
IPC tendanciel ³	-0.4	-0.2	0.1	-0.6	-1.2
Taux de chômage	4.1	3.8	4.0	5.1	5.1
<i>Pour mémoire⁴ :</i>					
Écart de production	0.8	2.4	0.4	-5.3	-2.3
Capacité de financement des administrations publiques ⁵	-3.6	-3.1	-3.9	-8.9	-8.9
Solde primaire net ⁵	-3.0	-2.5	-3.0	-7.9	-7.6
Dette brute ⁶	172.1	167.0	174.1	194.1	198.4
Dette nette ⁶	84.3	81.5	96.5	110.0	114.0
Balance courante ⁶	3.9	4.9	3.3	2.8	3.6

1. Y compris les entreprises publiques.

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. L'IPC tendanciel correspond à la définition de l'OCDE, qui exclut les produits alimentaires et l'énergie.

4. Les chiffres du solde budgétaire pour 2009-10 sont des estimations de l'OCDE, de même que les chiffres de la dette pour 2010.

5. En % du PIB, hors éléments exceptionnels.

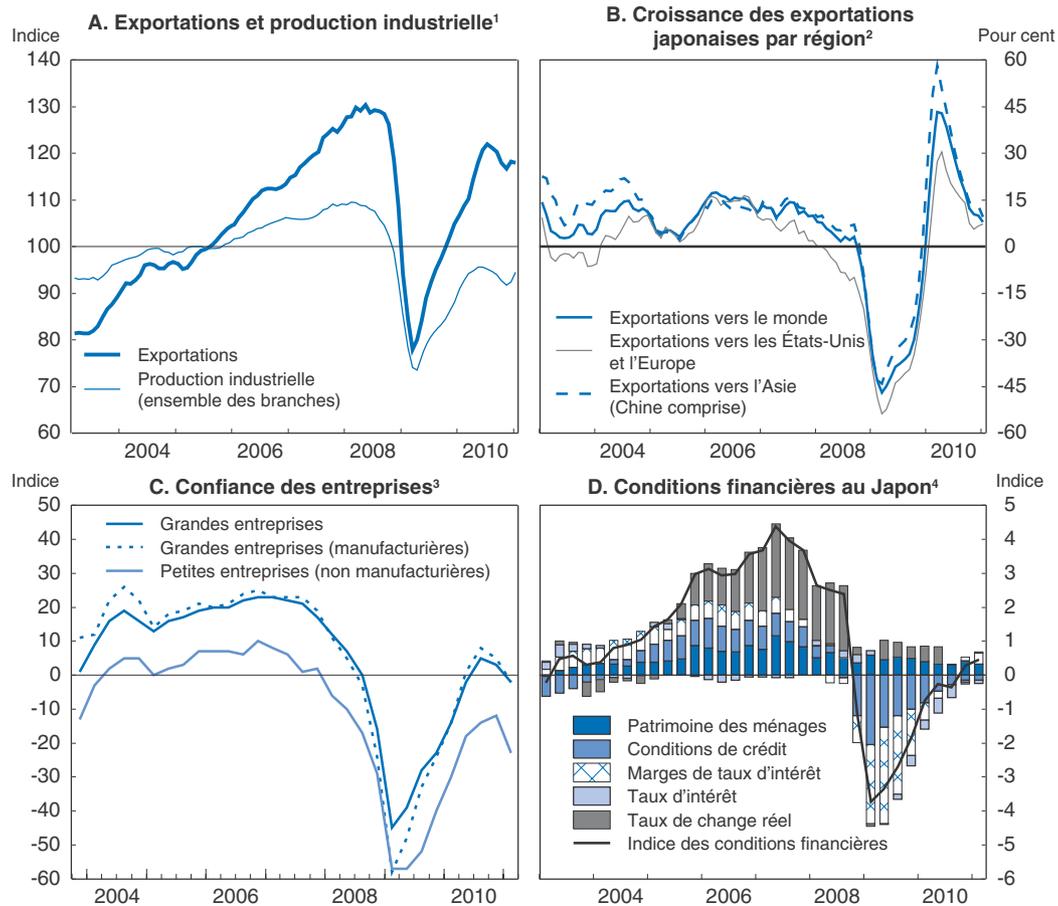
6. En % du PIB.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88 (novembre 2010), et Bureau du Cabinet, *Comptes nationaux*.

détenues par les banques éligibles. Avec la reprise économique et la normalisation du marché des capitaux, la Banque a ensuite mis fin graduellement à ses achats directs de billets de trésorerie et d'obligations d'entreprises ainsi qu'à ses rachats d'actions détenues par les institutions financières. L'acquisition de billets de trésorerie et d'obligations d'entreprises faisait toutefois partie des mesures prévues dans le cadre du programme d'« assouplissement monétaire global » adopté par la Banque en octobre 2010 (voir plus loin).

Sous l'effet de ces mesures et de la reprise économique, l'indice des conditions financières était revenu à sa moyenne historique au milieu de 2010 (graphique 1.2, partie D). Les banques ont recommencé à faire des bénéfices au cours de l'exercice 2009, grâce à la baisse du coût du crédit et aux plus-values engrangées sur les portefeuilles de titres (tableau 1.2). Par ailleurs, les créances improductives sont restées stables, à 2.5 % du total des prêts, en partie du fait d'un assouplissement des critères de classement des prêts en novembre 2008, tandis que les ratios de fonds propres ont augmenté. Les concours

Graphique 1.2. Une reprise tirée par les exportations



1. Moyennes mobiles sur trois mois des données en volume corrigées des variations saisonnières.
2. Taux de croissance en glissement annuel d'une moyenne mobile sur trois mois des exportations en valeur.
3. Indice de diffusion des jugements « favorables » moins les jugements « défavorables » dans l'enquête Tankan. Le chiffre pour 2011 est une prévision faite en décembre.
4. La moyenne historique est égale à zéro. Une baisse d'une unité de l'indice se traduit par un durcissement des conditions financières suffisant pour entraîner une réduction moyenne du niveau de PIB de 1 % après quatre à six trimestres. Pour plus d'informations sur cet indice, voir Guichard *et al.* (2009).

Source : Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, Bureau du Cabinet, Banque du Japon et OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932388334>

bancaires n'en restent pas moins orientés à la baisse depuis la fin de 2009, étant donné la faible demande émanant des grandes entreprises et la reprise des émissions obligataires.

De plus, le gouvernement a mis en place un vaste plan de relance budgétaire (chapitre 2). Deux budgets supplémentaires ont été adoptés durant l'exercice 2008, après le choc de Lehman Brothers au mois de septembre, suivis de mesures additionnelles de relance dans le cadre du budget ordinaire de l'exercice 2009 et d'un quatrième plan approuvé en mai 2009. Sur la période 2008-09, la relance budgétaire a ainsi atteint au total 4.7 % du PIB de 2008, soit largement plus que la moyenne OCDE, sous la forme presque exclusivement, à ½ point près, d'une augmentation des dépenses (OCDE, 2009b). L'accent mis sur la construction d'infrastructures a temporairement inversé la tendance à la baisse de l'investissement public. Le gouvernement qui est entré en fonctions en septembre 2009 a procédé à une nouvelle relance budgétaire à hauteur de 1.5 % du PIB avant la fin de l'année, financée en partie par l'annulation de projets inachevés datant des plans de relance

Tableau 1.2. Performance des banques japonaises¹

Exercice	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Créances improductives /total des prêts	7.4	5.8	4.0	2.9	2.5	2.4	2.4	2.5
Fonds propres/actifs	3.3	3.9	4.2	4.9	5.3	4.5	3.6	4.7
Rendement des fonds propres ²	-19.5	-2.7	4.1	11.3	8.5	6.1	-6.9	4.7
Nombre de banques	134	131	129	126	125	124	123	120
Ratio de fonds propres ³	9.4	11.1	11.6	12.5	13.3	12.3	12.4	15.8

1. Grandes banques, anciennes banques de crédit à long terme, banques d'investissement, banques régionales I et banques régionales II.

2. Revenu net en pourcentage des fonds propres des actionnaires (pas d'ajustement au titre des actions préférentielles, etc.).

3. Pour les grandes banques uniquement. À partir de 2005, ces données recouvrent les anciennes banques de crédit à long terme. Le ratio était de 11.3 pour les banques régionales en 2009.

Source : Agence des services financiers, Association des banquiers japonais et calculs de l'OCDE.

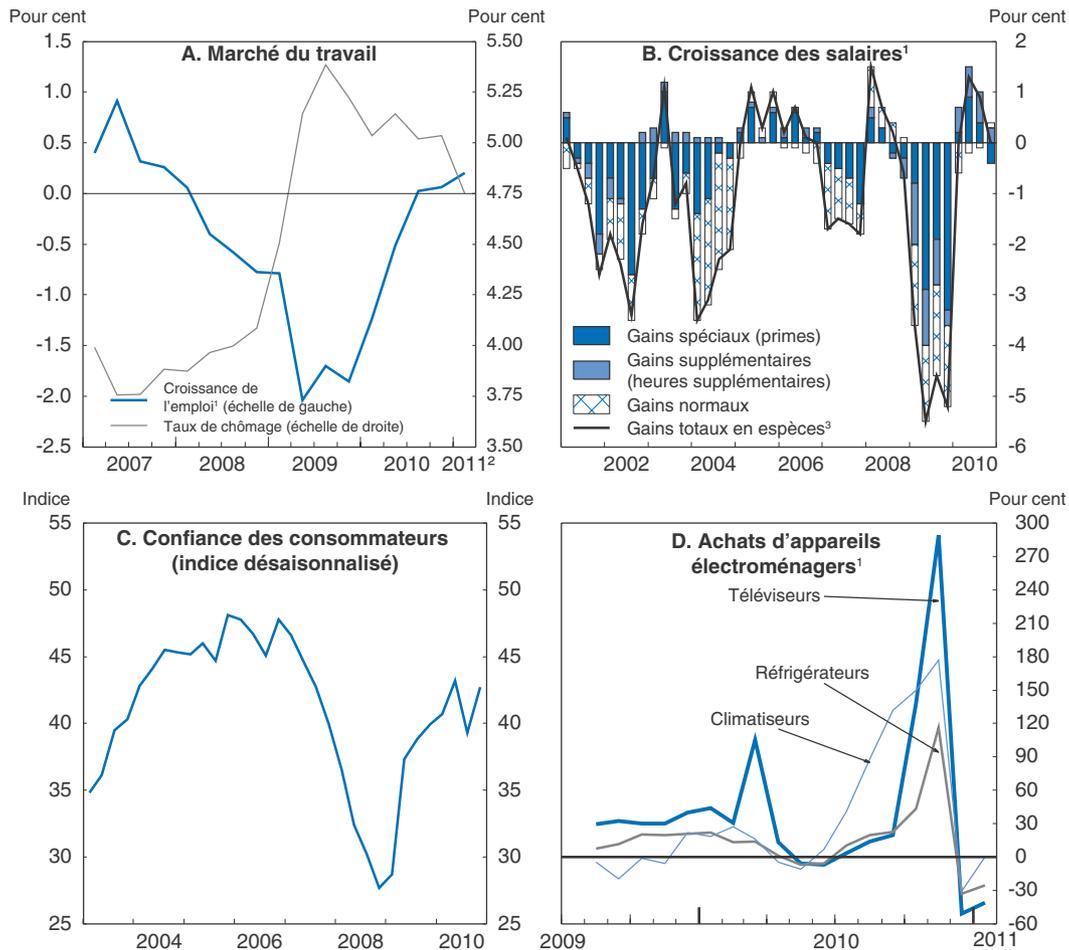
précédents. Enfin, comme la reprise semblait s'enliser, le gouvernement a encore mis en œuvre deux plans de relance en septembre et en octobre 2010, à raison respectivement de 0.2 % et 1.1 % du PIB, dans le but d'éviter une rechute de l'activité. Ensemble, ces deux plans devraient se traduire par une majoration de 1.0 % du PIB. Conjuguée à l'impact de la récession sur les recettes fiscales, la relance a fait passer le déficit budgétaire (hors éléments exceptionnels) de 3 % du PIB en 2007 à environ 9 % en 2010. Au prix de cette aggravation, les plans de relance ont toutefois permis d'atténuer la durée et l'ampleur de la récession, notamment grâce au soutien apporté à l'emploi et à la hausse des transferts en faveur des ménages.

Une amélioration du marché du travail et de la demande intérieure

Le nouveau gouvernement a réorienté sa politique de relance budgétaire « du béton vers l'humain » en étoffant les dépenses consacrées à l'emploi ainsi que les programmes de création d'emplois dans le secteur public et en subventionnant l'achat de véhicules et d'appareils ménagers économes en énergie. Cette initiative a permis de freiner la montée du chômage, qui a néanmoins atteint le niveau record de 5.5 % à l'été 2009 (graphique 1.3). Le renforcement du dispositif d'aide à l'ajustement des effectifs, qui paye les entreprises en restructuration pour qu'elles conservent leurs salariés, est peut-être la mesure la plus importante. Le nombre de salariés subventionnés à ce titre est en effet passé de 200 000 pendant l'exercice 2008 à 2.5 millions durant l'exercice 2009, après que les conditions d'admissibilité ont été assouplies et les taux de subvention, augmentés¹. D'après les estimations, les nouvelles dispositions auraient permis de sauver environ 400 000 emplois et le chômage serait donc monté au-dessus de 6 % sans cette initiative (Duell et al., 2010). En outre, les plans de relance de 2008-09 ont consacré plus de 1 000 milliards JPY (0.2 % du PIB), c'est-à-dire plus que toutes les sommes dépensées pour les politiques actives du marché du travail au cours de l'exercice 2007, à la création d'emplois². Grâce à la reprise économique et aux mesures de relance, l'emploi, qui avait reculé de 1.6 % en 2009, s'était stabilisé au troisième trimestre de 2010. Avec une population d'âge actif se contractant au rythme de près de 1 % par an, le taux de chômage est maintenant proche de 5 %.

L'amélioration de la situation de l'emploi a inversé la baisse des salaires nominaux qui avait commencé en 2008 (partie B), grâce à l'augmentation des primes, parallèlement à l'amélioration de la rentabilité des entreprises, et à une progression des heures supplémentaires qui sont passées d'un point bas de 8.5 heures par semaine au début de 2009 à plus de 10 heures. Des mesures telles que le versement d'une somme forfaitaire de

Graphique 1.3. Amélioration du marché du travail et de la consommation privée



1. Pourcentage de variation en glissement annuel.
2. Le premier trimestre de 2011 est la moyenne de janvier et de février.
3. Gains totaux en espèces de tous les travailleurs, y compris les primes.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale et Bureau du Cabinet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388353>

12 000 JPY (environ 150 USD) en mars 2009³, l'instauration d'une allocation de 13 000 JPY par mois en 2010 pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 15 ans (soit une dépense totale représentant 0,4 % du PIB) et la suppression des droits d'inscription dans l'enseignement secondaire ont également accru le revenu disponible des ménages. L'amélioration de l'emploi et l'augmentation des transferts, dans le contexte d'une accentuation de la baisse des prix à la consommation, se sont traduites par une progression du revenu disponible des ménages de près de 1 % en termes réels en 2009 et de 2,5 %, d'après les estimations, en 2010. En outre, la confiance des consommateurs s'est nettement redressée par rapport à son point bas de la fin de 2008 (partie C). À partir du deuxième trimestre de 2009, la hausse des revenus et le retour de la confiance ont entraîné un raffermissement de la consommation privée qui a duré jusqu'au troisième trimestre de 2010.

La consommation privée a aussi bénéficié du système des « écopoints » mis en place en mai 2009 et prorogé jusqu'à fin mars 2011. Ces points sont distribués pour l'achat de certains types de climatiseurs, de réfrigérateurs et de téléviseurs économes en énergie, et

peuvent ensuite être échangés contre d'autres biens et services dans la limite d'un plafond de 36 000 JPY (environ 450 USD) par appareil⁴. En novembre 2010, les ventes de téléviseurs avaient pratiquement été multipliées par quatre par rapport à leur niveau d'un an auparavant et celles de climatiseurs, par trois (partie D). De plus, les mesures d'incitation mises en place pour l'achat de véhicules à faible consommation énergétique ont dopé les ventes automobiles : en août 2010, la hausse était de près de 40 % sur un an.

La consommation privée a augmenté de 3.6 % (taux annuel désaisonnalisé) au troisième trimestre de 2010, ce qui a porté la croissance du PIB à 3.3 %. Cependant, l'arrêt des subventions à l'automobile en septembre et la révision à la baisse de celles destinées aux appareils électroménagers en novembre ont fait plonger les ventes de ces produits au quatrième trimestre (graphique 1.3). Manifestement, le principal effet du système d'écopoints a été d'amener les consommateurs à avancer leurs achats. Dans le même temps, en novembre 2010, les exportations accusaient un vif recul, de l'ordre de 10 % en volume par rapport à leur sommet d'avant la crise. Ces deux facteurs ont contribué à la baisse de 1.3 % du PIB réel au quatrième trimestre de 2010. Avec l'essoufflement de la reprise, la confiance des entreprises, jusque-là en hausse, est retombée (graphique 1.2). De toute évidence, la croissance de l'économie japonaise ne s'est pas encore affranchie de sa dépendance à l'égard des exportations et des mesures de relance budgétaire.

Perspectives économiques à court terme

L'évolution de l'économie japonaise au cours de l'année 2011 va être fortement influencée par le Grand tremblement de terre qui a dévasté l'est du Japon le 11 mars 2011, le plus puissant jamais enregistré dans ce pays et source de la pire catastrophe qu'il ait connue depuis la guerre. Le séisme et le tsunami qui l'a accompagné ont provoqué d'énormes pertes en vies humaines, ainsi que des dégâts économiques de grande ampleur. D'après des estimations préliminaires des autorités japonaises, les dommages subis par les infrastructures sociales, les logements et le capital fixe des entreprises se situeraient entre 3.3 % et 5.2 % du PIB de 2010 (Bureau du Cabinet, 2011). Compte tenu des vives incertitudes qui pèsent sur les perspectives d'avenir, notamment en ce qui concerne la durée des coupures d'électricité, l'ampleur et le calendrier des programmes de reconstruction publics et le montant des investissements privés consacrés à la reconstruction des usines et des logements, il est difficile de prévoir à quel moment une reprise de l'activité se produira et quelle sera sa vigueur (encadré 1.1).

En dépit des conséquences négatives à court terme du tremblement de terre, une contraction durable de l'activité n'est guère probable, pour plusieurs raisons. Outre les effets positifs des dépenses de reconstruction, en particulier durant le second semestre de 2011, une nouvelle expansion des exportations et des évolutions positives sur le plan intérieur viendront sans doute soutenir l'activité économique.

À l'extérieur, on observe les signes d'une reprise de la croissance en Asie, région qui absorbe 56 % des exportations japonaises. De 4 % du PIB japonais en 2000, les exportations vers l'Asie ont presque doublé pour atteindre un chiffre estimé à 7.5 % en 2010, ce qui en fait un élément moteur de la croissance. En outre, le taux de change, qui s'était apprécié de 30 % en termes effectifs et de 37 % vis-à-vis du won coréen entre le choc de Lehman Brothers de septembre 2008 et février 2011, s'est stabilisé au début de 2011 (graphique 1.5). La parité won-yen est devenue un enjeu particulièrement important étant donné la concurrence que se livrent les produits japonais et coréens sur les marchés mondiaux.

Encadré 1.1. Les conséquences économiques du Grand tremblement de terre de l'est du Japon

D'après les premières estimations des autorités, le séisme et le tsunami qui l'a accompagné auraient provoqué pour 16 000 à 25 000 milliards JPY de dégâts, soit nettement plus que les 9 600 milliards (2 % du PIB) de dommages imputés au tremblement de terre de Hanshin-Awaji (Kobe) de 1995*. Leurs effets se sont concentrés sur trois préfectures – Iwate, Miyagi et Fukushima – qui représentent environ 4 % de la production économique nationale et 4.5 % de la population du Japon. Ces chiffres comprennent aussi les dommages subis par les préfectures moins sévèrement touchées d'Ibaraki et de Chiba, près de Tokyo, et d'Aomori et d'Hokkaido au nord de l'archipel. Ils recouvrent les dommages subis par les bâtiments (logements et capital fixe des entreprises privées), les services collectifs (électricité, gaz et eau), les infrastructures publiques (chemins de fer, ports et réseau routier) et les parcs publics (Bureau du cabinet, 2011).

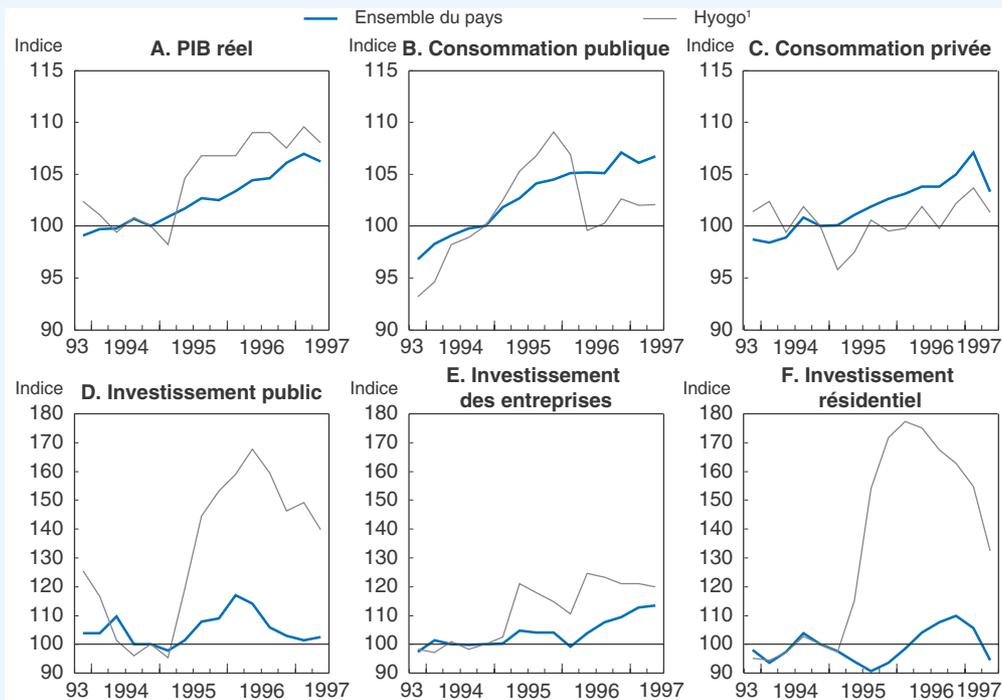
À en juger par les catastrophes qui ont eu lieu dans le passé au Japon et dans d'autres pays développés, leurs effets négatifs à court terme sur la production économique sont en général suivis d'un rebond provoqué par une augmentation des dépenses de reconstruction (Bloom, 2009). Les dommages subis par le stock de capital et les ruptures temporaires d'approvisionnement ont probablement entraîné un recul de la production au deuxième trimestre de 2011. Par exemple, bien que Tohoku ne soit pas un grand centre industriel, la réduction de sa production de sous-ensembles pour le secteur automobile a interrompu la production dans d'autres régions du Japon. Cependant, comme la production industrielle accusait encore en février 2011 un recul de 15 % par rapport au sommet atteint avant la crise financière mondiale, il est possible de déplacer la production ailleurs et de limiter ainsi l'impact négatif à court terme sur la production. Par ailleurs, l'intégration croissante du Japon au sein de l'Asie permettra à certaines entreprises de transférer leur production à l'étranger.

Le séisme qui avait dévasté Kobe en janvier 1995 – catastrophe la plus coûteuse survenue au Japon depuis la guerre, avant le Grand tremblement de terre de l'est du Japon – avait entraîné des pertes sur le court terme, mais avait été suivi d'un rebond de l'activité (graphique 1.4). Il a eu lieu pendant une phase d'expansion économique qui avait duré de la fin de 1993 au milieu de 1997. Le PIB réel (partie A) de Hyogo (préfecture dans laquelle se trouve Kobe) s'est fortement contracté au premier trimestre de 1995, avant de se redresser vivement, au point qu'au troisième trimestre, il dépassait de 7 % son niveau d'avant le séisme, contre 3 % pour l'ensemble du Japon. Ce redressement a été dû aux programmes publics de reconstruction, les investissements publics dépassant de 45 % leur niveau d'avant le tremblement de terre au cours du même trimestre (partie D). Les dépenses de reconstruction de l'administration centrale se sont élevées à 3 200 milliards JPY (0.7 % du PIB) à la fin de l'exercice 1995 et ont atteint 5 000 milliards pour l'exercice 1999, en grande partie sous la forme d'investissements publics. En revanche, la consommation publique a augmenté de façon plus modérée, redevenant stationnaire en 1996 (partie B).

L'investissement des entreprises (partie E) et l'investissement résidentiel (partie F) se sont également redressés rapidement après le tremblement de terre de Kobe, le second progressant de près de 80 %. Toutes les catégories d'investissements – publics, des entreprises et résidentiels – ont atteint des sommets quatre ou cinq trimestres après le séisme. Contrairement à l'investissement, la consommation privée a été moins soutenue dans la préfecture de Hyogo que dans le reste du pays, augmentant seulement de 3 % entre le dernier trimestre de 1994 et la fin de la phase d'expansion, en 1997 (partie C). La consommation privée a sans doute été comprimée par l'augmentation de l'investissement en logements, ce qui pourrait être le cas également en 2011, car seulement 15 % des entreprises et des ménages sont assurés contre les tremblements de terre.

Encadré 1.1. Les conséquences économiques du Grand tremblement de terre de l'est du Japon (suite)

Graphique 1.4. Conséquences du tremblement de terre de Hanshin-Awaji (Kobe) de 1995

4^e trimestre 1994 = 100

1. La préfecture de Hyogo a pour capitale Kobe.

Source : Bureau du Cabinet et préfecture de Hyogo.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932388372>

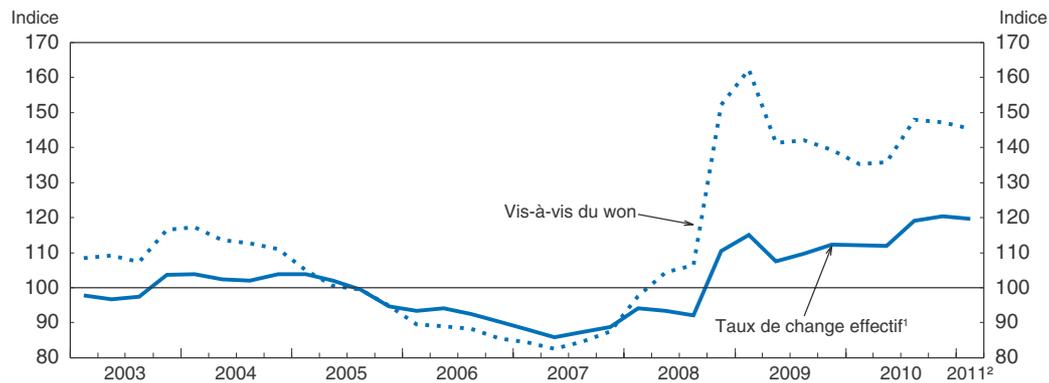
Cependant, la catastrophe de 2011 a provoqué, contrairement aux précédentes, une réduction de la capacité de production d'électricité, qui fait peser des incertitudes sur l'ampleur et la durée de la contraction de la production. De fait, le séisme et le tsunami ont endommagé un certain nombre de centrales thermiques, aussi bien que nucléaires, représentant au total un tiers de la production d'électricité japonaise. Au cours de la semaine qui a suivi le tremblement de terre, la production d'électricité a été inférieure de 16 % à ce qu'aurait été la demande dans des conditions normales, provoquant une série de coupures (Bureau du Cabinet, 2011). D'après la Tokyo Electric Power Company, des délestages en série étaient à prévoir jusqu'à la fin du mois d'avril au moins. Il est difficile de dire avec quelle rapidité les autres centrales électriques au pétrole, au gaz et au charbon pourront accroître leur production pour compenser les pertes de capacité et pour faire face à l'augmentation de la demande durant l'été.

* Cette estimation repose sur l'hypothèse que le « taux de destruction » du capital physique a été deux fois plus important que lors du tremblement de terre de Kobe. Le plafond plus élevé s'explique par l'ampleur des dommages subis par les bâtiments sous l'effet du tsunami.

Cependant, le yen s'est apprécié, atteignant le niveau sans précédent de 76 JPY pour un dollar le 17 mars, avant que des interventions coordonnées des pays du G7 ne le ramènent au voisinage de son niveau d'avant le tremblement de terre (voir plus loin).

Graphique 1.5. Tendances récentes du taux de change

2005 = 100



1. Pondéré par les échanges avec 41 partenaires commerciaux.

2. Premier trimestre 2011 : moyenne de janvier et février.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388391>

Plusieurs facteurs d'origine intérieure qui s'étaient manifestés au début de 2011, avant le séisme, continueront d'exercer un impact positif sur l'activité économique. *Premièrement*, les mesures de relance budgétaire de l'automne 2010 soutiendront l'économie durant la première moitié de 2011. *Deuxièmement*, le ratio offres/demandes d'emploi s'est sensiblement amélioré : après avoir touché un point bas de 0.43 en 2009, il est remonté à 0.62 en février 2011. L'amélioration de la situation du marché du travail devrait ranimer la croissance des salaires qui était atone au quatrième trimestre 2010. La hausse du revenu des ménages pourrait alors alimenter une nouvelle expansion de la consommation privée, à un rythme qui serait toutefois plus modéré qu'en 2010 puisqu'il va être mis fin au système d'écopoints et que les appareils ainsi achetés ne seront pas remplacés de sitôt. *Troisièmement*, l'investissement des entreprises, dont la part dans le PIB a baissé de près de 3 points de pourcentage depuis la crise de 2008, devrait être une deuxième source de croissance de la demande intérieure étant donné les gains de rentabilité enregistrés au cours de l'exercice 2010 et la poursuite de la croissance des exportations. De fait, les commandes de machines sont orientées à la hausse sur le marché intérieur. *Quatrièmement*, il existait déjà avant le tremblement de terre une marge d'accroissement considérable dans le domaine de l'investissement résidentiel, qui a chuté d'un tiers depuis le fiasco de la réforme de la réglementation en 2007⁵ et dont la part de PIB, réduite à moins de 3 % en 2009, est largement inférieure à la moyenne de 4.5 % observée dans la zone OCDE. Les mesures que prévoit la Nouvelle stratégie de croissance en vue de faire de l'investissement résidentiel un pilier de la demande intérieure (chapitre 3) devraient aussi soutenir la construction de logements.

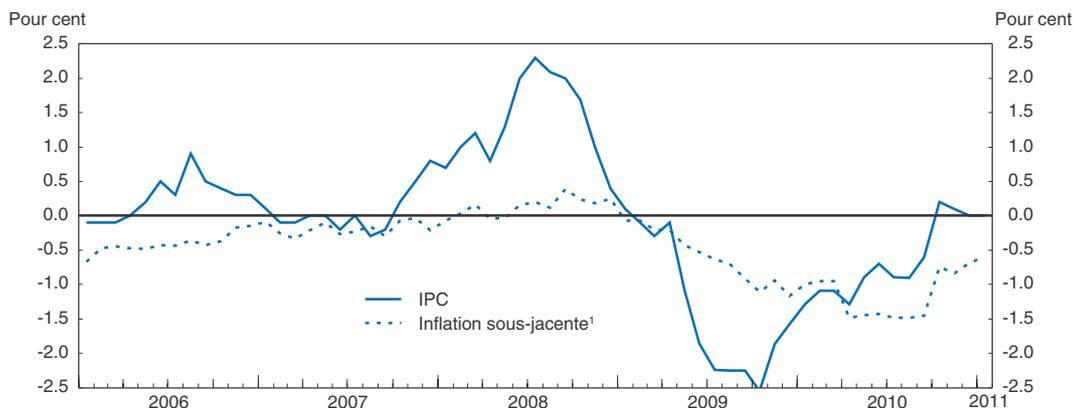
Parallèlement aux facteurs liés au tremblement de terre, un certain nombre de risques pèsent sur la croissance économique, ne serait-ce qu'en raison de l'incertitude qui expose l'évolution de l'économie mondiale. Malgré leur poids relativement modeste, à 15 % du PIB, les exportations influent beaucoup sur l'investissement des entreprises et sur la tenue du marché du travail au Japon. De plus, l'instabilité du taux de change et la hausse des cours des matières premières s'ajoutent à l'incertitude les concernant. Sur le plan intérieur, le passage d'une expansion soutenue par l'action publique à une expansion alimentée par le secteur privé, à mesure que s'estomperont les effets de la relance budgétaire, n'est pas sans risque. Le rythme et le profil temporel de l'assainissement budgétaire, qui seront

mieux connus après la révision du plan à moyen terme prévue pour la mi-2011 et une fois que l'ampleur des dégâts causés par le séisme et les travaux de reconstruction nécessaires pourront être évalués plus précisément, auront sans doute une incidence déterminante sur le rythme de progression de l'activité. Un assainissement rapide pourrait avoir un effet négatif sur la croissance à court terme, mais il ralentirait l'augmentation du ratio dette publique brute/PIB, lequel atteint déjà un niveau sans précédent dans la zone OCDE, ce qui rendrait le Japon moins vulnérable en cas de hausse des taux d'intérêt à long terme.

La reprise ne sera sans doute pas assez rapide pour éliminer l'écart de production d'ici 2012, contribuant ainsi au processus de déflation. La pression à la baisse sur les prix s'est nettement atténuée au cours de l'année de forte croissance qui vient de s'écouler. Du coup, l'inflation globale est montée à 0.1 % (en glissement annuel) au quatrième trimestre de 2010 (graphique 1.6), même si des facteurs temporaires ont joué, notamment la plus forte hausse jamais enregistrée de la taxe sur les cigarettes en octobre (qui a fait monter l'indice des prix à la consommation – IPC – de 0.3 point de pourcentage) et celle des prix des produits alimentaires frais (0.6 point de plus)⁶. Malgré tout, l'indice des prix à la consommation sous-jacent, c'est-à-dire hors énergie et alimentation selon la définition de l'OCDE, a reculé de 0.8 % au quatrième trimestre de 2010 (en glissement annuel), soit la huitième baisse trimestrielle consécutive.

Graphique 1.6. **Évolution des prix à la consommation**

Pourcentage de variation en glissement annuel



1. Selon la définition de l'OCDE, c'est-à-dire à l'exclusion des prix de l'énergie et de l'alimentation.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388410>

Politique monétaire et politique de change

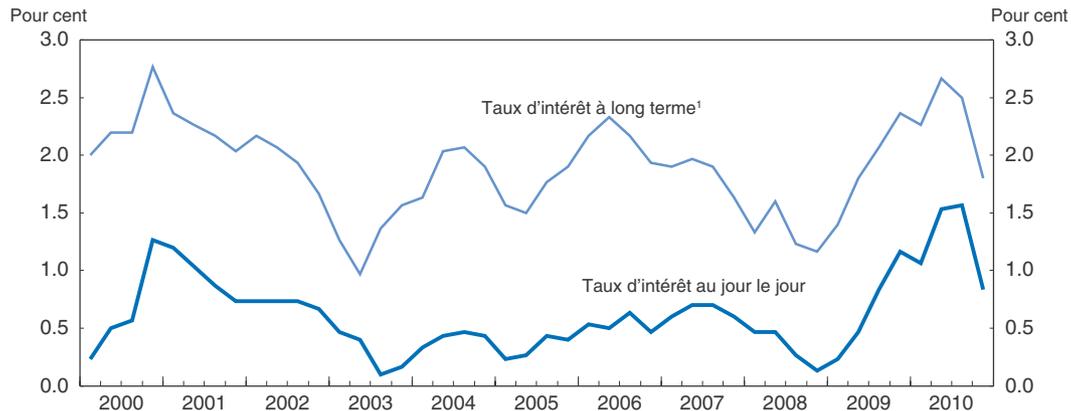
Le Japon connaît une déflation persistante : le déflateur du PIB a baissé de plus de 14 % depuis 1998 et l'IPC sous-jacent n'a enregistré au total que neuf mois de hausse en glissement annuel sur 12 années depuis 1999. Si l'inflation avait progressé au rythme de 1 % par an depuis 1998, soit le taux médian retenu par le Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon dans son interprétation de la stabilité des prix annoncée en 2006, l'IPC général dépasserait de 17 % son niveau observé en 2010.

Bien que le Japon ait évité une spirale déflationniste, la baisse du niveau des prix a un certain nombre d'effets nocifs. *Premièrement*, elle a empêché la Banque du Japon de mener une politique monétaire suffisamment expansionniste. Une règle de Taylor, calculée par

l'OCDE, montre qu'un taux directeur de -2% , et non de zéro, conviendrait à l'heure actuelle. Étant donné que les taux d'intérêt nominaux ne peuvent être inférieurs à zéro, les taux d'intérêt réels restent nettement positifs à un moment où l'écart de production négatif justifierait au contraire des taux d'intérêt réels négatifs (graphique 1.7).

Graphique 1.7. Taux d'intérêt réels

Taux d'intérêt nominaux corrigés de l'inflation sous-jacente (hors alimentation et énergie)



1. Obligations d'État à dix ans.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388429>

Deuxièmement, en comprimant les profits, la baisse des prix crée un cercle vicieux dans la mesure où elle pousse les entreprises à réduire les effectifs et les salaires pour améliorer leurs coûts, ce qui provoque une diminution du revenu des ménages et de la consommation privée. Troisièmement, les effets redistributifs négatifs de la baisse des prix des actifs – qui tendent à favoriser les créanciers âgés aux dépens des débiteurs jeunes – pénalisent l'activité. Un taux d'inflation légèrement positif présente l'avantage de laisser les prix relatifs s'ajuster en douceur, alors qu'il est essentiel d'éviter des taux trop élevés pour ne pas fausser les décisions économiques. D'après une étude récente de la Banque du Japon, le taux optimal d'inflation au Japon se situerait entre 0.5% et 2% (Fuchi et al., 2007). En somme, vu les effets délétères de la déflation, la stabilité des prix devrait être un objectif hautement prioritaire.

En décembre 2009, le Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon a apporté des précisions sur son « interprétation de la stabilité des prix à moyen et long terme ». En mars 2006, cette notion avait été définie comme un pourcentage de variation sur un an de l'IPC compris « dans une fourchette approximative de 0 à 2% , la majorité des membres du Conseil de politique monétaire retenant un taux médian de l'ordre de 1% ». Les éclaircissements de 2009 précisent que « le Conseil de politique monétaire ne tolérera pas une variation sur un an de l'IPC égale ou inférieure à 0% » et que « le taux médian ressortant de "l'interprétation" de la majorité des membres du Conseil de politique monétaire se situe autour de 1% ». Depuis ces changements, la stabilité des prix est considérée comme une inflation « comprise dans une fourchette positive de 2% ou moins, avec un taux médian de l'ordre de 1% selon "l'interprétation" majoritaire des membres du Conseil de politique monétaire ».

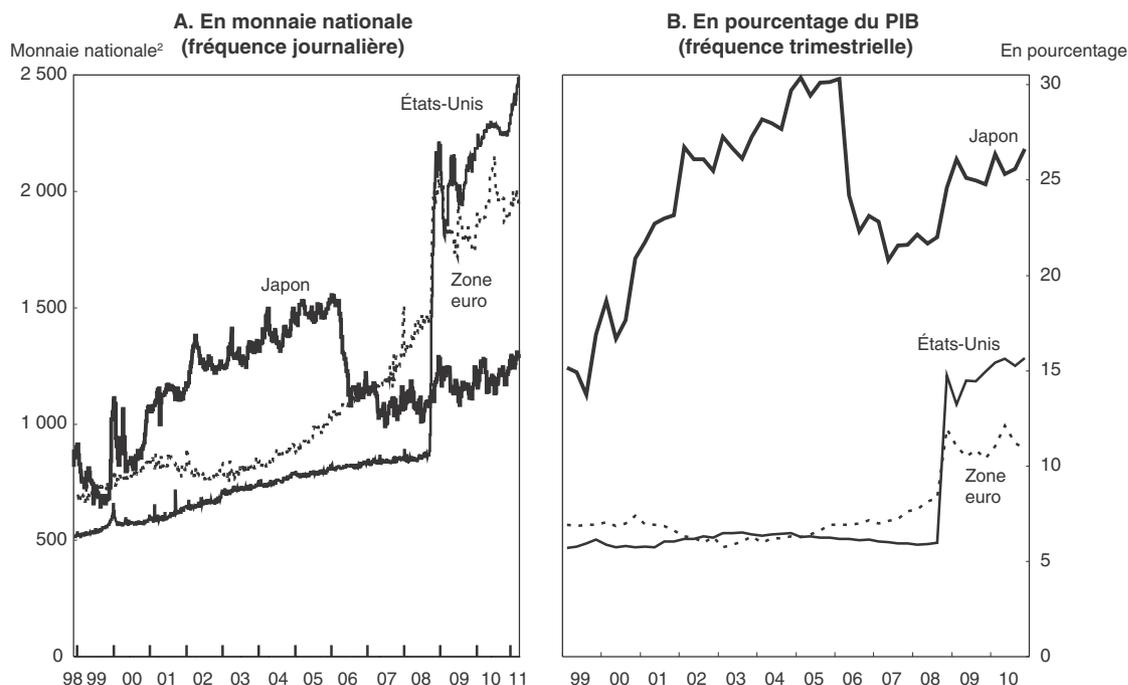
Mesures récemment prises par la Banque du Japon pour assurer la stabilité des prix

Au lendemain de la crise financière mondiale de 2008, la Banque du Japon a pris un certain nombre de mesures, parmi lesquelles notamment une réduction de son taux directeur de 0.5 % à 0.1 % en décembre 2008. En décembre 2009, elle a lancé une « opération d'apport de liquidités » en vue de faire baisser encore les taux d'intérêt à long terme en prêtant de l'argent aux banques pour trois mois au taux directeur. Initialement fixé à 10 000 milliards JPY (2 % du PIB), le montant total des prêts a ensuite doublé pour passer à 20 000 milliards JPY en mars 2010. En août 2010, une enveloppe supplémentaire de 10 000 milliards JPY est venue s'ajouter à ces sommes sous la forme de prêts à six mois en faveur des banques. La Banque a également décidé en juin 2010 d'apporter des fonds sous la forme de prêts sur un an au taux directeur, jusqu'à concurrence de 3 000 milliards JPY, aux établissements financiers qui prêtent aux entreprises dans des « secteurs de croissance », tels que l'environnement et la santé (sans imposer de contrainte sur le choix des entreprises à financer). D'autre part, la banque centrale a augmenté le volume de ses achats mensuels de titres d'État, les faisant ainsi passer de 1 400 milliards à 1 800 milliards JPY en mars 2009.

En dépit de ces mesures, la réponse de la Banque à la crise de 2008 a été relativement modeste par rapport à la période d'assouplissement quantitatif de 2001-06 ou si l'on compare avec les autres banques centrales (graphique 1.8). Le bilan de la Banque du Japon a augmenté de 21 % entre le choc de septembre 2008 et la fin février 2011, soit nettement moins que celui de la Banque centrale européenne (34 %) ou de la Réserve fédérale des États-Unis (181 %), même s'il reste plus important, en proportion du PIB, que ces deux derniers (partie B). Le bilan de la Banque du Japon a toutefois augmenté de l'équivalent de 3.5 % du PIB entre le troisième trimestre de 2008 et le quatrième trimestre de 2010, contre 9.2 % pour celui de la Réserve fédérale. L'ampleur relativement modeste de l'expansion du bilan de la banque centrale au Japon peut s'expliquer en partie par de moindres difficultés financières.

En octobre 2010, alors que l'économie tournait au ralenti et que le yen s'appréciait, la Banque du Japon a adopté un programme d'« assouplissement monétaire global » contenant les mesures suivantes :

- i) Abaissement du taux directeur de 0.1 % à un niveau compris entre 0 et 0.1 %. En janvier, ce taux était en moyenne de 0.08 %, et n'avait guère varié jusque-là, peut-être à cause de la crainte qu'un taux d'intérêt égal à zéro ne nuise au bon fonctionnement du marché monétaire (Ueda, 2009).
- ii) Engagement à « maintenir la politique de taux d'intérêt virtuellement nul jusqu'à ce que la Banque juge, compte tenu de son interprétation de la stabilité des prix à moyen et long terme, que cette stabilité est en vue ». Dans ses perspectives de janvier 2011, le Conseil de politique monétaire a relevé à 0.3 % sa prévision médiane d'inflation pour l'exercice 2011, soit 0.2 point de pourcentage de plus que prévu en octobre, en raison principalement de la hausse des cours des matières premières, tandis que sa prévision concernant le PIB réel a été jugée comme restant globalement identique à celle d'octobre (tableau 1.3). Ces prévisions ne tiennent pas compte du prochain changement d'année de base, de 2005 à 2010, qui aura lieu en août 2011, bien que la Banque reconnaisse expressément que celui-ci entraînera un ajustement en baisse de l'IPC. Le dernier changement de base, en août 2006, s'était traduit par une réduction de ½ point

Graphique 1.8. Comparaison internationale des bilans des banques centrales¹

1. Passif de la banque centrale.

2. En milliards USD pour les États-Unis et EUR pour la zone euro, et en centaines de milliards JPY pour le Japon.

Source : Thomson Financial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388448>

de pourcentage du niveau de l'IPC ; il est probable que le même phénomène se produira cette fois encore et fera ponctuellement reculer le taux d'inflation.

iii) Lancement d'un « programme d'achat d'actifs » comprenant l'opération d'apport de liquidités pour un montant de 30 000 milliards JPY (dont 24 800 milliards avaient été distribués à la fin de 2010) et l'achat par la Banque de 5 000 milliards JPY (1 % du PIB) d'actifs sur une période d'un an. Ce chiffre comprend 3 500 milliards JPY de titres de la dette publique japonaise, qui viennent s'ajouter aux achats réalisés dans le cadre des opérations en cours. La dette privée représentera 1 500 milliards JPY, sous la forme d'obligations d'entreprises (500 milliards), de billets de trésorerie (500 milliards), de fonds indiciels cotés (ETF) (450 milliards) et de parts de sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) (50 milliards). L'achat de ces divers actifs a pour objet de contribuer à faire baisser les taux d'intérêt à long terme et les primes de risque.

La Banque a réagi rapidement à la suite de la catastrophe de mars 2011 en fournissant d'abondantes liquidités pour stabiliser les marchés financiers. En outre, elle a annoncé qu'elle doublerait le volume du programme d'achat d'actifs lancé en octobre 2010 en le portant à 10 000 milliards JPY (2 % du PIB) afin d'éviter une détérioration de la confiance des entreprises et une augmentation de l'aversion à l'égard du risque.

Un nouvel assouplissement monétaire est certainement opportun, mais la Banque du Japon devrait être prête à prendre d'autres mesures si les perspectives se détériorent. Dans ce cas, il sera important d'envisager d'accroître les achats d'actifs afin de favoriser une baisse plus prononcée des taux longs et de rehausser les anticipations d'inflation.

Tableau 1.3. **Les perspectives économiques de la Banque du Japon**
Prévisions de la majorité des membres du Conseil de politique monétaire¹ en pourcentage

		Octobre 2010	Janvier 2011
Exercice 2010	PIB réel	+2.0 à +2.3 (+2.1)	+3.3 à +3.4 (+3.3)
	IPC sous-jacent ²	-0.5 à -0.3 (-0.4)	-0.4 à -0.3 (-0.3)
Exercice 2011	PIB réel	+1.5 à +1.9 (+1.8)	+1.4 à +1.7 (+1.6)
	IPC sous-jacent ²	0.0 à +0.3 (+0.1)	0.0 à +0.4 (+0.3)
Exercice 2012	PIB réel	+2.0 à +2.4 (+2.1)	+1.9 à +2.2 (+2.0)
	IPC sous-jacent ²	+0.2 à +0.8 (+0.6)	+0.2 à +0.8 (+0.6)

1. Les valeurs médianes sont indiquées entre parenthèses.

2. Hors produits alimentaires frais uniquement. Pour l'exercice 2010, les effets des variations des frais de scolarité sont également exclus.

Source : Banque du Japon, *Statement on Monetary Policy*, janvier 2011.

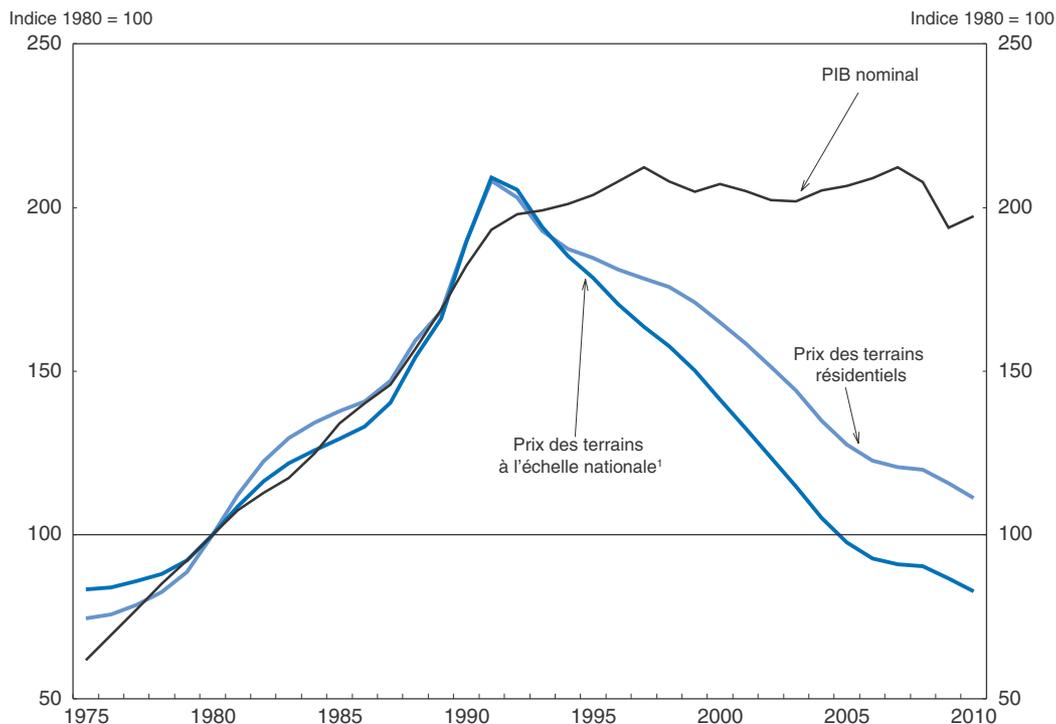
L'expansion monétaire devrait passer principalement par des achats de titres d'État. L'achat d'actifs privés risqués est une politique exceptionnelle pour une banque centrale (Banque du Japon, 2010) ; il faut donc être très prudent lorsque l'on envisage d'utiliser plus largement ce type d'instrument. De plus, le dispositif destiné à accroître le crédit bancaire aux « secteurs de croissance » confère, indirectement il est vrai, à la banque centrale un rôle inhabituel en matière de politique industrielle, étant donné que ce sont les institutions financières, et non la banque centrale, qui prennent en fait les décisions en matière de prêts.

L'engagement pris par la Banque du Japon de maintenir son taux directeur à un niveau pratiquement nul jusqu'à ce que la stabilité des prix soit en vue est soumis à la condition d'éviter certains facteurs de risque potentiels, notamment l'apparition de déséquilibres financiers⁷. La crainte d'éventuels déséquilibres financiers est une des leçons tirées de la crise financière mondiale de 2008 : pour s'être trop étroitement focalisé sur les objectifs d'inflation mesurée par l'IPC, on n'a pas réussi à l'époque à prévenir une croissance excessive du crédit et la formation de bulles des prix des actifs. Dans le cas du Japon, cependant, la prise en compte de ces facteurs de risque apporte un argument supplémentaire en faveur d'une politique monétaire accommodante. En effet, cela fait 19 ans que les prix des terrains baissent sans discontinuer à l'échelle nationale – ils sont maintenant revenus à leur niveau de 1975 (graphique 1.9) ; or cette contraction prolongée des prix de l'immobilier ampute les patrimoines et continue de donner lieu à des ajustements de bilan inévitables, avec des conséquences négatives pour la croissance. Il en va de même des cours des actions, qui ont reculé de plus de moitié par rapport à leurs niveaux de 1990. Par conséquent, il y a bien une « bulle » en ce moment, mais il s'agit d'une bulle négative, et le fait de stopper le long déclin des prix des actifs stimulerait l'économie et aiderait à enrayer la déflation.

Réformer le cadre de politique monétaire

La déflation ininterrompue depuis la fin des années 90 – malgré la plus longue période d'expansion économique de l'après-guerre, de 2002 à 2007 – donne à penser que le cadre de politique monétaire pourrait être amélioré. En décembre 2009, le Conseil de politique monétaire avait révisé son « interprétation » de la stabilité des prix (fourchette

Graphique 1.9. Prix des terrains au Japon



1. Prix des terrains le 1^{er} janvier de chaque année pour toutes destinations (immobilier résidentiel, commercial et industriel).

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388467>

de 0 à 2 %) en supprimant la limite inférieure de zéro, comme indiqué plus haut. Si la décision de ne pas retenir le taux zéro dans la fourchette est un pas en avant, la définition actuelle pourrait comprendre des taux de 0.3 % – la prévision de la Banque pour l'exercice 2011 – et 0.6 % – la prévision pour l'exercice 2012⁸. Un objectif d'inflation plus élevé offrirait une marge de sécurité plus importante contre la déflation. Par exemple, la BCE, qui visait au départ une fourchette d'inflation de 0 à 2 %, a ajouté « proche de ce chiffre » (2 %) à sa définition en mai 2003, l'objectif explicite étant de souligner sa volonté d'assurer une marge de sécurité suffisante contre le risque de déflation (BCE, 2003). En outre, les 15 pays de l'OCDE qui pratiquent le ciblage de l'inflation ont tous fixé à 1 % au moins la limite inférieure de leur objectif en la matière (tableau 1.4)⁹, ce qui les protège contre le risque de déflation en cas de choc négatif sur la demande. Six pays ont adopté une fourchette de 1 à 3 % et quatre autres une fourchette de 2 à 4 %. Trois des pays restants ont opté pour une marge de variation centrée sur un taux de 2.5 %. Au cours des dix dernières années, la banque centrale du Japon a relevé à deux reprises son taux directeur au-dessus de zéro – en août 2000 et en juillet 2006 – en se fondant sur son évaluation de la conjoncture économique et des risques, alors même que l'inflation sous-jacente était encore négative. Le fait de relever la limite inférieure de la fourchette représentant l'interprétation de la stabilité des prix, pour la porter à 1 % par exemple, réduirait le risque de resserrement prématuré de la politique monétaire et rendrait plus crédible l'engagement des autorités à poursuivre la politique actuelle. La Banque du Japon justifie le bas niveau de sa fourchette en faisant valoir que le Japon connaît depuis longtemps une faible inflation, y compris pendant la période de forte expansion des

Tableau 1.4. Cibles d'inflation dans quelques pays et régions de l'OCDE

	Date d'entrée en vigueur	Cible actuelle d'inflation
Pays pratiquant le ciblage de l'inflation		
Nouvelle-Zélande	1990	1 – 3
Canada	1991	2 +/- 1
Royaume-Uni	1992	2 +/- 1
Suède	1993	2 +/- 1
Australie	1993	2 – 3
République tchèque	2010	2 +/- 1
Israël	1997	2 +/- 1
Pologne	1998	2.5 +/- 1
Chili	1999	3 +/- 1
Corée	2001	3 +/- 1
Mexique	2001	3 +/- 1
Islande	2001	2.5 +/- 1.5
Norvège	2001	2.5 +/- 1
Hongrie	2001	3 +/- 1
Autres banques centrales fixant un objectif chiffré d'inflation		
Banque centrale européenne	2003	inférieur à 2 % mais proche de ce chiffre
Suisse	2000	Pas plus de 2 %

Source : Roger (2010) et Secrétariat de l'OCDE.

années 80. Cependant, une déflation persistante peut donner à penser qu'il y aurait lieu de réviser à la hausse la définition de la stabilité des prix.

D'autres améliorations du cadre de politique monétaire pourraient être envisagées. *Premièrement*, les intentions de la Banque seraient plus claires, et donc plus crédibles, si son interprétation de la stabilité des prix était exprimée sous la forme d'une fourchette définie autour d'un point. Cela permettrait d'ancrer les anticipations et constituerait un repère plus transparent pour guider la politique : dans 13 des 15 pays de l'OCDE pratiquant le ciblage de l'inflation, l'objectif visé est un taux spécifique compris dans une fourchette (tableau 1.4)¹⁰. *Deuxièmement*, comme l'interprétation de la stabilité des prix reflète simplement la définition qu'en donne chaque membre du Conseil de politique monétaire et que la composition de ce dernier change régulièrement, les changements d'interprétation qui peuvent en résulter sont une source d'incertitude. *Troisièmement*, l'objectif d'inflation de la Banque du Japon et celui du gouvernement doivent concorder¹¹. Dans certains pays de l'OCDE, la fourchette d'inflation est fixée par le gouvernement ou par celui-ci en concertation avec la banque centrale, et non de façon indépendante par cette dernière. Une telle approche pourrait inciter le gouvernement à soutenir davantage l'objectif d'inflation tout en laissant à la banque centrale plus d'indépendance dans la réalisation de celui-ci. Cependant, il est important que la banque centrale soit indépendante quant au choix des instruments à utiliser pour atteindre l'objectif.

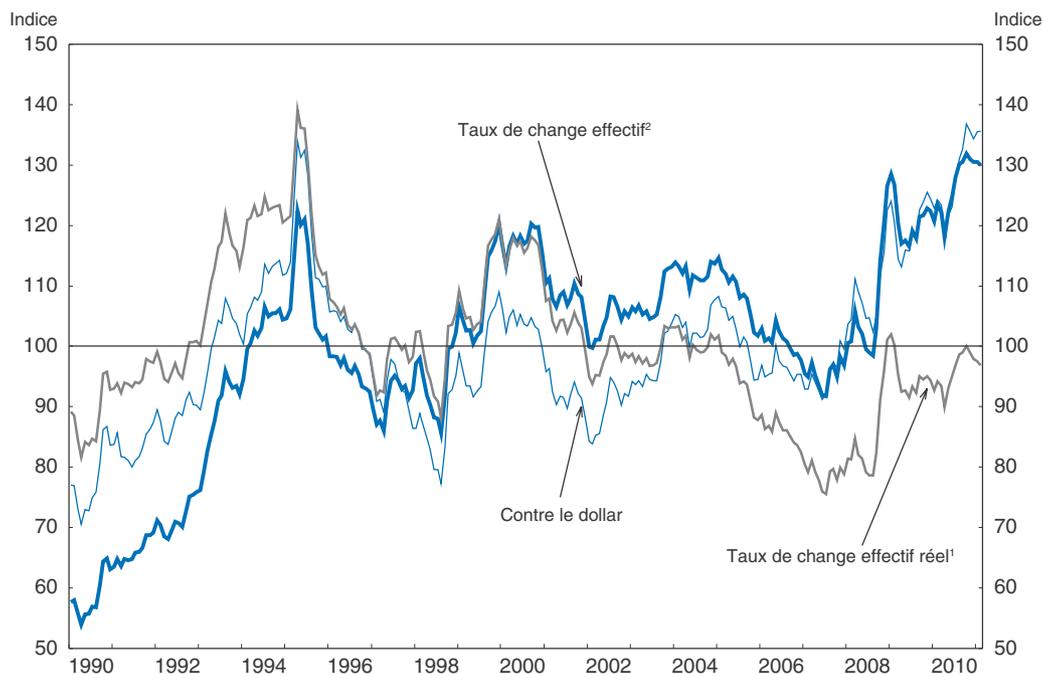
Enfin, l'engagement de maintenir l'orientation actuelle de la politique monétaire jusqu'à ce que la stabilité des prix soit « en vue », plutôt qu'effective, pose problème dans un contexte déflationniste. Durant les deux derniers épisodes d'abandon de la politique de taux zéro, la stabilisation envisagée des prix ne s'est pas matérialisée¹². Si une démarche anticipative est généralement souhaitable dans la conduite de la politique monétaire, les antécédents du Japon en matière de déflation plaident en faveur d'une action différente. Il est très difficile, en particulier, de faire des prévisions d'inflation lorsque celle-ci est

négative, car on observe alors un affaiblissement de la relation entre inflation et écart de production. En d'autres termes, la courbe de Phillips s'aplatit lorsque l'inflation approche de zéro. D'après une étude, pour le Japon, la courbe de Phillips devient plate lorsque le taux d'inflation trimestriel tombe en dessous de ½ pour cent (Mourougane et Ibaragi, 2004). Entre le risque de dépasser temporairement la cible d'inflation et celui de rester englué dans la déflation, il semble que la Banque du Japon ait plutôt intérêt à attendre que l'inflation évolue de façon nettement positive dans une fourchette « réinterprétée » à la hausse avant de relever les taux d'intérêt.

Politique de change

Une expansion monétaire plus vigoureuse aiderait aussi le Japon à corriger son taux de change. Comme on l'a vu plus haut (graphique 1.5), le yen s'est apprécié après le choc de Lehman Brothers en septembre 2008, bien que, dans une perspective de long terme, il ne paraisse pas surévalué : en termes effectifs réels, il est en fait inférieur d'environ 3 % à sa moyenne de la période 1990-2010 (graphique 1.10). Récemment, le FMI concluait que le niveau du yen était « compatible avec les fondamentaux à moyen terme » (FMI, 2010). Quoi qu'il en soit, pour la première fois en six ans, les autorités japonaises sont intervenues unilatéralement sur le marché des changes le 15 septembre 2010, pour un montant de 2 100 milliards JPY (0.4 % du PIB). Cette intervention a immédiatement fait baisser la valeur de la monnaie nippone de près de 4 % vis-à-vis du dollar. Début octobre,

Graphique 1.10. **Tendances à long terme du taux de change du yen**
Moyenne de 1990-2010 = 100



1. Déflaté sur la base des indices des prix à la consommation.
2. Pondéré par les échanges avec 41 partenaires commerciaux.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques et Banque du Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388486>

toutefois, le taux de change était repassé au-dessus de son niveau d'avant l'intervention. Par conséquent, cette intervention sur les marchés des changes n'a probablement pas eu d'impact durable sur la valeur du yen. On peut tout de même penser que l'action des autorités aura servi à décourager les comportements spéculatifs indésirables qui avaient soumis le taux de change à une volatilité excessive. À la suite du Grand tremblement de terre de l'est du Japon, une nouvelle intervention a eu lieu en mars dans le cadre d'un engagement multilatéral des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G7 à réduire la volatilité des taux de change. Cette intervention a eu comme conséquence immédiate une dépréciation du yen qui, après avoir atteint un niveau record par rapport au dollar, est revenu aux alentours de son niveau d'avant le tremblement de terre.

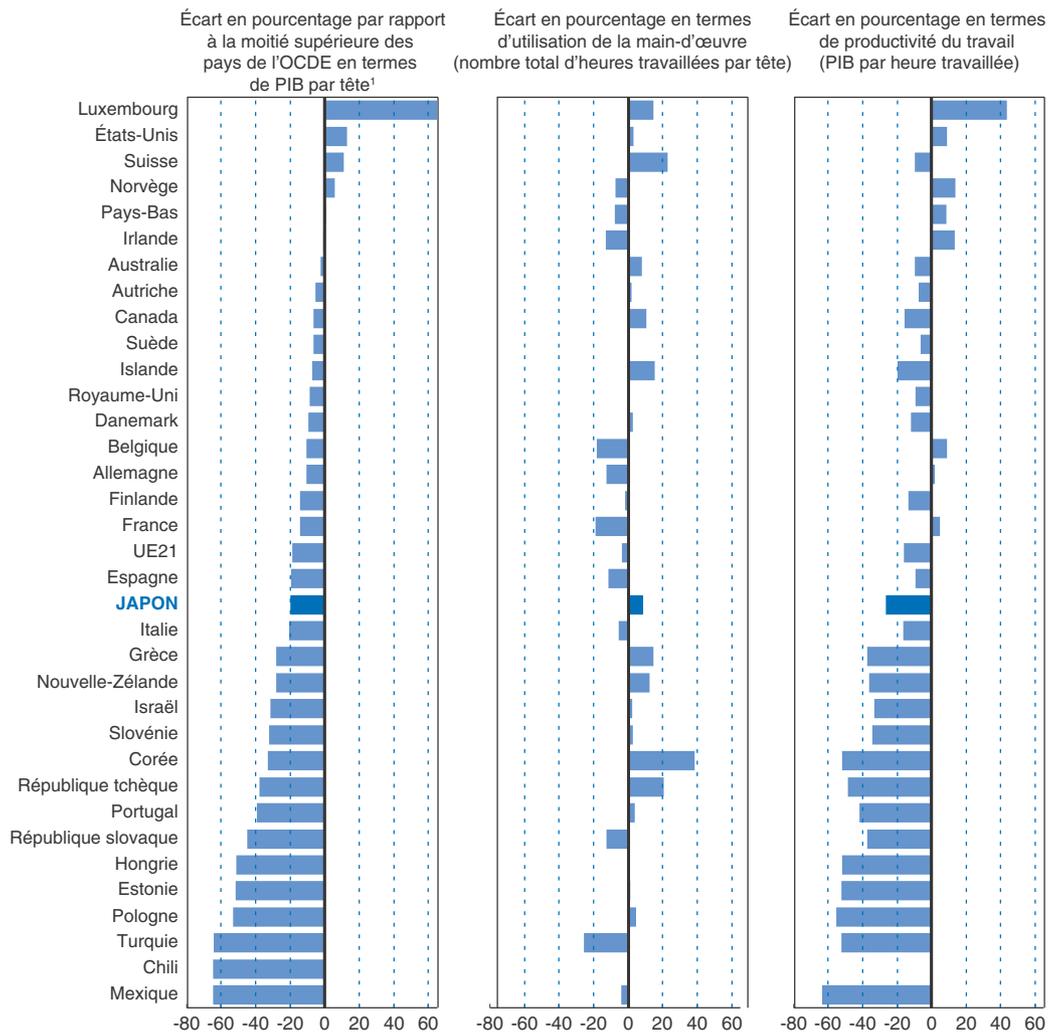
Perspectives à moyen terme : soutenir la croissance et remédier au problème budgétaire

La conduite de la politique monétaire devra tenir compte du rythme de croissance économique et de l'évolution de l'inflation, qui dépendront en partie des progrès de l'assainissement des finances publiques sur le moyen terme. En effet, le déficit budgétaire (hors éléments exceptionnels) serait de l'ordre de 9 % du PIB en 2010, d'après les estimations, et la dette publique brute devrait dépasser 200 % du PIB en 2011. Avec un ratio d'endettement élevé et en hausse, le Japon serait très sensible à une remontée des taux d'intérêt à long terme, exceptionnellement bas à l'heure actuelle, d'où la priorité d'accorder un plan d'assainissement budgétaire détaillé et crédible, comportant des coupes dans les dépenses et des hausses d'impôt. La stratégie de gestion budgétaire à moyen terme du gouvernement, analysée dans le chapitre 2, vise un solde budgétaire primaire à l'équilibre à l'horizon 2020. Toutefois, pour stabiliser le ratio d'endettement, il faudrait un excédent budgétaire primaire de l'ordre de 3 % du PIB, et pour le faire baisser à partir de l'exercice 2021, comme le gouvernement s'en est donné l'objectif, l'excédent devrait être encore plus important. Il serait plus facile de stabiliser le ratio dette/PIB si, parallèlement aux mesures prises pour soutenir la croissance économique, on s'efforçait aussi de mettre fin à la déflation.

Il est indispensable d'accroître la production réelle pour contribuer à améliorer le niveau de vie et à stabiliser le ratio d'endettement. En 2009, le revenu par habitant au Japon était inférieur de 20 % à la moyenne de la moitié supérieure des pays de l'OCDE, ce qui plaçait le pays au 19^e rang sur les 34 pays membres (graphique 1.11). Bien entendu, les ressources économiques ne sont pas tout. Le bien-être des individus dépend aussi d'autres facteurs, tels que la santé et l'éducation (OCDE, 2009a). Avec l'espérance de vie la plus longue de tous les pays et un niveau d'instruction élevé, le Japon possède de nombreux atouts que le PIB par habitant ne reflète pas entièrement. À partir d'une mesure du bien-être associant la consommation, les loisirs, les inégalités et la mortalité, une étude montre que le ratio bien-être/revenu est relativement élevé au Japon (Jones et Klenow, 2010). La croissance économique n'en demeure pas moins essentielle pour préserver le niveau de vie, sachant que le nombre d'actifs par personne âgée, qui était de 2.8 en 2009, devrait tomber à 1.3 en 2050.

La Nouvelle stratégie de croissance du gouvernement, analysée dans le chapitre 3, vise un taux de croissance de 2 % en termes réels grâce à une série de mesures destinées à stimuler la demande dans plusieurs domaines : innovation verte, santé, intégration économique en Asie, tourisme et développement régional. Cependant, il semble difficile

Graphique 1.11. Déterminants des écarts de revenu en 2009



1. Sur la base des PPA et des taux de change de 2009.

Source : OCDE (2011), *Objectif croissance*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388505>

d'envisager un accroissement de la demande avec une situation budgétaire très dégradée et un gel des dépenses publiques pour les exercices 2011-13. Au Japon plus que dans nombre d'autres pays, les possibilités de relance par le budget sont désormais épuisées. C'est d'ailleurs pour cette raison que les dépenses liées à la Nouvelle stratégie de croissance ont été limitées à quelque 1 700 milliards JPY (0,4 % du PIB) pour l'exercice 2011. Il vaudrait mieux dorénavant mettre davantage l'accent du côté de l'offre, notamment à travers des réformes structurelles susceptibles de doper la croissance potentielle (White, 2010).

Même avec des réformes, viser un taux de croissance de 2 % en termes réels au cours de la prochaine décennie est un objectif ambitieux, surtout avec une population d'âge actif qui va décroître d'environ 1 % chaque année. La productivité du travail au Japon a progressé de 1 % par an environ au cours des dix dernières années. Sachant que le PIB par heure travaillée était inférieur de 27 % à la moyenne de la moitié supérieure des pays de l'OCDE en 2009 (graphique 1.11, partie droite), il devrait être possible de l'augmenter. Le

meilleur moyen de combler l'écart serait de lancer une vaste réforme structurelle touchant tous les secteurs de l'économie et pas uniquement certains.

L'éducation est un enjeu crucial pour la productivité du travail. Si le Japon est très bien classé de ce point de vue, aussi bien en termes quantitatifs, si l'on considère la proportion d'adultes ayant fait des études supérieures, que qualitatifs, comme le montrent ses résultats remarquables aux tests de la dernière enquête PISA de l'OCDE, des améliorations sont encore possibles, ainsi qu'on le verra au chapitre 4. En particulier, le Japon n'investit pas assez dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance, où le rendement de l'enseignement est très élevé. Il serait tout à fait souhaitable, également, d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et de renforcer le rôle des universités en matière d'innovation. Étant donné la faiblesse de la situation budgétaire, il n'est guère possible d'augmenter l'investissement public dans l'éducation, alors que la charge qui pèse sur les familles est déjà tellement lourde qu'elle décourage la maternité. Il est donc indispensable, chaque fois que possible, de faire un meilleur usage des deniers publics afin de dégager des ressources pour les programmes prioritaires, tout en ayant davantage recours aux mécanismes du marché pour accroître l'efficacité.

L'écart marqué entre le Japon et les autres pays de l'OCDE en termes de productivité horaire du travail est en partie compensé par des ressources en main-d'œuvre relativement abondantes. Néanmoins, l'apport de travail pourrait encore augmenter dans la mesure où une partie de la population, surtout les femmes, rencontre des obstacles pour entrer sur le marché du travail. L'accroissement de l'activité féminine, comme on le verra au chapitre 5, exige un grand nombre de changements fondamentaux dans les pratiques de travail afin de parvenir à un équilibre entre obligations professionnelles et responsabilités familiales, ainsi qu'une offre accrue de structures d'accueil pour les enfants et des modifications de la fiscalité. Il serait plus important encore de faire en sorte qu'il n'y ait pas de plus en plus de travailleurs non réguliers et de faciliter le passage de l'emploi non régulier à l'emploi régulier afin de rendre le travail plus attrayant, en particulier pour les femmes ayant un niveau d'instruction élevé. De plus, un moindre recours à l'emploi non régulier encouragerait les entreprises à proposer des formations à leurs salariés, avec à la clé une amélioration du capital humain et des gains de productivité. Enfin, la retraite obligatoire, généralement à l'âge de 60 ans, est une pratique qui conduit à la sous-utilisation de la main-d'œuvre âgée au Japon. En définitive, il faudrait au Japon toute une série de mesures pour accroître les apports de main-d'œuvre et la productivité du travail, et par là même faire remonter le pays vers la première moitié du classement des pays de l'OCDE pour ce qui est du revenu par habitant.

Notes

1. Pour étoffer le programme, les changements suivants ont été apportés : i) l'admission a été étendue aux entreprises connaissant une baisse de production de 5 % en volume, au lieu de 10 % précédemment ; ii) les travailleurs non réguliers ont été pris en compte dans les effectifs ; iii) le taux de subvention a été porté à deux tiers du salaire, au lieu de la moitié (et à quatre cinquièmes au lieu de deux tiers dans le cas des PME) ; et iv) la durée de la subvention a été portée de 150 à 300 jours sur une période de trois ans.
2. Ces dépenses ont notamment servi à financer la « subvention spéciale pour la revitalisation de l'emploi local », le « programme d'urgence pour la création d'emplois » (création par les préfectures ou les agences pour l'emploi des seniors d'emplois temporaires d'une durée de moins de six mois) et le « Fonds d'urgence pour le perfectionnement des ressources humaines et le soutien à l'emploi ».

3. 20 000 JPY pour les jeunes de moins de 18 ans et les personnes de plus de 65 ans.
4. Les magasins d'appareils électroniques ont sélectionné environ 2 000 produits pour ce programme. Les éco-points représentent 5 % du prix initial des climatiseurs et des réfrigérateurs et environ 10 % de celui des téléviseurs.
5. Une révision de la loi sur les normes de construction entreprise en juin 2007, dans l'intention d'améliorer les procédures d'inspection après un scandale survenu en 2005, a créé de telles perturbations dans le système d'approbation que les mises en chantier se sont effondrées.
6. Les effets de la modification des droits de scolarité en avril 2010 devraient contribuer à majorer l'IPC d'environ 0.5 % en glissement annuel.
7. Cette condition est logique compte tenu de l'optique dans laquelle la Banque conduit la politique monétaire, à savoir à la fois sur la base des perspectives économiques à court terme et en tenant compte des facteurs de risque susceptibles d'influer sur les prix à long terme.
8. On notera que l'interprétation de la stabilité des prix est fondée sur l'IPC global, alors que les prévisions de la Banque portent sur l'IPC sous-jacent (hors produits alimentaires frais uniquement). La raison en est qu'à long terme, la volatilité des prix des produits alimentaires frais n'est pas préoccupante.
9. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
10. Y compris la Turquie, qui s'est fixé un objectif de 6.5 %, plus ou moins un point de pourcentage.
11. La Nouvelle stratégie de croissance suppose une augmentation de 1 % du déflateur du PIB. Historiquement, le déflateur du PIB a augmenté d'environ 1 point de moins que l'IPC en moyenne. Si cette relation devait se maintenir au cours de la prochaine décennie, elle impliquerait une hausse de 2 % de l'IPC.
12. En ce qui concerne l'exercice 2007, la prévision initiale de 0.8 % pour l'inflation sous-jacente (hors produits alimentaires frais uniquement) qui figurait dans les perspectives économiques de la Banque du Japon d'avril 2006 a été progressivement ramenée à 0 % en octobre 2007.

Bibliographie

- Banque du Japon (2010), *Comprehensive Monetary Easing*, Tokyo www.boj.or.jp/en/type/release/adhoc10/k101005.pdf.
- BCE (2003), « La stratégie de politique monétaire de la BCE », *Communiqué de presse*, 8 mai, Francfort.
- Bloom, N. (2009), « The impact of uncertainty shocks », *Econometrica*, Vol. 77, n° 3.
- Bureau du Cabinet (2011), *Monthly Economic Report*, 23 mars (en japonais).
- Duell, N., D. Grubb, S. Singh et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Japan », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 113, OCDE, Paris.
- Feldman, R. (2010), *Changing the Story: From Godzilla to Sleeping Beauty*, Morgan Stanley MUFG Research.
- FMI (2010), *Japan: 2010 Article IV Consultation – Staff Report*, Rapport du FMI n° 10/211, FMI, Washington, DC.
- Fuchi, H., N. Oda et H. Ugai (2007), « The Costs and Benefits of Inflation: Evaluation for Japan's Economy », *Bank of Japan Working Papers*, n° 07-E-10, Banque du Japon, Tokyo.
- Guichard, S., D. Haugh et D. Turner (2009), « Quantifying the Effect of Financial Conditions in the Euro Area, Japan, United Kingdom and United States », *Document de travail du Département des affaires économiques* n° 677, OCDE, Paris.
- Jones, C. et P. Klenow (2010), « Beyond GDP? Welfare Across Countries and Time », *NBER Working Papers*, n° 16352.
- Mourougane, A. et H. Ibaragi (2004), « Is There a Change in the Trade-off Between Output and Inflation at Low or Stable Inflation Rates? Some Evidence in the Case of Japan », *Document de travail du Département des affaires économiques* n° 379, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Mesurer et favoriser le bien-être et le progrès des sociétés : la feuille de route de l'OCDE*, OCDE, Paris www.oecd.org/dataoecd/40/0/44005046.pdf.

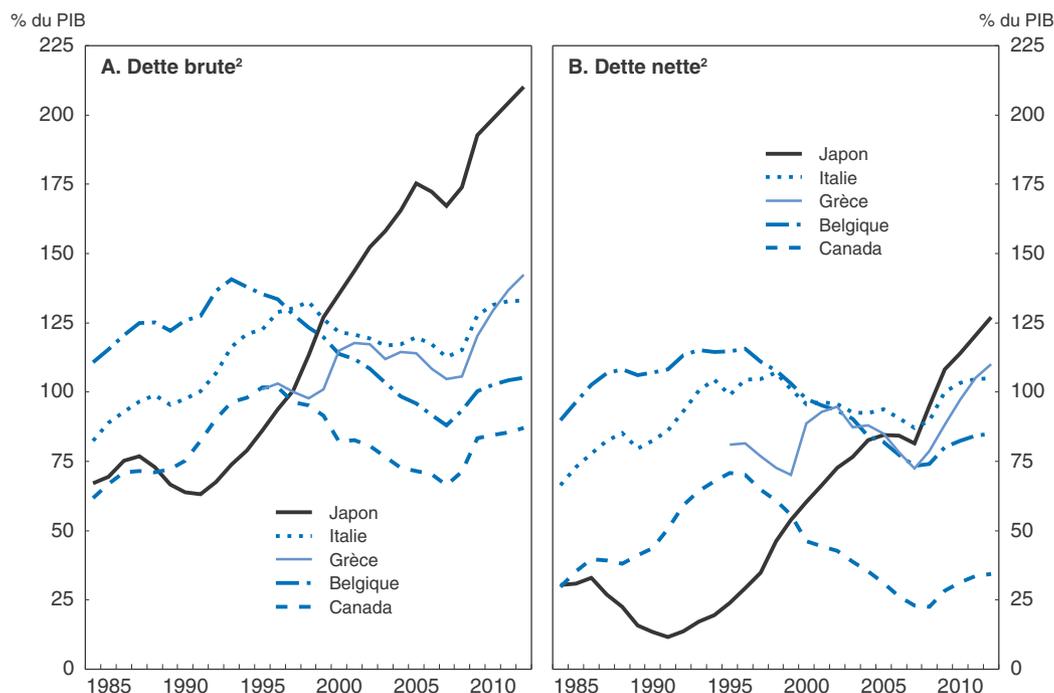
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Oda, N. et K. Ueda (2007), « The Effects of the Bank of Japan's Zero Interest Rate Commitment and Quantitative Monetary Easing on the Yield Curve: A Macro-Finance Approach », *The Japanese Economic Review*, Vol. 58.
- Roger, S. (2010), « Ciblage de l'inflation : 20 ans déjà », *Finances et Développement*, FMI, Washington, DC.
- Ueda, K. (2009), « Non-Traditional Monetary Policies: G7 Central Banks during 2007-2009 and the Bank of Japan during 1998-2006 », *CARF Working Papers*, n° F-180, University of Tokyo.
- White, W. (2010), « The Mayekawa Lecture: Some Alternative Perspectives on Macroeconomic Theory and Some Policy Implications », *Monetary and Economic Studies*, Institute for Monetary and Economic Studies, Banque du Japon, Tokyo.

Chapitre 2

Assurer la viabilité des finances publiques japonaises

Avec une dette publique brute supérieure à 200 % du PIB, le Japon est entré en territoire inconnu sur le plan budgétaire. La correction nécessaire après des années de montée de l'endettement exigera des efforts amples et durables. Il faudra assigner une haute priorité à un programme pluriannuel d'assainissement budgétaire précis et crédible, prévoyant à la fois des coupes dans les dépenses et des augmentations de recettes, pour préserver la confiance des agents économiques et empêcher une hausse des taux d'intérêt. Compte tenu de l'ampleur de l'ajustement du solde budgétaire nécessaire pour simplement stabiliser le ratio d'endettement en 2020 – de l'ordre de 10 points de PIB – il est important de commencer à assainir les finances publiques dès que possible, tout en tenant compte de la nécessité de reconstruire les régions dévastées par le séisme qui s'est produit au large du Tohoku. La taxe sur la consommation devrait être la principale source de recettes supplémentaires, car son taux est bas et son impact sur l'activité économique moins négatif que celui d'autres impôts. Les mesures prises sur le plan fiscal devraient s'accompagner d'une réforme de la sécurité sociale qui permette de limiter les augmentations de dépenses, notamment en matière de soins de santé, et de remédier aux problèmes soulevés par le système de retraite. Étant donné la forte détérioration de la situation budgétaire du Japon depuis l'effondrement de la bulle spéculative en 1990 et l'ampleur sans précédent de son problème budgétaire, un cadre budgétaire solide est important pour renforcer la crédibilité d'un programme budgétaire à moyen terme. Pour améliorer ce cadre, il serait possible notamment de mettre en place une budgétisation pluriannuelle, de donner des fondements juridiques plus solides aux objectifs budgétaires et de créer un organe objectif indépendant du processus d'élaboration des politiques.

Le Japon se trouve aujourd'hui dans une situation budgétaire critique. Depuis 1993, de nombreux plans de relance budgétaire et les pressions exercées sur les dépenses, liées en partie au vieillissement démographique, ont fait gonfler les dépenses publiques, tandis que la stagnation prolongée de l'économie et les réductions d'impôts ont pesé sur les recettes, ce qui s'est traduit par 18 années consécutives de déficits budgétaires. Au cours de l'exercice 2010, près de la moitié des dépenses du compte général de l'administration centrale a été financée par émission de nouveaux emprunts. Cette série ininterrompue de déficits, enregistrés tant en période d'expansion que de récession, indique que le problème est de nature plus structurelle que conjoncturelle et qu'il a été aggravé par la déflation. En fait, le produit intérieur brut (PIB) est quasiment stable en termes nominaux depuis 1993, tandis que la dette publique a augmenté à un rythme annuel de 6 %, si bien que la dette publique brute a atteint le niveau sans précédent de 200 % du PIB (graphique 2.1). En outre, la dette publique nette du Japon, qui s'établit environ à 115 % du PIB, est également la plus élevée de la zone OCDE, la Grèce n'arrivant qu'en deuxième position (partie B)¹.

Graphique 2.1. Dette publique dans certains pays de l'OCDE¹

1. Il s'agit des cinq pays qui affichaient les ratios dette publique brute/PIB les plus élevés dans la zone OCDE en 2000.
2. Estimations de l'OCDE pour 2009-10 dans le cas du Japon et pour 2010 s'agissant des autres pays. Prévisions de l'OCDE pour 2011-12.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88 (novembre 2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388524>

Nous analysons dans ce chapitre la façon dont le Japon pourrait remédier à son déficit budgétaire structurel au cours de la décennie à venir et assurer la viabilité de ses finances publiques. Après avoir examiné l'évolution de la situation budgétaire au cours de l'exercice 2010, nous nous penchons sur la Stratégie de gestion budgétaire présentée en juin 2010. Dans la troisième partie, nous examinons les perspectives d'assainissement budgétaire au cours des dix prochaines années, tandis que nous envisageons dans les parties suivantes des mesures spécifiques en matière de dépenses et de fiscalité destinées à assainir les finances publiques, ainsi que d'éventuelles réformes du cadre budgétaire qui permettraient d'améliorer la politique budgétaire et de garantir la réalisation des objectifs fixés à moyen terme. Nos recommandations sont résumées dans l'encadré 2.3.

Évolution de la situation budgétaire en 2010

Le Japon a réalisé des progrès sensibles en matière d'assainissement budgétaire entre 2002 et 2007, réduisant le déficit budgétaire de ses administrations publiques de 8.2 % du PIB (hors éléments exceptionnels) à 3.1 % (tableau 2.1). Les recettes ont augmenté de 2 points de PIB, du fait d'une hausse du taux des cotisations de sécurité sociale et du dynamisme des recettes d'impôt sur les sociétés au cours de la plus longue période d'expansion économique qu'ait connue le Japon depuis la Seconde Guerre mondiale. Les dépenses ont reculé de 3 points de PIB au cours de cette période, essentiellement grâce à des coupes dans les investissements publics, accompagnées de réductions de la masse salariale des administrations publiques ainsi que d'autres dépenses. Les progrès accomplis en matière d'allègement du déficit et la forte croissance de la production ont brièvement inversé la tendance à la hausse du ratio d'endettement en 2006-07 (graphique 2.2).

Cette amélioration a eu lieu au cours de la plus longue phase d'expansion qu'ait connue le Japon depuis la Seconde Guerre mondiale. Néanmoins, la grave récession de 2008 qui a fait suite à la crise économique et financière mondiale a réduit à néant les progrès accomplis en matière d'assainissement budgétaire (graphique 2.2). Les recettes fiscales, en particulier au titre de l'impôt sur les sociétés, ont fortement reculé, et le Japon a lancé une série de plans de relance budgétaire. Au total, ces mesures de relance ont représenté 4.7 % du PIB de 2008, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne de la zone OCDE (OCDE, 2009), et ont aidé l'économie japonaise à sortir de la récession grâce à une reprise relativement vigoureuse (chapitre 1). Néanmoins, le déficit budgétaire s'est envolé pour atteindre 9 % du PIB en 2009.

La politique budgétaire du nouveau gouvernement

Le nouveau gouvernement entré en fonctions en septembre 2009, six mois après le point bas de la récession, s'est trouvé confronté à une situation budgétaire difficile. En fait, pour la première fois depuis 1946, le montant des emprunts a été supérieur à celui des recettes fiscales dans le budget général de l'administration centrale au cours de l'exercice budgétaire 2009 (graphique 2.3). Pour étayer la reprise économique et surmonter la déflation, le gouvernement a lancé en décembre 2009 un plan de relance représentant 1.5 % du PIB (tableau 2.2)². Il a été financé en partie par la suppression de certains programmes mis en place dans le cadre de précédents trains de mesure, conformément à l'objectif que s'est fixé le nouveau gouvernement de modifier les priorités en matière de dépenses. Les principaux axes du nouveau plan de relance étaient de : i) compenser la diminution des dotations au titre de la taxe d'affectation locale (TAL)³ en augmentant d'autres transferts aux collectivités locales ; ii) consacrer 1 200 milliards JPY au

Tableau 2.1. **Évolution de la situation budgétaire depuis 1992¹**

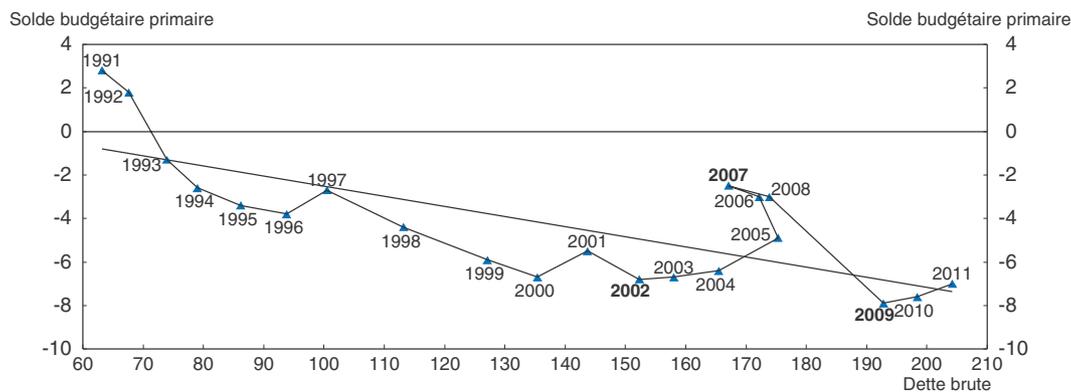
	En pourcentage du PIB				Variation en points de pourcentage		
	1992	2002	2007	2010 ²	1992-02	2002-07	2007-10 ²
Recettes totales	33.3	30.7	32.8	31.7	-2.6	2.1	-1.0
Impôts directs sur les ménages	7.7	5.1	5.3	5.2	-2.6	0.2	-0.1
Impôts directs sur les entreprises	4.7	2.9	4.2	2.5	-1.9	1.3	-1.7
Cotisations de sécurité sociale	8.5	10.5	10.9	11.6	2.1	0.3	0.7
Impôts indirects	7.8	8.4	8.4	8.8	0.7	0.0	0.3
Intérêts perçus	2.5	1.8	2.0	1.5	-0.7	0.2	-0.4
Autres	2.1	1.9	2.0	2.1	-0.2	0.1	0.2
Dépenses totales	32.7	38.8	35.9	40.6	6.2	-2.9	4.7
Masse salariale des administrations publiques	5.9	6.7	6.1	6.5	0.8	-0.7	0.4
Consommation des administrations publiques hors masse salariale	7.9	11.2	11.8	13.2	3.3	0.6	1.4
Prestations de sécurité sociale versées	7.2	11.1	11.5	13.6	3.8	0.4	2.1
Formation de capital fixe des administrations publiques	5.5	4.8	3.1	3.2	-0.7	-1.7	0.0
Intérêts versés	3.5	3.1	2.5	2.8	-0.5	-0.5	0.3
Autres dépenses ³	2.6	1.9	0.8	1.3	-0.6	-1.1	0.5
Solde budgétaire	0.6	-8.2	-3.1	-8.9	-8.8	5.0	-5.7
Solde budgétaire primaire ⁴	1.8	-6.8	-2.5	-7.6	-8.5	4.3	-5.1
Solde budgétaire corrigé des variations cycliques	-0.2	-7.1	-3.8	-7.8	-6.9	3.3	-4.0

1. Hors éléments exceptionnels, dont l'incidence a varié dans une fourchette de -1 % à +2 % du PIB entre 2002 et 2010.
2. Estimations de l'OCDE pour 2010.
3. Comprennent les subventions, les autres paiements courants, les paiements au titre des transferts en capital et la consommation de capital fixe.
4. Hors charges d'intérêts nettes.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88 (novembre 2010).

Graphique 2.2. **Trajectoire budgétaire du Japon après l'effondrement de l'« économie de bulle »**

Solde budgétaire primaire¹ et dette publique brute en pourcentage du PIB²



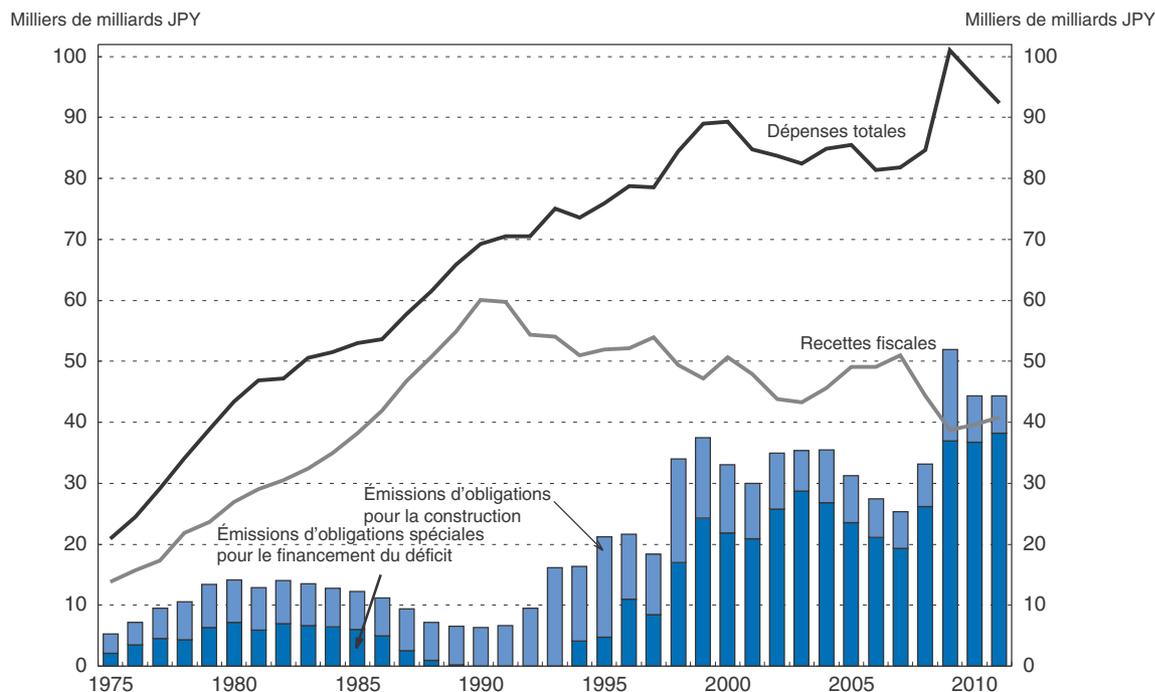
1. Hors éléments exceptionnels, dont l'incidence était de l'ordre de -5 % du PIB en 1998 et a varié dans une fourchette de -1 % à +2 % du PIB entre 2002 et 2011.
2. Estimations de l'OCDE pour 2009-10 et prévisions pour 2011.

Source : OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88 (novembre 2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388543>

renforcement des garanties de crédit relatives aux prêts aux petites et moyennes entreprises (PME) et au financement d'autres mesures d'aide ; iii) subventionner les achats de véhicules et d'appareils électroménager sobres en énergie et créer des aides destinées à encourager les investissements dans les logements économes en énergie ; et iv) étoffer le

Graphique 2.3. Un écart grandissant entre les dépenses et les recettes fiscales

Compte général de l'administration centrale, en milliers de milliards JPY¹

1. Les chiffres utilisés se rapportent au budget définitif pour les exercices 1975 à 2009, au budget révisé pour l'exercice 2010, et au budget initial pour l'exercice 2011.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388562>

Tableau 2.2. Plans de relance budgétaire adoptés par le nouveau gouvernement

Dépenses en milliers de milliards JPY

Catégorie	Décembre 2009	Septembre 2010	Octobre 2010	Total
Aides à l'emploi	0.6	0.1	0.3	1.1
Promotion de la Nouvelle stratégie de croissance et de l'investissement ¹	0.6	0.3	0.3	1.3
Promotion des biens durables et des logements sobres en énergie	0.6	0.2	–	0.8
Mesures financières, en particulier en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)	1.2	0.0	0.6	1.8
Sécurité sociale et aide sociale	0.7	0.0	1.1	1.8
Dispositif de prévention régionale des catastrophes	0.0	0.2	0.3	0.5
Aides régionales ²	3.5	–	2.2	5.7
Total	7.2	0.9	5.1 ³	13.2
Total en pourcentage du PIB	1.5	0.2	1.1	2.7

1. Inclut un programme d'aide à l'achat de logements de haute qualité.

2. Comprennent les transferts aux collectivités locales (à hauteur de 3 000 milliards JPY en décembre 2009 et de 1 300 milliards JPY en octobre 2010).

3. Inclut la concentration des dépenses d'investissement public en début de période (pour un montant de 200 milliards JPY).

Source : Bureau du Cabinet et calculs de l'OCDE.

dispositif d'aide à l'ajustement des effectifs afin d'encourager les entreprises à conserver leurs salariés, renforcer le soutien apporté aux chômeurs en termes de formation, et mettre en place des programmes de création d'emplois d'intérêt local. Ces mesures ont contribué à endiguer la montée du chômage (chapitre 1).

Lorsque la reprise consécutive à la crise a marqué une pause en 2010 (chapitre 1), le gouvernement a réagi en adoptant deux plans de relance budgétaire préventifs en septembre et octobre 2010, représentant respectivement 0.2 et 1.1 % du PIB (tableau 2.3). Dans le cadre du premier ont été renforcées les subventions à l'achat d'appareils électroménager et de logements sobres en énergie, et adoptées des mesures de soutien à l'emploi, notamment en faveur des jeunes diplômés. Ce plan de relance prévoyait également des réformes de la réglementation destinées à renforcer la demande et à créer des emplois dans les domaines prioritaires de la Nouvelle stratégie de croissance (chapitre 3). Le plan de relance d'octobre a accru les ressources consacrées au marché du travail, à la promotion de la Nouvelle stratégie de croissance, à la sécurité sociale et à la protection sociale (notamment en matière de garde d'enfants), aux travaux publics et aux aides régionales. Le gouvernement a estimé que globalement, ces deux plans de relance majoreraient le PIB réel de 1.0 %. Les plans de relance ont été financés grâce aux recettes fiscales d'une ampleur inespérée découlant des résultats économiques meilleurs que prévu dans le budget initial de l'exercice 2010⁴, ainsi qu'aux reports d'excédents de l'exercice précédent, à des charges d'intérêts moindres que prévu en raison de la baisse des taux à long terme, et au fonds de réserve du budget de l'exercice 2010, afin d'éviter des émissions obligataires supplémentaires. Néanmoins, du fait de l'utilisation de ces recettes exceptionnelles et des réserves pour financer ces dépenses supplémentaires, et non pour réduire les emprunts publics, la viabilité budgétaire est plus difficile à assurer sur le moyen terme.

Tableau 2.3. **Budget de l'administration centrale**
Compte général de l'administration centrale, en milliers de milliards JPY

	(A)		(B)		(C)		Variation en % B/A	Variation en % C/B
	Exercice 2009 Budget initial	Poids relatif en %	Exercice 2010 Budget initial ¹	Poids relatif en %	Exercice 2011 Budget initial	Poids relatif en %		
Dépenses totales	88.5		92.3		92.4		4.2	0.1
Service de la dette	20.2	22.9	20.6	22.4	21.5	23.3	2.0	4.4
Dépenses primaires ²	68.3	77.1	70.9	76.8	70.9	76.7	3.8	-0.1
<i>dont :</i>								
Sécurité sociale	24.8	28.0	27.3	29.5	28.7	31.1	9.8	5.3
Transferts aux collectivités locales	16.6	18.7	17.5	18.9	16.8	18.2	5.4	-4.0
Investissement public	7.1	8.0	5.8	6.3	5.0	5.4	-18.3	-13.8
Recettes totales	55.3		48.0		48.1		-13.1	0.2
Impôts	46.1	52.1	37.4	40.5	40.9	44.3	-18.9	9.4
Recettes non fiscales	9.2	10.3	10.6	11.5	7.2	7.8	15.8	-32.2
Emprunts (obligations d'État)	33.3	37.6	44.3	48.0	44.3	47.9	33.1	0.0

1. Les 700 milliards JPY de dépenses restantes correspondent au refinancement du Fonds d'ajustement pour le règlement du budget, dont le montant est nul pour les exercices 2011 et 2009.

2. Les dépenses primaires sont égales aux dépenses totales diminuées du service de la dette. Selon la Stratégie de gestion budgétaire, les dépenses primaires de chacun des budgets des exercices 2011 à 2013 ne doivent pas excéder le niveau prévu dans le budget initial de l'exercice 2010 (soit 70 900 milliards JPY).

Source : Ministère des Finances.

Le budget de l'exercice 2010

Le budget de l'exercice 2010, le premier établi par le nouveau gouvernement, prévoyait une hausse de 4.2 % des dépenses du compte général (tableau 2.3). Ce surcroît de dépenses

était dû en partie aux mesures promises dans le programme électoral, notamment s'agissant de l'allocation pour enfant à charge, la gratuité de l'enseignement secondaire, les aides directes aux producteurs agricoles et la suppression des péages autoroutiers (encadré 2.1). En outre, les dépenses de sécurité sociale ont augmenté de près de 10 %, du fait du vieillissement démographique, et les transferts aux collectivités locales de 5 %. La progression des dépenses a été compensée en partie par une baisse de 18.3 % de l'investissement public, soit le plus important recul qui ait jamais été enregistré. Côté recettes, le gouvernement anticipait une diminution des rentrées fiscales de 18.9 % liée à l'impact négatif de la crise, ce qui l'a contraint à recourir davantage à l'emprunt. En fait, en termes de budget initial, le volume d'emprunts a dépassé les recettes fiscales pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et représenté près de la moitié des recettes publiques (graphique 2.3)⁵. Les recettes non fiscales ont également fortement augmenté. Les trois quarts environ de ces recettes non fiscales proviennent des comptes spéciaux et sont considérées comme temporaires, exception faite du Fonds de réserves de change (tableau 2.4).

Tableau 2.4. **Ventilation détaillée des recettes non fiscales**

En milliers de milliards JPY

	(A)		(B)		(C)		Variation en % B/A	Variation en % C/B
	Exercice 2009 initial	Poids relatif en %	Exercice 2010 initial	Poids relatif en %	Exercice 2011 Initial	Poids relatif en %		
Recettes non fiscales	9.2	100.0	10.6	100.0	7.2	100.0	15.8	-32.2
Transferts des comptes spéciaux	7.0	75.7	7.9	75.0	4.3	59.5	14.1	-46.1
<i>dont :</i>								
Fonds de prêts budgétaires ¹	4.2	46.1	4.8	44.9	1.2	17.1	12.2	-74.1
Fonds de réserves de change ²	2.4	26.1	2.9	26.9	2.9	40.7	18.8	2.9
Autres	2.2	24.3	2.7	25.0	2.9	40.5	18.7	10.0
<i>dont :</i>								
Remboursement de la JRCTTA ³	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	16.7	-	-
Remboursement de la Banque du Japon	0.7	7.3	0.3	3.1	0.3	4.0	-50.9	-12.9
Remboursement de l'Association japonaise de courses hippiques	0.3	2.8	0.2	2.3	0.2	3.2	-7.1	-3.2
Contribution des collectivités locales à l'investissement public	0.2	2.0	0.1	1.4	0.1	1.8	-18.1	-11.9
Ventes d'actifs publics	0.2	2.1	0.1	1.2	0.1	1.6	-32.6	-9.2

1. Transfert des réserves restantes ainsi que des excédents.

2. Comprend le transfert des excédents courants sur les exercices budgétaires 2010 et 2011.

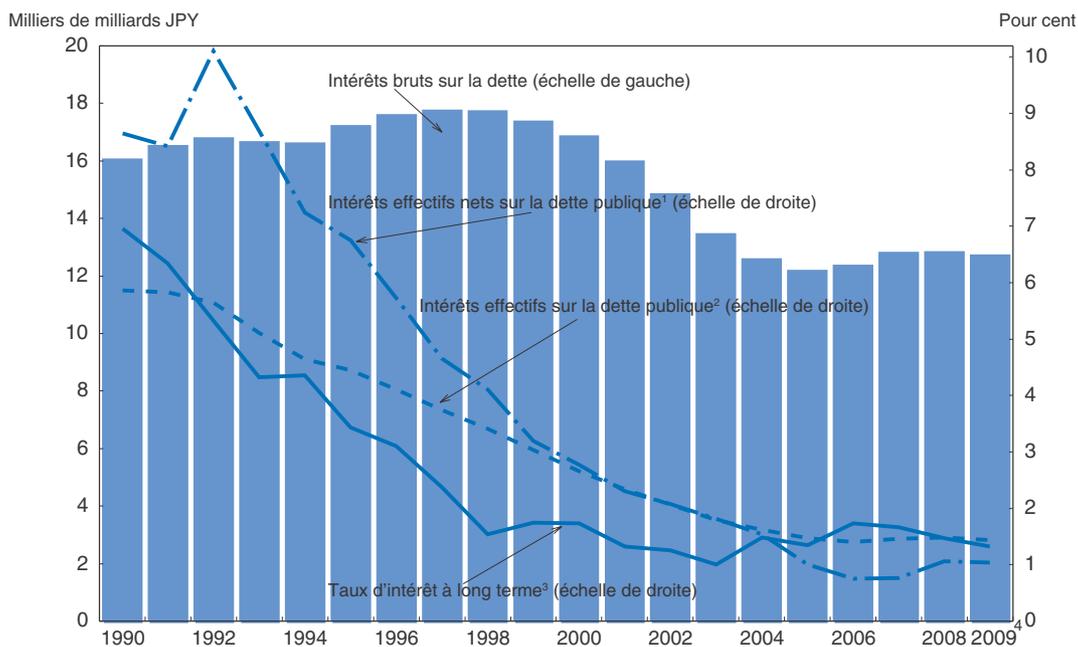
3. Afin de garantir la contribution de l'État à la pension de base (2 500 milliards JPY), le gouvernement a demandé à l'Agence japonaise de construction des chemins de fer, des transports et de la technologie (*Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency - JRCTTA*) de reverser ses excédents.

Source : Ministère des Finances.

En 2010, le déficit des administrations publiques (hors éléments exceptionnels) est demeuré proche de 9 % du PIB, contre 3 % en 2007 (tableau 2.1). Cette dégradation n'était imputable au recul des recettes fiscales qu'à hauteur de 1 point de PIB, le reste étant dû à une envolée des dépenses publiques à un niveau record de 40.6 % du PIB environ, du fait de l'ampleur des efforts de relance budgétaire et des nouveaux programmes de dépenses mis en place par le gouvernement sorti des urnes. Compte tenu de ce gonflement du déficit, le ratio d'endettement devrait atteindre 205 % du PIB en 2011.

L'effet de cette volumineuse dette est cependant atténué par le bas niveau des taux d'intérêt à long terme, puisque le taux des obligations d'État à dix ans est inférieur à 2 % depuis 1998. En fait, les taux ont diminué alors même que le ratio dette/PIB s'envolait, ce qui s'est traduit par une baisse du taux d'intérêt effectif sur la dette publique brute de 4.6 % en moyenne au cours des années 90 à moins de 2 % au cours des années 2000 (graphique 2.4). En conséquence, la charge d'intérêts brute au titre de la dette publique a reculé de 3.5 % du PIB en 1993 à 2.5 % en 2007. Les taux d'intérêt à long terme sont restés très bas en raison de divers facteurs exceptionnels, notamment de la persistance d'anticipations déflationnistes, du taux directeur maintenu quasiment à zéro depuis la fin des années 90, et de l'aversion des investisseurs pour le risque après une période de stagnation économique prolongée (Bureau du Cabinet, 2010a). Le marché a donc pu absorber les volumes considérables d'émissions obligataires, grâce à l'ampleur de l'épargne intérieure et à une préférence marquée des investisseurs japonais pour les placements nationaux (Étude économique de l'OCDE de 2009 sur le Japon).

Graphique 2.4. Charges d'intérêts de l'État



1. Le taux d'intérêt effectif net sur la dette publique est égal aux intérêts versés diminués des intérêts perçus par l'État, divisés par la dette publique nette.
2. Le taux d'intérêt effectif sur la dette publique est égal aux intérêts versés par l'État divisés par la dette publique brute.
3. Taux des obligations d'État à dix ans.
4. Estimations de l'OCDE pour les intérêts versés et perçus en 2009.

Sources : Bureau du Cabinet et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388581>

Encadré 2.1. Les progrès du gouvernement vers la concrétisation de son programme électoral de 2009

Le gouvernement qui est entré en fonctions en septembre 2009, après 55 années d'exercice quasiment ininterrompu du pouvoir par le Parti libéral démocrate, a été élu avec un programme électoral dans lequel était pris l'engagement de mener une politique « au service de la vie des gens », et de lancer de nouveaux programmes de dépenses pour renforcer le revenu des ménages. Le coût de ces initiatives, si elles devaient être pleinement mises en œuvre, passerait de 7 100 milliards JPY (soit 1.4 % du PIB) au cours de l'exercice 2010 (tableau 2.5) à 16 800 milliards JPY sur l'exercice 2013. Les principales mesures prévues sont les suivantes : i) une allocation pour enfant à charge de 312 000 JPY (soit environ 3 800 USD) par an jusqu'à l'âge de 15 ans ; ii) la suppression des frais de scolarité dans l'enseignement secondaire public et le versement de subventions équivalentes aux élèves inscrits dans des établissements privés d'enseignement secondaire ; iii) la mise en place d'un nouveau système d'enregistrement des droits à pension afin de résoudre les problèmes antérieurs ; iv) des aides directes aux producteurs agricoles ; v) la suppression de la hausse temporaire du taux des taxes sur les combustibles et carburants ainsi que sur les véhicules à moteur ; vi) l'élimination des péages autoroutiers ; et vii) l'extension du champ d'application de l'assurance chômage aux travailleurs non réguliers et l'apport d'une assistance aux demandeurs d'emploi. S'y ajoutent d'autres objectifs, dont le coût n'a pas été chiffré pour l'exercice 2011 : la revalorisation de l'allocation de naissance, la rénovation des systèmes de santé et de soins de longue durée, et la réforme des retraites. En définitive, les dépenses totales consacrées au cours de l'exercice 2010 à la mise en œuvre du programme électoral ont été de 3 100 milliards JPY – soit moins de la moitié du montant prévu dans ledit programme – et de 3 600 milliards JPY sur l'exercice 2011.

Tableau 2.5. Engagements pris en matière de dépenses

En milliers de milliards JPY

	Exercice 2010		Exercice 2011	
	Programme électoral ¹	Budget initial	Programme électoral ¹	Budget initial
Allocation pour enfant à charge	2.7	1.7	5.5	2.2
Gratuité de l'enseignement secondaire public	0.5	0.4	0.5	0.4
Système d'enregistrement des droits à pension	0.2	0.1	0.2	0.1
Aides directes aux agriculteurs	–	0.6	1.0	0.6
Suppression de la hausse temporaire des taxes sur les combustibles et carburants ainsi que sur les véhicules à moteur	2.5	0.2	2.5	0.2
Élimination des péages autoroutiers	–	0.1	–	0.1
Mesures en faveur de l'emploi	0.3	0.0	0.8	0.0
Total	7.1	3.1	12.6	3.6

1. Le total n'est pas égal à la somme des composantes indiquées dans le tableau.

Source : Parti démocrate du Japon, ministère des Finances et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

Les nouveaux programmes de dépenses devaient être financés par des coupes dans les dépenses inutiles (9 100 milliards JPY), des transferts à partir des comptes spéciaux (4 300 milliards JPY), des ventes d'actifs publics (700 milliards JPY) et une réforme des régimes d'imposition spéciaux et des exonérations fiscales (2 700 milliards JPY) (tableau 2.6). Pour réduire les dépenses inutiles, le Service pour la rénovation des administrations publiques (GRU, *Government Revitalization Unit*), créé en septembre 2009 pour réformer l'administration, a créé une instance d'examen des programmes. En novembre 2009, celle-ci a passé en revue 449 programmes publics dans le cadre de son examen du budget de l'exercice 2010. Sa

Encadré 2.1. Les progrès du gouvernement vers la concrétisation de son programme électoral de 2009 (suite)

deuxième série de contrôles, au printemps 2010, a porté sur 117 sociétés de services publics et 233 programmes. Lors de sa troisième série d'examens, à l'automne 2010, elle s'est penchée sur l'ensemble des 51 comptes spéciaux et a examiné les suites données à ses contrôles pour 112 programmes, afin de s'assurer de l'efficacité de la procédure.

L'instance d'examen des programmes a réussi à réduire les dépenses de 1 000 milliards JPY (1.4 % des dépenses primaires du compte général) au cours de l'exercice 2010, en sus des coupes de 1 300 milliards JPY intervenues antérieurement, au stade des demandes de crédits budgétaires. Néanmoins, la procédure d'examen de l'exercice 2011 n'a débouché que sur 300 milliards JPY de coupes supplémentaires dans les dépenses, soulignant la difficulté de cerner les dépenses inutiles. La principale source de recettes supplémentaires a résidé dans les transferts de fonds à partir des comptes spéciaux et les privatisations, qui réduisent les actifs publics et ne constituent pas des sources de recettes pérennes. En résumé, les recettes supplémentaires se sont établies à 11 500 milliards JPY au cours de l'exercice 2010 et à 8 700 milliards JPY sur l'exercice 2011, soit nettement en deçà des 16 800 milliards JPY prévus, nécessaires au financement des dépenses liées au programme électoral au cours de l'exercice 2013.

Tableau 2.6. Recettes supplémentaires correspondant aux engagements pris en matière de dépenses

En milliers de milliards JPY

	Programme électoral	Exercice 2010 Budget initial	Exercice 2011 Budget initial
Coupes dans les dépenses inutiles	9.1	2.3 ¹	2.7 ²
Transferts à partir des comptes spéciaux et ventes d'actifs publics	5.0	8.1	4.4
Réforme des régimes d'imposition spéciaux	2.7	0.1	0.2
Remboursements des organismes administratifs indépendants ³	---	1.0	1.4
Total	16.8	11.5	8.7

1. Comprennent les réductions de coûts intervenues avant la procédure d'examen mise en œuvre par le Service pour la rénovation des administrations publiques (GRU, *Government Revitalization Unit*), au stade des demandes de crédits budgétaires (1 300 milliards JPY).

2. Comprennent les réductions de coûts de l'exercice 2010 (2 300 milliards JPY), ainsi que les réductions supplémentaires de l'exercice 2011 (300 milliards JPY).

3. Tient compte des remboursements des sociétés de services publics.

Source : Parti démocrate du Japon, ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

La Stratégie de gestion budgétaire de 2010

Le gouvernement a présenté sa Stratégie de gestion budgétaire en juin 2010, suffisamment tôt pour influencer sur la préparation du budget de l'exercice 2011 et pour permettre la réalisation des objectifs à long terme de la Nouvelle stratégie de croissance : une économie forte, des finances publiques robustes, et un système de sécurité sociale solide. La Stratégie de gestion budgétaire vise à stabiliser et, à terme, réduire le ratio d'endettement public, en fixant des objectifs chiffrés afin de garantir la crédibilité de l'engagement du gouvernement en faveur de l'assainissement des finances publiques ; elle repose sur trois principes : adopter des hypothèses économiques prudentes, faire preuve

de souplesse en cas de fluctuations économiques, et communiquer de manière transparente vis-à-vis des marchés. Cette stratégie comprend :

- *Un objectif à court terme* : limiter le montant des nouvelles émissions d'obligations d'État au cours de l'exercice 2011 au niveau de l'exercice 2010, soit environ 44 000 milliards JPY (9 % du PIB).
- *Un objectif à moyen terme* : réduire de moitié d'ici à l'exercice 2015 le déficit budgétaire primaire des administrations centrale et locales, qui était estimé à 6.4 % du PIB pour l'exercice 2010. Pour que cet objectif soit atteint, les dépenses de l'administration centrale sur le compte général (hors remboursement du principal et des intérêts de la dette) entre les exercices 2011 et 2013 ne doivent pas excéder leur niveau dans le budget initial de l'exercice 2010. Quant aux recettes, la Stratégie prévoit des mesures pluriannuelles fondées sur une réforme globale de la fiscalité, portant notamment sur la taxe sur la consommation. Les recettes fiscales supplémentaires pérennes obtenues en réformant le système d'imposition peuvent être prises en compte pour ajuster à la hausse le plafond global de dépenses. Néanmoins, tout surcroît de recettes fiscales de nature temporaire est censé être utilisé pour réduire le montant des émissions d'obligations d'État, et non pour augmenter les dépenses.
- *Un objectif à long terme* : obtenir un excédent budgétaire primaire pour les administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2020, en inscrivant le ratio d'endettement public sur une trajectoire descendante à partir de l'exercice 2021.

Une diminution annuelle de l'ordre de 0.7 point de PIB du solde budgétaire primaire est nécessaire pour réduire de moitié le déficit primaire d'ici à l'exercice 2015, puis obtenir un léger excédent primaire d'ici à l'exercice 2020. Le gouvernement fera le point sur les progrès accomplis chaque année vers la réalisation de ces objectifs, et publiera le résultat de cet examen. Ces objectifs seront ajustés en cas d'événement imprévu, tel qu'une grave crise économique.

En outre, la Stratégie définit plusieurs principes de base en matière de gestion budgétaire : i) trouver des sources de recettes pérennes pour financer les nouveaux programmes de dépenses et les réductions d'impôts (« règle de gage ») ; ii) réduire le déficit budgétaire chaque année pour atteindre ces objectifs ; iii) trouver des sources de recettes stables pour financer les dépenses structurelles, telles que les dépenses liées au vieillissement démographique ; iv) réduire les dépenses inutiles dans tous les domaines, notamment s'agissant des Comptes spéciaux, afin de permettre un redéploiement des crédits budgétaires ; et v) assurer la coopération entre les administrations centrale et locales afin d'assainir les finances publiques, et éviter de transférer des charges financières sur les collectivités locales. La Stratégie repose sur un cadre triennal glissant à moyen terme, qui sera révisé chaque année pour la période de trois ans à venir.

Le budget de l'exercice 2011

Le projet de budget a intégré les objectifs définis dans la Stratégie de limiter les dépenses primaires au niveau du budget initial de l'exercice 2010 et de plafonner les émissions obligataires à 44 000 milliards JPY (tableau 2.3). Dans les directives budgétaires définies en juillet 2010, le gouvernement avait donné pour instruction aux ministres de limiter leurs demandes de crédits à 90 % du montant de l'année précédente, afin de permettre un redéploiement de ressources vers des domaines prioritaires. En conséquence, dans le cadre du projet de budget de l'exercice 2011, quelque 1 700 milliards JPY (0.4 % du PIB) ont pu être affectés à la mise en œuvre de la Nouvelle stratégie de croissance. Néanmoins,

compte tenu de la montée des dépenses de sécurité sociale, le projet de budget intégrait une réduction des investissements publics.

S'agissant des recettes, les rentrées fiscales devraient augmenter lentement sur fond de reprise économique, mais elles demeureront inférieures de 11 % à leur niveau de l'exercice 2009. En conséquence, le montant des recettes fiscales sera inférieur à celui des émissions obligataires dans le budget initial pour la deuxième année de suite. Les recettes non fiscales cèdent quelque peu du terrain après avoir fortement progressé, mais elles joueront encore un rôle clé. Ainsi, les réserves détenues par l'organisme chargé de la construction des chemins de fer financeront une partie de la contribution de l'administration centrale à la pension de base au titre de l'exercice 2011, suivant la réforme adoptée en 2004. Or, si le recours à des recettes non fiscales contribue à la réalisation de l'objectif fixé en termes d'émissions obligataires, toute utilisation des réserves se trouvant dans les comptes spéciaux entraîne une hausse du même montant de la dette publique nette.

La réforme fiscale de l'exercice 2011 comprenait certains changements importants, notamment une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés de 40 % – soit le niveau le plus élevé de la zone OCDE – à 35 %. Cette réduction, la première depuis 12 ans, est conforme aux recommandations formulées dans l'*Étude économique de l'OCDE* de 2008 sur le Japon (encadré 2.2). Le gouvernement en attend une augmentation du PIB de 0.2 point sous l'effet d'une expansion de l'investissement intérieur et de l'emploi. Néanmoins, le taux de l'impôt sur les sociétés demeurerait supérieur à la moyenne OCDE. Les pouvoirs publics compenseront environ pour moitié la perte de recettes de 1 200 milliards JPY anticipée pour l'exercice 2011 par un élargissement de la base d'imposition, en réduisant la portée des régimes spéciaux d'amortissement et en limitant les possibilités de reports de pertes pour les grandes entreprises. En outre, le gouvernement mettra en place une écotaxe sur les combustibles fossiles, tels que le charbon, le gaz naturel et le pétrole brut, en octobre 2011, qui rapportera 200 milliards JPY de recettes par exercice budgétaire à l'État.

Les autres principales modifications apportées à la fiscalité sont les suivantes : i) une nouvelle baisse du taux de l'impôt sur les sociétés appliqué aux PME, de 18 % à 15 % (100 milliards JPY de manque à gagner fiscal) ; ii) une limitation des déductions du revenu imposable pour les salariés ayant des revenus relativement élevés et pour les cadres supérieurs (200 milliards JPY de rentrées d'impôts supplémentaires)⁶ ; iii) une prolongation jusqu'en 2013 de l'allègement de 10 points de pourcentage du taux d'imposition des dividendes et des plus-values sur actions⁷ ; iv) une réduction de l'abattement à la base relatif aux droits de succession, conjuguée à un relèvement de leur taux maximum de 50 % à 55 % (300 milliards JPY de surcroît de recettes fiscales) ; et v) la mise en place de crédits d'impôts pour les entreprises qui renforcent leurs effectifs. En termes nets, l'effet de ce train de mesures fiscales est estimé à 300 milliards JPY de manque à gagner fiscal sur l'exercice budgétaire 2011. Enfin, il est prévu d'examiner la possibilité d'une réforme globale du système d'imposition, incluant une éventuelle hausse de la taxe sur la consommation.

Le budget de l'exercice 2011 va être fortement influencé par le séisme qui s'est produit le 11 mars 2011 au large du Tohoku, le plus puissant jamais enregistré au Japon et source de la pire catastrophe que celui-ci ait connue depuis la guerre. Le séisme et le tsunami qui l'a accompagné ont provoqué d'énormes pertes en vies humaines, ainsi que des dégâts économiques de grande ampleur. D'après des estimations préliminaires des autorités

japonaises, les dommages subis par les infrastructures sociales, les logements et le capital fixe des entreprises se situeraient entre 16 000 et 25 000 JPY – soit 3.3 % et 5.2 % du PIB de 2010 (Bureau du Cabinet, 2011b). Les dommages sont beaucoup plus importants que lors du tremblement de terre de Hanshin-Awaji (Kobe) de 1995, où ils avaient atteint 9 600 milliards JPY (2 % du PIB) d'après les estimations officielles. Les dégâts très étendus provoqués par la catastrophe de mars imposent un accroissement des investissements publics. Dans le cas du séisme de Kobe, les dépenses de reconstruction de l'administration centrale s'étaient élevées à 3 200 milliards JPY (0.7 % du PIB) au cours de l'année qui avait suivi le tremblement de terre, tandis que les dépenses totales avaient atteint 5 000 milliards JPY sur une période de six ans. Il est encore trop tôt pour estimer le coût public de la reconstruction à la suite de la catastrophe de mars 2011, mais il pourrait largement dépasser celui du séisme de Kobe. Il est important de compenser les dépenses de reconstruction, autant que possible, par des mesures consistant par exemple à différer les augmentations de dépenses prévues, de même que la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, afin de limiter le déficit et l'augmentation de la dette.

Évaluation préliminaire de la Stratégie de gestion budgétaire

La première évaluation par le Service de coordination des politiques nationales (NPU, *National Policy Unit*) de la mise en œuvre de la Stratégie a eu lieu en janvier 2011. Il a souligné à cette occasion que la « règle de gage » (neutralité budgétaire des mesures nouvelles) avait bien été observée au chapitre des dépenses dans le cadre du projet de budget de l'exercice 2011. Néanmoins, au chapitre des recettes, les recettes pérennes prévues par le budget n'étaient pas suffisantes pour compenser la réduction de l'impôt sur les sociétés. En outre, dans ses *Prévisions économiques et budgétaires pour une analyse de moyen à long terme* (graphique 2.5), le Bureau du Cabinet estime la trajectoire d'évolution du déficit en partant de l'hypothèse que les dépenses primaires sont gelées en termes nominaux au cours des exercices budgétaires 2011 à 2013, puis qu'elles demeurent constantes (hors dépenses de sécurité sociale) en termes réels de l'exercice 2014 à l'exercice 2023. Aucune hypothèse explicite n'est posée concernant les dépenses de sécurité sociale⁸. Ces *Prévisions* comprennent deux scénarios fondés sur différentes hypothèses relatives à la productivité, à la population active et à la croissance économique mondiale :

- Suivant le « Scénario prudent » (partie A), dans lequel la croissance du PIB nominal atteint 1½ pour cent environ au cours des dix prochaines années, le déficit budgétaire primaire se stabilise à 4¼ pour cent du PIB au cours de l'exercice 2014, ce qui signifie que les objectifs fixés pour les exercices 2015 et 2020 ne sont pas atteints.
- Le « Scénario de réalisation de la Stratégie de croissance » (partie B), fondé sur la Nouvelle stratégie de croissance, fait apparaître un taux de croissance réel d'environ 2 % au cours des dix années à venir, ce qui permet au taux d'augmentation de la production d'atteindre 3 % en termes nominaux. D'après les prévisions fondées sur ce scénario, le déficit primaire atteint l'objectif défini pour l'exercice 2015, mais il demeure considérable, puisqu'il s'établit aux alentours de 2.5 % du PIB sur l'exercice 2020 et de 1.9 % sur l'exercice 2023.

Pour résumer, la seule maîtrise des dépenses ne suffit pas pour atteindre l'objectif d'excédent budgétaire prévu pour l'exercice 2020, dans l'un comme l'autre de ces deux scénarios. En conséquence, la dette publique brute augmente de près de 50 points de PIB dans le Scénario prudent, et de près de 20 points de PIB dans le Scénario de réalisation de la Stratégie de croissance.

Encadré 2.2. Progrès accomplis récemment en matière de réforme des impôts au Japon : les changements fiscaux de l'exercice budgétaire 2011

L'Étude économique de l'OCDE de 2008 sur le Japon mettait en exergue un certain nombre de lacunes du système d'imposition et appelait à une réforme en profondeur de la fiscalité. Bien que des progrès aient été réalisés depuis lors, nombre des recommandations formulées dans l'étude de 2008 restent d'actualité (tableau 2.7).

Tableau 2.7. Bilan des réformes structurelles à partir du programme de réformes fiscales de l'exercice 2011

Recommandations formulées dans l'Étude de 2008	Mesures adoptées ou proposées par les autorités
Taxe sur la consommation	
Relever le taux de la taxe sur la consommation, qui n'atteint aujourd'hui que 5 %, afin d'engranger des recettes supplémentaires et d'accroître le poids relatif de la fiscalité indirecte.	Aucune mesure prise.
Appliquer un taux unique afin d'éviter les complications inhérentes aux dispositifs à taux multiples.	Aucune mesure prise.
Conserver une certaine flexibilité dans l'affectation des recettes fiscales supplémentaires.	Aucune mesure prise.
Lors de l'augmentation du taux de la taxe, préserver la part affectée aux collectivités locales.	Aucune mesure prise.
Impôt sur les sociétés	
Réduire le taux légal de l'impôt en supprimant progressivement les impôts locaux sur les bénéfices des sociétés.	Son taux doit être ramené de 40 % à 35 % au cours de l'exercice 2011. La baisse temporaire du taux de l'impôt national sur les sociétés appliqué aux petites et moyennes entreprises (PME) de 18 % à 15 % a réduit l'assiette de la taxe de résidence locale sur les sociétés.
Élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en diminuant le nombre de dépenses fiscales et leur volume, notamment lorsqu'elles ciblent des secteurs et des régions précis, afin d'améliorer l'affectation des ressources.	La portée des régimes fiscaux spéciaux d'amortissement a été réduite. Dans le cadre de la réforme fiscale de 2011, le gouvernement se propose de supprimer progressivement 50 régimes fiscaux spéciaux sur 109.
Ne maintenir les aides que si une analyse coûts-avantages rigoureuse démontre qu'elles amènent les activités propices aux gains de productivité à des niveaux socialement optimaux.	Dans le cadre de la réforme fiscale de 2010, 82 mesures ont été examinées, dont 41 ont été supprimées ou réduites, notamment en ce qui concerne d'autres impôts que l'impôt sur les sociétés.
Augmenter la proportion d'entreprises qui acquittent l'impôt sur les sociétés, en modifiant les généreuses exonérations autorisées par le code des impôts, tout en préservant le dispositif de report des pertes.	Les possibilités de reports de pertes ont été réduites.
Impôt sur le revenu des personnes physiques	
Obtenir des recettes supplémentaires grâce à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), en s'attachant surtout à réduire l'abattement pour revenus salariaux et à faire en sorte que les travailleurs indépendants respectent mieux leurs obligations fiscales.	L'abattement pour revenus salariaux applicable aux cadres doit être réduit en 2012 et un plafond général a été défini concernant l'abattement pour revenus salariaux.
Réformer les déductions et abattements relatifs à l'IRPP et à la taxe de résidence locale, qui incitent les deuxièmes apporteurs de revenu à limiter leur temps de travail.	L'exonération pour adulte à charge doit être réduite en 2012.
Réduire la portée du régime fiscal préférentiel applicable aux indemnités forfaitaires de départ en retraite, afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre.	La déduction pour indemnité de départ en retraite doit être supprimée en 2012 pour les cadres occupant des emplois de courte durée.
Remédier aux inégalités de revenu principalement grâce à l'instauration d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activités.	Aucune mesure prise.
Réduire les exonérations, qui profitent plutôt aux ménages à haut revenu, comme la déduction pour prêt hypothécaire, afin de contribuer à réduire les inégalités de revenu.	L'exonération pour adulte à charge doit être réduite en 2012.
Renforcer l'imposition des retraites en réduisant la déduction au titre des prestations de retraite, et en appliquant un régime fiscal plus rigoureux aux retraites d'entreprise.	Aucune mesure prise.

Encadré 2.2. Progrès accomplis récemment en matière de réforme des impôts au Japon : les changements fiscaux de l'exercice budgétaire 2011 (suite)

Tableau 2.7. Bilan des réformes structurelles à partir du programme de réformes fiscales de l'exercice 2011 (suite)

Recommandations formulées dans l'Étude de 2008	Mesures adoptées ou proposées par les autorités
Élargir l'assiette de la taxe de résidence locale.	Le crédit d'impôt pour indemnité de départ sera supprimé en 2012.
Poursuivre dans la voie d'un impôt unifié sur les revenus financiers appliqué à un taux uniforme, afin d'atténuer les distorsions dans la répartition du capital, tout en élargissant les possibilités de compensation des pertes entre différents placements financiers.	Le taux réduit d'imposition appliqué aux dividendes et aux plus-values a été prorogé jusqu'à la fin de 2013. La mise en place de comptes individuels d'épargne a été reportée à 2014.
Fiscalité foncière et droits de succession	
Aligner davantage sur les prix du marché la valeur fiscale des biens immobiliers.	Aucune mesure prise.
Renforcer le rôle des droits de succession, en réduisant l'abattement à la base et en relevant leur taux supérieur, dans un souci d'égalité.	L'abattement à la base a été revu à la baisse, tandis que le taux maximum des droits de succession a été porté de 50 % à 55 %.

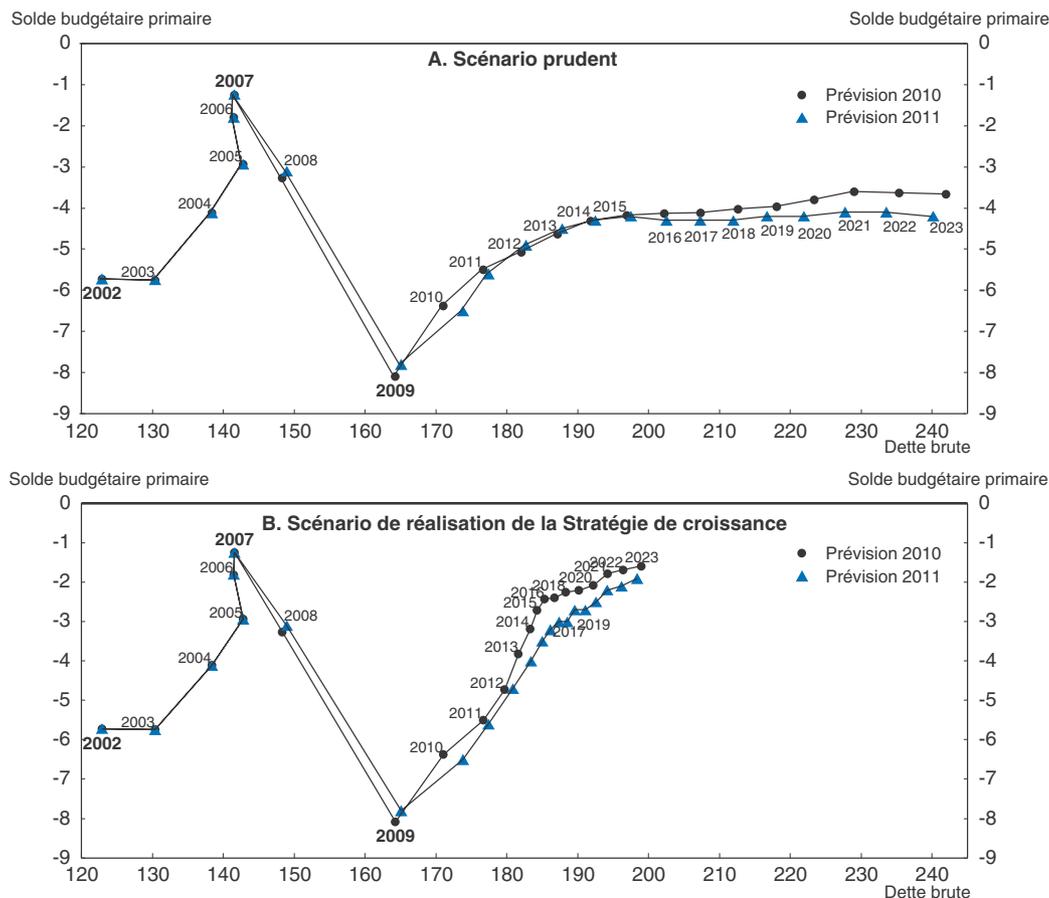
Le niveau du solde budgétaire primaire nécessaire pour que le Japon atteigne l'objectif de stabilisation de son ratio d'endettement dépend de la relation entre le taux d'intérêt nominal, le taux de croissance nominal et le niveau du ratio dette/PIB. Le solde du budget primaire à atteindre pour équilibrer le ratio de la dette est donné par la formule suivante : $(r - g) * (dette/PIB)$, dans laquelle r représente le taux d'intérêt nominal et g le taux de croissance nominal. Dans le Scénario prudent, le taux d'intérêt à long terme sur l'exercice 2020 s'établit à 3.2 %, soit 1.4 point de pourcentage au-dessus du taux de croissance nominale de 1.8 %. Cet écart concorde avec l'écart moyen observé au Japon entre 1981 et 2008, puisque le taux d'intérêt a été de 4 % en moyenne au cours de cette période et le taux de croissance nominale de 2.5 %. Si l'écart atteint effectivement 1.4 point, le Japon devrait enregistrer un excédent budgétaire primaire de l'ordre de 3 % du PIB pour stabiliser son ratio d'endettement. Néanmoins, l'écart entre taux d'intérêt et taux de croissance pourrait être plus ample, étant donné le niveau sans précédent atteint par la dette publique japonaise. En outre, d'autres pays du Groupe des Sept (G7) ont enregistré des différences entre taux d'intérêt et taux de croissance nettement plus marquées au cours de la période 1981-2008⁹.

Les risques potentiels de non-réduction du déficit

Après plus d'une décennie de déficits budgétaires primaires, le Japon risque de subir une perte de confiance des marchés quant à la viabilité de ses finances publiques. De fait, les taux d'intérêt réels pourraient monter du fait d'une augmentation de la prime de risque, tandis que la dette publique poursuit son ascension en territoire inconnu, mais plusieurs facteurs tendent à atténuer ce risque. *Premièrement*, le secteur privé dispose d'une épargne considérable et se caractérise par une préférence marquée pour les placements nationaux, comme indiqué plus haut. Environ 95 % de la dette publique, qui est libellée en yen, sont détenus par des agents économiques résidents. *Deuxièmement*, la moitié de la dette publique est détenue par la Banque du Japon et des établissements financiers liés à l'État.

Néanmoins, la simple ampleur du besoin de financement des administrations publiques fait du risque de hausse des taux d'intérêt réels une source de préoccupation. En effet, l'émission globale de titres d'emprunt par le Japon au cours de l'exercice

Graphique 2.5. **Prévisions budgétaires à long terme du gouvernement**
Solde budgétaire primaire et dette brute¹, en pourcentage du PIB entre 2002 et 2023²



1. Dans ce graphique, la dette publique brute comprend les obligations émises par l'administration centrale et les collectivités locales et les prêts du Compte spécial pour la taxe d'affectation locale et les transferts aux collectivités locales. Elle est donc inférieure au chiffre de l'OCDE, qui recouvre les administrations publiques au sens du SCN93. La différence entre les chiffres du Bureau du Cabinet et de l'OCDE tient principalement aux obligations à court terme, à la dette du régime de sécurité sociale et à d'autres engagements qui ne sont pas pris en compte par le Bureau du Cabinet.
2. Ces prévisions reposent sur l'hypothèse que les dépenses primaires sont gelées en termes nominaux au cours des exercices budgétaires 2011 à 2013. Les dépenses primaires (hors dépenses de sécurité sociale) restent ensuite constantes en termes réels.

Source : Bureau du Cabinet (2011a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388600>

budgetaire 2011, obligations de refinancement comprises, est estimée à 170 000 milliards JPY (soit 34 % du PIB). Une augmentation marquée des taux d'intérêt réels aurait des conséquences négatives pour l'assainissement budgétaire. Dans la mesure où la dette brute s'établit aux alentours de 200 % du PIB, une hausse de 100 points de base du taux d'intérêt entraînerait un gonflement de la charge d'intérêts de 2 % de PIB, même si cet accroissement serait progressif, étant donné que l'échéance moyenne des titres de la dette publique est de cinq ans environ. Selon une estimation du gouvernement, une hausse de 1 point de pourcentage des rendements obligataires entraînerait un alourdissement du coût du service de la dette de 1 000 milliards JPY (soit 0.2 % de PIB) la première année, qui grimperait à 4 200 milliards JPY (0.9 % de PIB) la troisième année. Une telle augmentation

nuirait sans doute gravement au budget et à la sphère réelle de l'économie. L'enjeu pour le Japon est de résoudre son problème de déficit budgétaire structurel avant que la période actuelle de faibles taux d'intérêt ne prenne fin, et que l'augmentation de la charge d'intérêts découlant de la dette accumulée ne se traduise par une dégradation encore plus marquée de la situation budgétaire.

Surmonter le déficit budgétaire structurel et assurer la viabilité des finances publiques

Étant donné l'ampleur de son problème budgétaire et les pressions qui vont s'exercer sur ses dépenses, le Japon doit redoubler d'efforts pour assurer la viabilité de ses finances publiques, tout en tenant compte des besoins de reconstruction dans les régions dévastées par le séisme. Le gouvernement doit élaborer un programme d'assainissement budgétaire plus précis, fondé sur une budgétisation pluriannuelle, prévoyant des coupes dans les dépenses et des augmentations de recettes afin de préserver la confiance dans la viabilité des finances publiques japonaises. Compte tenu de l'ampleur des risques liés à une éventuelle inaction du gouvernement, il doit accorder la plus haute priorité à l'élaboration d'un programme précis et crédible d'assainissement budgétaire, destiné à stabiliser puis réduire le ratio d'endettement. Nous examinons d'abord dans cette partie la question de la définition de l'objectif budgétaire à atteindre, puis celle des mesures spécifiques à prendre en matière de dépenses et de fiscalité pour le réaliser.

Définir un objectif budgétaire adéquat

Pour atteindre l'objectif fixé par la Stratégie de gestion budgétaire, à savoir réduire le déficit budgétaire primaire de 6.4 % du PIB de l'exercice 2010 d'ici à l'exercice 2015, puis enregistrer un excédent primaire d'ici à l'exercice 2020, il faudra obtenir une amélioration de 0.7 point de PIB par an. Comme indiqué plus haut, un excédent primaire de pas moins de 3 % du PIB pourrait être nécessaire pour atteindre l'objectif de stabilisation du ratio d'endettement. De même, suivant les prévisions fondées sur le scénario à moyen terme de l'OCDE, qui couvre la période allant jusqu'à 2025, un excédent budgétaire primaire de 3.7 % du PIB s'imposerait (OCDE, 2010). Ces deux estimations signifient que le Japon doit améliorer son solde budgétaire de 10 % de PIB environ d'ici à l'exercice 2020, ce qui implique qu'une réduction annuelle proche de 1 % de PIB sera nécessaire simplement pour stabiliser le ratio d'endettement. Une réduction du ratio dette publique/PIB à partir de 2021 exigerait par conséquent un excédent encore plus important.

Comme indiqué plus haut, l'objectif fixé dans la Stratégie porte sur le solde budgétaire des administrations centrale et locales, et non celui de l'ensemble des administrations publiques, alors que c'est ce dernier qui détermine l'évolution de la dette publique. Cela ne poserait aucun problème si le solde des administrations de sécurité sociale était à l'équilibre, mais tel n'est pas le cas. En fait, le solde des administrations de sécurité sociale s'est dégradé, passant d'un excédent de ½ pour cent du PIB au cours de l'exercice budgétaire 2000 à un déficit de 1½ pour cent du PIB sur l'exercice 2009. Le financement de la sécurité sociale est assuré à hauteur d'un cinquième environ par des transferts de l'administration centrale, de sorte qu'il serait possible d'atteindre l'objectif fixé dans la Stratégie pour les administrations centrale et locales en limitant ces transferts, et en laissant le déficit des administrations de sécurité sociale continuer à augmenter. Il est donc important de respecter l'objectif de la Stratégie tendant à assurer un financement stable de la sécurité sociale et d'éviter de transférer les déficits vers d'autres comptes. Si

l'on veut stabiliser le ratio d'endettement, il ne faut pas qu'un excédent du budget primaire des administrations centrale et locales soit annulé par un déficit du régime de sécurité sociale.

Maîtriser les dépenses de sécurité sociale sur fond de vieillissement démographique rapide

Le Japon voit sa situation budgétaire se dégrader alors qu'il est confronté à des pressions à la hausse sur ses dépenses de sécurité sociale, puisque le nombre de personnes de plus de 65 ans devrait augmenter de 6.5 millions (22 %) d'ici à 2020, tandis que la catégorie des plus de 75 ans devrait enregistrer une hausse de 4.5 millions (31 %). Les dépenses de protection sociale du Japon représentaient 19 % de son PIB en 2005, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne de 21 % de la zone OCDE, bien que la population japonaise soit relativement âgée, ce qui tient à des mesures antérieures de maîtrise des dépenses. Les autorités ont limité les dépenses publiques de santé en réduisant les honoraires et les tarifs médicaux, et en augmentant la part des dépenses de santé à la charge des patients (*Étude économique de l'OCDE de 2009 sur le Japon*). S'agissant du système public de retraite, la réforme de 2004 visait à assurer sa viabilité pour un siècle en relevant le taux de cotisation de 13.6 % à 18.3 % pour l'exercice budgétaire 2017, et en mettant en place un système d'« indexation macroéconomique », consistant à ajuster les prestations de retraite en fonction de l'évolution du nombre de cotisants et de l'espérance de vie¹⁰. Le taux de remplacement assuré par les retraites tombera de 59 % environ aux alentours de 50 %. En outre, l'âge d'ouverture des droits à pension est en train d'être relevé, et passera de 60 à 65 ans d'ici à 2025 pour les hommes et d'ici à 2030 pour les femmes. Enfin, la contribution de l'État à la pension de base a été portée de 36.5 % en 2007 à 50 % pour l'exercice 2009.

Faute de nouvelles réformes, les dépenses de sécurité sociale augmenteront rapidement. Ces pressions sont visibles dans le budget de l'exercice 2011, qui fait apparaître une hausse de 1 400 milliards JPY (5.3 %) des dépenses de sécurité sociale de l'administration centrale (tableau 2.3). D'après des prévisions préliminaires du ministère des Finances, elles vont croître au rythme de 1 000 milliards JPY (soit 0.2 % de PIB) par an jusqu'en 2020, ce qui représente une hausse cumulée de 2 % de PIB. En l'absence de réforme et de coupes dans les dépenses effectuées à titre compensatoire sur d'autres postes, le taux de la taxe sur la consommation devrait augmenter d'environ 4 points de pourcentage simplement pour financer le coût de la sécurité sociale, sans la moindre réduction du déficit. Il est donc d'une importance prioritaire que soient engagées des réformes pour limiter la charge imposée par les dépenses de sécurité sociale à l'administration centrale, et pour ramener à l'équilibre les comptes des administrations de sécurité sociale.

Réformer les soins de santé et les soins de longue durée

Un des éléments clés de toute réforme réside dans la durée d'hospitalisation, qui est quatre fois supérieure à la moyenne de la zone OCDE, ce qui tient en partie au rôle important joué par les hôpitaux dans la fourniture de soins de longue durée aux personnes âgées (*Étude économique de l'OCDE de 2009 sur le Japon*). La mise en place d'une assurance dépendance en 2000 a entraîné une augmentation du nombre de structures de soins de longue durée, mais les autorités doivent accélérer la substitution de ces structures moins coûteuses et des services de soins à domicile aux hôpitaux en matière de soins de longue durée, en ajustant le barème des tarifs et en améliorant le suivi de la classification des patients. Des réformes s'imposent également pour réduire la durée d'hospitalisation pour

les soins aigus, qui est environ trois fois supérieure à la moyenne de la zone OCDE. Il est notamment essentiel de s'écarter du système de tarification à la journée en utilisant davantage l'approche des « groupes homogènes de malades (GHM) », qui consiste à définir un tarif forfaitaire en fonction de la maladie, tout en promouvant la standardisation des traitements et des durées d'hospitalisation. Les autorités devraient favoriser les gains d'efficacité dans le secteur hospitalier, en supprimant la règle suivant laquelle les hôpitaux doivent être dirigés par des médecins, et en assouplissant les restrictions relatives au financement sur fonds propres de ces établissements. Encourager l'utilisation des médicaments génériques, en retenant leur prix comme référence pour les remboursements, contribuerait également à réduire les dépenses de santé.

Réformer le système de retraite

Parallèlement à la réforme des impôts, le gouvernement examine une réforme en profondeur du système de sécurité sociale destinée à remédier au problème posé par la diminution du taux de natalité et le scepticisme largement répandu dans la population concernant la viabilité du système de pension de base. Le nombre de personnes qui refusent d'adhérer à ce régime ou de payer leurs cotisations de retraite a franchi la barre des trois millions (soit environ 5 % de l'ensemble des cotisants), ce qui tient en partie à une perte de confiance consécutive à la disparition de certains dossiers de retraite. En conséquence, la proportion de personnes âgées ne percevant aucune prestation de retraite va augmenter. L'institution d'une pension minimum garantie résoudrait ce problème, tout en réduisant l'écart entre générations, dans la mesure où la charge du financement par l'impôt pèserait également sur les personnes âgées. Cette option exigerait cependant un alourdissement sensible de la fiscalité. En outre, le passage à un nouveau système pourrait créer des problèmes de transition, et une incertitude quant au traitement réservé aux personnes ayant cotisé à l'ancien régime de pension de base dans le cadre d'un système de pension minimum garantie. Sur le court terme, les autorités devraient être prudentes et peser soigneusement leur décision avant de lancer un nouveau programme coûteux, alors même qu'il est nécessaire d'accroître les recettes fiscales pour assainir les finances publiques.

Si l'on considère le système de retraite dans son ensemble, le taux moyen de remplacement brut (prestation de retraite en pourcentage du salaire brut pour un couple mono-actif) est aujourd'hui estimé à 52 % (OCDE, 2011). Ce chiffre place le Japon au cinquième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant, et il est très inférieur à la moyenne de 68 % de la zone OCDE. En 2009, le gouvernement avait établi des projections pour le système de retraite sur la base d'un certain nombre d'hypothèses. Les prévisions à long terme étant sensibles aux hypothèses économiques et démographiques sur lesquelles elles reposent, des réformes supplémentaires pourraient se révéler nécessaires dans l'avenir. Dans ce cas, au lieu de réduire encore des prestations de retraite déjà modestes ou de relever encore un taux de cotisation en hausse, la meilleure solution consisterait à repousser de nouveau l'âge d'ouverture des droits à pension. De fait, le Japon se caractérise par l'espérance de vie la plus élevée du monde, ce qui facilite un départ en retraite un plus tardif.

Réduire les dépenses dans d'autres domaines

Le niveau des dépenses publiques totales du Japon est relativement bas, puisqu'il est estimé à 40.6 % du PIB en 2010, alors que la moyenne de la zone OCDE s'établit à 46 %, et ce malgré une population relativement âgée. Des pressions s'exercent également sur les

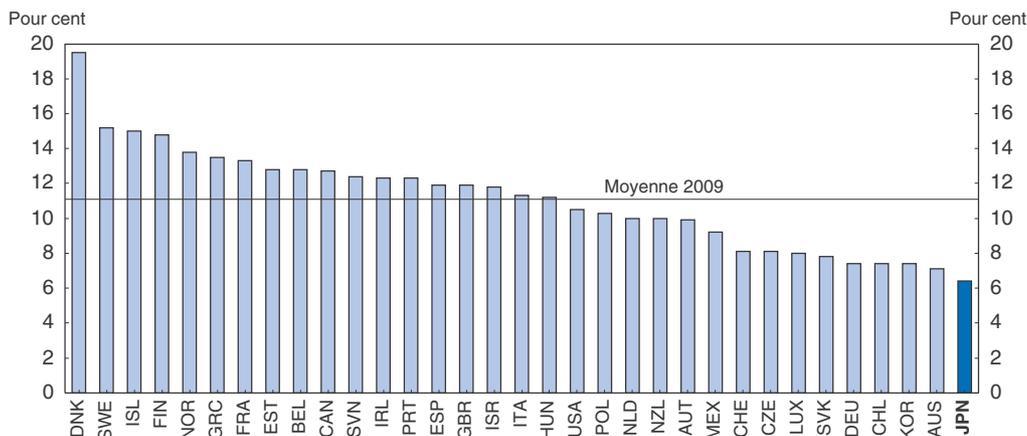
dépenses publiques japonaises dans d'autres domaines, et sont notamment liées aux engagements pris en matière de dépenses par le gouvernement dans son programme électoral et à sa Nouvelle stratégie de croissance. Lancée en juin 2010, cette stratégie prévoit en effet un renforcement de la demande à hauteur de 123 000 milliards JPY (26 % du PIB), fondé en partie sur des dépenses, des mesures fiscales et des prêts publics (chapitre 3). En outre, la reconstruction des régions dévastées par le tremblement de terre qui a eu lieu au large du Tohoku nécessitera, on l'a vu, une augmentation des dépenses publiques. Pour assurer la maîtrise globale des dépenses, la Stratégie de gestion budgétaire devrait fixer des objectifs précis et crédibles en matière de dépenses dans des domaines spécifiques, tandis que les examens réalisés par le Service pour la rénovation des administrations publiques (GRU, *Government Revitalization Unit*) en vue de renforcer l'efficacité des dépenses, et de réduire celles qui sont inutiles, devraient se poursuivre (encadré 2.1). Les possibilités de coupes dans les dépenses doivent être étudiées en particulier au niveau de la masse salariale des administrations publiques et de l'investissement public.

Alléger les dépenses de personnel des administrations publiques

Le nouveau gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire les dépenses totales de personnel de l'administration centrale de 20 %, alors qu'elle s'établit déjà au plus bas niveau de la zone OCDE, aux alentours de 6½ pour cent du PIB (graphique 2.6)¹¹.

Graphique 2.6. **Masse salariale des administrations publiques dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB, 2009 ou dernière année connue



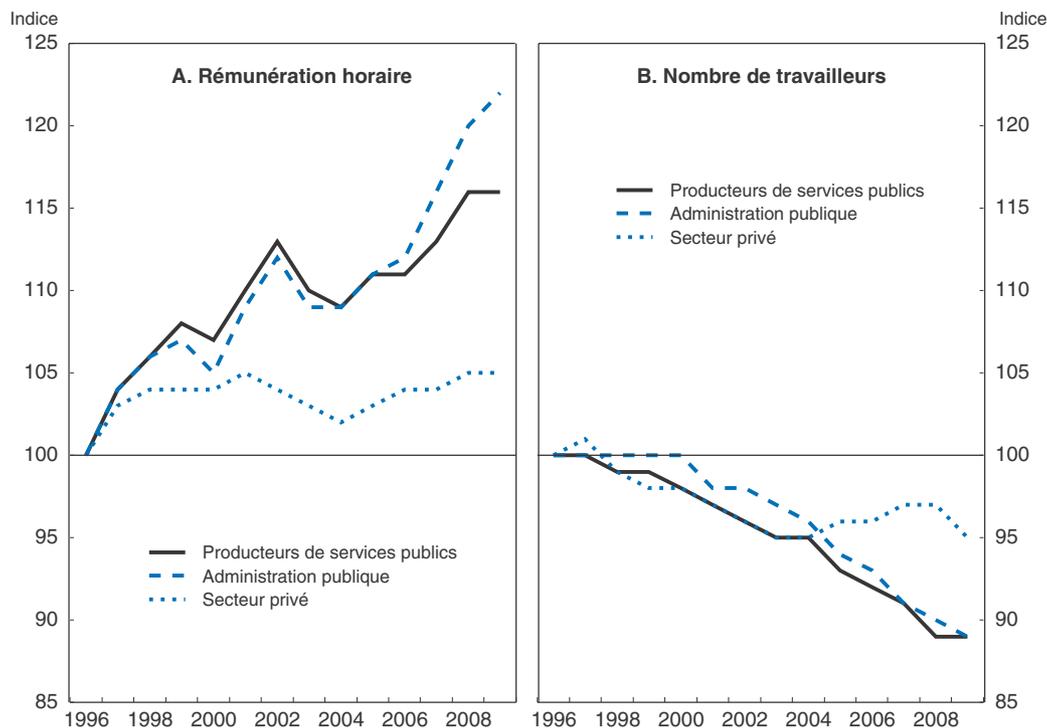
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388619>

Néanmoins, il existe peut-être des gisements d'économies, étant donné qu'il n'y pas eu dans le secteur public de restructuration similaire à celle qu'a connue le secteur privé au cours des dernières années. De fait, entre 1996 et 2008, les salaires ont augmenté de 16 % dans le secteur public et de 6 % dans le secteur privé, ce qui tient en partie au recours accru à des travailleurs non réguliers faiblement rémunérés (chapitre 5) dans le secteur privé (graphique 2.7). En outre, dans le secteur public, les salaires augmentent davantage avec l'ancienneté et ils sont plus rigides à la baisse. Cela dit, l'emploi a sensiblement reculé dans le secteur public depuis 2000 du fait de réformes antérieures (partie B). Par conséquent,

Graphique 2.7. Évolution des salaires et de l'emploi dans les secteurs public et privé

Indice, base 100 en 1996



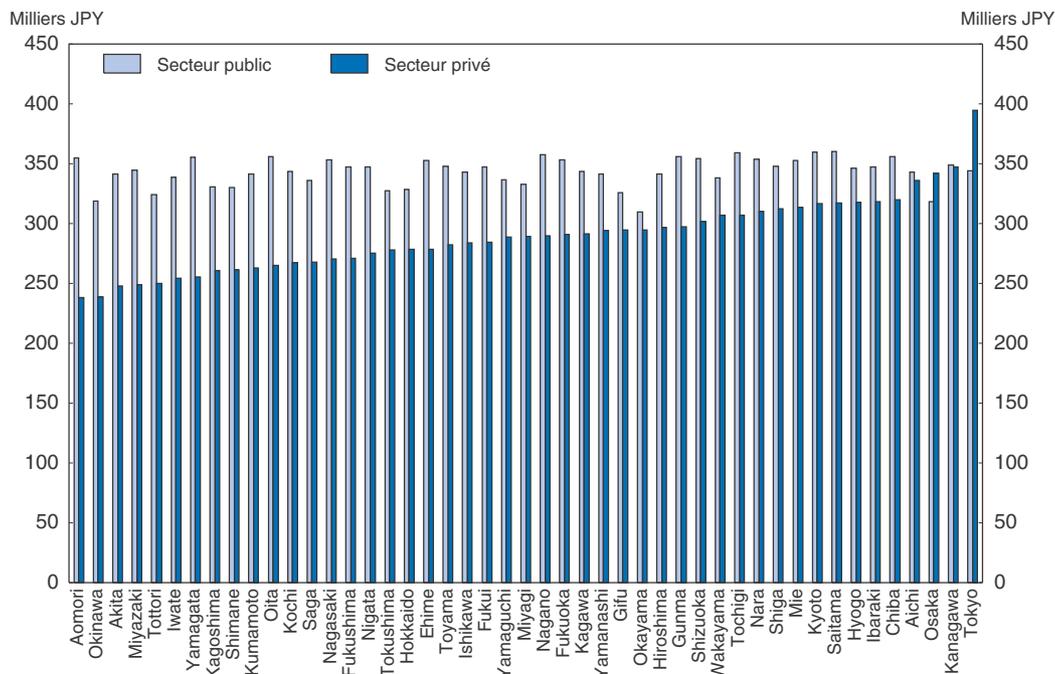
Source : Bureau du Cabinet, Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388638>

l'allègement des dépenses totales de personnel de l'administration centrale devrait être axé sur une réforme du système rigide et fermé de rémunération et d'emploi, et non reposer simplement sur de nouvelles suppressions de postes au sein des administrations publiques. Il importe en particulier de renforcer la productivité dans le secteur public, notamment en atténuant la progression des salaires avec l'ancienneté et en réformant les modalités de calcul de l'indemnité de départ à la retraite, afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. On pourrait en outre réaliser des gains de productivité en mettant en place des carrières et des barèmes de rémunération plus souples, tout en procédant activement à des échanges de personnel avec le secteur privé. Ces efforts devraient également être déployés au niveau des collectivités locales, qui représentent plus de 70 % des dépenses de personnel de l'ensemble des administrations publiques et des entreprises publiques. Les variations régionales de rémunération sont plus faibles dans le secteur public, ce qui se traduit par un écart sensible entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé, notamment dans les régions où les niveaux de rémunération sont plus bas (graphique 2.8). Outre les rémunérations, les autorités envisagent de réformer le système d'allocation de départ et de retraite pour les fonctionnaires. Dans le budget de l'exercice 2011, les dépenses de personnel de l'administration centrale ont diminué de 0,4 % environ, tandis que celles des collectivités locales ont reculé de 1,9 %.

Graphique 2.8. Écart de rémunération entre salariés des secteurs public et privé, par préfecture¹

En milliers JPY, en 2009



1. La rémunération des salariés du secteur privé est égale à la moyenne des gains normaux en espèces calculée pour les entreprises privées comptant au moins dix salariés. La rémunération des salariés du secteur public est égale au salaire de base mensuel moyen des personnes travaillant pour les administrations publiques. Dans la mesure où il n'est pas tenu compte des différents types de poste, les différences de caractéristiques des emplois influent sur l'écart de rémunération entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public.

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

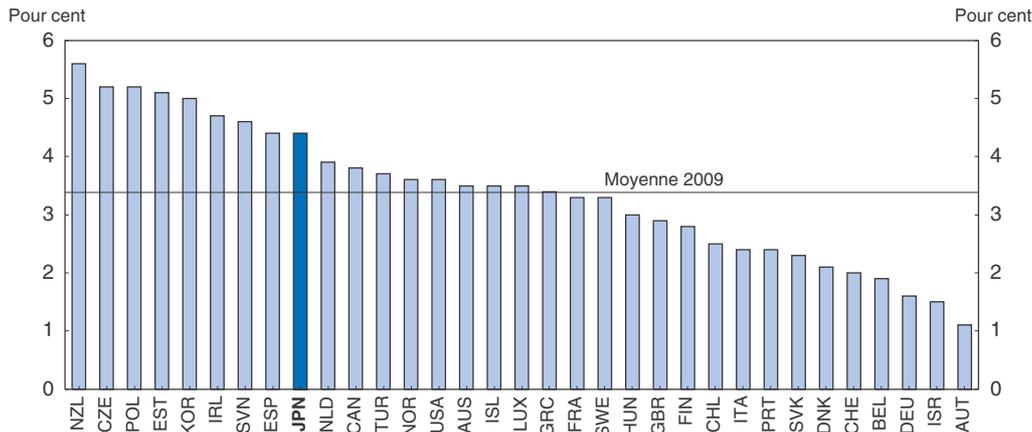
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388657>

Renforcer l'efficacité de l'investissement public

L'investissement public, y compris celui des entreprises publiques, est tombé d'un pic de 8,4 % du PIB en 1996 à 3,9 % en 2008, avant de rebondir à 4,4 % en 2009 grâce aux plans de relance budgétaire. Malgré une longue baisse tendancielle, l'investissement public du Japon exprimé en pourcentage du PIB demeure supérieur d'un point de pourcentage à la moyenne de la zone OCDE, et le Japon se classe encore au neuvième rang des pays membres de l'Organisation à l'aune de cet indicateur (graphique 2.9). La reconstruction des régions dévastées par le séisme survenu au large du Tohoku va entraîner une augmentation de l'investissement public, mais il devrait être possible, à moyen terme, de réduire celui-ci afin de la rapprocher davantage de la moyenne OCDE en proportion du PIB. Néanmoins, il sera difficile de réduire sensiblement ces dépenses, compte tenu des préoccupations grandissantes suscitées par les disparités de revenus régionales, ainsi que du poids croissant des dépenses nécessaires pour entretenir et rénover les infrastructures existantes, notamment pour veiller à ce qu'elles respectent les normes antisismiques (*Étude économique de l'OCDE de 2009 sur le Japon*). Au milieu de 2010, par exemple, plus de 10 % des écoles primaires et secondaires du premier cycle de Tokyo n'avaient pas encore une résistance adéquate en cas de séisme. L'enjeu pour les autorités japonaises est donc de continuer à investir dans les projets d'infrastructures productives stimulant la croissance économique et garantissant la sécurité du public, tout en fermant les infrastructures

Graphique 2.9. **L'investissement public dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB, 2009 ou dernière année connue



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388676>

publiques inutiles pour réduire les dépenses d'entretien. De plus, l'affectation des fonds destinés aux investissements publics devrait être davantage fondée sur des critères économiques – ce qui permettrait d'améliorer la faible productivité marginale du capital public – que sur un objectif de développement régional équilibré. Il faudrait traiter le problème des inégalités régionales par d'autres moyens, tels que des programmes de protection sociale convenablement ciblés, des transferts de recettes fiscales entre préfectures, et des mesures destinées à renforcer la croissance de la productivité dans les services.

Accroître les recettes publiques

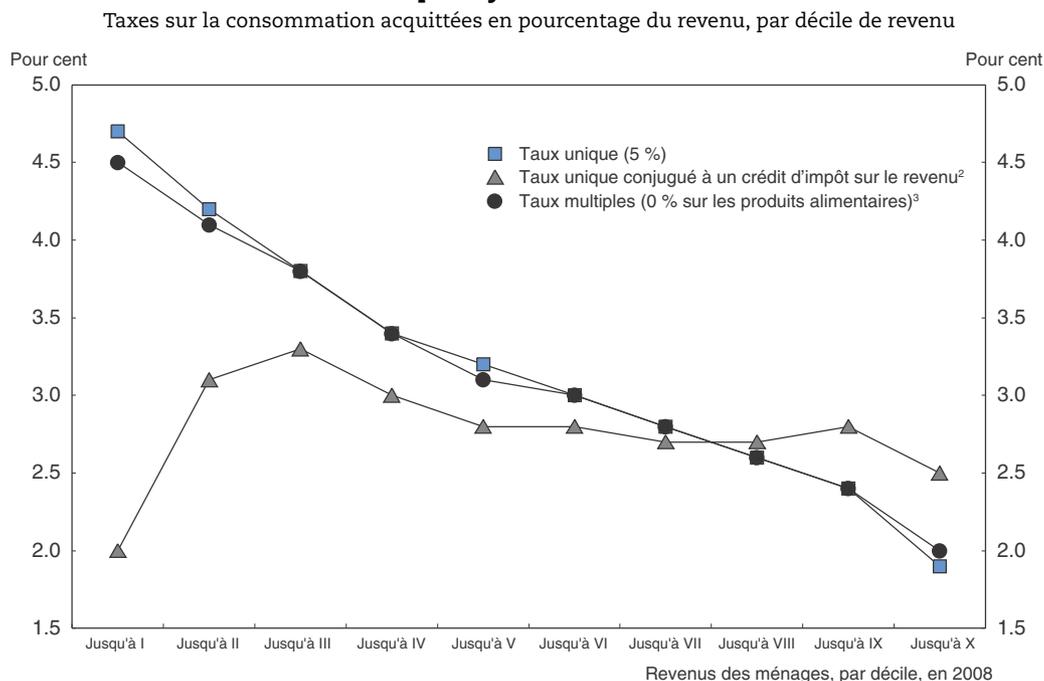
Étant donné l'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire – de l'ordre de 10% du PIB simplement pour stabiliser le ratio d'endettement – et la difficulté de réduire fortement les dépenses, des augmentations de recettes semblent inévitables pour restaurer la viabilité des finances publiques. Comme indiqué précédemment, même en admettant que les dépenses soient gelées, les prévisions du gouvernement font ressortir un déficit de 4.2 % du PIB pour l'exercice 2020 dans le scénario prudent. Les recettes publiques du Japon ont été estimées à 33 % du PIB environ en 2010, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne de 46 % de la zone OCDE, et qui place le Japon au cinquième rang des pays membres de l'Organisation classés par ordre croissant. La révision du cadre budgétaire à moyen terme de la Stratégie de gestion budgétaire, au milieu de 2011, devrait intégrer une réforme globale des impôts, afin de renforcer la crédibilité de l'assainissement des finances publiques.

Ces recettes supplémentaires devraient résulter essentiellement d'un relèvement du taux de la taxe sur la consommation, qui est une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il est en effet admis que la TVA constitue une source de recettes relativement stable, tout en étant moins préjudiciable à la croissance économique que d'autres impôts, ce qui en fait la candidate toute désignée pour atteindre l'objectif budgétaire visé. À 5 %, le taux de la TVA japonaise est un des plus bas observés parmi les pays de l'OCDE dotés de ce type de taxe. Pour réaliser l'objectif budgétaire défini, il faudrait relever le taux de la taxe sur la

consommation de cinq à neuf points de pourcentage, tandis que l'obtention d'un excédent budgétaire primaire suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement pourrait exiger une hausse supplémentaire de six points de pourcentage, étant donné qu'une augmentation d'un point du taux de la taxe sur la consommation se traduit par un surcroît de recettes équivalent à ½ pour cent de PIB. Le taux de la taxe japonaise sur la consommation convergerait donc vers le taux moyen de 20 % observé en Europe. En outre, une réduction du ratio dette/PIB au cours des années 2020 exigerait des recettes supplémentaires encore plus importantes. Par conséquent, s'il est nécessaire de multiplier par deux le taux de la taxe sur la consommation en le portant à 10 %, il ne s'agit que d'un premier pas vers le rétablissement de la viabilité des finances publiques.

La régressivité de la taxe sur la consommation soulève cependant des problèmes d'équité. En fait, une étude a montré que la charge représentée par la taxe sur la consommation était plus de deux fois plus lourde pour le décile inférieur de revenu que pour le décile supérieur (graphique 2.10). Si le taux de la taxe sur la consommation devait être multiplié par trois ou quatre, son effet régressif serait fortement amplifié, ce qui serait très problématique dans le cas du Japon, où le taux de pauvreté relative est élevé (chapitre 5). De ce point de vue, l'application d'une TVA à taux multiples constituerait une option classique, un taux faible, voire nul, étant appliqué aux produits alimentaires et autres articles de première nécessité. Toutefois, une telle approche n'aurait quasiment aucun

Graphique 2.10. **Régressivité de la taxe sur la consommation et options possibles pour y remédier¹**



1. Un impôt est dit régressif s'il représente une charge fiscale plus importante pour les ménages à bas revenu.
2. Pour l'option du taux unique conjugué à un crédit d'impôt sur le revenu, les calculs effectués reposent sur l'hypothèse que le taux de la taxe sur la consommation est relevé à 12.2 % pour financer ce crédit d'impôt.
3. Pour l'option des taux multiples, les calculs effectués reposent sur l'hypothèse que la taxe sur la consommation est assortie d'un taux zéro pour les produits alimentaires, et appliquée au taux de 6.6 % aux autres biens de consommation.

Source : Hashimoto (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388695>

impact sur la régressivité de la taxe sur la consommation au Japon, dans la mesure où les ménages à haut revenu achètent en général davantage de biens, et tendraient donc à être les principaux bénéficiaires des taux réduits appliqués à certains articles (graphique 2.10). En outre, la mise en place de taux multiples présenterait d'autres inconvénients. *Premièrement*, elle se traduirait par des coûts d'administration plus élevés et des pressions exercées sur les pouvoirs publics. *Deuxièmement*, elle devrait être compensée par un taux normal plus élevé. *Troisièmement*, elle réduirait la neutralité de la taxe sur la consommation, ce qui fausserait les décisions de consommation et entraînerait des pertes de bien-être.

La même étude a montré que l'instauration d'un crédit d'impôt sur le revenu permettrait d'annuler l'effet régressif de la taxe sur la consommation (graphique 2.10). Une autre possibilité consisterait à créer un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles, tel que ceux déjà en place dans un certain nombre de pays de l'OCDE, afin de contribuer à compenser l'effet régressif d'une augmentation des impôts indirects, tout en renforçant les incitations au travail. Une telle approche serait sans doute efficace au Japon, étant donné la relative ampleur de sa distribution des revenus d'activités professionnelles, le bas niveau des impôts sur le travail et la faiblesse des prestations destinées aux personnes sans emploi. La mise en place d'un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles serait facilitée par la création d'un système de numéro d'identification unique pour les contribuables et les cotisants à la sécurité sociale, proposition qui est actuellement à l'étude, permettant de renforcer la transparence des revenus. L'instauration de ce crédit d'impôt devrait naturellement être compensée par des mesures supplémentaires de réduction des dépenses ou d'alourdissement de la fiscalité.

Augmenter les impôts au bon moment

Le cadre budgétaire à moyen terme révisé qui doit être présenté au milieu de 2011 devrait comporter un calendrier clair d'augmentation des impôts, qui soit coordonné et cohérent avec la réforme de la sécurité sociale. Pour atteindre l'objectif budgétaire fixé, il faut réduire le déficit à un rythme modéré et régulier – soit environ 1 % de PIB par an, comme indiqué précédemment. Les hausses d'impôts suscitent cependant des craintes de récession économique, l'expérience de 1997 constituant à cet égard un cas d'espèce pour le Japon. Néanmoins, deux enseignements peuvent être tirés de cette expérience. *Premièrement*, tout programme judicieusement conçu doit intégrer des marges de manœuvre pouvant être utilisées en cas de grave crise économique, telle que la crise financière asiatique de 1997, qui a constitué une des principales causes de la récession qu'a connue le Japon en 1997-99, et en cas de catastrophe naturelle. Le programme budgétaire doit comporter une règle de rétroaction explicite, indiquant comment le programme sera modifié si les résultats observés s'écartent de la trajectoire anticipée dans les prévisions. *Deuxièmement*, un processus de hausse de la taxe sur la consommation peut être plus facile à lancer au début d'une phase d'expansion économique. De fait, l'augmentation de 1997 est intervenue quatre ans environ après le début de l'expansion qui s'était amorcée en 1993, de sorte qu'elle était déjà bien avancée à ce stade. Compte tenu de la relative brièveté des cycles économiques au Japon, la réforme fiscale devrait être conçue et annoncée durant l'exercice 2011 et les hausses d'impôts devraient commencer dès que possible, eu égard toutefois à la nécessité de reconstruire les régions dévastées par le tremblement de terre. Sinon, l'occasion de progresser vers l'objectif de l'exercice 2020 risque d'être repoussée à une échéance plus éloignée, ce qui rendrait encore plus redoutable la tâche à accomplir.

Les autorités doivent cependant se garder de se focaliser exclusivement sur le risque de récession, et prendre également en considération le coût d'un report de l'assainissement budgétaire en termes de risques de perte de crédibilité et de hausse des taux à long terme, comme indiqué précédemment. L'assainissement des finances publiques peut certes nuire à l'expansion à court terme, mais certains éléments laissent à penser qu'un assainissement budgétaire crédible aurait un effet positif sur la croissance économique à moyen et long termes, en renforçant la confiance du secteur privé (OCDE, 2010). Dans l'idéal, les recettes fiscales supplémentaires ne devraient être préaffectées à aucun poste de dépenses, et servir à réduire le déficit.

Le gouvernement a exclu toute hausse de la taxe sur la consommation au cours des quatre ans de législature de la Diète actuelle, qui a débuté en 2009, en s'engageant à réduire sensiblement les dépenses inutiles. Néanmoins, le gouvernement n'est pas parvenu à réaliser dans les dépenses des coupes aussi importantes que prévu dans son programme électoral (encadré 2.1), ce qui laisse à penser qu'il faudra trouver d'autres ressources non seulement pour financer les nouveaux programmes de dépenses du gouvernement, mais aussi pour combler le déficit budgétaire structurel du Japon. Si un relèvement de la taxe sur la consommation devait se révéler impossible dans un avenir prévisible, d'autres possibilités d'accroissement des recettes devraient être envisagées, notamment la mise en place d'une taxe carbone, qui permettrait d'alléger le déficit budgétaire tout en contribuant à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement (chapitre 3). Comme une taxe sur la consommation, une taxe carbone induirait sur la croissance un effet négatif plus modeste que les impôts directs, et elle contribuerait à étayer l'expansion de l'économie en encourageant l'investissement dans l'innovation verte.

L'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés constituerait une autre possibilité d'accroître les recettes. Les marges d'augmentation des recettes sont considérables à cet égard, dans la mesure où moins de la moitié des entreprises acquittent l'impôt sur les sociétés, tandis que moins de la moitié des revenus salariaux sont imposés au Japon (*Étude économique de l'OCDE de 2008 sur le Japon*). Les autorités devraient élargir l'assiette des impôts directs en supprimant de nombreuses exonérations fiscales spécifiques. Malgré une diminution progressive du nombre de dépenses fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés, le montant des pertes de recettes fiscales correspondantes augmente depuis la fin des années 90. Il faudrait notamment éliminer l'abattement à la base pour conjoint à charge, afin de favoriser un renforcement du taux d'activité féminine (voir le chapitre 5). Les efforts déployés par le gouvernement en matière d'élargissement de la base d'imposition n'en sont qu'à leur début, et devraient s'inscrire dans le cadre d'une réforme de fond de la fiscalité.

Réformer le cadre de politique budgétaire

La priorité essentielle est d'élaborer des mesures concrètes en matière de dépenses et d'impôts, comme indiqué précédemment, afin de ramener fermement les finances publiques sur une trajectoire viable. Ce processus doit certes suivre son cours indépendamment de toute réforme éventuelle du cadre d'action publique dans son ensemble, mais l'ampleur du problème budgétaire du Japon et son aggravation pendant une période prolongée rendent importante la mise en place d'un cadre de politique budgétaire solide. Il est indispensable que soit établi un cadre adapté pour remédier à la dégradation de la situation budgétaire, dans la mesure où le gouvernement a besoin de

conserver la confiance du public. En fait, le Japon est exceptionnellement exposé, étant donné le volume de sa dette et le niveau actuel très bas des taux d'intérêt, à une hausse des primes de risque. L'expérience des pays de l'OCDE laisse à penser qu'un cadre constitué de règles et procédures budgétaires et d'organismes de surveillance budgétaire indépendants, qui se renforcent mutuellement, peut aider les pays à atteindre leurs objectifs en matière de finances publiques.

Un programme budgétaire spécifiant un objectif de dette associé à une règle de dépenses et/ou de déficit donne les meilleurs résultats (OCDE, 2010). Or, la Stratégie de gestion budgétaire du Japon ne comporte qu'un objectif vague en termes d'endettement – réduire le ratio dette publique/PIB à partir de l'exercice 2021. Étant donné l'ampleur du problème et le temps nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement, un tel objectif est peut-être adapté pour l'instant. La Stratégie inclut également un objectif de déficit, mais il est limité aux administrations centrale et locales, et ne s'applique pas aux administrations de sécurité sociale. La dégradation du solde des administrations de sécurité sociale ces dernières années souligne la nécessité de définir un objectif global, dans lequel elles soient intégrées. Ainsi, il est important d'atteindre l'objectif de la Stratégie consistant à assurer un financement stable de la sécurité sociale. Enfin, l'objectif fixé par la Stratégie est un excédent budgétaire primaire, dont l'ampleur n'est pas précisée. Cet objectif d'excédent devrait être défini à un niveau suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement en 2020 au plus tard, et pour le réduire ensuite.

Outre le contenu de la Stratégie, son fondement juridique pourrait être renforcé. Pour le moment, elle est actualisée chaque année au mois de juin sur la base d'une décision du gouvernement. Faire adopter la Stratégie et ses objectifs budgétaires par les deux chambres de la Diète lui donnerait davantage de poids. Un gouvernement ultérieur pourrait naturellement réviser ces dispositions, mais il devrait au moins exposer ses objections à la stratégie en vigueur, et expliquer comment il conviendrait de l'améliorer. Il serait également bénéfique de donner un fondement juridique similaire à la « règle de gage » (neutralité budgétaire des mesures nouvelles). Comme indiqué précédemment, la perte de recettes découlant de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés ne sera pas totalement compensée par les hausses d'impôts au cours de l'exercice 2011.

La responsabilité de la politique budgétaire japonaise est partagée entre plusieurs institutions :

- Le *Bureau du Cabinet* est chargé de réaliser les prévisions économiques sur lesquelles repose le budget. Ses prévisions ont été réalistes par le passé. Ainsi, pour l'exercice 2011, ses perspectives de croissance de 1.5 % correspondent au consensus du secteur privé.
- Le *ministère des Finances* élabore le budget chaque année.
- Le *Service de coordination des politiques nationales* (NPU, *National Policy Unit*), qui a été créé en 2009, définit le cadre budgétaire à moyen et long terme.

Le gouvernement a également créé un certain nombre d'organismes consultatifs. En novembre 2010, il a mis sur pied la « Commission d'experts universitaires sur la réforme de la sécurité sociale », et en février 2011, il a créé le « Conseil pour la promotion de débats approfondis sur la réforme de la sécurité sociale », composé du Premier ministre, des autres ministres compétents, de représentants des organisations patronales et syndicales, ainsi que d'universitaires. Alors que ces organismes sont étroitement liés au processus de définition de l'action publique, ils sont composés d'universitaires, de représentants des

partenaires sociaux et d'experts du secteur privé, ce qui garantit l'indépendance de leurs avis sur la réforme de la sécurité sociale.

La procédure budgétaire peut encore être améliorée, en partie via l'adoption d'une approche pluriannuelle. Il est difficile d'inspirer confiance dans une Stratégie censée s'appliquer pendant plus d'une décennie, alors que chaque budget est déterminé par les formations politiques qui se trouvent en position dominante au Parlement. Le plafond de dépenses trisannuel inclus dans la Stratégie constitue une avancée significative, mais il n'est pas suffisamment précis. La programmation budgétaire pluriannuelle devrait indiquer les coupes dans les dépenses et les augmentations d'impôts par catégorie, même si elle doit être réexaminée dans des circonstances exceptionnelles imprévisibles¹².

Après avoir mis sur pied un meilleur cadre pour sa Stratégie et une programmation budgétaire pluriannuelle, un organisme objectif, indépendant du processus d'élaboration des politiques, pourrait évaluer les progrès accomplis par les pouvoirs publics en termes d'objectifs budgétaires. Un tel organe pourrait ainsi renforcer la transparence et la crédibilité d'un programme d'assainissement des finances publiques, en particulier dans la mesure où celui-ci devra se poursuivre pendant au moins une décennie. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'une institution budgétaire indépendante peut contribuer de manière importante à l'évaluation de la situation budgétaire et du respect des règles, sachant qu'un renforcement de la discipline imposée aux pouvoirs publics concourt à préserver la crédibilité de leur action (OCDE, 2010). Ce type d'organisme a suscité un intérêt grandissant dans certains pays de l'OCDE au cours de la récente période d'assainissement des finances publiques¹³. Étant donné l'ampleur du problème budgétaire auquel est confronté le Japon et le fait que sa stratégie budgétaire s'appliquera pendant au moins une décennie, il pourrait être l'un des pays les plus susceptibles de tirer parti d'une telle approche.

En janvier 2011, le NPU a examiné les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie. Bien que cet organisme joue un rôle utile, il relève directement du Premier ministre, et le ministre qui le dirige actuellement occupe un poste clé au sein du parti au pouvoir, celui de président du Comité de recherche sur l'action publique. Une des leçons à tirer des conseils budgétaires, c'est qu'ils doivent être indépendants vis-à-vis des acteurs responsables de l'élaboration des politiques publiques et dotés de ressources suffisantes, pour pouvoir renforcer la crédibilité de l'action publique (Hagemann, 2010). Le Japon possède déjà plusieurs institutions objectives jouant un rôle dans le processus d'élaboration de la politique budgétaire, telles que le Conseil de politique économique et budgétaire, qui était présidé par le Premier ministre et réunissait les autres ministres compétents, des représentants du patronat et des universitaires, et le Conseil du système budgétaire, composé d'universitaires, qui formule des avis *ex ante* à l'intention du ministre des Finances. Aucun de ces deux conseils n'était totalement indépendant, mais la présence parmi leurs membres de représentants du secteur privé les distanciat dans une certaine mesure de l'élaboration des politiques publiques. Néanmoins, le Conseil du système budgétaire ne joue qu'un rôle mineur, tandis que le Conseil de politique économique et budgétaire a été dissous par le nouveau gouvernement.

Conclusion

Le niveau sans précédent de la dette publique représente une sérieuse menace pour l'économie japonaise. Le rétablissement de la viabilité des finances publiques passe par un

programme efficace à moyen terme de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes. Il est nécessaire d'effectuer des coupes dans les dépenses et de réformer le système de sécurité sociale, afin de maîtriser les dépenses dans un contexte de vieillissement de la population. L'assainissement budgétaire reposera cependant dans une large mesure sur l'accroissement des recettes, essentiellement par le biais de la taxe sur la consommation. Compte tenu de l'ampleur du problème budgétaire du Japon et des risques liés à tout report des mesures nécessaires pour y remédier, il importe de mettre au point une réforme fiscale durant l'exercice 2011 et de commencer à relever les impôts dès que possible, tandis que le rythme de l'assainissement devra tenir compte de la nécessité de reconstruire les régions dévastées par le tremblement de terre qui a eu lieu au large du Tohoku. Les initiatives recommandées en vue d'assurer la viabilité des finances publiques sont présentées dans l'encadré 2.3. En outre, les mesures destinées à stimuler la croissance économique (chapitre 3) constitueront une composante importante de toute stratégie de stabilisation du ratio d'endettement.

Encadré 2.3. **Résumé des recommandations visant à assurer la viabilité des finances publiques**

- Limiter le déficit et contenir l'accroissement de la dette en finançant l'effort de reconstruction à la suite du séisme par un recentrage des dépenses et des augmentations à court terme des recettes, en faisant appel à la générosité du peuple japonais.
- Réduire les dépenses dans des domaines tels que la masse salariale des administrations publiques et l'investissement public à moyen terme, pour compenser la progression des dépenses de sécurité sociale.
- Poursuivre le processus d'examen engagé afin de trouver des moyens de réduire les programmes de dépenses d'importance secondaire et inefficaces.
- Réformer le système de sécurité sociale afin de limiter l'augmentation des dépenses et de trouver une source de recettes solide pour financer les retraites.
- Mettre en œuvre rapidement la réforme fiscale, en tenant compte des besoins de la reconstruction dans les régions dévastées par le tremblement de terre.
- S'appuyer essentiellement sur la taxe sur la consommation et d'autres impôts indirects, tels que des prélèvements liés à l'environnement, pour accroître les recettes, tout en prenant des mesures, telles que la mise en place d'un crédit d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles, afin de compenser la régressivité de la taxe sur la consommation.
- Fixer l'excédent budgétaire primaire visé pour l'exercice 2020 à un niveau suffisamment élevé, aux alentours de 3 % du PIB par exemple, pour stabiliser le ratio dette publique brute/PIB.
- Intégrer dans la version révisée du Cadre budgétaire à moyen terme de la Stratégie de gestion budgétaire des objectifs de dépenses par catégorie précis et crédibles, ainsi qu'un calendrier de relèvement des taux d'imposition, afin de contribuer à préserver la confiance des agents économiques et à empêcher une montée des taux d'intérêt.
- Réformer le cadre de politique budgétaire en mettant en place une budgétisation pluriannuelle, en donnant un fondement juridique plus solide aux objectifs budgétaires, et en créant un conseil budgétaire indépendant, chargé de suivre et d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme d'assainissement budgétaire.

Notes

1. En janvier 2011, l'agence de notation Standard & Poor's a révisé à la baisse son évaluation de la dette souveraine du Japon pour la ramener de AA à AA-, soit quatre niveaux en deçà de AAA. Néanmoins, Moody's n'a pas modifié la notation du Japon en février 2011, tout en changeant la perspective de stable à négatif.
2. Le nouveau gouvernement a adopté son premier train de mesures économiques en octobre 2009 pour soutenir l'emploi, alors que le taux de chômage atteignait le niveau record de 5½ pour cent à la mi-2009. Malgré l'absence de toute dépense budgétaire supplémentaire dans ce train de mesures, le gouvernement escomptait qu'il permette d'étayer et de créer 100 000 emplois.
3. Les dotations au titre de la taxe d'affectation locale correspondent à une proportion déterminée des recettes de certains impôts nationaux, qui est transférée aux collectivités locales.
4. Les recettes fiscales, qui se montaient à 37 400 milliards JPY dans le budget initial de l'exercice 2010, ont été révisées à la hausse à 39 600 milliards JPY, ce qui a permis aux autorités de consacrer environ 2 000 milliards JPY aux plans de relance.
5. Dans le budget définitif de l'exercice 2009, qui intégrait les plans de relance budgétaire, les emprunts publics représentaient 50 % des recettes, contre 39 % seulement pour les rentrées fiscales.
6. Le gouvernement limitera les déductions du revenu imposable pour les travailleurs dont le salaire est supérieur à 15 millions JPY (185 000 USD) et réduira sensiblement le montant déductible pour les cadres supérieurs gagnant plus de 20 millions JPY. Ces mesures compenseront en partie la perte de recettes d'impôt sur les sociétés.
7. Cet allègement d'impôt avait été instauré à l'origine en 2003 pour une durée de cinq ans, mais il a maintenant été prorogé pour la deuxième fois. Le taux d'imposition reviendra à 20 % au mois de janvier 2014, à partir duquel les petits placements en actions bénéficieront d'une exonération en vertu de dispositions calquées sur celles qui s'appliquent aux comptes individuels d'épargne (ISAs, *Individual Savings Accounts*) au Royaume-Uni.
8. Le gouvernement prévoit de présenter de nouvelles prévisions accompagnées d'hypothèses relatives aux dépenses de sécurité sociale.
9. L'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance est relativement faible au Japon par comparaison avec les 4.4 points de pourcentage du Canada et les 2.9 points de l'Allemagne (FML, 2010). Si l'écart était aussi large au Japon qu'au Canada, il faudrait que le Japon dégage un excédent budgétaire primaire de 9 % du PIB environ pour stabiliser le ratio de la dette.
10. Ce mécanisme d'indexation macroéconomique prendra effet une fois que l'indice des prix à la consommation atteindra un niveau supérieur de 1.7 % à celui de 2005, une condition qui n'a pas encore été remplie en raison de la déflation persistante que connaît le Japon.
11. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
12. Au cours de la seconde moitié des années 2000, le Japon s'était fixé des objectifs pluriannuels de dépenses pour de grandes catégories, comme la sécurité sociale. Ces objectifs ont toutefois été abandonnés lorsque s'est amorcée la crise de 2008.
13. Ainsi, le Conseil de politique budgétaire suédois a été mis en place en août 2007. En mai 2010, le Royaume-Uni a décidé de se doter d'un organisme indépendant, le Service de responsabilité budgétaire (OBR, *Office of Budget Responsibility*). Plus récemment, la Banque centrale européenne (BCE) a proposé de créer un organisme budgétaire indépendant au niveau de l'Union européenne (OCDE, 2010).

Bibliographie

- Bureau du Cabinet (2009a), *Emergency Economic Countermeasures for Future Growth and Security*, 8 décembre (www.cao.go.jp/keizai1/2009/091228_emergency_economic.pdf).
- Bureau du Cabinet (2009b), *Emergency Employment Measures*, 23 octobre.
- Bureau du Cabinet (2010a), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finances*, 2010, Tokyo.

- Bureau du Cabinet (2010b), *The Three-Step Economic Measures for the Realization of the New Growth Strategy*, 10 septembre (www.cao.go.jp/keizai1/2010/2010esp2.pdf).
- Bureau du Cabinet (2010c), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long Term Analysis*, 22 juin.
- Bureau du Cabinet (2011a), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long Term Analysis*, 21 janvier.
- Bureau du Cabinet (2011b), *Monthly Economic Report*, 23 mars (en japonais).
- FMI (Fonds monétaire international) (2010), *IMF Fiscal Monitor*, FMI, Washington, DC (novembre).
- Gouvernement du Japon (2010a), *Basic Policy for a New Economic Stimulus Package*, 30 août, (www.kantei.go.jp/foreign/kan/topics/20100830kihonhousin_e.pdf).
- Gouvernement du Japon (2010b), *Gist of Comprehensive Emergency Economic Measures in Response to the Yen's Appreciation and Deflation*, octobre.
- Gouvernement du Japon (2011), *Basic Policy (Cabinet Decision)*, 14 janvier.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, OCDE, Paris.
- Hashimoto, Y. (2010), « La régressivité de la taxe sur la consommation et les mesures prises pour y remédier », *Government Auditing Review*, n 41, Cour des comptes du Japon, Tokyo [en japonais].
- Ministère des Finances (2010a), *FY 2011 Tax Reform (Main Points)*, 16 décembre.
- Ministère des Finances (2010b), *Highlights of the Budget for FY 2011*, 24 décembre.
- NPU (National Policy Unit, Service de coordination des politiques nationales) (2010), *Fiscal Management Strategy*, 22 juin.
- NPU (2011), *Examen des progrès accomplis concernant la Stratégie de gestion budgétaire de l'exercice 2011*, 21 janvier [en japonais] (www.npu.go.jp/date/pdf/20110121/20110121_siryou01.pdf).
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE, Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE, Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011*, OCDE, Paris.
- Secrétariat du Cabinet (2010), *Rapport sur la réforme de la sécurité sociale* (en japonais).

Chapitre 3

La Nouvelle stratégie de croissance du Japon visant à stimuler la demande et l'emploi

La Nouvelle stratégie de croissance a pour objectif de stimuler la demande et l'emploi par le biais de la réforme de la réglementation et de mesures budgétaires. Elle met l'accent sur des enjeux fondamentaux, notamment le changement climatique et le vieillissement de la population, qui peuvent devenir des sources de croissance. La situation budgétaire du Japon étant délicate, il est primordial de coordonner les dépenses liées à la stratégie avec le plan budgétaire à moyen terme, en partie en privilégiant la réforme de la réglementation. Ces mesures devraient intéresser l'ensemble de l'économie, et non être limitées aux sept volets définis dans la stratégie. S'agissant de ces derniers, pour promouvoir efficacement l'innovation verte, il faudra utiliser des instruments fondés sur le marché pour instituer une tarification du carbone, de préférence dans le cadre d'un système obligatoire et complet d'échange de droits d'émission, afin d'encourager l'investissement privé, parallèlement à diverses autres mesures. Pour parvenir à une intégration économique plus étroite avec l'Asie, il importe de réduire le soutien à l'agriculture de manière à faciliter la multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux, tout en éliminant les obstacles à l'entrée des investissements directs étrangers et des travailleurs étrangers. Des mesures destinées à accroître le capital-risque favoriseraient la création d'entreprises innovantes.

En juin 2010, le Japon a lancé une Nouvelle stratégie de croissance axée sur une expansion tirée par la demande et visant à renforcer l'économie, à assainir les finances publiques et à consolider le système de sécurité sociale. Elle a pour objectif de stimuler la demande et l'emploi en faisant de certains problèmes, tels que le changement climatique et le vieillissement de la population, des opportunités pour la croissance. La demande doit être stimulée au moyen de mesures budgétaires (dépenses, mesures fiscales et prêts publics) et d'une révision des cadres réglementaire et institutionnel. La stratégie est différente des tentatives de réforme des gouvernements passés, qui privilégiaient les mesures agissant sur l'offre pour doper la productivité, et elle fait valoir que ces réformes ont aggravé le chômage et accentué les inégalités de revenus. Elle a pour objectif de faire passer au cours de la prochaine décennie le taux de croissance potentiel du Japon à 2 % par an en termes réels et d'atteindre un taux de croissance nominal du PIB de 3 % en luttant contre la déflation. Elle vise aussi à ramener le taux de chômage en dessous de 4 %.

La stratégie définit sept axes de croissance : l'innovation verte, la santé et le secteur financier (qui ont tous été examinés dans un chapitre de l'*Étude économique du Japon de l'OCDE* de 2009), l'intégration économique en Asie, la revitalisation locale, le système d'innovation ainsi que l'emploi et les ressources humaines. Après une description des grandes lignes de la stratégie, on trouvera dans ce chapitre une analyse des politiques menées dans les cinq premiers domaines. Les deux derniers sont examinés dans les chapitres suivants qui sont consacrés à l'éducation (chapitre 4) et au marché du travail (chapitre 5).

Grandes lignes de la Nouvelle stratégie de croissance

L'affaiblissement des perspectives d'une croissance tirée par les exportations à la suite de la crise mondiale font ressortir la nécessité d'un nouveau modèle de croissance. Entre 2002 et 2007, le Japon a connu sa plus longue période d'expansion depuis l'après-guerre et a atteint un taux de croissance de 2 % l'an grâce à ses exportations et aux investissements des entreprises. Toutefois, le dynamisme des exportations n'a pas été suffisant pour enclencher une expansion autoentretenu s'appuyant sur la demande intérieure. Les exportations ont progressé de près de 10 % par an entre 2002 et 2007, mais la consommation privée a progressé beaucoup plus lentement, de 1 % environ. La dépendance du Japon vis-à-vis de la demande externe l'a rendu particulièrement vulnérable à l'effondrement du commerce international à la suite de la crise financière mondiale. À l'avenir, la demande des États-Unis et d'autres pays industrialisés sera peut-être bridée par la poursuite des efforts de désendettement des entreprises et des ménages, tandis que les importations de la Chine en provenance du Japon ne continueront probablement plus de progresser au rythme de 14 % l'an atteint entre 2000 et 2008. De plus, le réalignement des taux de change depuis la crise de 2008 est moins propice à une croissance tirée par les exportations au Japon.

Sept moteurs de croissance et 21 projets stratégiques

De nouvelles sources de croissance, induite par la demande intérieure, sont donc indispensables pour réduire la dépendance du Japon à l'égard des exportations. Le gouvernement estime que la stratégie générera une demande chiffrée à environ 123 000 milliards JPY (26 % du PIB de 2009) et créera près de 5 millions d'emplois (8 % de l'emploi) d'ici à 2020 dans l'innovation verte, « l'innovation dans le domaine du vivant » axée sur la santé, l'intégration économique en Asie, ainsi que le tourisme et le développement régional (tableau 3.1). Le gouvernement compte que ce surcroît de demande fera augmenter d'environ 1 point de pourcentage le taux de croissance, ce qui permettrait au Japon d'atteindre un taux de croissance annuel moyen de 2 % en termes réels durant toute la décennie.

Tableau 3.1. **Création d'une nouvelle demande et d'emplois nouveaux par domaine**

Domaine	Nouvelle demande (milliards de milliards JPY)	Emplois nouveaux (milliers)
Innovation verte (environnement)	50	1 400
Innovation dans le domaine du vivant (santé)	50	2 840
Intégration économique en Asie	12	190
Tourisme et développement régional	11	560
Total	123	4 990

Source : Gouvernement du Japon (2010c), *The New Growth Strategy: Blueprint for Revitalising Japan*.

Pour satisfaire cette demande plus importante, il convient de prendre des mesures du côté de l'offre pour que la production potentielle du Japon connaisse un taux de croissance annuel supérieur à celui de 0.8 %, taux de référence pour les années 2010 retenu dans la stratégie. Il faut faire augmenter ce taux de 0.7 point de pourcentage au moyen d'apports de main-d'œuvre accrus et d'une plus forte productivité. *En premier lieu*, l'impact négatif de la diminution de la population sur l'offre de main-d'œuvre doit être compensé par une augmentation des taux d'activité des femmes, des jeunes et des seniors. *En second lieu*, la croissance de la productivité du travail doit être accélérée grâce à l'accumulation de capital humain au moyen d'améliorations dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle¹. En outre, le Japon fera une place plus importante au développement de la science et de la technologie, notamment en recourant davantage aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour améliorer l'efficacité. Il est prévu d'augmenter la part des dépenses totales de R-D dans le PIB, qui atteignait déjà 3.8 % en 2008, pour qu'elle dépasse 4 % d'ici à 2020 en adoptant des mesures dans le domaine de la fiscalité et des dépenses². Enfin, éliminer l'écart de production, qui est estimé à 5 % pour 2010 par le gouvernement, permettrait d'obtenir 0.5 point de pourcentage de croissance supplémentaire par an, et d'atteindre ainsi l'objectif de 2 %³.

La stratégie comprend 21 projets (tableau 3.2) et fixe un calendrier d'exécution pour chacun d'entre eux jusqu'à la fin de l'exercice 2013, ainsi que des objectifs à atteindre pour 2020. Les projets ont été sélectionnés en fonction de trois critères : i) leur impact sur la demande et l'emploi ; ii) leur degré de priorité dans les domaines essentiels ; et iii) leur capacité à atteindre des résultats significatifs avec des ressources financières limitées. Afin d'accélérer la mise en œuvre, il a été créé en septembre 2010 un « Conseil de promotion pour la réalisation de la Nouvelle stratégie de croissance », présidé par le Premier ministre,

Tableau 3.2. **Domaines clés et projets de la Nouvelle stratégie de croissance**

7 domaines stratégiques	21 projets stratégiques nationaux		
Politiques axées sur la demande	1. Innovation verte	1. Mettre en place un système de tarifs de reprise fixes pour développer le marché des énergies renouvelables 2. Se servir de l'initiative Villes du futur pour promouvoir l'utilisation de produits et services écologiques 3. Revitaliser la foresterie et porter à plus de 50 % le taux d'autosuffisance	
	2. Innovation dans le domaine du vivant	4. Élargir l'éventail des options offertes aux patients grâce à la fourniture rapide de nouveaux médicaments et matériels 5. Affirmer la position du Japon au niveau mondial comme fournisseur de soins médicaux de grande qualité	
	3. Intégration économique en Asie	6. Faire du Japon un acteur majeur des exportations de systèmes d'infrastructure 7. Réduire le taux d'imposition des sociétés et promouvoir la position du Japon en tant que centre industriel en Asie 8. Encourager l'éclosion des compétences au niveau mondial et recruter plus de travailleurs étrangers possédant des compétences 9. Renforcer la compétitivité des entreprises nationales en alignant les normes japonaises sur les normes mondiales et renforcer le rôle du Japon en tant que fournisseur de contenu 10. Promouvoir les partenariats économiques, en particulier avec les pays d'Asie	
	4. Tourisme et revitalisation au niveau local	11. Créer des zones spéciales stratégiques globales et promouvoir la déréglementation totale des transports aériens 12. Faire du Japon un pays tourné vers le tourisme et attirer chaque année 25 millions de visiteurs 13. Doubler la taille du marché pour les logements existants et la rénovation de l'habitat 14. Donner au secteur privé accès aux équipements publics et promouvoir des projets reposant sur des partenariats avec le secteur privé	
	Politiques axées sur l'offre	5. Science, technologie et TI	15. Créer des instituts de hautes études de premier plan pour renforcer la compétitivité internationale 16. Promouvoir l'utilisation des TIC dans les administrations et offrir le haut débit à tous les ménages d'ici à 2015 17. Augmenter les investissements dans la R-D pour qu'ils représentent au moins 4 % du PIB
		6. Emploi et ressources humaines	18. Intégrer l'accueil et l'éducation des jeunes enfants et développer des services de garde d'enfants de qualité 19. Créer un système national de qualifications professionnelles et un service de soutien personnel en faveur des pauvres 20. Mettre en place un nouveau système de bénévolat et de bienfaisance
		7. Secteur financier	21. Créer une place de marché intégrée pour les titres, les capitaux et les produits

Source : Gouvernement du Japon (2010c), *The New Growth Strategy: Blueprint for Revitalising Japan*.

auquel participent actuellement les ministres concernés, le gouverneur de la Banque du Japon, des représentants des entreprises et des syndicats et des experts indépendants.

La Nouvelle stratégie de croissance et la réforme de la réglementation

La stratégie, qui a été annoncée en même temps que la stratégie de gestion budgétaire (chapitre 2), préconise de créer une nouvelle demande induite en partie par des mesures budgétaires, de sorte qu'il importe de coordonner les deux stratégies. Ce ne sera pas aisé, compte tenu de l'engagement qu'a pris l'administration centrale de maintenir les dépenses primaires (hors service de la dette) entre l'exercice 2011 et l'exercice 2013 en-deçà du budget initial de l'exercice 2010 et des difficultés qu'il rencontre pour tenir sa promesse de réduire de manière significative les « dépenses inutiles ». Par conséquent, les dépenses devront être réorganisées en fonction des priorités de la stratégie. Dans le projet de budget pour l'exercice 2011, un montant de quelque 1 700 milliards JPY (soit 2.4 % des dépenses primaires générales de l'administration centrale) a été affecté à la mise en œuvre de la

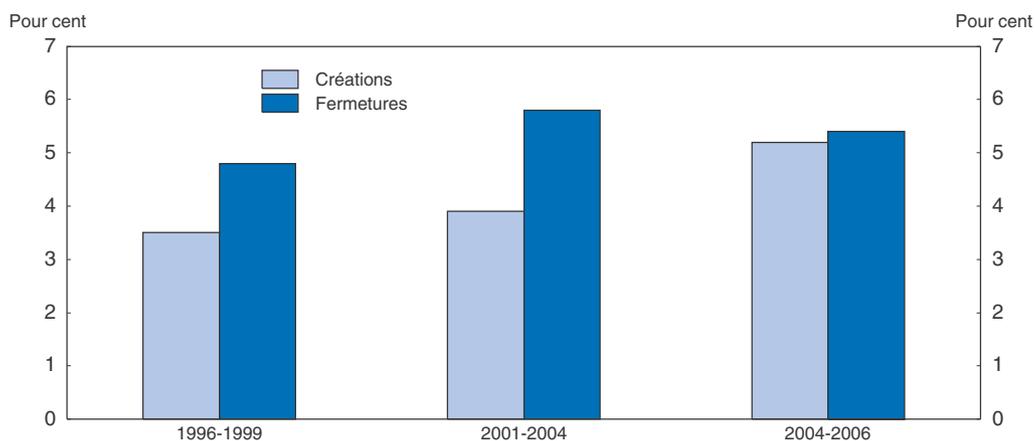
stratégie. Il est nécessaire de clairement établir les incidences budgétaires de la stratégie pour la décennie à venir.

Compte tenu de la situation budgétaire, la stratégie devra être axée davantage sur la réforme de la réglementation que sur des mesures budgétaires coûteuses. Bien que la stratégie critique les réformes passées pour le « fondamentalisme de marché excessif » de ceux qui les ont menées, ces politiques se sont traduites par des gains importants pour les consommateurs. Le Bureau du Cabinet a estimé que la réforme de la réglementation a fait augmenter le surplus des consommateurs de 17 600 milliards (3.5 % du PIB) entre 1995 et 2005⁴. La clé d'une réforme efficace est d'éliminer les barrières à l'entrée et de réduire les barrières au commerce et aux investissements directs étrangers (IDE) dans tous les secteurs, et non pas simplement ceux visés par la stratégie. De telles réformes amélioreront la productivité des entreprises existantes et encourageront la création de nouvelles entreprises, dopant ainsi les salaires et les bénéfices. Il n'a jamais été aussi important de réaliser de telles réformes du côté de l'offre pour renforcer la productivité, car en 2020 les emplois seront probablement moins nombreux qu'en 2010, étant donné le recul prévu de 10 % de la population d'âge actif. Pour atteindre l'objectif d'une croissance réelle de 2 %, il faut que l'accroissement de la productivité du travail dépasse largement le taux annuel moyen de 1 % atteint pendant la dernière décennie. Toutefois, la productivité du travail dans nombre des secteurs visés, comme les soins de longue durée et la foresterie, est relativement faible (gouvernement du Japon, 2010c), de sorte qu'il importe de stimuler la productivité dans tous les secteurs par le biais de la réforme de la réglementation. On ne peut que se réjouir de la décision prise en janvier 2011 de promouvoir plus vigoureusement le recours aux réformes de la réglementation, en particulier, pour faire avancer la Nouvelle stratégie de croissance (gouvernement du Japon, 2011).

Bien que les taux de création d'entreprises au Japon aient augmenté depuis les années 90 (graphique 3.1), ils restent faibles comparés au taux de 11.6 % enregistré aux États-Unis (Mukoyama, 2009) et inférieurs au taux de fermeture d'entreprises enregistré au Japon. Si l'on compare la situation avec celle d'autres pays, la création d'entreprises au Japon est un processus complexe, laborieux et coûteux. D'après le rapport intitulé *Doing Business 2011*, le

Graphique 3.1. Créations d'entreprises et fermetures d'établissements

En pourcentage des établissements existants

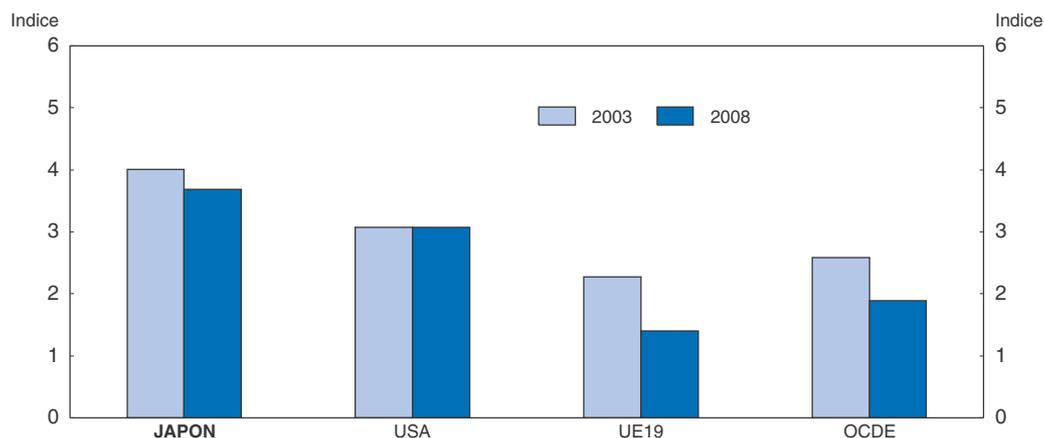


Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications, *Establishment and Enterprise Census*, 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388714>

Japon se classe au 98^e rang, sur 183 pays, en ce qui concerne la difficulté de créer une entreprise, et au 29^e rang des pays de l'OCDE (tableau 3.3)⁵. De plus, le Japon, qui se classait au 44^e rang en 2007, a nettement reculé dans le classement. Le coût élevé de la création d'entreprises est particulièrement préjudiciable, étant donné que les nouvelles entreprises sont une source très importante de croissance de la productivité, notamment dans les secteurs dynamiques qui sont mieux placés pour adopter les nouvelles technologies. La réforme de la réglementation revêt une importance cruciale pour le secteur des services, dans lequel la croissance de la productivité a été plus lente que dans le secteur manufacturier ces dernières années⁶. Comme les services représentent 70 % de la production et de l'emploi, il faudrait donner la priorité aux mesures visant à accélérer la croissance de la productivité dans ce secteur. Les obstacles réglementaires à l'entrée dans les industries de réseau restent beaucoup plus restrictifs que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 3.2). En résumé, une lacune majeure de la stratégie est qu'elle n'accorde pas une place suffisante à la création d'entreprises. Par contre, le Japon se classe au premier rang pour ce qui est de la facilité de fermeture d'un établissement.

Graphique 3.2. **Obstacles réglementaires à l'entrée dans les industries de réseau**¹



1. Électricité, gaz, transports aériens, transports ferroviaires, télécommunications et services postaux. L'échelle de cet indice va de 0 à 6, la valeur 0 correspondant au régime le moins restrictif.

Source : OCDE (2010b), *Objectif croissance*, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388733>

Un assouplissement des barrières à l'entrée devrait s'accompagner d'un renforcement de la politique de concurrence. En 2009, la Commission japonaise de la concurrence a lancé 104 enquêtes, qui ont abouti à 24 ordonnances de ne pas faire, 10 avertissements et 66 mises en garde. Bien qu'aucune procédure pénale n'ait été engagée, la Commission a infligé des amendes à 89 entreprises pour un montant record de 54 300 milliards JPY au total (667 millions USD). Plusieurs mesures sont nécessaires pour renforcer la politique de concurrence. *Premièrement*, les amendes administratives, relativement faibles par rapport à d'autres pays et à ce que peut rapporter une violation de la loi antimonopoles, devraient être alourdies pour renforcer leur effet dissuasif. Les sanctions ont été relevées de 50 % en 2009 à l'égard des entreprises qui concluent une entente, mais elles restent faibles au total. *Deuxièmement*, il faut réduire les exemptions expresses à la loi antimonopoles dans un grand nombre de secteurs ainsi que le traitement spécial des PME, qui jouent un rôle

Tableau 3.3. **Facilité de création et de fermeture d'une entreprise dans les pays de l'OCDE**

	Création d'entreprise					Fermeture d'entreprise
	Classement mondial	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% du revenu par habitant)	Capital minimum (% du revenu par habitant)	Classement mondial
Nouvelle-Zélande	1	1	1	0.4	0.0	16
Australie	2	2	2	0.7	0.0	12
Canada	3	1	5	0.4	0.0	3
États-Unis	9	6	6	1.4	0.0	14
Irlande	11	4	13	0.4	0.0	9
Royaume-Uni	17	6	13	0.7	0.0	7
France	21	5	7	0.9	0.0	44
Danemark	27	4	6	0.0	26.0	5
Slovénie	28	2	6	0.0	45.0	38
Islande	29	5	5	2.3	12.0	17
Belgique	31	3	4	5.4	19.6	8
Finlande	32	3	14	1.1	7.9	6
Norvège	33	5	7	1.8	20.0	4
Hongrie	35	4	4	8.2	10.2	62
Israël	36	5	34	4.3	0.0	40
Estonie	37	5	7	1.9	25.7	70
Suède	39	3	15	0.6	14.7	18
Portugal	59	6	6	6.5	34.1	21
Corée	60	8	14	14.7	0.0	13
Chili	62	8	22	6.8	0.0	91
Turquie	63	6	6	17.2	9.9	115
Mexique	67	6	9	12.3	9.2	23
Italie	68	6	6	18.5	10.1	30
Rép. slovaque	68	6	16	1.9	22.2	33
Pays-Bas	71	6	8	5.7	52.4	11
Luxembourg	77	6	19	2.1	23.8	45
Suisse	80	6	20	2.1	27.2	41
Allemagne	88	9	15	4.8	0.0	35
Japon	98	8	23	7.5	0.0	1
Pologne	113	6	32	17.5	14.7	81
Autriche	125	8	28	5.2	53.1	20
Rép. tchèque	130	9	20	9.3	30.9	32
Espagne	147	10	47	15.1	13.5	19
Grèce	149	15	19	20.7	22.3	49
Moyenne		5.7	13.5	5.8	14.8	

Source : Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011*.

prépondérant dans le secteur des services. Troisièmement, les associations commerciales, très nombreuses, ne devraient pas pouvoir limiter la concurrence.

Mesures prévues par la Nouvelle stratégie de croissance dans chaque secteur

Croissance verte et innovation

La stratégie a pour objectif de générer une nouvelle demande se chiffrant à 50 000 milliards JPY et de créer 1.4 million d'emplois nouveaux grâce au développement et à la diffusion de technologies vertes, ainsi que de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 25 % d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990⁷. Cet objectif suppose l'établissement d'un cadre international équitable et efficace fixant des objectifs ambitieux

pour tous les grands pays. Plus précisément, la stratégie vise à : i) encourager la généralisation des énergies renouvelables par le biais de tarifs de reprise fixes et d'investissements dans des réseaux intelligents ; ii) encourager les bâtiments et les transports publics verts ; et iii) revitaliser la foresterie (tableau 3.2). En décembre 2010, la Commission ministérielle sur le réchauffement climatique a annoncé un ensemble de mesures consistant à mettre sur pied un tarif de reprise, une taxe sur le CO₂ et un système d'échange de droits d'émission, ainsi qu'une stratégie pour l'innovation verte, afin de promouvoir le développement des technologies dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Une réduction substantielle des émissions exige de faire évoluer les structures économiques vers des activités moins émettrices de carbone, en créant ainsi de nouvelles possibilités d'investissement et d'emploi – ce qu'on appelle la « croissance verte ».

Fixer un prix explicite du carbone au moyen d'instruments fondés sur le marché

Afin de réduire les émissions et d'encourager l'innovation et les investissements, l'une des premières priorités doit être d'utiliser des instruments de marché pour fixer un prix explicite et crédible du carbone. Un signal doit être transmis par les prix le plus tôt possible pour donner un coup de fouet à l'innovation du secteur privé dans le domaine de la croissance verte, ce qui contribuera à en faire une source de croissance et d'emplois nouveaux. L'investissement dans la R-D et le déploiement de nouvelles technologies vertes ne seraient pas rentables sans tarification explicite du carbone, encore qu'une action publique visant à promouvoir la R-D puisse aussi contribuer à corriger les imperfections du marché. La solution doit être de mettre en place des instruments de marché, de préférence en créant un système obligatoire de permis négociables d'émission basé sur le plafonnement et l'échange qui soit aussi complet que possible (encadré 3.1).

Encadré 3.1. Systèmes d'échange de droits d'émission et taxes sur le carbone : avantages et inconvénients

Un système d'échange de droits d'émission fondé sur des quotas négociables et une taxe sur le carbone sont les principaux instruments permettant de déterminer le prix des émissions de GES. L'un et l'autre répondent aux critères d'efficacité, car ils encouragent les responsables d'émissions à adopter des solutions pour leur réduction dont le coût est moins élevé que le montant de la taxe ou le prix du permis, ce qui garantit que les solutions de réduction les moins coûteuses sont pleinement exploitées. L'un et l'autre réduisent aussi la demande courante d'énergie et rendent les sources d'énergie renouvelables plus compétitives en termes de prix. En outre, les deux instruments encouragent fortement le suivi et l'application des dispositions par les autorités et, si les permis sont attribués par voie d'enchères, ils génèrent des recettes qui peuvent être utilisées pour assainir les finances publiques ou réduire les taxes sur la main-d'œuvre, d'où une plus grande efficacité.

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission qui a été lancé en 2005 au niveau de l'UE a atteint une taille de marché considérable avec un nombre accru de participants. Des dispositifs semblables sont aujourd'hui en place ou en cours d'élaboration dans la plupart des pays de l'OCDE. Depuis plusieurs années, certains pays, dont la Suède, ont institué des taxes sur le carbone. Plus récemment, d'autres pays, notamment l'Islande et l'Irlande, ont décidé de créer des taxes sur le carbone dans le cadre de l'assainissement budgétaire.

Encadré 3.1. **Systèmes d'échange de droits d'émission et taxes sur le carbone : avantages et inconvénients** (suite)

Une taxe sur le carbone présente un certain nombre d'avantages ; elle est facile à adopter du point de vue technique, implique de moindres coûts de transaction et encadre le coût maximum et le coût minimum, bien que le taux optimal de la taxe puisse changer au fil du temps. À titre de comparaison, un système d'échange de droits d'émission est généralement plus coûteux à mettre en œuvre, principalement en raison de sa plus grande complexité. Cependant, une fois que les coûts de mise en œuvre ont été amortis, il présente des avantages certains. *En premier lieu*, un système d'échange de droits d'émission peut garantir un niveau de réduction des émissions plus ciblé que ne peut le faire une taxe sur le carbone. En effet, le volume des réductions des émissions associé à un certain niveau de taxe est plus incertain, et il se peut donc que plusieurs itérations soient nécessaires pour atteindre les réductions souhaitées. *En second lieu*, un système d'échange de droits d'émission facilite le couplage avec les marchés du carbone à l'étranger, facteur qui pourrait réduire le coût de la réduction des émissions au Japon. En outre, ce couplage pourrait déboucher sur un prix mondial commun pour le carbone qui unifierait les conditions de concurrence pour les entreprises à forte intensité énergétique dont la compétitivité risquerait autrement d'être affectée par les différences entre les politiques menées par les pays en matière de fiscalité du carbone (OCDE, 2010c). Cela contribuerait à apaiser les inquiétudes quant à la compétitivité internationale des entreprises nationales. *En troisième lieu*, en participant au marché pour obtenir des permis, les entreprises forment un groupe d'intérêts qui permet le maintien du système. *En quatrième lieu*, à la différence d'une taxe sur le carbone, un système d'échange n'a pas besoin d'être corrigé en fonction de l'inflation ou de la croissance.

Pour résumer, un système complet de plafonnement et d'échange de droits d'émission semble être une meilleure option qu'une taxe sur le carbone pour maîtriser les émissions de carbone au Japon, en dépit des coûts initiaux de démarrage. Toutefois, étant donné qu'un tel système donne les meilleurs résultats au niveau des agents émetteurs relativement importants, un système même s'il est complet peut ne pas tenir compte de certains secteurs, ménages et bureaux notamment. La fiscalité en revanche est l'instrument de choix pour les sources de faible ampleur et diffuses telles que les ménages, les exploitants agricoles et les petites entreprises, ce qui permet de faire cohabiter une taxe sur le carbone avec un système d'échange de droits d'émission. Il importe, toutefois, de réduire le plus possible les chevauchements et les interactions complexes entre un système d'échange de droits d'émission et une taxe sur le carbone qui brouillerait le résultat global (OCDE, 2006b). En particulier, les deux instruments devraient être conçus de manière à réduire le plus possible les différences entre les prix explicites et les prix implicites du carbone dans l'ensemble des secteurs (De Serres *et al.*, 2010).

L'utilisation d'instruments de marché – système d'échange de droits ou taxe sur le carbone – nivelle les coûts marginaux de réduction entre les agents émetteurs, ce qui permet de réduire de façon rentable les émissions pour atteindre l'objectif de réduction. Une telle approche est favorable à la croissance. Sa mise en œuvre peut prendre du temps, mais un engagement résolu sur un calendrier de mise en œuvre d'une tarification du carbone amorcerait déjà un mouvement en faveur de l'innovation verte. En outre, l'introduction d'instruments de marché pourrait générer des recettes supplémentaires qui contribueront à l'assainissement budgétaire, réduisant ainsi la nécessité de hausses des taxes qui ont un impact plus négatif sur la croissance. Les recettes qui pourraient être

retirées de la mise aux enchères des permis sont considérables ; si tous les pays industrialisés réduisaient leurs émissions de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020 au moyen d'un système d'échange de permis d'émission avec attribution de tous les permis par voie d'enchères, le montant des recettes générées en 2020 pourrait représenter pas moins de 2.5 % du PIB en moyenne dans ces pays. Dans le cas du Japon, les recettes potentielles sont estimées à 1.4 % du PIB, sous réserve que le Japon atteigne son objectif d'une réduction de 25 % de ses émissions en 2020 (OCDE, 2010c).

En vertu du protocole de Kyoto, le Japon s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 6 % sur la période 2008-12 par rapport à 1990. Les émissions ont augmenté de 1.7 % entre 1990 et 2008 en dépit des diverses mesures prises par les autorités pour promouvoir la R-D et l'utilisation de produits présentant une bonne efficacité énergétique, et de l'adoption de réglementations destinées à améliorer celle-ci, qui contribuent à réduire les émissions (*Études économiques de l'OCDE, Japon, 2009*). Pour réduire ses émissions, cependant, le Japon a principalement recouru jusqu'à présent à des mesures volontaires, principalement dans le secteur manufacturier, sans prendre d'engagements contraignants et sans donner de signaux par le biais des prix. Un système pilote d'échange de droits d'émission a été lancé en 2008 et, en juillet 2010, il regroupait quelque 600 participants qui s'étaient fixé des objectifs. Le gouvernement n'a pas rencontré de problèmes majeurs pour le faire fonctionner, bien que des améliorations soient nécessaires dans la détermination des objectifs, le suivi et la vérification. La loi fondamentale sur les mesures de lutte contre le réchauffement planétaire, présentée à la Diète en 2010, aurait nécessité la mise en place du cadre législatif requis pour instituer un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission dans un délai d'un an après sa promulgation, bien que la date du lancement du système n'ait pas été précisée. Cependant, la loi n'a pas encore été approuvée (tableau 3.4).

La stratégie prévoit également une nouvelle réglementation ou un durcissement de la réglementation afin de créer une nouvelle demande de produits économes en énergie et de technologies vertes. Par exemple, des normes plus strictes en matière de consommation d'énergie pour les bâtiments et les véhicules créeraient une demande de produits conformes à la réglementation. Toutefois, le recours à la réglementation n'est un moyen d'action optimal que dans les domaines où les instruments fondés sur les prix sont inefficaces. Lorsqu'une réglementation est nécessaire, il importe de veiller à ce qu'elle soit ciblée et efficace (OCDE, 2010c).

Recourir davantage aux taxes liées à l'environnement

Le Japon dispose d'une marge importante pour augmenter les taxes liées à l'environnement ; le produit de ces taxes ne représentait que 1.7 % de son PIB en 2009, ce qui le place au septième rang des pays de l'OCDE où cette part est la plus faible (graphique 3.3). De plus, ce pourcentage est resté constant depuis 1995. Des taxes bien conçues déterminent le prix des dommages infligés à l'environnement, contribuant ainsi à résoudre les problèmes d'externalité en encourageant les consommateurs et les entreprises à investir dans des solutions vertes pour réduire leurs coûts. Par ailleurs, les taxes peuvent apporter des recettes considérables en vue de l'assainissement budgétaire, tout en évitant l'impact négatif associé aux taxes directes sur le potentiel de croissance du Japon.

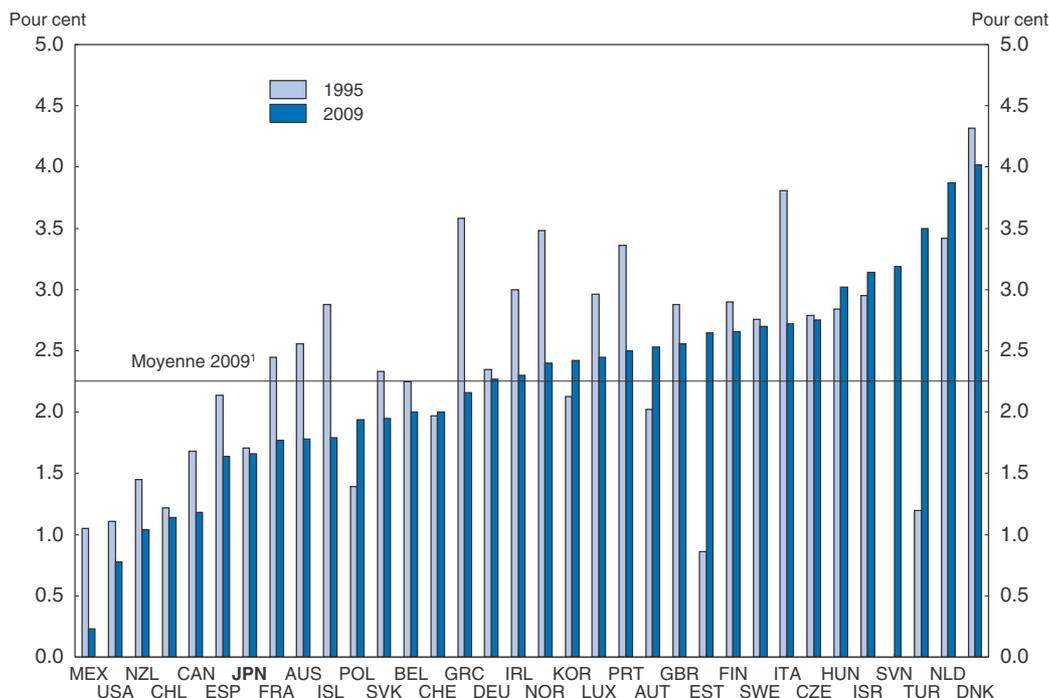
Au lieu d'augmenter les taxes liées à l'environnement, le Japon a récemment élargi les aides fiscales et les subventions en faveur des produits respectueux de l'environnement (chapitre 2). Les taxes sur les voitures sobres ont été réduites ou supprimées en 2009 et ce

Tableau 3.4. **Bilan des réformes structurelles : améliorer les politiques visant à faire face au changement climatique**

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE sur le Japon de 2009	Mesures prises ou proposées par les autorités
Poursuivre les efforts pour parvenir à un accord international complet, équitable et efficace pour l'après-Kyoto rassemblant tous les pays développés et grands pays en développement.	Le Japon continue à promouvoir un accord sur un cadre international équitable et efficace fixant des objectifs ambitieux pour toutes les grandes économies, car l'objectif retenu par le Japon pour 2020 dépend de la conclusion d'un tel accord.
Instruments fondés sur les prix	
Abandon des mesures volontaires au profit d'instruments fondés sur le marché pour réaliser les objectifs de réduction des émissions de GES au moindre coût.	Un projet de loi imposant la création d'un cadre législatif pour un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission a été présenté à la Diète et est encore à l'étude. Une commission ministérielle examine l'impact qu'aurait un tel système.
Tarifier les émissions de carbone en introduisant un système obligatoire et complet de plafonnement et d'échange des droits d'émission qui donne un signal clair aux participants au marché afin qu'ils prennent des décisions d'investissement appropriées.	Le système pilote d'échange de droits d'émission fonctionne toujours.
Instauration d'une taxe sur le carbone dans les domaines qui ne sont pas couverts par le système d'échange de droits d'émission.	Le gouvernement a annoncé son intention de relever les taxes sur les produits issus de combustibles fossiles, dont le pétrole et le charbon, en octobre 2011.
Attribuer les permis par voie d'enchères et coupler le système d'échange de droits d'émission du Japon avec ceux des autres pays.	Aucune mesure prise.
Accroître le nombre de projets et augmenter leur dotation dans le cadre d'un MDP rationalisé et élargi avec un degré élevé d'intégrité environnementale, tout en évitant le détournement des fonds versés pour l'APD.	Le nombre total de projets du MDP approuvés par le gouvernement est passé de 486 à la fin de l'exercice 2008 à 617 à la fin de l'exercice 2009.
Instruments non fondés sur les prix	
Recours à une réglementation basée sur les résultats et, dans les domaines où les instruments fondés sur les prix ne sont pas efficaces, à des normes basées sur la technologie.	Aucune mesure prise.
Améliorer les politiques en matière d'efficacité énergétique, comme le programme <i>Top Runner</i> , à court terme, tout en les éliminant progressivement à mesure que les instruments fondés sur le marché gagnent en efficacité.	Les climatiseurs de refroidissement ont été exclus du programme en 2009.
Promouvoir l'innovation et la diffusion de technologies permettant d'économiser l'énergie et de réduire les émissions en complétant les investissements du secteur privé dans la R-D par des investissements publics destinés aux infrastructures et à la recherche fondamentale et en partageant les risques avec le secteur privé.	Le Centre stratégique pour la science, la technologie et l'innovation a été créé en 2010, dans le but d'améliorer le processus budgétaire pour la R-D, de renforcer la participation entre secteur public et secteur privé et d'accroître les capacités en matière de recherche fondamentale.
Utiliser des instruments transparents et efficaces pour appuyer le développement des énergies renouvelables à court terme, tout en s'appuyant sur la tarification des émissions de GES à long terme.	L'élargissement du système de tarifs de reprise fixes à toute l'électricité provenant de sources d'énergies renouvelables a été annoncé en 2010 et devrait être effectif en 2012.

régime fiscal favorable sera maintenu jusqu'en 2012. En septembre 2010, le gouvernement a prolongé le système des éco-points pour encourager l'achat d'appareils électroménagers et de logements sobres en énergie jusqu'en mars et décembre 2011, respectivement. Grâce à ce système, les personnes qui achètent de tels biens reçoivent des points qu'ils peuvent échanger pour obtenir d'autres biens et services. Ces mesures ont certes été utiles pour stimuler l'économie, mais les aides fiscales accordées pour les activités respectueuses de l'environnement sont généralement un moyen d'action qui est loin d'être aussi efficace que la taxation des activités ayant des externalités négatives. Au vu en particulier de la situation budgétaire délicate du Japon, les politiques devraient être axées davantage sur la taxation des activités préjudiciables que sur le soutien de celles qui sont bénéfiques. L'institution prévue d'une taxe sur le CO₂ imposera un prélèvement supplémentaire sur les combustibles fossiles tels que le charbon, le gaz naturel et le pétrole brut, mais la somme qui sera dégagée – 200 milliards JPY (0.2 % des recettes des administrations publiques) – est

Graphique 3.3. **Produit des taxes liées à l'environnement**
En pourcentage du PIB



1. La moyenne arithmétique est de 2.3 %, mais la moyenne pondérée est de 1.6 %.

Source : Base de données OCDE/Agence européenne pour l'environnement sur les instruments de la politique environnementale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388752>

relativement faible, ce qui laisse à penser que d'autres mesures sont requises. Les taxes sont d'autant plus efficaces qu'elles sont prélevées le plus près possible de la source des activités préjudiciables pour l'environnement et leur taux fixé de manière adéquate. Bien entendu, plus le montant de l'impôt est élevé, plus les incitations à innover sont grandes. Cependant, il convient de noter que la prévisibilité du taux et la crédibilité globale du cadre d'action jouent également un rôle important (OCDE, 2010)⁸.

Développement et déploiement des sources d'énergie renouvelables

Un plus large recours aux sources d'énergie renouvelables est un autre volet de la stratégie qui devrait permettre de créer une nouvelle demande liée à la croissance verte. La part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) au Japon n'était que de 3.2 % en 2009, moins de la moitié de la moyenne de l'OCDE qui est de 7.3 % (OCDE/AIE, 2010), ce qui suggère une marge de progression importante. Une étude de l'AIE a estimé à 244 TWh la contribution potentielle réalisable des énergies renouvelables au Japon en 2020, ce qui équivaut à 24 % de la quantité totale d'électricité produite en 2009, alors que la part de leur contribution effective n'a été que de 10 % (AIE/OCDE, 2008). En particulier, le Japon dispose d'un potentiel relativement important de production d'énergie hydroélectrique (116 TWh), éolienne (35 TWh), issue de la biomasse solide (28 TWh) et solaire photovoltaïque (26 TWh). En outre, le Japon a le plus grand nombre de brevets dans le domaine des énergies renouvelables (OCDE, 2010f).

Dans le but de promouvoir le développement et le déploiement des énergies renouvelables, la stratégie préconise l'introduction de tarifs de reprise fixes, qui obligent

les sociétés de distribution d'électricité à acheter de l'électricité auprès de presque toutes les sources d'énergie renouvelables à un prix imposé⁹. Cette approche a été entérinée par la Commission ministérielle sur le réchauffement climatique, ainsi qu'on l'a noté plus haut. À l'heure actuelle, les services de distribution d'électricité ne rachètent que le surplus d'électricité provenant de la production solaire photovoltaïque. Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) espère que le système de tarifs de reprise fixes accroîtra l'utilisation de sources d'énergie renouvelables de 32 à 35 TWh (plus de 10 % de la capacité totale en 2010) et fera baisser les émissions de CO₂ d'un volume compris entre 24 et 29 millions de tonnes (2 % des émissions totales de CO₂ en 2008) dans les dix ans suivant son introduction.

Une autre approche, celle du « système des certificats d'électricité » est utilisée dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment la Belgique, l'Italie, la Norvège, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède (OCDE, 2011b). En vertu de ce système, les producteurs d'électricité sont tenus d'acheter des certificats représentant une certaine proportion de leurs ventes, ce qui crée une demande de certificats. Les producteurs d'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables reçoivent un certificat d'électricité pour chaque mégawatt-heure d'électricité produite, ce qui crée une offre de certificats. Le prix de ces certificats dépend de l'offre et de la demande et, par conséquent, de la taille du quota obligatoire. Un avantage majeur du système des certificats est qu'il est basé sur le marché, car les producteurs peuvent choisir entre plusieurs options technologiques, ce qui encourage l'innovation dans des technologies auxquelles sont associés les coûts les plus faibles. En revanche, les tarifs de reprise fixes, qui soutiennent les énergies renouvelables via un prix garanti (qui peut varier selon la technologie) n'encouragent pas nécessairement les investissements dans les technologies les moins coûteuses. Une analyse empirique montre que les systèmes de certificats d'électricité ont un impact plus important sur l'innovation dans les énergies renouvelables que les systèmes de tarifs de reprise fixes (Johnstone *et al.*, 2010), de sorte que c'est l'option de choix également pour le Japon.

Les autorités japonaises prévoient que le marché lié aux énergies renouvelables représentera 10 000 milliards JPY (2 % du PIB de 2010) d'ici à 2020. L'objectif des politiques est de porter la part des énergies renouvelables à 10 % des ATEP d'ici à 2020, conformément au plan stratégique concernant l'énergie publié en juin 2010. Indépendamment du système des certificats d'électricité, la réalisation de cet objectif requiert une politique efficace et efficiente basée sur quatre principes (AIE/OCDE, 2008) :

- Supprimer les obstacles qui ne sont pas de nature économique, comme les entraves administratives, les obstacles à l'accès au réseau, la mauvaise organisation du marché de l'électricité, le manque d'information et de formation ainsi que les questions d'adhésion sociale.
- Mettre en place un cadre d'appui transparent et fiable pour attirer les investissements.
- Introduire des mesures de transition qui seront progressivement supprimées pour encourager et suivre l'innovation technologique et faire arriver rapidement à maturité les technologies pour qu'elles soient compétitives sur le marché.
- Prendre en compte l'impact de la pénétration massive des technologies liées aux énergies renouvelables sur le système énergétique en termes de coût-efficacité et de fiabilité du système.

Le gouvernement devrait définir un cadre flexible en faisant intervenir de façon croissante les principes de marché au fur et à mesure des progrès d'une technologie d'exploitation

d'une énergie renouvelable (OCDE, 2010c). Il est risqué de privilégier certaines technologies en les faisant bénéficier d'aides publiques, car cela peut imposer des technologies qui ne seront pas rentables, étant donné que l'évolution des technologies est difficile à prévoir. Pour résumer, assurer une transition en douceur vers un marché de consommation de masse des énergies renouvelables exigera une profonde évolution des marchés afin que les technologies exploitant les énergies renouvelables puissent rivaliser dans des conditions d'égalité avec d'autres technologies énergétiques.

Supprimer les subventions aux combustibles fossiles et les dépenses fiscales

Une autre priorité est de supprimer les subventions et les exemptions fiscales dont bénéficient la consommation et la production d'énergie issue de combustibles fossiles. Une étude de l'OCDE a montré que l'élimination de l'écart entre les prix nationaux et les prix internationaux des combustibles fossiles pourrait réduire les émissions de GES dans les pays qui recourent aux subventions dans une proportion pouvant atteindre 30 % comparativement à un niveau de référence à politiques inchangées d'ici à 2050, et de 10 % à l'échelle mondiale (Burniaux et al., 2009). Au début des années 2000, le Japon a fermé ses dernières mines de charbon, mettant ainsi un terme à plusieurs décennies de production subventionnée. Cependant, il continue à accorder des subventions aux activités en rapport avec les combustibles fossiles, comme l'exploration et le raffinage du gaz naturel et la promotion de son utilisation, dans le but d'assurer la stabilité de ses approvisionnements énergétiques. Ces subventions se sont élevées à 46.2 milliards JPY (0.1 % des recettes fiscales des administrations publiques) pendant l'exercice 2007 (tableau 3.5), montant considérable au vu du fait que le Japon ne produit pas de pétrole. En outre, les combustibles utilisés dans l'agriculture, la sylviculture, la pêche, les industries extractives, la pétrochimie, les industries manufacturières et le chauffage sont bien souvent exonérés de droits d'accise (OCDE, 2010h). L'élimination progressive de ces subventions inefficaces aux combustibles fossiles, conformément à l'initiative du G20, constitue un pas important dans la voie d'une tarification correcte du carbone en vue de promouvoir l'innovation verte.

Tableau 3.5. Subventions à l'énergie au Japon

Dépenses de l'exercice 2007 en millions JPY

Subvention	Objet	Montant budgétaire
Subvention à l'exploration du gaz naturel	Promouvoir l'exploration du gaz naturel par les compagnies minières	907
Subvention aux programmes de technologies de raffinage pétrolier dans les pays producteurs de pétrole	Promouvoir les recherches conjointes avec les pays producteurs sur les technologies de raffinage du pétrole	9 925
Subvention à la prospection pétrolière	Appuyer les études géologiques à l'étranger	1 812
Subvention de rationalisation du raffinage pétrolier	Faciliter le développement de technologies avancées de raffinage pétrolier	12 457
Subvention à l'assurance qualité des produits pétroliers	Appuyer l'analyse de produits pétroliers achetés en vue de tests ainsi que le développement de techniques d'analyse	1 898
Subvention aux mesures de réforme structurelle pour la distribution des produits pétroliers	Faciliter la diversification des activités et d'autres mesures de réformes structurelles par les distributeurs de pétrole	12 442
Subvention pour la prévention des catastrophes pétrolières majeures	Appuyer la construction et l'entretien de barrières contre les fuites de pétrole ainsi que leur transport en cas d'urgence	800
Subvention à la consommation de gaz naturel	Aider les entreprises privées à convertir les installations au charbon en installations au gaz naturel	6 005
Total		46 246

Source : OCDE (2010h), *Examen environnemental du Japon*, OCDE, Paris.

La réforme des soins de santé

La stratégie entend faire de la santé et des soins de longue durée, qui grèvent lourdement les finances publiques, des sources de croissance. L'objectif est de faire du Japon un « champion en matière de santé de manière à ce que la population vive plus longtemps et en meilleure santé et ait plus d'enfants » en encourageant l'entrée dans ce secteur d'entreprises privées, en développant la recherche fondamentale et la R-D clinique en vue d'élaborer de nouveaux médicaments et matériels médicaux et en attirant des patients étrangers pour que le Japon devienne un centre de tourisme médical. Par ailleurs, les retards dans l'introduction de nouveaux médicaments et de nouveaux matériels – le délai s'écoulant entre leur introduction sur les marchés mondiaux et leur entrée au Japon – doivent être comblés, comme il est recommandé dans *l'Étude économique de l'OCDE sur le Japon* de 2009, pour élargir l'éventail des options offertes aux patients (tableau 3.6). Enfin, la stratégie préconise de renforcer l'assurance maladie et la prise en charge de longue durée pour réduire l'anxiété face à l'avenir, de manière ainsi à augmenter les dépenses et à réduire l'épargne.

Il est possible d'améliorer la qualité des soins de santé et d'accroître leur volume, car les dépenses du Japon dans ce domaine sont relativement faibles malgré la moyenne d'âge relativement élevée de sa population. Cependant, la politique de santé devrait faire passer les résultats avant les investissements et veiller à ce que les dépenses supplémentaires soient bien utilisées. Les coûts ont été maîtrisés au moyen des tickets modérateurs relativement élevés qui sont à la charge des patients et en limitant les honoraires médicaux. Toutefois, comme l'État finance 86 % des dépenses de santé, une forte augmentation de celles-ci dans le contexte actuel aurait un impact très négatif sur les finances publiques. Pour éviter d'alourdir la facture budgétaire, il conviendrait donc de susciter un surcroît de demande essentiellement pour les services et les médicaments qui ne sont pas couverts par l'Assurance maladie nationale, dont la seule mission est de fournir les soins jugés « nécessaires et appropriés » à l'ensemble de la population. Pour réaliser l'objectif de la stratégie consistant à générer une nouvelle demande correspondant à 10 % du PIB, une transformation structurelle des cadres du système de santé et de soins de longue durée serait nécessaire. À l'heure actuelle, les possibilités de développement des services qui ne sont pas couverts par l'assurance maladie sont limitées du fait de l'interdiction de la facturation groupée : les patients qui combinent de nouveaux médicaments ou traitements ne figurant pas parmi les traitements agréés par l'assurance maladie pour une affection donnée à des prestations qui y figurent doivent acquitter non seulement le coût des nouveaux traitements, mais aussi celui des prestations normalement couvertes par l'assurance maladie. Développer la facturation groupée, comme il est recommandé dans *l'Étude économique de l'OCDE sur le Japon* de 2009, encouragerait une augmentation des dépenses de santé, tout en permettant d'offrir aux patients des soins de meilleure qualité (tableau 3.6). Cela se ferait néanmoins au détriment de l'égalité, qui est une priorité importante dans le système de soins japonais.

Les autres objectifs de la stratégie – promouvoir l'entrée d'entreprises privées, réduire le retard dans l'introduction des médicaments et des matériels médicaux, développer les soins de longue durée et encourager le tourisme médical – seront difficiles à atteindre dans le cadre actuel. *Premièrement*, les entreprises à but lucratif n'ont pas le droit de créer des hôpitaux ou des centres de soins de longue durée. En pratique, cette règle empêche de recourir au financement sur fonds propres et freine la restructuration par le biais de fusions et acquisitions. Quoi qu'il en soit, la concurrence est limitée par le fait que les prix

Tableau 3.6. **Bilan des réformes structurelles : améliorer les soins de santé pour limiter les dépenses et améliorer la qualité**

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE sur le Japon de 2009	Mesures prises ou proposées par les autorités
Maîtriser la croissance des dépenses de santé et les financer de manière efficiente	
Encourager le transfert progressif des soins de longue durée des hôpitaux vers des structures mieux adaptées en utilisant les barèmes d'honoraires et en instaurant un suivi plus étroit de la classification des patients à l'hôpital.	Le gouvernement s'efforce de créer 160 000 lits supplémentaires dans les centres de long séjour entre 2009 et 2011. Le remboursement des frais médicaux pour les soins dispensés aux patients bénéficiant d'une prise en charge de longue durée en soins aigus est décidé désormais au jour le jour en fonction de leur situation médicale.
Améliorer le système de paiement en réformant la classification des diagnostics et des procédures de manière à appliquer plus largement l'approche de l'éventail des cas pris en charge et modifier le remboursement des traitements ambulatoires de manière à réduire le nombre de consultations.	Aucune mesure prise.
Développer l'utilisation des médicaments génériques, par exemple en faisant progressivement du prix de ces médicaments la base normale de remboursement.	La révision du barème d'honoraires pendant l'exercice 2010 a introduit un système de primes pour les pharmacies où les génériques représentent plus de 25 à 30 % des ventes et les établissements de soins où les génériques sont largement utilisés.
Utiliser des incitations monétaires, notamment la hausse des taxes sur le tabac, pour favoriser un vieillissement en bonne santé.	Le taux de la taxe sur le tabac a été relevé en octobre 2010 de 3.5 JPY par cigarette.
Mettre en place un système de filtrage pour réduire le nombre de consultations inutiles auprès de spécialistes.	Aucune mesure prise.
Introduire la facturation électronique pour réduire les dépenses administratives.	Le taux d'introduction atteignait 82.5 % en juillet 2010.
Regrouper les assureurs santé afin de réduire les dépenses administratives et d'améliorer la qualité, tout en ouvrant à la concurrence les activités de la Caisse de paiement des frais médicaux de l'assurance sociale.	Aucune mesure prise.
Prendre des mesures en vue de recueillir et d'analyser des données sur les performances des hôpitaux.	Durant l'exercice 2010, le gouvernement a lancé un programme d'aide financière en faveur des associations hospitalières qui analysent la qualité des performances de leurs membres et publient ce type d'indicateurs.
Assouplir les règles qui interdisent le financement sur fonds propres en vue de faciliter la restructuration du secteur hospitalier.	Aucune mesure prise.
Engager des réformes pour corriger le morcellement du système d'assurance santé.	La révision de la loi sur l'Assurance maladie nationale en mai 2010 permettra de fixer un taux de cotisation standard dans chaque préfecture.
Puiser dans les recettes fiscales générales pour financer les soins de santé destinés aux personnes âgées afin d'éviter une augmentation excessive des coûts de main-d'œuvre.	Aucune mesure prise.
Améliorer la qualité des soins de santé	
Réduire le retard en matière de médicaments et de matériels médicaux en abaissant le coût des essais cliniques au Japon, en acceptant davantage de résultats cliniques des autres pays et en fixant des taux adéquats de remboursement.	Le retard en matière de médicaments doit être comblé en autorisant les patients à utiliser des médicaments et des matériels médicaux non agréés dans certains établissements de soins, parallèlement au traitement agréé par l'Assurance maladie nationale.
Développer la facturation groupée afin de rendre les traitements qui ne sont pas encore couverts par l'assurance santé publique plus accessibles, tout en corrigeant les écarts entre les cotisations d'assurance afin de promouvoir l'égalité.	Aucune mesure prise.
Corriger les déséquilibres du système de santé	
Fixer le montant des honoraires en se fondant sur des études rigoureuses des coûts et de la productivité.	Aucune mesure prise.
Reconsidérer la pratique largement répandue consistant à décider du lieu d'affectation des médecins en fonction de leur formation médicale universitaire.	Aucune mesure prise.
Corriger les déséquilibres du système de santé	
Améliorer le recouvrement des cotisations.	Aucune mesure prise.
Veiller à ce que les ménages à faible revenu – même ceux qui ne peuvent prétendre à l'assistance publique – bénéficient de prestations d'assurance santé	Aucune mesure prise.
Accroître la participation des travailleurs non réguliers aux systèmes d'assurance sociale financés par les cotisations des salariés.	Aucune mesure prise.

sont fixés par le gouvernement et que les citoyens ne peuvent choisir leur assureur santé. Deuxièmement, pour parvenir à combler le retard dans l'introduction de médicaments et de matériels il faudra adopter une démarche globale, en abaissant le coût des essais cliniques au Japon, en acceptant davantage les résultats cliniques d'autres pays et en fixant des

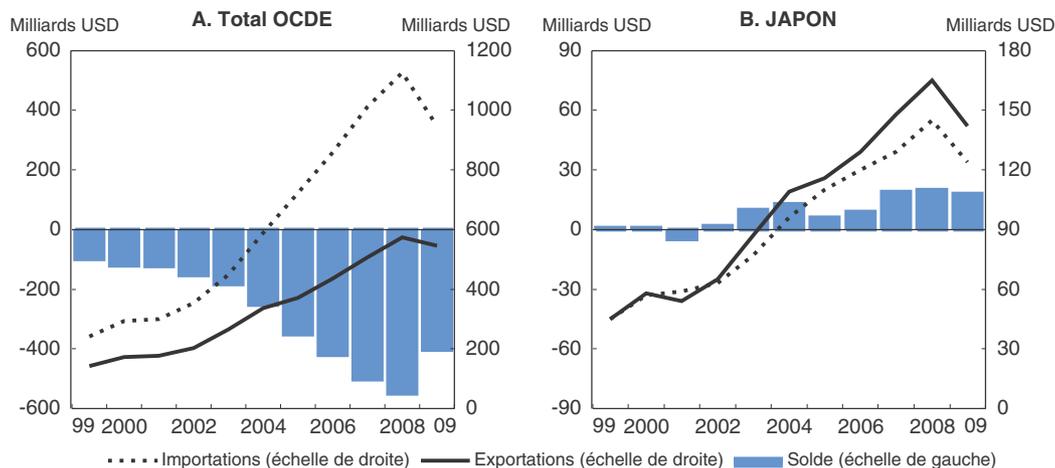
niveaux adéquats de remboursement. Troisièmement, les hôpitaux jouent toujours un rôle prépondérant dans la prise en charge de longue durée, ce qui est rentable pour eux, mais inefficace. Déplacer une partie de la prise en charge de longue durée des hôpitaux vers des établissements mieux adaptés et les soins à domicile suppose de réformer les barèmes d'honoraires et d'instaurer un suivi plus étroit de la classification des patients dans les hôpitaux. Quatrièmement, le marché du tourisme médical international est extrêmement concurrentiel. De plus, le Japon est déjà confronté à une pénurie de médecins, leur nombre étant de 2.2 pour 1 000 habitants, bien en deçà de la moyenne de l'OCDE qui est de 3.2.

Intégration économique en Asie

La stratégie accorde beaucoup d'importance à une intégration économique plus étroite avec les autres pays d'Asie par le biais d'accords de partenariat économique et la création d'une zone de libre-échange de la région Asie-Pacifique d'ici à 2020, idée proposée en 2006 par l'Association de coopération économique Asie-Pacifique. Cet accord s'appuierait sur les partenariats régionaux actuels comme l'ASEAN+3, l'ASEAN+6 et le Partenariat transpacifique, entre autres. La stratégie a aussi pour objectif de doubler d'ici à 2020 les entrées de personnes, de marchandises et de capitaux grâce à une réduction des barrières commerciales, à la levée des restrictions aux investissements étrangers et à la libéralisation de l'entrée des personnes au Japon. D'autres projets stratégiques spécifiques dans le domaine de l'intégration économique en Asie visent notamment à doper les exportations de systèmes d'infrastructure clés en mains, à réduire l'imposition des entreprises afin de renforcer la compétitivité de celles du Japon, à faciliter l'admission des travailleurs étrangers qualifiés et à promouvoir l'adoption de normes japonaises en tant que normes internationales.

Le Japon a été l'un des pays qui ont le plus bénéficié de la croissance rapide de l'Asie, en particulier la Chine. En effet, la part des exportations du Japon vers la Chine – Hong-Kong, Chine compris – a doublé, passant de 12 % pendant l'exercice 2000 à 25 % pendant l'exercice 2009. Le Japon a conservé un excédent commercial bilatéral avec la Chine, à la différence de la zone de l'OCDE qui a un déficit important et croissant vis-à-vis de celle-ci (graphique 3.4). Il semble exister une claire division du travail entre le Japon et la Chine, les

Graphique 3.4. Commerce de marchandises avec la Chine¹



1. Y compris Hong- Kong, Chine.

Source : Base de données des indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388771>

exportations japonaises étant généralement composées de produits à plus forte valeur ajoutée. L'intégration plus étroite du Japon dans l'économie mondiale devrait avoir des retombées économiques considérables, conformément à la théorie économique et à l'évolution passée. Elles devraient être particulièrement favorables pour le Japon étant donné que le degré de pénétration des importations, le stock d'IDE aussi bien que la proportion de travailleurs étrangers sont tous les plus faibles de la zone de l'OCDE. Cependant, la place prépondérante que la stratégie accorde à l'Asie ne se justifie pas dans une économie de plus en plus mondialisée. Il importe de voir au-delà de l'Asie, malgré la vigueur de sa croissance, car en portant un intérêt excessif à une région, le Japon risque de laisser échapper des opportunités dans d'autres régions du monde.

Développer les accords de libre-échange avec les principaux partenaires commerciaux

Accroître l'ouverture du Japon au commerce est une priorité fondamentale pour renforcer la concurrence et promouvoir la diffusion des nouvelles technologies, et améliorer ainsi la productivité et créer de nouveaux produits et une nouvelle demande. Étant donné les délais nécessaires pour conclure des accords commerciaux multilatéraux comme celui visant à mettre en place une zone de libre-échange de la région Asie-Pacifique et le Programme de Doha pour le développement de l'OMC, il importe d'accélérer la conclusion d'accords de partenariat économique. Le Japon a conclu son premier accord de partenariat économique avec Singapour en 2002, après quoi des accords ont été négociés avec neuf autres pays, dont six en Asie, auxquels il convient d'ajouter l'accord conclu avec l'ASEAN (tableau 3.7). En outre, le Japon a conclu un accord de partenariat économique avec le Pérou en 2010 et en a signé un avec l'Inde en février 2011.

Tableau 3.7. **Accords de partenariat économique du Japon**

Statut		Part en % des exportations en 2009		Part en % des importations en 2009	
		Total	Agriculture	Total	Agriculture
Singapour	Entré en vigueur en 2002	3.6	1.4	1.1	0.6
Mexique	Entré en vigueur en 2005	1.2	0.1	0.5	1.2
Malaisie	Entré en vigueur en 2006	2.2	1.3	3.0	0.8
Chili	Entré en vigueur en 2007	0.2	0.1	1.0	5.5
Thaïlande	Entré en vigueur en 2007	3.8	3.7	2.9	4.5
Indonésie	Entré en vigueur en 2008	1.6	1.7	4.0	6.0
Brunei	Entré en vigueur en 2008	0.0	0.0	0.6	0.0
Philippines	Entré en vigueur en 2008	1.4	0.8	1.2	2.1
ASEAN ¹	Entré en vigueur en 2008	13.8	11.1	14.2	15.3
Suisse	Entré en vigueur en 2009	1.1	0.5	1.1	0.6
Viêtnam	Entré en vigueur en 2009	1.1	2.1	1.3	1.2
Sous-total		16.3	11.8	16.8	22.6
Pérou	Négociations conclues en 2010	0.1	0.1	0.3	1.5
Inde	Signé en février 2011	1.1	0.8	0.7	1.4
Australie	Négociations en cours	2.1	0.7	6.3	12.4
Total		19.6	13.4	24.1	37.9

1. Regroupe le Cambodge, le Laos et le Myanmar, outre les autres pays de l'ASEAN présentés individuellement.

Source : Base de données des statistiques de l'OCDE sur le commerce international de marchandises.

Le Japon était au début du XXI^e siècle l'un des rares pays du monde à n'avoir conclu aucun accord commercial bilatéral ou régional. La part du commerce du Japon couverte par les accords de partenariat économique en vigueur représentait 16 % environ en 2009.

Même si les accords avec l'Australie, l'Inde et le Pérou sont mis en œuvre, cette couverture ne passerait qu'à 19.6 % pour les exportations et à 24.1 % pour les importations. À titre de comparaison, les accords de libre-échange conclus par la Corée, notamment ceux récemment signés avec les États-Unis et l'Union européenne, représentent 45 % de ses exportations et 35 % de ses importations. De plus, le taux d'utilisation des accords de partenariat économique au Japon est faible. D'après une enquête menée en 2009 auprès des entreprises japonaises commerçant avec le Chili, le Mexique et la Malaisie, la part couverte par l'accord de partenariat économique allait de 12 % pour la Malaisie à 33 % pour le Mexique¹⁰. Les principaux obstacles freinant l'utilisation des accords de partenariat économique sont notamment le volume limité du commerce avec ces pays, la difficulté d'obtenir le certificat d'origine exigé par ce type d'accord et le faible écart entre le tarif douanier de la nation la plus favorisée et celui garanti par l'accord de partenariat économique. Par conséquent, les entreprises ayant déclaré que l'accord avait entraîné une hausse des coûts (9.1 %) étaient plus nombreuses que celles faisant état de profits plus élevés (7.5 %) (tableau 3.8). Près d'un tiers des entreprises ont indiqué que l'accord de partenariat économique n'avait pas eu d'impact manifeste. Afin que les accords de partenariat économique stimulent de manière plus efficace le commerce, le Japon devrait négocier des accords avec ses principaux partenaires commerciaux et s'efforcer de supprimer toutes les barrières commerciales au lieu de se borner à réduire les tarifs douaniers qui sont déjà faibles en général. En outre, les coûts d'obtention du certificat d'origine devraient être rationalisés.

Tableau 3.8. Effets des accords de partenariat économique conclus par le Japon

Pourcentages des réponses dans une enquête menée auprès d'entreprises japonaises commerçant avec le Mexique, la Malaisie et le Chili

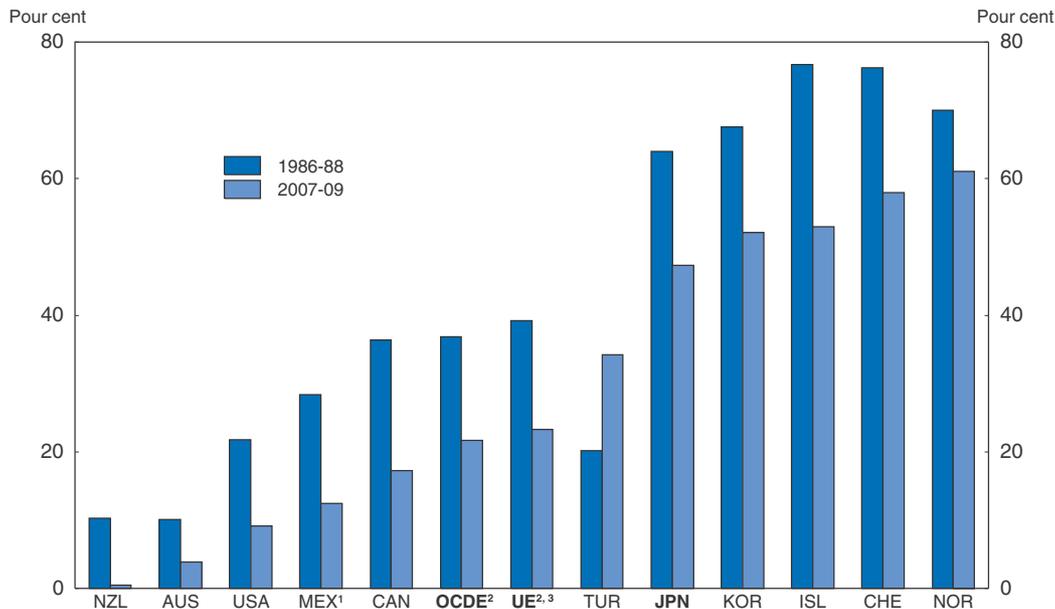
	Mexique	Malaisie	Chili	Moyenne
Augmentation des exportations	12.5	9.9	5.9	8.7
Pas d'évolution des exportations	34.7	20.9	19.6	22.7
Augmentation des profits	4.2	14.4	2.0	7.5
Pas d'évolution des profits	9.7	8.8	3.9	6.9
Augmentation des coûts	12.5	11.0	5.9	9.1
Pas d'évolution des coûts	4.2	6.6	3.9	5.1
Aucune incidence manifeste jusqu'à présent	27.8	24.2	35.3	29.5

Source : Takahashi et Urata (2009).

Le degré élevé de la protection douanière appliquée par le Japon à certains produits agricoles, notamment le riz, est un obstacle majeur à sa participation croissante à des accords commerciaux globaux. Dans les négociations avec le Mexique, par exemple, la viande porcine, la viande bovine, la volaille et les oranges ont été des pierres d'achoppement¹¹. Bien que le niveau du soutien agricole, qui inclut la protection douanière, ait diminué, tombant de 64 % de la valeur de la production agricole au cours de la période 1986-88 à 47 % sur la période 2007-09, tel qu'il est mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), il demeure l'un des plus élevés de la zone OCDE et il représente plus du double de la moyenne de l'OCDE (graphique 3.5). De plus, la part des transferts les plus créateurs de distorsions (transferts au titre de la production et de l'utilisation d'intrants variables) représentait 90 % de l'ESP. La part des formes de soutien les moins créatrices de distorsions (sans obligation de production) est inférieure à 1 %. Du fait des politiques agricoles, les prix perçus par les agriculteurs étaient 1.7 fois supérieurs

Graphique 3.5. Comparaison internationale de l'estimation du soutien aux producteurs pour l'agriculture

En pourcentage des recettes agricoles brutes



1. Pour le Mexique, la période 1986-88 a été remplacée par la période 1991-93.
2. L'Autriche, la Finlande, la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Suède sont incluses dans le total OCDE pour les deux périodes et dans l'UE pour la période 2007-09. Les États membres de l'UE hors zone OCDE ne sont pas compris dans le total OCDE.
3. UE12 pour 1986-88 et UE27 pour 2007-09.

Source : OCDE (2010a), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE 2010 : Panorama*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388790>

à ceux sur les marchés mondiaux pendant la période 2007-09, imposant ainsi des coûts élevés aux consommateurs (OCDE, 2010a). L'adoption par le Japon d'une politique agricole davantage tournée vers le marché est une condition nécessaire pour négocier des accords commerciaux complets et améliorer la productivité dans l'agriculture. Outre le fait que le niveau du soutien devrait être réduit, il conviendrait de modifier sa composition en délaissant les paiements au titre de la production au profit de formes de soutien direct aux agriculteurs. L'introduction d'une politique agricole davantage tournée vers le marché et l'extension des accords de partenariat économique bilatéraux sont essentiels pour préparer la mise en place de la zone de libre-échange de la région Asie-Pacifique.

La politique de base en matière de partenariats économiques globaux, annoncée en novembre 2010, a reconnu que le Japon se laisse distancer par les autres pays en ce qui concerne la conclusion d'accords de partenariat économique de haut niveau. Le Japon intensifiera donc ses efforts pour conclure les négociations en cours avec l'Australie concernant un accord de ce genre, reprendre les négociations actuellement suspendues en vue d'un accord Japon/Corée et promouvoir les partenariats économiques régionaux tels que l'accord de libre-échange Chine/Japon/Corée et le Partenariat économique global en Asie de l'Est (CEPEA). En outre, le Japon doit engager des consultations au sujet du Partenariat transpacifique avec les pays membres, d'après la politique de base. Celle-ci a reconnu que l'agriculture est le secteur qui risque le plus de pâtir des accords commerciaux et elle a promis de le réformer en priorité. Au demeurant, il a été estimé dans une étude

récente que la baisse de la production des industries primaires au Japon, agriculture comprise, résultant de la zone de libre-échange de la région Asie-Pacifique serait la plus importante enregistrée par les pays de la région Asie-Pacifique (Kawasaki, 2010)¹².

Le centre récemment créé pour promouvoir la réforme de l'agriculture annoncera de nouvelles orientations en juin 2011, celles-ci étant suivies par l'adoption d'un plan d'action à moyen et long terme fin 2011. Il s'agira de faire peser la charge du maintien de la production intérieure, actuellement supportée par les consommateurs, sur les contribuables en adoptant des mesures budgétaires transparentes. Les efforts déployés pour améliorer la productivité de l'agriculture auront un impact limité tant que le secteur sera protégé de la concurrence. Des réformes qui obligeront les agriculteurs à exercer leur activité dans un environnement plus ouvert et concurrentiel permettront de tirer avantage des atouts du Japon, comme sa main-d'œuvre instruite et sa capacité technologique (OCDE 2009a). Une ferme volonté politique qui rende possible un consensus social à l'échelle du pays est la clé du succès de la réforme (encadré 3.2). Cependant, le but poursuivi par le nouveau centre, ainsi que par la stratégie, ne consiste pas uniquement à promouvoir des accords de partenariat économique de haut niveau, mais aussi à accroître le taux d'autosuffisance alimentaire du Japon. Ce taux pourrait baisser sous l'effet de l'intégration régionale qui accroît l'ouverture du Japon aux importations de produits agricoles bon marché.

Encadré 3.2. **Gérer le processus de réforme : leçons à tirer de l'Étude de l'OCDE sur le thème Réussir la réforme**

La Nouvelle stratégie de croissance impute l'incapacité du Japon à mener avec succès les réformes dans le passé à un manque de volonté politique. L'Étude de l'OCDE sur le thème *Réussir la réforme* (OCDE, 2010e) est parvenue au constat que le manque de volonté politique est un problème crucial qui empêche de réussir les réformes dans un certain nombre de pays, parallèlement à divers autres facteurs :

- Avoir un *mandat électoral* est le facteur le plus important pour conduire une réforme. Disposer d'un mandat pour réformer l'agriculture est difficile au Japon en raison de la surreprésentation des régions rurales au sein de la Diète. D'ailleurs, le nombre d'électeurs dans certains districts urbains est près de cinq fois plus important que dans certains districts ruraux.
- Une *bonne communication* est nécessaire pour obtenir un mandat clair. Les réformes réussies se sont généralement accompagnées d'actions cohérentes et coordonnées visant à convaincre les électeurs et les parties prenantes de leur nécessité et, en particulier, à les sensibiliser aux coûts qu'impliquerait l'absence de réforme.
- Il existe une forte corrélation entre des *finances publiques saines* et le progrès de la réforme.
- Les réformes des politiques doivent s'appuyer sur des *recherches et analyses robustes*. L'étude de l'OCDE suggère qu'une défense des réformes fondée sur des données concrètes et des analyses fiables contribue à améliorer la qualité des politiques publiques et renforce leurs chances d'être adoptées.
- Des *institutions appropriées* sont nécessaires pour passer du stade de la décision à celui de la mise en œuvre.

Encadré 3.2. **Gérer le processus de réforme : leçons à tirer de l'Étude de l'OCDE sur le thème *Réussir la réforme* (suite)**

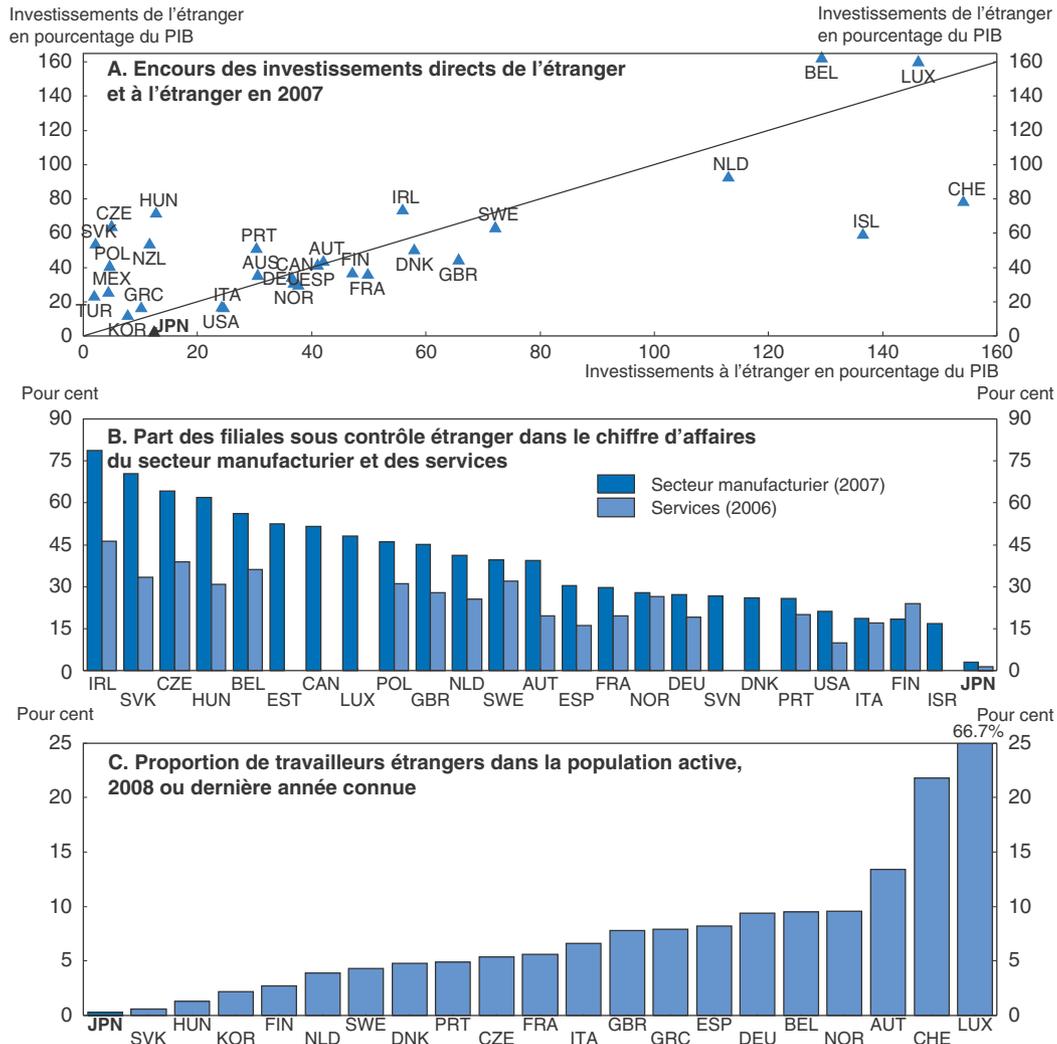
- Une *direction homogène* est capitale. L'Étude de l'OCDE souligne l'importance de la cohésion du gouvernement pour appuyer la réforme. En revanche, un gouvernement qui ne soutient pas de façon univoque une proposition de réforme transmettra des messages contradictoires, permettant ainsi à ses adversaires d'exploiter ses divisions.
- Les réformes structurelles réussies requièrent souvent du *temps et plusieurs tentatives*. La préparation et l'adoption des plus grandes réussites analysées dans l'Étude de l'OCDE se sont généralement étendues sur plusieurs années et leur mise en œuvre a souvent pris beaucoup plus de temps encore. En revanche, nombre de tentatives de réforme moins réussies ont été entreprises à la hâte.
- Il est préférable d'*impliquer les adversaires de la réforme*. La consultation ne prévient pas toujours les conflits, mais elle semble fructueuse à terme, notamment parce qu'elle permet d'établir un meilleur climat de confiance entre les parties intéressées.
- L'*octroi de concessions aux perdants potentiels* ne compromet pas les fonctions essentielles de la réforme. Il est souvent possible d'aider certains groupes qui seront affectés par une réforme sans pour autant remettre en question les objectifs fondamentaux de celle-ci. La question de savoir si, quand et comment il y a lieu de dédommager les groupes défavorisés par une réforme doit être soigneusement examinée.

L'Étude de l'OCDE suggère que les études internationales et le dialogue entre les pays au sujet des politiques peuvent accélérer le processus d'apprentissage par l'action, en permettant aux gouvernements de tirer parti de leur expérience mutuelle et d'éviter ainsi de répéter les erreurs des autres. Dans le cas de l'agriculture japonaise, l'absence de mandat électoral, les divergences de vues entre certains ministères d'État et la situation budgétaire délicate sont des obstacles importants à une réforme réussie.

Améliorer l'environnement pour attirer les investissements directs étrangers au Japon

L'IDE est devenu un moteur de plus en plus important de l'intégration économique dans le cadre des stratégies mondiales des entreprises multinationales. Les flux d'IDE à l'échelle mondiale ont augmenté plus vite que la production au cours des deux dernières décennies. Cependant, le stock d'IDE du Japon ne représentait que 3 % de son PIB en 2007, soit la part la plus faible de la zone de l'OCDE (graphique 3.6). En conséquence, la part des filiales étrangères ne représentait que 3.1 % du chiffre d'affaires dans le secteur manufacturier, et 1.4 % dans celui des services, soit dans les deux cas les parts les plus faibles des pays de l'OCDE (partie B). L'un des objectifs de la stratégie est « d'inviter les entreprises étrangères qui apportent des produits et des services à forte valeur ajoutée au Japon et de doubler le nombre de personnes employées par les entreprises étrangères » en veillant à ce que les entrées de personnes, de marchandises et de capitaux soient fluides. En outre, les préférences fiscales sont destinées à inciter les entreprises à implanter au Japon leur siège et leurs centres de R-D pour l'Asie. En novembre 2010, le gouvernement a annoncé le « Programme de promotion de l'investissement » qui a pour but de stimuler l'IDE ainsi que l'investissement intérieur en mettant en place le « meilleur environnement du monde pour les investissements ». Ce programme prévoit la réduction de la taxe sur les entreprises, des partenariats économiques avec de grands pays, l'assouplissement des procédures pour l'investissement ainsi que des incitations, comme un traitement fiscal préférentiel et des subventions.

Graphique 3.6. Indicateurs de la mondialisation économique



Source : OCDE (2010g), *Economic Globalisation Indicators*.

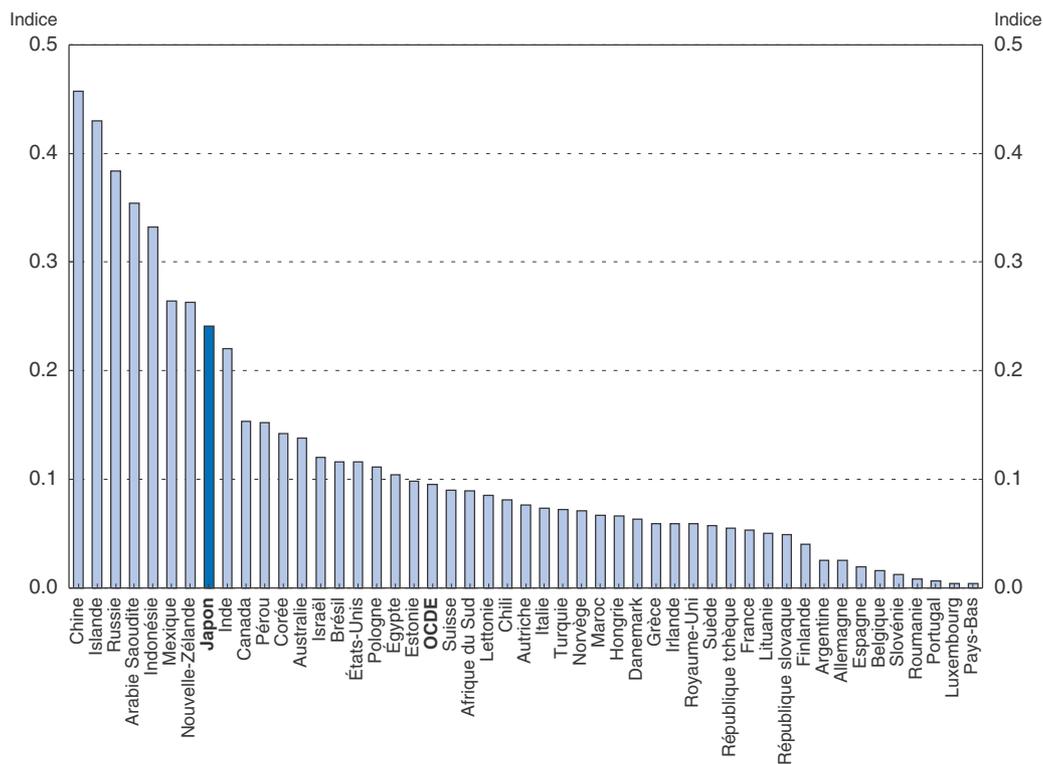
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388809>

Des entrées d'IDE plus importantes seraient bénéfiques, étant donné que la performance globale des filiales étrangères au Japon a dépassé celle des entreprises nationales en termes de productivité totale des facteurs, de rentabilité, d'investissements productifs et de dépenses de R-D (OCDE, 2006a). Une étude de l'OCDE a montré que c'est dans le secteur des services que les retombées de l'IDE, définies comme une amélioration de la productivité des entreprises nationales résultant de la présence d'entreprises étrangères, sont les plus importantes. Étant donné la faible productivité du secteur des services au Japon, les retombées positives de l'IDE seront probablement particulièrement importantes. Il existe une corrélation positive entre l'ouverture au commerce et le stock d'IDE dans les pays de l'OCDE. En outre, la corrélation positive entre l'ouverture d'un pays au commerce et les avantages qu'il retire d'une présence étrangère est très importante, du fait de ces deux facteurs. *En premier lieu*, l'ouverture au commerce attire des entreprises étrangères relativement plus productives, dont l'efficacité incite les entreprises nationales à améliorer leur productivité pour faire face à la concurrence. *En second lieu*, la concurrence plus intense résultant de l'ouverture au commerce entraîne des transferts de connaissance

plus importants des entreprises multinationales vers leurs filiales afin que ces dernières puissent affronter la concurrence (OCDE, 2008). En résumé, la libéralisation des échanges est importante pour encourager les entrées d'IDE au Japon et maximiser les avantages retirés.

Le faible volume de l'IDE au Japon s'explique aussi par les barrières explicites aux entrées d'IDE. Selon l'indice de restrictivité pour l'IDE calculé par l'OCDE, le Japon se classe au quatrième rang des pays les plus restrictifs de la zone de l'OCDE et il impose des barrières plus importantes que l'Inde (graphique 3.7). Cet indice, qui couvre 22 secteurs, mesure : i) les limites à la participation étrangère au capital des entreprises ; ii) la sélection et l'approbation préalable ; iii) les restrictions concernant l'emploi de ressortissants étrangers ; et iv) d'autres restrictions touchant les activités des entités sous contrôle étranger. Dans la zone de l'OCDE, c'est le Japon qui impose les restrictions les plus sévères à la participation étrangère au capital des entreprises, tandis que les autres types de restrictions sont relativement modérés. Par secteur, le Japon est plus restrictif dans les industries primaires (qui sont presque complètement fermées), le secteur manufacturier, les transports et les télécommunications que la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2010i).

Graphique 3.7. L'indice de restrictivité pour l'IDE calculé par l'OCDE



Source : OCDE (2010i), OECD's FDI's Restrictivity Index: 2010 update.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388828>

Il est essentiel d'utiliser tous les moyens possibles pour favoriser des entrées d'IDE plus importantes au Japon, notamment : i) la suppression des restrictions à l'IDE ; ii) l'ouverture complète du marché des fusions et acquisitions aux entreprises étrangères ; iii) l'accélération de la réforme de la réglementation visant les marchés des produits, notamment en supprimant les barrières à l'entrée pour les entreprises étrangères

et nationales, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, des transports, de l'électricité et des services spécialisés ; iv) l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés¹³ ; v) la négociation d'accords globaux de partenariat économique avec les principaux partenaires commerciaux pour renforcer l'ouverture au commerce ; et vi) l'amélioration du climat des affaires en assouplissant le marché du travail et en simplifiant les procédures administratives. Cela aiderait à neutraliser certains des freins inhérents à l'investissement au Japon, qui selon un sondage effectué auprès de cadres supérieurs d'entreprise sont notamment la langue (30 %), la culture (12 %) et la spécificité du marché (10 %) (Ernst & Young, 2008).

Encourager les entrées de travailleurs étrangers au Japon

La stratégie préconise de doubler le nombre de ressortissants étrangers qualifiés employés au Japon d'ici à 2020. En 2008, seuls 212 000 résidents étrangers possédaient un permis de travail pour un emploi qualifié, ce qui ne représentait que 0.3 % de la population active totale, pourcentage le plus faible de la zone de l'OCDE (graphique 3.6, partie C). Ce faible pourcentage s'explique par la restriction de la durée d'emploi des travailleurs étrangers au Japon, qui va de un à trois ans, encore que les permis puissent être renouvelés. Bien que le nombre de travailleurs étrangers ait augmenté de 10 % environ entre 2004 et 2009, les entrées de travailleurs étrangers ont diminué de plus de la moitié par rapport au nombre record atteint en 2004 et la migration nette vers le Japon a été proche de zéro ces dernières années. En revanche, la contribution de l'immigration nette à la croissance démographique a été de 59 % en moyenne dans les pays de l'OCDE entre 2002 et 2006 (OCDE, 2010d). De nombreux pays ont adopté une attitude plus favorable à l'immigration au cours des dernières décennies, en partie parce qu'on attend des migrants qu'ils contribuent à résoudre les problèmes démographiques futurs (OCDE, 2009d) et qu'ils accroissent l'offre de travail, car les immigrants sont particulièrement nombreux dans la tranche d'âge de 15 à 39 ans (OCDE, 2010d).

La libéralisation des entrées de main-d'œuvre étrangère au Japon aurait un certain nombre d'effets positifs. *En premier lieu*, elle faciliterait la participation du Japon à des accords de partenariat économique de haut niveau, étant donné que la mobilité de la main-d'œuvre a été un point clé dans les négociations portant sur ces accords avec certains pays de l'ASEAN (OCDE, 2006a). *En second lieu*, elle favoriserait les entrées d'IDE en accroissant l'offre de main-d'œuvre qualifiée. D'ailleurs, le nombre insuffisant d'experts de niveau international dans certains domaines a été présenté comme un obstacle à l'IDE au Japon (EBCJ, 2004). *En troisième lieu*, des entrées plus importantes de travailleurs étrangers doperaient l'offre de travailleurs hautement qualifiés et la croissance de la productivité. Le Japon fait partie des cinq pays de l'OCDE les plus attractifs pour les migrants à l'avenir, en raison de facteurs économiques et démographiques (OCDE, 2010d). Étant donné que l'on prévoit une diminution de la population d'âge actif au Japon de 17 % d'ici à 2030, des mesures plus énergiques doivent être prises pour réduire les barrières à l'immigration et attirer des travailleurs étrangers qualifiés afin de résoudre les pénuries de main-d'œuvre. En particulier, l'accueil en établissement de soins de longue durée est un domaine où des pénuries sont probables, compte tenu du vieillissement démographique. Un des objectifs de la stratégie étant de faire passer le nombre d'étudiants étrangers de 123 000 à 300 000 d'ici à 2020 (chapitre 4), cela pourrait aider à attirer des travailleurs étrangers hautement qualifiés si des mesures sont prises pour améliorer leur insertion sur le marché du travail une fois qu'ils sont diplômés.

Développement régional

La revitalisation régionale grâce au tourisme, à l'investissement dans le logement et à l'agriculture est l'un des sept volets de la stratégie, qui doit répondre au problème du dépeuplement et du déclin économique des villes et des zones rurales au niveau régional. Le Japon est l'un des pays présentant la plus forte concentration géographique en termes de PIB et de population. Les zones rurales présentent la plus forte concentration de personnes âgées, d'où leur moindre dynamisme économique. Des projets stratégiques sont destinés à revitaliser les régions rurales, entre autres : i) en créant de nouvelles zones spéciales bénéficiant d'un soutien budgétaire ; ii) en faisant passer le nombre annuel de visiteurs étrangers de 7 millions en 2009 à 25 millions au début des années 2020 grâce à un assouplissement des modalités de délivrance des visas, en particulier pour les Chinois, et à la création d'une offre touristique intéressante ; iii) en doublant la taille du marché pour les logements existants et en encourageant l'investissement dans le logement et la rénovation de l'habitat ; et iv) en encourageant les partenariats public-privé pour gérer les infrastructures existantes et fournir de nouveaux équipements.

La stratégie indique que les politiques de développement régional menées dans le passé n'ont pas réussi à « encourager l'individualité et l'autonomie des régions », ce qui a incité le gouvernement à lancer en juin 2010 une « stratégie de promotion de la souveraineté régionale ». Le Japon devrait s'inspirer de la nouvelle orientation des politiques régionales dans les pays de l'OCDE qui privilégie l'efficience plutôt que l'équité, tout en accordant plus d'importance à la compétitivité et à la croissance (OCDE, 2010k). De plus, dans de nombreux pays, les politiques autrefois centralisées, basées sur l'aide, tournées vers l'investissement et ciblées sur des régions précises en difficulté reposent aujourd'hui sur une approche programmatique qui couvre l'ensemble du pays et s'appuie sur la coopération entre les différents échelons d'administration (Yuill *et al.*, 2008).

Améliorer le système des zones spéciales et accroître la décentralisation

Les zones spéciales de réforme structurelle sont des districts géographiques établis à l'initiative des administrations locales ou d'entreprises privées, où des mesures spéciales de réforme de la réglementation peuvent être appliquées. Ces zones permettent d'expérimenter des réformes qui peuvent par la suite être introduites au niveau national, tout en contribuant au développement régional à court terme. Elles ne bénéficient pas d'aides budgétaires, telles que des exemptions fiscales ou des subventions. Fin 2009, 672 des 4 858 propositions de réforme avaient été approuvées (tableau 3.9), soit à l'échelle nationale (451), soit dans une zone spéciale (221), ce qui donne à penser que l'approche suivie a porté ses fruits. Toutefois, les progrès de la réforme à l'échelle nationale ont réduit l'intérêt pour les administrations locales de proposer des zones spéciales, puisque son extension à l'ensemble du pays signifie que les économies locales ne sont plus favorisées. De plus, nombre des idées les plus séduisantes pour ces zones ont déjà été proposées. Le nombre de propositions concernant les zones spéciales a donc diminué ces dernières années. Pour compenser cette diminution, les politiques ont été recentrées sur la revitalisation régionale en autorisant les administrations locales à appliquer plus longtemps les mesures spéciales avant qu'elles soient étendues à tout le pays. Cependant, le fait que la réglementation n'est pas appliquée de la même manière à travers le Japon crée des distorsions dans la répartition des ressources. C'est pourquoi il importe de maintenir l'objectif initial d'une réforme de la réglementation à l'échelle nationale.

Tableau 3.9. **L'initiative relative aux zones spéciales**

	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
2007	606	42	3	39
2008	285	18	1	17
2009	448	31	6	25
Total	4 858	672	221	451

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

Le recours aux zones spéciales de réforme structurelle deviendra encore moins intéressant du fait de l'introduction de nouveaux types de zones pendant l'exercice 2011 :

- Les « zones spéciales stratégiques globales » qui sont destinées à créer dans certaines régions un environnement économique concurrentiel au niveau international.
- Les « zones spéciales de revitalisation locale » pour l'agriculture, le tourisme et la culture, l'environnement et l'entrepreneuriat social en vue de résoudre des problèmes sociaux.

Les unes et les autres bénéficieront d'allègements fiscaux, de subventions et d'un soutien financier spéciaux accordés par le gouvernement, ce qui intéressera probablement les administrations locales. Le gouvernement devrait néanmoins reconnaître qu'il s'agit d'une initiative plus couramment adoptée par les pays en développement. Les zones spéciales présentent certes des avantages, dans des pays comme l'Inde par exemple, où elles permettent de surmonter certains obstacles tels que des infrastructures médiocres et une réglementation excessive (OCDE, 2007b), mais elles semblent moins adaptées dans un pays avancé tel que le Japon. L'octroi d'une aide financière publique à une zone risque de pénaliser d'autres régions et limiter l'avantage net pour le pays tout entier. De plus, de telles mesures d'incitation tendent à encourager les comportements de recherche de rente de la part des administrations locales, qui devraient au contraire se focaliser sur les mesures visant à améliorer leur environnement économique et à promouvoir l'innovation.

De nombreux pays de l'OCDE ont eu recours aux pôles d'innovation régionaux – concentrations géographiques d'entreprises, de fournisseurs et d'universités en réseau – pour stimuler la compétitivité régionale (Mura *et al.*, 2010). Les programmes du Japon dans ce domaine ont eu tendance à privilégier les objectifs d'innovation au niveau national et à être plus éloignés des acteurs locaux. Il s'agissait principalement d'initiatives descendantes, les choix étant faits par des agents de l'administration centrale suivant les orientations stratégiques définies par la politique industrielle et scientifique nationale (OCDE, 2007a). En 2010, cependant, le Japon a adopté une nouvelle approche qui vise à promouvoir l'innovation régionale par la création de pôles d'initiative régionaux, à savoir : i) le nouveau pôle pour les projets de nouvelles entreprises, piloté par le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, destiné à soutenir les PME dans certains domaines et ii) le programme de pôles régionaux d'innovation, dirigé par le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie et s'articulant autour de grandes universités pour promouvoir une collaboration plus étroite entre les milieux universitaires et industriels. Compte tenu de l'importance des pôles d'activités pour l'économie d'une région, les programmes demandent une participation plus étroite

des autorités locales, qui sont mieux placées pour acquérir une vision saine et réaliste du sentier de croissance possible grâce à l'innovation.

Plus fondamentalement, il est essentiel d'autoriser les administrations locales à disposer d'une plus grande autonomie. En renforçant le rôle des administrations locales, le gouvernement mettrait davantage en valeur les caractéristiques et les atouts individuels des régions, ce qui permettrait de promouvoir le développement régional par le biais d'une approche plus souple, adaptée et ascendante. Le gouvernement devrait aussi accélérer la mise en œuvre de sa stratégie de promotion de la souveraineté régionale consistant à accorder plus d'autonomie aux administrations locales en augmentant les recettes fiscales locales, en réduisant les subventions affectées et en augmentant les dotations globales, ainsi qu'en fermant les bureaux régionaux de l'administration nationale, conformément aux recommandations de l'*Étude économique du Japon de l'OCDE* de 2005. Toutefois, aucune législation n'a encore été adoptée. L'élargissement des pouvoirs et l'augmentation du budget des administrations locales devraient s'accompagner d'un renforcement de leurs capacités et d'une amélioration de leur qualité.

Réforme du secteur financier

La stratégie prévoit aussi des réformes du secteur financier pour soutenir l'économie réelle et développer ce secteur proprement dit. Pour parvenir à ce dernier objectif, le gouvernement veut faire du secteur financier du Japon un « marché et acteur de premier plan en Asie », en partie en intégrant les places de marché pour les titres, les capitaux et les produits. On a également besoin d'un secteur financier efficient pour réaffecter les ressources en fonction des priorités définies dans la stratégie, comme la croissance verte et la santé. Pour mettre en œuvre la stratégie, le gouvernement « engagera les institutions financières du secteur privé à n'épargner aucun effort pour que les actifs financiers nationaux soient effectivement investis dans les secteurs et régions offrant des perspectives de croissance ». En outre, il encouragera le recours aux institutions financières publiques et au programme budgétaire d'investissement et de prêt (FILP) à cette fin.

Les efforts du gouvernement pour orienter les fonds privés vers certains secteurs risquent de fausser la répartition des capitaux. En outre, le renforcement du rôle des institutions financières publiques et du FILP, que l'on appelle le second budget et qui représente environ un cinquième des dépenses générales des administrations publiques, est problématique. Plutôt que de canaliser les fonds par l'intermédiaire du secteur public, il vaudrait mieux réduire l'importance des prêts du secteur public. Par ailleurs, il est important de poursuivre la privatisation de la Banque postale du Japon, comme il est recommandé dans l'*Étude économique de l'OCDE sur le Japon* de 2009 (tableau 3.10). Cela contribuerait à accroître l'offre de financements pour les investissements à haut risque, ce qui est essentiel pour stimuler la création d'entreprises dans les secteurs naissants, comme celui de la croissance verte. Le faible taux de création d'entreprises au Japon et la taille relativement petite des entreprises semblent résulter des problèmes rencontrés sur le marché du crédit (Mukoyama, 2009). En particulier, le montant des investissements en capital-risque au Japon, source essentielle de financement pour les entreprises innovantes et les entreprises nouvelles à vocation technologique, est, en pourcentage du PIB, le plus faible des pays de la zone de l'OCDE (graphique 3.8). L'adoption de mesures fiscales ciblées et une meilleure information des investisseurs potentiels par le biais d'une base de données rassemblant les bilans d'investissement de sociétés de capital-risque

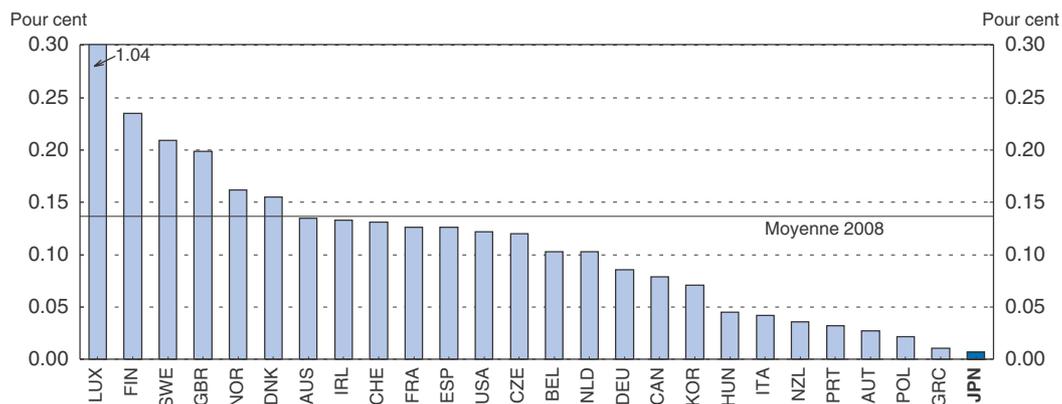
Tableau 3.10. **Bilan des réformes structurelles : améliorer l'efficacité du secteur financier**

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE sur le Japon de 2009	Mesures prises ou proposées par les autorités
Les mesures d'urgence prises face à la crise devraient être levées progressivement au fur et à mesure du rétablissement de l'économie	
Réduire les garanties de crédit sur les prêts aux PME, tout en limitant la couverture et en majorant les primes.	Le système de garantie des crédits pour les PME a encore été élargi par des dispositions législatives temporaires en décembre 2009.
Réduire le volume des prêts des institutions financières publiques.	Le gouvernement a demandé aux institutions financières publiques de revoir les conditions des prêts afin de faciliter le financement des PME. Les mesures budgétaires adoptées en septembre et octobre 2010 ont permis de soutenir les PME par le biais des institutions financières publiques et des garanties de crédit.
Réduire les achats de valeurs mobilières financées sur fonds publics destinés à soutenir le marché boursier.	Les nouveaux achats d'actions de la Société pour le rachat de participations des banques (<i>Banks' Shareholdings Purchase Corporation</i>) entre mars 2009 et juin 2010 se sont montés à 449 milliards JPY. La Banque du Japon a acheté pour 388 milliards JPY d'actions entre février 2009 et avril 2010, mais elle a cessé ses achats depuis.
Améliorer le cadre réglementaire afin d'accroître la résistance du système bancaire aux chocs	
Doter les institutions financières d'un meilleur gouvernement d'entreprise en améliorant les directives relatives au contrôle.	Les directives relatives au contrôle ont été révisées en mars 2010 pour garantir la cohérence en matière d'indemnisation et de gestion des risques.
Améliorer la transparence des produits titrisés afin de favoriser la stabilité de ces marchés.	Les directives révisées relatives au contrôle garantissent la traçabilité des actifs sous-jacents des produits titrisés.
Améliorer la qualité et l'équité du processus de notation par les agences de notation, en partie par le biais de dispositions qui préviennent les conflits d'intérêt.	La révision de 2009 de la loi sur les instruments et la Bourse a établi des dispositions visant à promouvoir la qualité et l'équité et à prévenir les conflits d'intérêt dans le processus de notation.
Réformer les règles d'adéquation des fonds propres afin d'en réduire la procyclité sans affecter inutilement le potentiel de croissance des banques.	Le Japon participe activement à une initiative internationale pour mettre en œuvre des réformes financières, notamment Bâle III.
Réduire les participations détenues par les banques.	Le volume des participations détenues par les banques locales est tombé de 33 000 milliards JPY en mars 2006 à 21 000 milliards en mars 2010.
Améliorer l'efficacité du secteur financier	
Améliorer le système d'imposition des revenus financiers afin de le rendre équitable et neutre et dispenser une meilleure éducation financière afin de promouvoir le développement de marché des capitaux.	Durant l'exercice 2011, le taux d'imposition de 10 % sur le revenu des dividendes a été prorogé de deux ans. Les comptes d'épargne individuels (bénéficiant d'un régime d'exonération fiscale pour les investissements de faible montant) seront introduits au Japon en 2014.
Accélérer la privatisation des institutions financières publiques pour limiter les distorsions et réduire le nombre excessif de banques.	Aucune mesure prise.
Encourager les économies d'échelle dans les institutions financières régionales, afin de réduire les coûts et d'améliorer la rentabilité.	Six regroupements entre banques régionales ont été réalisés entre juillet 2009 et mai 2010.
Supprimer les obstacles au crédit bancaire privé au secteur agricole afin de relever l'efficacité dans le secteur financier et dans le secteur agricole.	Aucune mesure prise.
Veiller à ce que le traitement préférentiel dont bénéficient du point de vue réglementaire les institutions financières régionales n'entraîne pas un aléa moral.	Aucune mesure prise.
Lever les obstacles à l'utilisation de prêts viagers hypothécaires afin d'atténuer les contraintes de liquidités auxquelles sont confrontées les personnes âgées.	Aucune mesure prise.
Promouvoir les régimes de pensions à cotisations définies afin d'éliminer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et de renforcer l'autonomie financière.	Aucune mesure prise.

contribueraient au développement de ce marché. En outre, il importe d'élargir les garanties admissibles pour la titrisation de manière à y inclure la propriété intellectuelle (FMI, 2010).

Grâce aux mesures prises sans retard pour faire face à la crise et au redressement de l'activité économique, la rentabilité des institutions financières s'est améliorée (chapitre 1). Indépendamment des mesures prises en réponse à la crise, l'amélioration de l'architecture réglementaire dans le secteur financier est essentielle pour limiter sa vulnérabilité face aux crises, ainsi que pour réaliser l'objectif de la stratégie de soutenir la croissance et de faire du secteur financier un secteur de croissance. Les discussions internationales auxquelles participe le Japon dans le cadre de la BRI, du G20 et du Conseil

Graphique 3.8. Investissement en capital-risque en 2008
En pourcentage du PIB¹



1. 2006 pour le Japon.

Source : OCDE (2010j), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388847>

de stabilité financière ont abouti à un accord sur les éléments fondamentaux d'une réforme globale qui porte sur la définition du capital des banques et la détermination du montant minimum des fonds propres requis (BRI, 2010). Au Japon, la loi sur les instruments financiers et la Bourse a été révisée en 2010 afin d'améliorer la stabilité et la transparence du système financier, et donc de protéger les investisseurs. Parallèlement, il importe de s'attaquer aux problèmes non résolus. La rentabilité des banques régionales a été systématiquement faible ces dernières années, ce qui donne à penser qu'elles sont excessivement nombreuses. Le regroupement des banques régionales devrait être accéléré. En outre, avec la reprise de l'activité économique, il importe de réduire l'échelle des garanties pour les prêts aux PME et d'assouplir la politique officielle consistant à inciter les banques à consentir des prêts à ces entreprises, qui engendrent des risques d'aléa moral et peuvent ralentir la restructuration dans ce secteur. Dans le même temps, les réformes visant à promouvoir la création d'entreprises et à accroître le capital-risque faciliteraient le développement d'un secteur des PME plus dynamique.

Conclusion

La Nouvelle stratégie de croissance devrait jouer un rôle positif en encourageant une croissance forte, durable et équilibrée au Japon, ce qui aiderait aussi à résoudre le sérieux problème budgétaire du pays. Toutefois, elle ne répond pas à la nécessité d'encourager l'entrepreneuriat et de promouvoir un environnement propice aux entreprises dans tous les secteurs, et non pas simplement dans les secteurs de croissance qui y sont retenus. Il est primordial de définir des réformes structurelles et réglementaires qui encourageraient les investissements dans l'ensemble de l'économie et la création d'emplois. La mise en place d'un cadre qui stimule l'investissement et l'embauche déterminera si l'objectif de la stratégie de faire passer à 2 % le taux de croissance réelle du Japon peut être atteint. Étant donné la marge très limitée d'accroissement des dépenses publiques, la stratégie devrait mettre l'accent sur la réforme de la réglementation. Toutes les dépenses additionnelles devraient figurer dans un plan budgétaire à moyen terme clair et crédible destiné à garantir la viabilité budgétaire à long terme du Japon. Les recommandations précises pour améliorer la stratégie sont récapitulées dans l'encadré 3.3.

Encadré 3.3. **Résumé des recommandations relatives à la Nouvelle stratégie de croissance du Japon**

Améliorer le cadre général de la stratégie

- Surveiller de près les incidences budgétaires de la stratégie afin de garantir sa cohérence et sa compatibilité avec la Stratégie de gestion budgétaire et avec les besoins d'assainissement durable des finances publiques.
- Mettre l'accent sur l'accélération de la réforme de la réglementation, en particulier dans le secteur des services, pour encourager les investissements privés.
- Promouvoir l'entrepreneuriat et un environnement plus propice aux entreprises, en particulier en réduisant la charge administrative supportée par les nouvelles entreprises à vocation technologique.
- Renforcer la politique de concurrence en pénalisant plus lourdement ceux qui violent la loi antimonopoles et limiter les exemptions à cette loi, notamment le traitement spécial dont bénéficient les PME.

Créer une nouvelle demande

Croissance verte

- Instituer une tarification des émissions de carbone en utilisant des instruments de marché, de préférence un système obligatoire et complet de plafonnement et d'échange de droits d'émission, de manière à donner un signal clair par le biais des prix pour encourager les investissements dans la croissance verte.
- Recourir plus largement aux taxes liées à l'environnement, en particulier en introduisant une taxe sur le carbone dans les secteurs non couverts par le système d'échange de droits d'émission, tout en garantissant la prévisibilité et la crédibilité du cadre fiscal.
- Encourager le développement des sources d'énergie renouvelables en supprimant les barrières non économiques et en créant un cadre de soutien prévisible et transparent. La meilleure solution serait de créer un système de certificats d'électricité, s'accompagnant d'incitations qui diminuent avec le temps.
- Éliminer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles conformément à l'initiative du G20 afin d'instituer une tarification appropriée du carbone.

Réforme des soins de santé

- Réduire le retard dans l'introduction de nouveaux médicaments et matériels médicaux en réduisant le coût des essais cliniques au Japon, en acceptant davantage de résultats d'autres pays et en veillant à ce que les niveaux de remboursement soient adéquats.
- Développer la facturation groupée afin de rendre plus accessibles les traitements qui ne sont pas encore couverts par l'assurance maladie publique.
- Encourager le transfert progressif des soins de longue durée des hôpitaux vers des établissements mieux adaptés et la prise en charge à domicile en utilisant le barème des honoraires et en procédant à un suivi plus étroit de la classification des patients à l'hôpital.

Intégration économique en Asie

- Accélérer la négociation d'accords de partenariat économique complets avec les principaux partenaires commerciaux et participer au Partenariat transpacifique.

Encadré 3.3. **Résumé des recommandations relatives à la Nouvelle stratégie de croissance du Japon** (suite)

- Réduire le niveau élevé de la protection agricole et changer sa composition en abandonnant le soutien des prix au profit d'un soutien direct aux agriculteurs afin de faciliter l'intégration économique régionale.
- Améliorer le climat d'investissement pour l'IDE en poursuivant la libéralisation du commerce, en réduisant les barrières à l'investissement et à la propriété, en accélérant les réformes des procédures administratives et en assouplissant la réglementation du travail.
- Libéraliser le contrôle de l'immigration afin de permettre à un plus grand nombre d'étudiants et de travailleurs qualifiés étrangers de venir au Japon.

Développement régional

- Encourager l'utilisation des zones spéciales de réforme structurelle, en privilégiant la réforme de la réglementation à l'échelle nationale, et veiller à ce que les nouvelles zones spéciales créées aient des retombées bénéfiques nettes notables pour l'ensemble du pays.
- Accorder davantage d'autonomie aux administrations locales et leur fournir des ressources financières plus importantes pour promouvoir le développement régional, notamment en créant des pôles d'innovation.

Réforme du secteur financier

- Encourager l'accroissement de l'offre de financements des investissements à risque, comme le capital-risque, pour la R-D et les nouvelles entreprises à vocation technologique innovantes par le biais de mesures destinées à stimuler ce marché, qui est relativement peu actif au Japon.
- Réduire la taille des institutions financières publiques, en réduisant ainsi le volume de l'épargne captée par le secteur public et en augmentant le volume des fonds disponibles pour les sociétés de capital-risque et les nouvelles entreprises à vocation technologique.
- Poursuivre la privatisation de la Banque postale du Japon
- Réduire les garanties de crédit et les pressions exercées par le gouvernement sur les institutions financières pour qu'elles prêtent davantage aux PME, à la faveur de la reprise économique.

Notes

1. En 2009, la productivité du travail par heure de travail au Japon était de 27 % inférieure à la moyenne de la moitié des pays de l'OCDE ayant les meilleurs résultats (chapitre 1), ce qui donne à penser qu'elle peut être largement améliorée (OCDE, 2011a).
2. Selon la mesure utilisée par l'OCDE, le Japon se classe au quatrième rang des pays consacrant des sommes élevées à la R-D, avec une part de 3.4 % de son PIB.
3. Le Secrétariat de l'OCDE estime cet écart à 2.2 % pour 2010, la marge étant moindre pour améliorer le taux de croissance.
4. Les gains les plus importants ont été obtenus dans des industries de services qui ont été largement déréglementées, notamment ceux de l'électricité, des transports routiers de marchandises et des télécommunications (Bureau du Cabinet, 2006).
5. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

6. Le taux de croissance annuelle de la productivité du travail dans le secteur des services a été de 0.7 % au cours de la période allant de 2000 à 2006, tandis que dans le secteur manufacturier il s'établissait à 4.1 %. Pour un examen des politiques visant à doper la productivité du travail dans le secteur des services japonais, voir l'*Étude économique de l'OCDE sur le Japon* de 2008.
7. La loi fondamentale sur les mesures de lutte contre le réchauffement mondial, soumise à la Diète en octobre 2010, fixe également un objectif à long terme de réduction des émissions du Japon de 80 % par rapport au niveau de 1990 à l'horizon 2050.
8. L'expérience du Japon s'agissant des taxes imposées sur les émissions d'oxyde de soufre en 1974 illustre ce point (voir OCDE, 2010).
9. D'après le projet du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, les prix d'achat doivent être progressivement ramenés de 48 JPY le kWh pour l'énergie solaire et de 15 à 20 JPY le kWh pour les autres types d'électricité provenant de sources renouvelables. La durée des contrats doit être fixée à dix ans pour l'énergie solaire et entre 15 et 20 ans pour les autres types d'énergie. La charge mensuelle maximum pour les ménages dix ans après l'introduction est estimée à un montant compris entre 150 et 200 JPY (1.84 et 2.46 USD) par mois.
10. Cette enquête, réalisée par l'Institut de recherche sur l'économie, le commerce et l'industrie (RIETI) et la Chambre de commerce et d'industrie du Japon, portait sur 1 688 entreprises à Osaka, Kyoto, Kobe, Tokyo et Nagoya.
11. Finalement, le Japon a relevé ses quotas d'importation pour ces produits au lieu de supprimer ses tarifs douaniers, comme l'exigent les accords de libre-échange conformes aux règles de l'OMC. Bien que le Mexique ait ouvert son marché à toutes les importations provenant du Japon, le Japon n'a ouvert son marché qu'à 84 % des importations en provenance du Mexique (Kawai et Urata, 2010).
12. Selon cette étude, la zone de libre-échange de la région Asie-Pacifique dopera le PIB réel des économies membres de l'APEC de 1.9 % en moyenne du fait des mesures de libéralisation du commerce et de 0.4 % du fait des mesures de facilitation du commerce, respectivement. La progression réelle du PIB au Japon sera de 1.1 % au total, ces deux facteurs contribuant pour 0.9 % et 0.2 %, respectivement.
13. Ce taux a été abaissé de 5 points de pourcentage pendant l'exercice 2011, tombant à 35 %. Il reste élevé toutefois comparé à celui d'autres économies d'Asie, telles que la Corée (24 %), la Chine (25 %), le Taipei chinois (19 %) et Hong-Kong, Chine (16 %).

Bibliographie

- AIE/OCDE (2008), *Deploying Renewables: Principles for Effective Policies*, AIE/OCDE, Paris.
- AIE/OCDE (2010), *Bilans énergétiques des pays non membres de l'OCDE*, AIE/OCDE, Paris.
- Banque des règlements internationaux (BRI) (2010), Le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire relève les exigences internationales de fonds propres, 10 septembre 2010, Bâle (Suisse), www.bis.org/press/p100912.pdf.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011*, Washington, DC.
- Bureau du Cabinet (2006), « On the Relationship of Recent Progress in Regulatory Reform to Productivity », *The Evaluation Report of Structural Reform*, n° 6, Tokyo (en japonais).
- Burniaux, J., J. Chateau, R. Dellink, R. Duval et S. Jamet (2009), « L'économie de l'atténuation du changement climatique : comment élaborer l'action nécessaire au niveau mondial avec un rapport coût-efficacité optimal ? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 701, OCDE, Paris.
- De Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for the Green Growth Strategy », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, OCDE, Paris.
- Ernst & Young (2008), *Japan Attractiveness Survey 2008*, Tokyo.
- European Business Council in Japan (EBCJ) (2004), *Trade, Investment and the Reform Nexus*, Tokyo.
- FMI (2010), *Japan: 2010 Article IV Consultation – Staff Report*, IMF Country Report n° 10/211, FMI, Washington, DC.
- Gouvernement du Japon (2010a), *On the New Growth Strategy*, Tokyo.
- Gouvernement du Japon (2010b), *The Basic Policy on Comprehensive Economic Partnerships*, Tokyo.

- Gouvernement du Japon (2010c), *The New Growth Strategy: Blueprint for Revitalising Japan*, Tokyo.
- Gouvernement du Japon (2011), *On « Realizing the New Growth Strategy 2011 »*, Tokyo.
- Johnstone, N., I. Hascic et D. Popp (2010), « Renewable Energy Policy and Technological Innovation: Evidence Based on Patent Counts », *Environmental and Resource Economics*, Vol. 45.
- Kawai, M. et S. Urata (2010), « Changing Commercial Policy in Japan During 1985-2010 », *ADB Working Papers*, n° 253, Asian Development Bank Institute, Tokyo.
- Kawasaki, K (2010), « The Macro and Sectoral Significance of an FTAAP », *Economic and Social Research Institute*, Tokyo.
- Mukoyama, T. (2009), « On Establishment Dynamics in the United States and Japan », *Monetary and Economic Studies*, novembre, Banque du Japon, Tokyo.
- Mura, M. et B. Katz (2010), « *The New Cluster Moment* »: How Regional Innovation Clusters Can Foster The Next Economy, Brookings Institution, Washington, DC.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, OCDE, Paris
- OCDE (2007a), *Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale, Vers des pôles d'activités dynamiques : Politiques nationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Inde 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *OECD Investment Policy Perspectives, 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *L'avenir des migrations internationales vers les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE 2010 : Panorama*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Rapport intérimaire de la stratégie pour une croissance verte : concrétiser notre engagement en faveur d'un avenir durable*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Perspectives des migrations internationales 2010*, SOPEMI, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Making Reform Happen: Lessons From OECD Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010g), *OECD Economic Globalisation Indicators*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010h), *Examens environnementaux de l'OCDE : Japon 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010i), *OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010j), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010k), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010l), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE, Suède 2011*, OCDE, Paris.
- Takahashi, K. et S. Urata (2009), « On the Use of FTAs by Japanese Firms: Further Evidence », Discussion Paper 09-E-028, The Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), Tokyo.
- Yuill, D., M. Ferry et H. Vironen (2008), « New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway », EoPRA Paper 08/1, University of Strathclyde, Glasgow.

Chapitre 4

La réforme de l'enseignement au Japon

Le Japon obtient d'excellents résultats aux tests du PISA, mais il est néanmoins important d'améliorer encore les performances de l'enseignement afin de soutenir la croissance face au vieillissement rapide de la population. Les pouvoirs publics devraient accroître les investissements dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, et regrouper les centres d'accueil et les maternelles pour en améliorer la qualité, tout en préservant une certaine diversité entre les types d'établissements. Il importe également de rendre l'enseignement supérieur plus efficace, notamment en renforçant la concurrence et l'internationalisation, afin de développer le capital humain et d'augmenter la contribution des universités à l'innovation. Compte tenu des graves difficultés budgétaires du pays, il est nécessaire de lancer des réformes visant à améliorer l'efficacité des dépenses unitaires d'éducation, lesquelles dépassent (dépenses privées et publiques confondues) la moyenne de l'OCDE. Le niveau élevé des dépenses privées d'éducation, qui représentent un tiers de l'ensemble, fait peser une lourde charge sur les familles – ce qui freine la natalité – et crée des inégalités en termes de perspectives et de retombées de l'enseignement. Réduire le recours aux instituts privés de soutien scolaire après la classe, appelés juku, contribuerait à diminuer les coûts pour les ménages et à renforcer l'égalité des chances.

Le système éducatif a joué un rôle central dans le décollage de l'économie japonaise après la Seconde Guerre mondiale. Avec 43 % de la population adulte diplômée du supérieur en 2008, le Japon se place au deuxième rang des pays de l'OCDE. Le niveau d'instruction élevé des Japonais, qui transparaît dans des études internationales remontant jusqu'aux années 60, se traduit encore aujourd'hui par la très bonne place que les élèves japonais occupent dans le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA). La priorité devrait être d'améliorer encore les résultats scolaires, étant donné l'importance que cela joue sur la croissance économique (OCDE, 2010f). Les pays qui ont plus de capital humain innovent plus vite, et gagnent donc plus en productivité. Des améliorations relativement modestes en termes de capital humain peuvent avoir une incidence considérable sur la prospérité future, d'où l'importance d'investir judicieusement dans l'enseignement. La priorité accordée à l'instruction correspond bien à l'objectif des pouvoirs publics, qui souhaitent que les investissements bénéficient en premier lieu aux citoyens.

La Nouvelle stratégie de croissance (chapitre 3), annoncée en juin 2010, comporte un volet sur l'enseignement. Elle vise notamment à regrouper les centres d'accueil des jeunes enfants et les maternelles afin d'améliorer la qualité des services, et à créer des universités « de pointe » en vue de stimuler l'innovation et les ressources humaines. Ces mesures, et d'autres qui sont étudiées dans le présent chapitre, sont nécessaires pour aider le Japon à relever un certain nombre de défis :

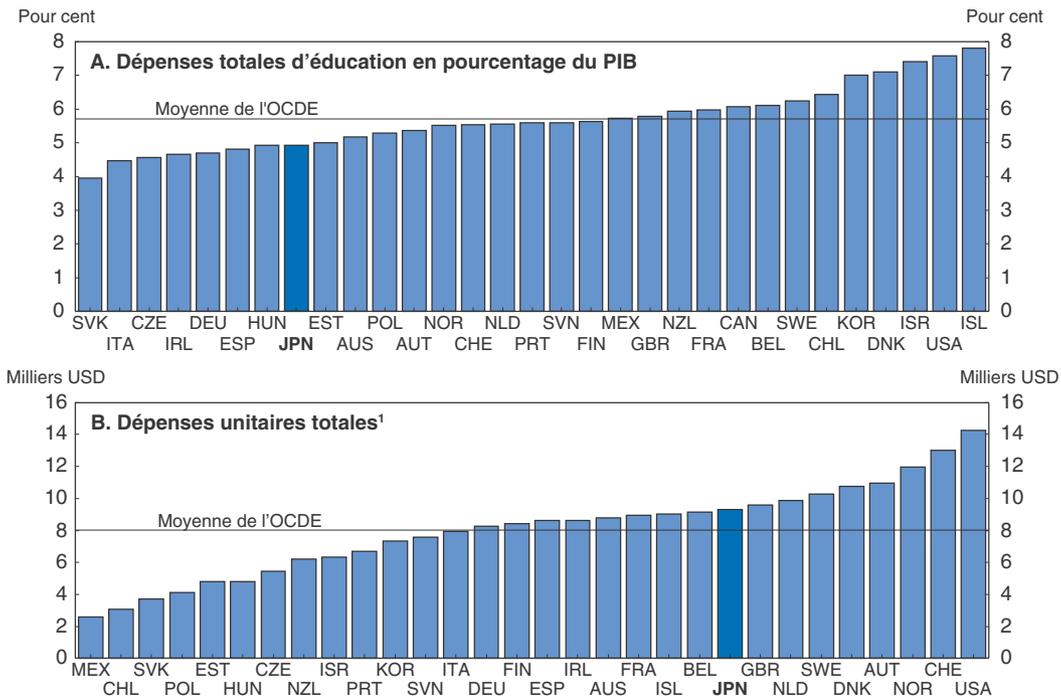
- Améliorer la qualité de l'enseignement afin de soutenir la croissance, face au vieillissement rapide de la population et à une situation budgétaire difficile.
- Utiliser à meilleur escient les fonds consacrés à l'enseignement afin de contribuer à réduire les pressions sur les dépenses publiques.
- Réduire le poids financier des études pour les familles, qui en prennent en charge une grande partie.
- Renforcer l'égalité d'accès et de résultats à l'école.
- Renforcer les liens entre le système éducatif et le marché du travail, afin de réduire le taux de chômage élevé des jeunes (chapitre 5).
- Accroître la contribution de l'enseignement supérieur à l'innovation afin de développer le potentiel de croissance du pays.

Le présent chapitre débute par une vue d'ensemble du secteur éducatif, avant d'aborder les mesures destinées à relever les défis qui se posent, et se conclut par un résumé des recommandations présenté dans le tableau 4.12.

Vue d'ensemble du système éducatif japonais

Les dépenses d'éducation

Le système éducatif japonais produit d'excellents résultats, avec des dépenses totales d'éducation (publiques et privées, exception faite des fonds consacrés à l'instruction après

Graphique 4.1. **Comparaison des dépenses totales d'éducation par pays, 2007**

1. Pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, base : élèves équivalents temps plein, en USD convertis sur la base des PPA. Les chiffres pour le Japon ne comprennent pas les dépenses consacrées aux instituts privés, appelés *juku*, qui sont étudiés plus loin.

Source : OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation*, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388866>

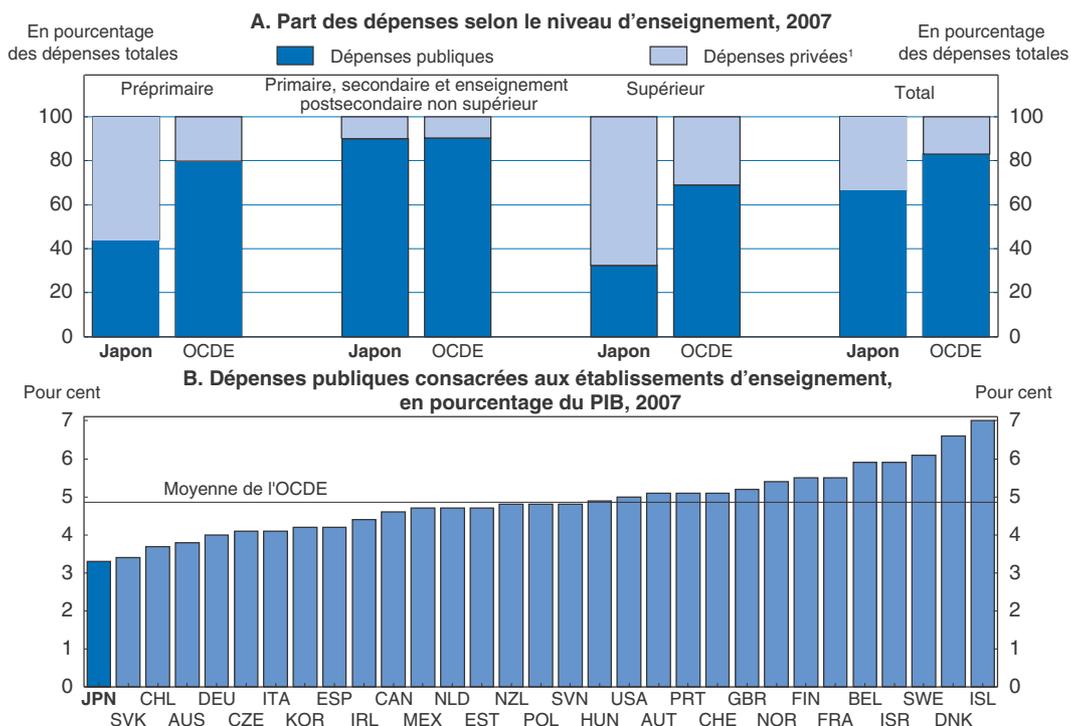
la classe) inférieures à la moyenne de l'OCDE en pourcentage du PIB (graphique 4.1)¹. Dans la mesure où le pays compte relativement peu d'enfants d'âge scolaire, les dépenses par élève (en USD) étaient supérieures de 13 % à la moyenne de l'OCDE en 2007 (partie B). Les dépenses privées sont relativement élevées, puisqu'elles représentaient un tiers de l'ensemble en 2007, en raison de leur niveau élevé aux niveaux préprimaire et supérieur (graphique 4.2). De fait, le secteur privé compte pour les deux tiers des dépenses dans l'enseignement supérieur, au premier rang de la zone OCDE avec les États-Unis. Si les dépenses publiques d'éducation étaient les plus faibles (en pourcentage du PIB) parmi 28 pays de l'OCDE en 2007 (partie B), elles n'étaient, sur une base unitaire, inférieures que de 3 % à la moyenne de l'OCDE.

Les dépenses totales d'éducation au Japon ont augmenté de 7 % (corrigées de l'inflation) entre 1995 et 2007, contre 31 % en moyenne dans l'OCDE (graphique 4.3). Toutefois, ces écarts traduisent très largement l'évolution démographique : le nombre d'élèves japonais a reculé de 17 % au cours de cette même période, alors qu'il a progressé de 6 % en moyenne dans l'OCDE. En conséquence, la hausse des dépenses unitaires totales est en fait proche de celle de l'OCDE, soit 17 % en moyenne (partie B), et cette conclusion vaut également lorsqu'on se limite aux dépenses publiques.

La structure du système éducatif du Japon

Le système éducatif actuel, établi en 1947, comprend neuf ans de scolarité obligatoire financée par l'État (six ans d'école primaire et trois ans d'école secondaire du premier cycle)². Seuls 1 % des élèves de primaire et 7 % des élèves du premier cycle du secondaire

Graphique 4.2. **La part des dépenses publiques d'éducation est faible au Japon**



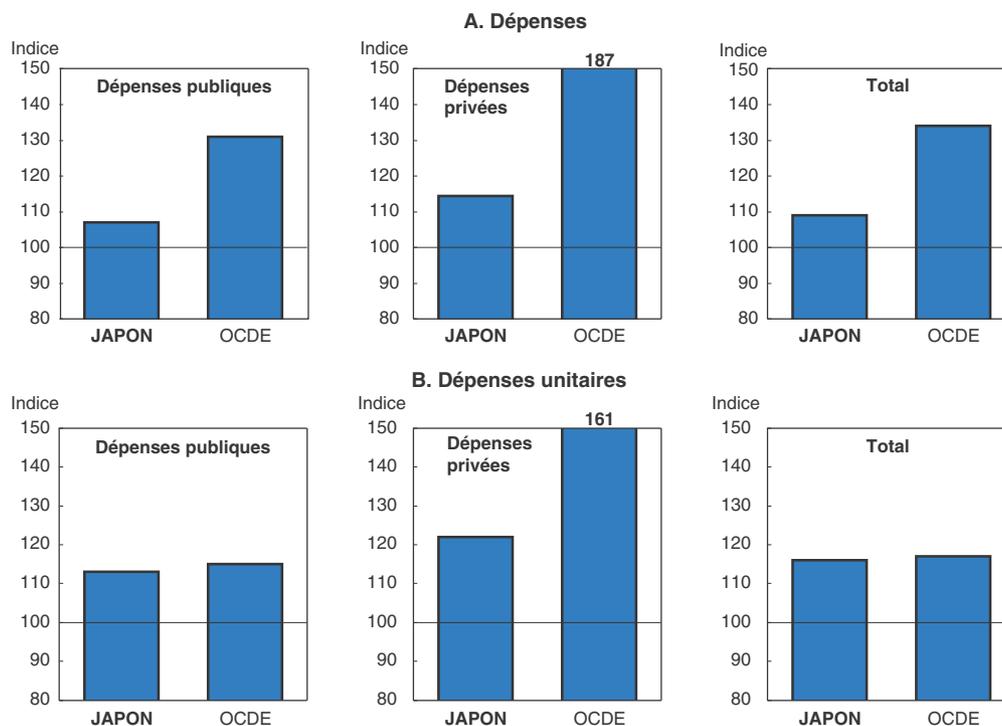
1. Sont exclus des dépenses privées les fonds consacrés à l'instruction après l'école, par exemple les *juku*.

Source : OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation*, 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932388885>

Graphique 4.3. **Évolution des dépenses d'éducation entre 1995 et 2007**

Corrigées de l'inflation au moyen du déflateur du PIB - 1995 = 100



Source : Base de données sur l'éducation et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932388904>

sont inscrits dans des établissements privés. Ils sont ensuite répartis dans les établissements du deuxième cycle du secondaire en fonction de leurs résultats aux examens d'entrée. Le taux d'abandon dans le deuxième cycle du secondaire n'est que de 1.7 %, ce qui fait que 96 % des jeunes Japonais sont diplômés à ce niveau. Près d'un tiers des élèves du deuxième cycle du secondaire sont inscrits dans le privé, bien plus donc qu'en moyenne dans l'OCDE (5.5 % en 2007). En avril 2010, les droits de scolarité versés par les ménages pour les établissements publics ont été supprimés et remplacés par des transferts du pouvoir central aux préfectures. En outre, les pouvoirs publics ont créé un fonds qui servira à verser des subventions aux familles afin de réduire la charge financière que représentent les droits de scolarité dans les établissements privés³. Les trois quarts environ des diplômés du deuxième cycle du secondaire poursuivent des études supérieures.

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Les services d'EAJE comprennent les centres d'accueil des jeunes enfants (*hoikuen*), qui acceptent les enfants de zéro à six ans, et les maternelles (*yochien*), pour les enfants âgés de trois à six ans. Les deux systèmes se sont développés indépendamment l'un de l'autre et restent segmentés, avec des installations séparées et des objectifs différents. Les centres d'accueil ont une vocation sociale, tandis que les maternelles sont plus orientées sur l'éducation. Un tiers des enfants âgés de deux ans étaient inscrits dans des centres d'accueil en 2007 (tableau 4.1). À l'âge de trois ans, 38.8 % étaient inscrits dans une maternelle, et un même pourcentage en centre d'accueil agréé. La proportion d'enfants inscrits en maternelle a augmenté et dépasse désormais la moitié des 4-5 ans. À l'âge de 5 ans, 98 % des enfants sont inscrits en centre d'accueil ou en maternelle.

Tableau 4.1. **Inscriptions dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants**

Pourcentage d'enfants inscrits en 2007, par groupe d'âge

Âge	Maternelle	Centre d'accueil	Autre ¹	Nombre d'enfants ²
0	0.0	14.6	85.6	1 085.5
1	0.0	24.8	75.2	1 064.5
2	0.0	33.0	67.0	1 072.5
3	38.8	38.8	22.3	1 105.5
4	54.1	40.7	5.2	1 134.5
5	57.3	40.3	2.4	1 157.5
Total	25.8	32.2	42.0	6 721.0

1. Y compris les enfants restant dans leur famille ou inscrits dans des centres d'accueil non agréés et des structures d'accueil informelles.

2. En milliers.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2009b), *ECEC System in Japan*.

Le système d'accueil des enfants (encadré 4.1) comprend des centres agréés, répartis à parts quasiment égales entre structures publiques et privées, et des centres non agréés, dont certains sont reconnus par les autorités locales :

- Les centres publics (12 000 au total) ont accueilli 945 000 enfants en 2007 (tableau 4.2).
- Les centres privés agréés (11 000) ont accueilli 1.1 million d'enfants en 2007. Ces centres, qui sont généralement dirigés par des organismes privés de protection sociale, sont soumis à une réglementation qui définit leurs équipements ainsi que le nombre et la

formation des éducateurs afin de garantir leur qualité⁴. De fait, le niveau de qualité des centres privés agréés est plus élevé que celui des centres publics, et ce, pour plusieurs raisons (Noguchi et Shimuzutani, 2003). Tout d'abord, leur personnel est plus qualifié et le taux d'encadrement est plus élevé. Ensuite, ils offrent un meilleur service que les centres publics, en termes d'éducation, de flexibilité des horaires et d'accueil pour les enfants malades, selon des enquêtes menées auprès des parents.

- *Les centres privés non agréés mais « reconnus »* représentent une alternative pour les enfants qui n'ont pas obtenu de place dans un centre agréé. Pour veiller à la qualité, les autorités locales de certaines zones urbaines accordent une certification aux centres d'accueil qui satisfont aux normes publiques locales et versent des subventions si les droits d'inscription ne dépassent pas un certain seuil⁵.
- Autre solution : les *centres privés non agréés*, qui doivent uniquement s'enregistrer et sont soumis à des inspections à vue par la préfecture.

Encadré 4.1. **Éducation et accueil des jeunes enfants au Japon**

Les centres d'accueil, qui sont ouverts huit heures par jour, relèvent du ministère de Santé, du Travail et des Affaires sociales, alors que les maternelles, qui accueillent normalement les enfants quatre heures par jour, relèvent du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie. Les inscriptions en centre d'accueil sont limitées aux enfants dont les parents travaillent (tableau 4.2). Tous les enfants à partir de trois ans peuvent être inscrits en maternelle, qui fait partie du système éducatif, bien qu'elle ne soit pas obligatoire et que des droits de scolarité soient exigés. Les dépenses publiques consacrées aux centres d'accueil et aux maternelles en 2005 représentaient respectivement 0.2 % et 0.1 % du PIB (tableau 4.2). Les dépenses unitaires en centre d'accueil étaient trois fois plus élevées qu'en maternelle, étant donné que ces centres accueillent de nombreux enfants plus jeunes et ouvrent plus longtemps. Les programmes des centres d'accueil et des maternelles ont été révisés en 2008 et sont devenus plus cohérents. En outre, les trois quarts des personnels sont qualifiés pour enseigner le programme de maternelle et vice versa, ce qui contribue encore un peu plus à gommer la séparation autrefois stricte entre les centres d'accueil et les maternelles. Parmi les éducateurs de garderie ayant obtenu leur diplôme en 2009, 85 % sont qualifiés pour exercer leur métier en maternelle. Le taux d'encadrement est de 1 pour 3 enfants de moins d'un an et de 1 pour 6 enfants de un et deux ans, mais il passe à 1 pour 20 à trois ans, et à 1 pour 30 à quatre ans, lorsque le personnel qui s'occupe des enfants prend le rôle d'éducateur.

Les centres d'accueil

Les services d'accueil des jeunes enfants sont depuis longtemps de la responsabilité première de l'État. Le nombre de centres et d'enfants inscrits a reculé entre 1985 et 1995, puis, au cours des dix années suivantes, le nombre d'enfants inscrits a augmenté d'un quart (JETRO, 2005). L'évolution à la baisse du nombre de centres s'est inversée en 2000,

Encadré 4.1. **Éducation et accueil des jeunes enfants au Japon (suite)**Tableau 4.2. **Comparaison entre les centres d'accueil des jeunes enfants et les maternelles, 2007**

	Centres d'accueil	Maternelles
Âge	0 à 6	3 à 6
Critère d'admission	Enfants dont les parents travaillent ¹	Ouvertes à tous les enfants
Horaire normal	Huit heures	Quatre heures
Ministère de tutelle	Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales	Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie
Nombre de structures ²		
Public	12 000 (52.2 %)	5 500 (39.3 %)
Privé	11 000 (47.8 %)	8 500 (60.7 %)
Nombre d'enfants inscrits ²		
Public	945 000 (46.9 %)	338 000 (19.8 %)
Privé	1 071 000 (53.1 %)	1 368 000 (80.2 %)
Dépenses publiques		
En % du PIB	0.2 %	0.1 %
Unitaires (en milliers JPY)	800.2	258.8

1. Ou les parents ne peuvent pas prendre soin d'eux à cause d'une grossesse, d'une blessure ou de la nécessité de prendre soin d'autres membres de la famille.
2. Uniquement les structures agréées. En outre, on comptait 11 153 structures non agréées accueillant 233 000 enfants en 2009.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2009b), *ECEC System in Japan*.

grâce à des initiatives telles que le Plan Angel (1995-99), le nouveau Plan Angel (2000-2004) et l'objectif « Zéro liste d'attente » (2001). Le nombre de centres privés agréés a notamment augmenté grâce à une plus grande efficacité et à des coûts salariaux moins élevés (OCDE, 2003)*. Les centres publics fonctionnent généralement avec des fonctionnaires travaillant sur une base régulière, tandis que les centres privés comptent davantage d'employés à temps partiel non réguliers. La très grande majorité des centres privés agréés sont gérés par des « organismes de protection sociale ». Les entités à but lucratif, autorisées depuis 2000, ne géraient que 215 centres en 2010, soit moins de 2 % des centres privés agréés.

Les maternelles

Contrairement aux centres d'accueil, le nombre d'enfants inscrits en maternelle a diminué d'environ 70 000 (6 %) entre 1995 et 2005. Dans l'intervalle, une centaine de maternelles ont fermé leurs portes tous les ans (soit une baisse totale de 4 %), notamment des maternelles publiques. Environ 80 % des enfants inscrits en maternelle le sont dans des établissements privés, qui sont en moyenne plus de trois fois plus coûteux pour les parents que les structures publiques (tableau 4.3). De fait, les parents ont versé 250 000 JPY par enfant (3 000 USD environ) en 2009, soit bien plus que les 156 000 JPY par an correspondant à la nouvelle allocation pour enfant à charge. Les subventions publiques versées par les autorités centrales, préfectorales et municipales couvrent 44 % des coûts. S'agissant des maternelles publiques, les communes prennent en charge 81 % des coûts. Le nombre des maternelles a diminué avec celui des enfants d'âge préscolaire, mais aussi face à la concurrence accrue des centres d'accueil. Pourtant, les places en maternelle commencent à manquer dans certaines zones urbaines (Palley et Usui, 2008). En cas de demande excessive, l'admission dans les maternelles publiques moins chères est décidée par loterie ou par d'autres méthodes.

Encadré 4.1. **Éducation et accueil des jeunes enfants au Japon (suite)**Tableau 4.3. **Financement des maternelles en 2009**

	Unité ¹	Maternelles publiques	Maternelles privées	Ratio ²
Nombre d'enfants	Milliers	310	1 320	4.3
Dépenses des parents	Milliards JPY	25	330	13.3
Dépenses par élève	JPY	80 000	250 000	3.1
Dépenses par élève	USD	983	3 072	3.1
Dépenses publiques totales	Milliards JPY	105	260	2.5
Communes	Milliards JPY	105	40 ³	0.4
Préfectures	Milliards JPY	0	170	n.d.
National	Milliards JPY	0	50 ⁴	n.d.
Dépenses publiques totales				
Par élève	JPY	340 000	200 000	0.6
Par élève	USD	4 177	2457	0.6
Dépenses totales	Milliards JPY	130	590	4.5
Dépenses par élève	JPY	420 000	440 000	1.1
Dépenses par élève	USD	5 160	5406	1.1

1. Les valeurs en JPY sont arrondies.
 2. Ratio entre maternelles privées et publiques.
 3. Versements effectués aux maternelles privées pour proposer des droits d'inscription réduits pour les enfants de trois ans.
 4. Y compris une subvention de 30 milliards JPY aux maternelles privées et une somme de 20 milliards JPY versée aux maternelles privées pour proposer des droits d'inscription réduits pour les enfants âgés de 3 à 4 ans.
- Source : Ministère de l'Éducation, de la Science, de la Technologie, de la Culture et des Sports (2009a), *Concerning Making Pre-Primary Education Free*.

* En outre, la réforme de la réglementation a levé certains obstacles : i) l'obligation que tout le personnel travaille à temps plein a été assouplie pour permettre le travail à temps partiel ; ii) les centres subsidiaires qui ne satisfont pas à toutes les normes nationales et locales (comme disposer d'une cuisine) ont été autorisés à ouvrir s'ils sont situés à 30 minutes d'un autre centre géré par le même prestataire ; et iii) les petits centres accueillant moins de 30 enfants ont été autorisés à ouvrir.

Les parents demandent à leur commune une place en centre agréé, qui bénéficie d'une subvention publique. La commune décide quels enfants inscrire et les répartit entre les centres publics et privés, qui imposent les mêmes droits d'inscription, fixés par la commune. Globalement, les parents paient 40 % du coût (à la commune), même si le montant réel dépend de leurs moyens, déterminés en fonction de leurs revenus et du nombre d'enfants. Le reliquat est payé par l'État⁶. Les demandes en attente pour les centres agréés constituent un problème majeur : elles concernaient 26 000 enfants en 2010, soit 1 % environ des 2.1 millions d'enfants inscrits dans le pays. Cependant, dans la région métropolitaine de Tokyo, ce taux était de 5 %. Le nombre d'enfants sur liste d'attente est demeuré stable alors que celui des centres d'accueil a augmenté, ce qui semble indiquer que de nombreuses demandes non satisfaites ne sont pas recensées (OCDE, 2003). En d'autres termes, de nombreux parents demanderaient une place en centre agréé si les listes d'attente n'étaient pas aussi longues (Zhou et Oishi, 2005). Les entités privées qui souhaitent diriger un centre d'accueil agréé doivent en faire la demande auprès des autorités préfectorales ; toutefois, ces dernières peuvent être réticentes à assumer les coûts de gestion d'un centre ou manquer de sites appropriés pour l'implantation du centre.

Pour répondre aux demandes non satisfaites, 233 000 enfants ont été accueillis dans 11 153 centres privés non agréés (reconnus ou non) en 2009, soit plus que le nombre de centres privés agréés. Cette catégorie comprend presque 4 000 structures en entreprise. Les centres non agréés se concentrent dans les zones urbaines, où la demande de places en centre agréé dépasse l'offre, et sont généralement de petite taille, avec 21 enfants seulement par centre en moyenne, contre 88 dans les centres agréés. Le nombre de centres non agréés (à l'exclusion de ceux en entreprise) a reculé de 1 % en 2009, malgré les listes d'attente en centres agréés, peut-être à cause des pressions qu'exercent les centres existants pour empêcher l'ouverture de nouvelles structures. Les droits d'inscription versés par les parents sont généralement plus élevés, puisque ces centres reçoivent moins de subventions publiques, sinon aucune. Le niveau de qualité varie largement d'un centre non agréé à l'autre, car ils n'ont pas à respecter les normes nationales, mais il semble inférieur en moyenne (Shiraishi et Suzuki, 2003 ; Noguchi et Shimizutani, 2003). Cependant, les centres non agréés sont plus souples sur les horaires et sur l'accueil des enfants malades.

Des « centres d'EAJE », créés en 2006, assurent une coopération entre services d'accueil et maternelles, que les parents travaillent ou non⁷. Ces centres semblent être appréciés des parents (80 % d'entre eux les jugent positivement) car leurs horaires sont plus souples, ils sont disponibles pour les parents qui ne travaillent pas et ils offrent un cadre pédagogique plus riche. En outre, ils présentent un certain nombre d'avantages : premièrement, en dehors des zones urbaines, le nombre d'enfants inscrits dans la plupart des centres d'accueil et des maternelles est inférieur au nombre optimal pour leur développement, de sorte que les centres d'EAJE peuvent améliorer l'éducation. En second lieu, les centres d'EAJE réduisent les excédents de capacités dans les zones non urbaines, et donc les coûts. Troisièmement, ils aident à réduire les listes d'attente sur les centres agréés dans les zones urbaines en utilisant les capacités existantes dans les maternelles.

Toutefois, en dépit de leurs avantages, seuls 532 centres d'EAJE ont été créés jusqu'à présent, à cause d'un certain nombre de problèmes, au premier rang desquels la procédure de demande et les règles financières, qui sont trop compliquées, puisqu'elles sont contrôlées à la fois par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale et par le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie. Les aides financières sont en outre insuffisantes. Le système d'EAJE reste donc fragmenté et la qualité des services est très variable. Les pouvoirs publics souhaitent porter à 2000 le nombre de centres d'EAJE d'ici mars 2013, en développant les aides financières et en unifiant et simplifiant les démarches administratives. Par ailleurs, la Nouvelle stratégie de croissance prévoit de réunir les centres d'accueil et les maternelles (voir plus loin).

L'enseignement primaire et secondaire

Les dépenses d'éducation des autorités locales sont largement financées par des subventions réservées, qui sont versées uniquement si les normes de fonctionnement détaillées et rigoureuses définies par le pouvoir central sont respectées. Les règles applicables, entre autres, aux programmes scolaires, aux manuels scolaires et aux qualifications des enseignants, sont utilisées pour faire respecter des normes pédagogiques minimales dans tout le pays. La stricte égalité des chances est depuis longtemps une priorité en matière d'éducation, l'inconvénient étant que cela limite la capacité des autorités locales de répondre aux besoins locaux en adoptant des méthodes novatrices. Ainsi, les autorités locales ont peu de marge de manœuvre sur le salaire des

enseignants, qui, de par la loi, doivent être mieux payés que les autres fonctionnaires locaux. Pendant longtemps, le pouvoir central a versé la moitié des salaires des enseignants du primaire et du premier cycle du secondaire, mais cette part a été ramenée à un tiers en 2006. En outre, le coût de construction des bâtiments scolaires est financé par le pouvoir central si les autorités locales respectent des critères précis, de surface par exemple. En termes d'autonomie des établissements, le Japon se place à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE, et au dernier rang en termes de personnel et de ressources, selon l'indicateur de décentralisation de l'OCDE (Sutherland et Price, 2007).

Les dépenses consacrées aux écoles primaires et secondaires du premier cycle sont restées stables, à 2 % environ du PIB, depuis 1995, malgré une baisse de 17 % du nombre d'élèves et de 7 % du nombre d'écoles. La baisse des effectifs a permis de réduire le nombre moyen d'élèves par classe, de 28.4 en 1995 à 26.1 en 2005 dans le primaire, et de 33.3 à 30.7 dans le premier cycle du secondaire. Malgré tout, les effectifs par classe restent nombreux par rapport aux autres pays de l'OCDE : en 2008, le Japon arrivait en effet au troisième rang pour ce qui est de l'école primaire et au second rang pour le premier cycle du secondaire⁸. Toutefois, d'après certaines études, le nombre d'élèves par classe n'aurait pas d'incidence statistiquement significative sur les résultats scolaires au Japon (Oshio *et al.*, 2010a). D'autres études, en revanche, mettent en évidence une relation significative (NIER, 2010). Il est difficile d'isoler l'influence du nombre d'élèves par classe car de nombreux facteurs entrent en jeu dans les résultats de l'enseignement. Des critiques s'élèvent à l'encontre des établissements scolaires : ils seraient trop uniformes et rigides, limiteraient trop la liberté des élèves et seraient trop axés sur l'acquisition de connaissances, au détriment des recherches personnelles et des idées (Cave, 2007)⁹. Ces critiques ont entraîné la réforme *yutori* en 2002 (encadré 4.2). Il n'en reste pas moins que les résultats des jeunes Japonais de 15 ans aux tests du PISA sont depuis le premier cycle (2000) globalement excellents. En 2009, le Japon est arrivé deuxième en sciences, quatrième en mathématiques et cinquième en compréhension de l'écrit parmi les pays de l'OCDE (graphique 4.4.).

Encadré 4.2. Réformes récentes du système éducatif japonais

Le Japon a entrepris une troisième réforme de l'enseignement. La première a été menée au début de la période Meiji lorsque le Japon s'efforçait de rattraper les pays occidentaux. La deuxième, après la seconde Guerre mondiale, visait à démocratiser et à moderniser l'école. Depuis les années 80, certains aspects de l'enseignement sont critiqués. Le Conseil *ad hoc* sur l'éducation, établi par le premier ministre au milieu des années 80, a prôné une réforme fondée sur l'individualité, l'internationalisation, la formation tout au long de la vie et l'informatique. Ces principes ont formé la base d'une troisième vague de réformes destinées à assouplir le système éducatif (*yutori kyoiku*) et à constituer les universités nationales en sociétés.

La réforme *yutori*

La réforme *yutori* est partie de l'opinion nouvelle selon laquelle le système scolaire était trop rigide et qu'une approche différente était nécessaire pour encourager la créativité, alors que le Japon avait atteint la frontière technologique au niveau mondial. Le principal changement, annoncé en 1998 et appliqué en 2002, a consisté à réduire de 30 % le programme scolaire, la révision la plus radicale depuis sa mise en place dans les années 50, et l'instauration de la semaine d'école de cinq jours. En outre, les pouvoirs publics ont

Encadré 4.2. Réformes récentes du système éducatif japonais (suite)

assoupli les méthodes de notation et mis en place des « classes d'apprentissage intégrées », sans manuels scolaires, afin d'aider les élèves à penser par eux-mêmes et de réduire l'importance de l'apprentissage par cœur (Goodman, 2003). Le fait de réduire la pression exercée par les établissements scolaires avait aussi pour but d'encourager les enfants à passer plus de temps avec leur famille et au sein de la société, afin de les aider à développer leur sociabilité. Autre aspect négatif de l'éducation japonaise : ce qu'on a appelé « l'enfer des examens », qui soumet les élèves à une pression énorme, et qui s'est relâché avec la baisse du nombre de candidats due au recul démographique (Hood, 2003). Certaines universités acceptent désormais leurs étudiants sur la base des recommandations de leurs enseignants.

La constitution des universités nationales en sociétés

Les universités privées et publiques sont soumises à des contrôles de l'État sur, entre autres, les cursus, les taux d'encadrement, les quotas d'inscriptions, les procédures d'admission, les bibliothèques et les bâtiments scolaires. À la réglementation publique s'ajoutent des subventions aux établissements privés, qui représentaient 11 % de leurs financements en 2005. Bien que les règles aient été assouplies en 1991 pour donner aux universités plus de liberté, un rapport récent de l'OCDE montre que les universités privées au Japon ne sont pas comparables à celles d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2009b).

La constitution des universités nationales en sociétés, réalisée en 2004, avait pour objectif de changer leur culture et leurs orientations en les incitant à devenir plus souples, plus à l'écoute des besoins de la collectivité, plus innovantes, créatives et dynamiques. En résumé, elles devaient devenir plus compétitives, sur le plan de la qualité de l'enseignement et de la recherche, face aux meilleures universités mondiales. Les universités nationales ayant été constituées en établissements indépendants, leur personnel n'a plus le statut de fonctionnaire, avec un emploi à vie garanti et des rémunérations versées selon des barèmes fixes. Elles ont maintenant la possibilité d'embaucher et de licencier, ainsi que d'établir les budgets et les salaires. Auparavant, les conseils universitaires choisissaient le président de l'université et exerçaient un droit de veto sur ses décisions. Depuis la réforme de 2004, les présidents sont choisis par un comité de sélection élargi et justifient leurs décisions auprès d'un conseil d'administration composé en majorité de membres extérieurs. L'objectif est de passer d'une gestion fondée sur le consensus à une direction assumée par le président de l'université. L'autonomie plus grande s'accompagne d'un plus haut degré de transparence et de responsabilité à l'égard du public, notamment la certification par des parties tierces elles-mêmes certifiées. En outre, le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie ne couvre plus les déficits budgétaires des universités et a réduit les subventions de fonctionnement de 7 % depuis l'exercice 2004.

Le rapport de 2005 du Conseil central de l'enseignement précisait que les pouvoirs publics voulaient passer de « l'élaboration de plans pour l'enseignement supérieur et l'application de diverses réglementations » à la « présentation de visions d'avenir et la formulation d'orientations stratégiques ». Les universités nationales doivent soumettre au ministère toute une série d'indicateurs de résultats à moyen terme pour les exercices 2004-09, ainsi que des plans de fonctionnement annuels afin d'évaluer les progrès accomplis. En 2011, le ministère annoncera l'évaluation de chaque université nationale au regard de ses objectifs à moyen terme, afin de promouvoir une gestion efficiente. Le ministère a établi en 2010 un second cycle d'objectifs à moyen terme pour les exercices 2010-16, après négociation avec chacune des universités. Malgré ces réformes, la marge de manœuvre des universités nationales reste limitée, dans la mesure où le ministère fixe

Encadré 4.2. Réformes récentes du système éducatif japonais (suite)

toujours les droits d'inscription, pour promouvoir l'égalité des chances sur le plan de l'éducation, et le nombre maximum d'étudiants admis. Par ailleurs, la majorité des changements entrepris au niveau des départements ou des programmes exige toujours l'approbation du ministère*. Celui-ci justifie ces contrôles par le fait que les universités reçoivent des financements publics et jouent un rôle important dans la société.

En résumé, les réformes de 2004 se caractérisent par le passage progressif du contrôle à la supervision. Il ressort d'une étude récente de l'OCDE que « les universités nationales japonaises jouissent toujours de moins d'initiative stratégique concernant l'embauche et l'établissement des salaires, la répartition des ressources et la mise à profit des opportunités, que des universités comparables aux États-Unis, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas » (OCDE, 2009b). De surcroît, certaines universités hésitent à utiliser leur autorité nouvelle, en partie parce qu'elles sont peu disposées à prendre des risques, mais aussi faute d'administrateurs qualifiés.

* Parmi les 838 réorganisations universitaires menées en 2005, 482 exigeaient l'approbation du ministère et les autres devaient être notifiées.

Les 47 autorités préfectorales sont essentiellement chargées des établissements secondaires du deuxième cycle, qui proposent trois types de programme scolaire :

- Le programme d'enseignement *général* (72 % des élèves) pour ceux qui souhaitent poursuivre des études supérieures. De fait, en 2009, 85 % de ces élèves ont entamé des études supérieures, tandis que 9 % ont trouvé un emploi. La proportion des élèves inscrits dans la filière générale a augmenté (elle était de 59 % en 1970).
- Le programme d'enseignement *spécialisé* (24 % des élèves) apporte une formation à visée professionnelle dans des secteurs particuliers, touchant notamment à l'industrie (35 %), au commerce (31 %), à l'agriculture (11 %) et à l'économie domestique (6 %). En 2009, 51 % des élèves ont trouvé un emploi et 43 % ont poursuivi des études supérieures.
- Le programme d'enseignement *intégré* (4 % des élèves), qui conjugue cours d'enseignement général et spécialisé.

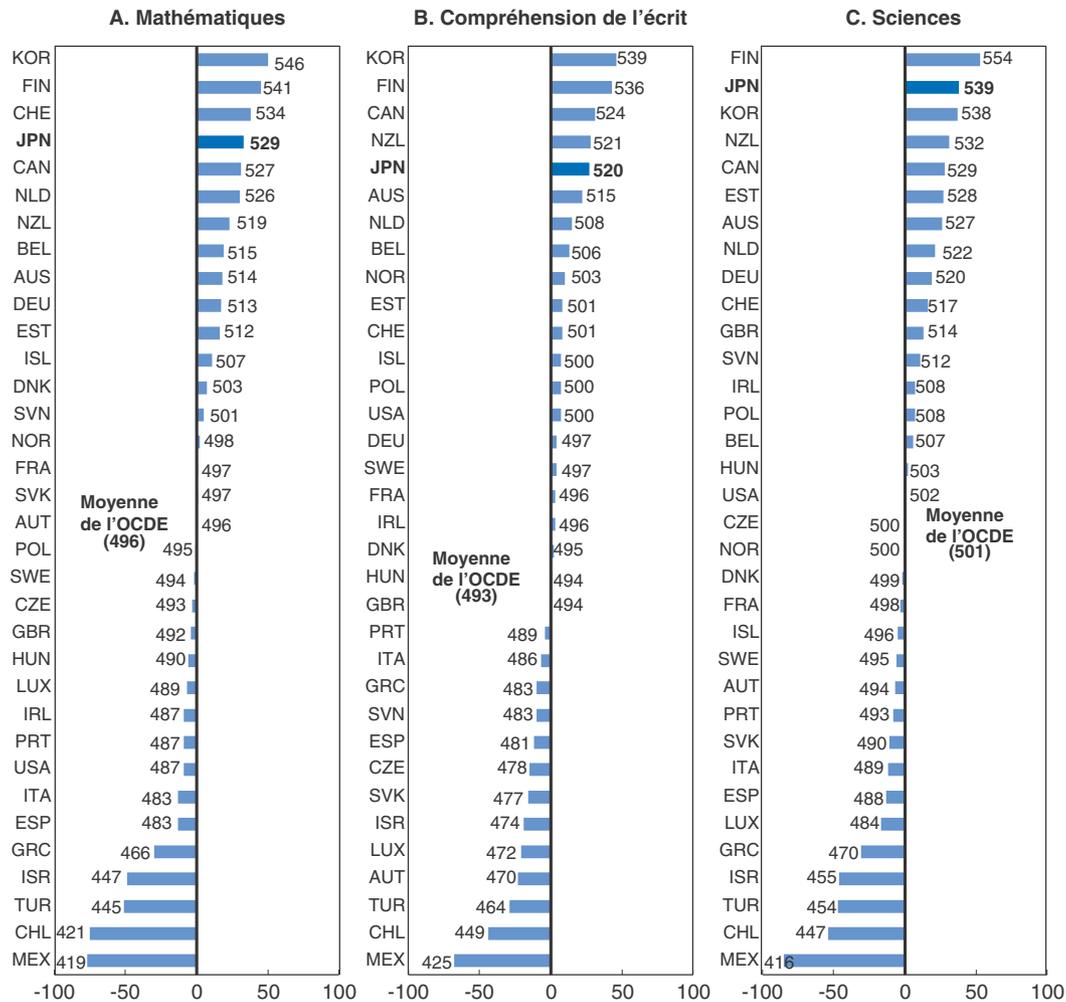
Comme dans le primaire et le premier cycle du secondaire, le nombre d'établissements du deuxième cycle du secondaire a reculé de 5 % entre 1995 et 2008, tandis que celui des élèves a chuté de 29 %. Les dépenses sont néanmoins restées stables, à 1 % environ du PIB, depuis 1995.

Système éducatif parallèle : le rôle des instituts privés de soutien scolaire

En 2007, près du quart des élèves de primaire et la moitié des élèves du premier cycle du secondaire suivaient des cours de soutien dans des instituts privés appelés *juku* (graphique 4.5)¹⁰. De plus, 19.5 % des élèves du primaire et 17.1 % des élèves du premier cycle du secondaire suivent des cours à distance, tandis que 0.9 % et 4.7 % d'entre eux, respectivement, suivent des cours à domicile¹¹. Le recours très élevé à ces activités est dicté en partie par la concurrence féroce à laquelle se livrent les élèves pour entrer dans les meilleures universités ainsi que par les avantages qu'ils retirent de ces instituts. La « course aux diplômes », qui donne la priorité à l'université dans laquelle les diplômés ont fait leurs études plutôt qu'au domaine étudié, est très présente au Japon. Depuis longtemps, les universités servent de mécanisme de classement vers les professions de

Graphique 4.4. Comparaison internationale des résultats des élèves aux tests du PISA

Résultats des élèves de 15 ans en 2009

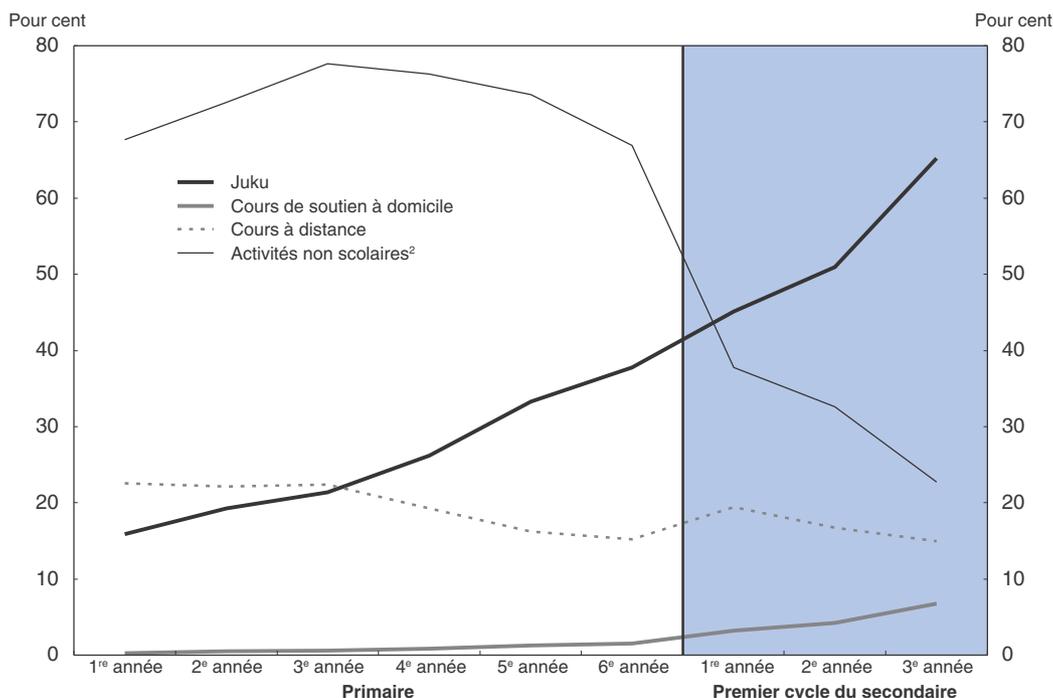


Source : OCDE (2010d), Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves, volume I.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932388923>

l'élite. Le taux de rendement d'une formation supérieure pour un homme oscille entre 2.5 % et 15.6 %, selon le prestige de l'université où il a étudié (Ono, 2004). En conséquence, le rapport entre candidats et admis reste élevé : il était de 4.1 pour un dans les universités nationales en 2006, et de 5.3 pour 1 dans les universités publiques. Les *juku* sont jugés utiles par de nombreux parents pour aider les élèves à réussir les batteries de tests d'admission, tout en offrant d'autres services que les écoles ne fournissent pas (encadré 4.3).

La concurrence pour l'université commence bien avant l'âge de 18 ans, en partie dans la mesure où la plupart des meilleures universités sont intégrées verticalement avec des écoles primaires et secondaires. La plus grande part de l'instruction périscolaire se déroule au sein des *juku* : en 2008, 16 % des élèves en première année d'école primaire étaient inscrits dans un *juku* et ils étaient 65 % en troisième année de secondaire du premier cycle (graphique 4.5). Selon d'autres estimations, 64 % des élèves du premier cycle du secondaire sont inscrits dans un *juku* (ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, 2006). Ces instituts représentent donc une activité tertiaire majeure

Graphique 4.5. Participation à des activités périscolaires en 2008¹

1. Certains élèves suivent plusieurs types de cours de soutien.

2. Les activités principales sont le piano (29 %), la natation (27 %), la calligraphie (23 %), la conversation en langue étrangère (11 %), le football (11 %) et les arts martiaux (11 %).

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2008), *Report on Children's Out-Of-School Learning Activities*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388942>

au Japon, ils seraient 50 000 à donner des cours à 2 millions d'élèves du primaire et du premier cycle du secondaire, et 21 *juku* sont suffisamment grands pour être cotés en bourse¹².

Au Japon, le pourcentage d'élèves qui suivent des cours après l'école est l'un des plus élevés de la zone OCDE (graphique 4.6). Le pays arrive ainsi au second rang pour ce qui est des cours de mathématiques, et en ce qui concerne les cours de japonais, de sciences et d'autres disciplines, les taux de participation sont également très élevés¹³, ce qui fait que le nombre d'heures passées chaque semaine dans le *juku* peut être considérable. Fait intéressant, les cours après la classe ne jouent qu'un petit rôle en Finlande, qui arrive pourtant en tête des pays de l'OCDE aux tests du PISA.

La proportion d'élèves inscrits dans des *juku* a progressé par rapport à 1985, malgré le net recul du nombre de diplômés dans le deuxième cycle du secondaire, qui rend les études supérieures accessibles à quasiment tous ceux qui le souhaitent (voir plus loin). Le nombre d'inscrits est passé de 16 % en 1985 à 26 % en 2007 dans le primaire, et de 44 % à 53 % au premier cycle du secondaire. Dans une enquête du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie menée en 2008, les parents attribuent la place grandissante des *juku* aux facteurs suivants : i) la crainte que l'enseignement scolaire ne soit pas suffisant à lui seul (67 %) ; ii) l'importance croissante du parcours scolaire au Japon (60 %) ; iii) l'investissement plus important dans la réussite de son enfant, dans le contexte d'un taux de natalité en baisse (39 %) ; iv) la diversification du secteur éducatif privé (15 %) ; et v) le niveau d'instruction plus élevé des parents (13 %).

Encadré 4.3. Le rôle des *juku* dans l'enseignement : points de vue des parents et des élèves

Le premier objectif de l'inscription dans un *juku*, selon les parents d'élèves, est d'aider ceux-ci à préparer ou revoir les leçons (39 %) et d'étudier en vue des examens d'entrée dans les établissements (23 %), selon une enquête du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie de 2008. Seuls 11 % des élèves s'inscrivent pour rattraper leur retard. Au premier cycle du secondaire, l'objectif est encore plus axé sur les leçons (50 %) et la préparation aux examens d'entrée (43 %). En revanche, les cours à domicile sont utilisés en priorité pour rattraper les retards.

Pour les élèves de primaire, les principales disciplines étudiées dans le cadre du *juku* sont l'arithmétique (76 % des élèves), le japonais (62 %) et l'anglais (35 %), alors que cette langue n'était pas étudiée en primaire avant 2010. Pour les élèves du premier cycle du secondaire, l'anglais est la première matière étudiée (88 %), suivi des mathématiques (86 %), du japonais (49 %), des sciences (43 %) et des sciences sociales (40 %). L'accent mis sur la compétition entre les élèves se traduit par le fait que 21 % des élèves du premier cycle du secondaire inscrits dans un *juku* craignent d'attacher trop d'importance aux notes et aux classements scolaires.

Quant aux parents qui inscrivent leurs enfants dans un *juku*, il semble que l'une des raisons sous-jacentes tient à leur mécontentement face à l'école. En effet, 26 % de ceux qui ont des enfants scolarisés dans le premier cycle du secondaire estiment que l'école ne prépare pas correctement leurs enfants aux examens d'entrée, et 14 % considèrent que les cours qui y sont dispensés ne sont pas suffisants. Par ailleurs, 33 % d'entre eux jugent les *juku* nécessaires pour que leurs enfants puissent réaliser leurs aspirations. La façon dont les enfants étudient semble également poser problème : les parents disent avoir inscrit leurs enfants (premier cycle du secondaire) dans un *juku* car ils ont du mal à travailler seul (33 %) ou à la maison (32 %).

Le point de vue des élèves sur les cours de soutien après la classe est assez positif, puisque près de la moitié d'entre eux disent apprécier leur *juku* réellement ou dans une certaine mesure, même si cette proportion chute avec l'âge. Si les facteurs d'ordre social jouent un rôle, les raisons les plus importantes invoquées sont que les enseignants sont faciles à comprendre et présentent des aspects qui ne sont pas abordés en classe, ce qui laisse à penser que les *juku* réussissent là où l'école échoue. Parmi les élèves du premier cycle du secondaire qui disent ne pas apprécier beaucoup ou du tout les *juku* (13.5 % de l'ensemble), 70 % déclarent que ces cours de soutien sont fatigants. De plus, ils se plaignent du fait qu'à cause des *juku*, ils ont moins de temps pour jouer dehors (29 %), regarder la télévision et passer du temps avec leur famille (20 %). Si trois quarts des élèves de primaire pratiquent un sport, font de la musique, de la calligraphie ou d'autres activités non scolaires, ils ne sont plus qu'un tiers dans ce cas au premier cycle du secondaire (graphique 4.5).

Les parents s'inquiètent des effets secondaires néfastes des *juku* (tableau 4.4), notamment leur incidence sur la vie quotidienne des enfants (43.0 %) et sur leur santé (37.2 %), la charge financière que cela représente (40.7 %), le temps réduit consacré aux loisirs (38.6 %), la concurrence excessive (34.0 %) et le désintérêt pour les leçons en classe (30.7 %).

Encadré 4.3. **Le rôle des *juku* dans l'enseignement : points de vue des parents et des élèves (suite)**Tableau 4.4. **Problèmes associés aux *juku*¹**

	Total	Parents d'élèves de primaire	Parents d'élèves du 1 ^{er} cycle du secondaire
Les trajets longs et de nuit pour se rendre au <i>juku</i> et en revenir ont une influence néfaste sur la vie quotidienne de l'enfant	43.0	45.2	38.7
Le <i>juku</i> représente un coût financier important pour les parents	40.7	39.1	43.8
Le temps consacré aux expériences normales, telles que le jeu, la vie locale et les activités en famille, est insuffisant en raison du <i>juku</i>	38.6	45.0	26.7
Les trajets longs et de nuit pour se rendre au <i>juku</i> et en revenir ont une influence néfaste sur la santé et l'énergie de l'enfant	37.2	39.2	33.5
La concurrence excessive face aux examens d'entrée dans les établissements scolaires a une incidence négative sur le caractère de l'enfant	34.0	37.2	28.1
La priorité accordée par les parents et les enfants aux cours du <i>juku</i> les pousse à négliger les leçons en classe	30.7	33.4	25.5
L'incidence des revenus des parents sur les aptitudes scolaires de leurs enfants est devenue trop importante	29.5	30.2	29.2
L'importance accordée à l'excellence ne tient aucun compte des souhaits des enfants et fausse les choix de carrière	24.5	24.5	24.5
Les capacités de raisonnement des élèves et leur volonté d'étudier seul ne sont pas développées	20.9	20.1	22.3
La participation aux activités de formation à l'école diminue	12.0	12.4	11.2
Le fait de manger plus souvent au restaurant à cause du <i>juku</i> a des conséquences néfastes sur la santé des enfants	9.3	10.2	7.5
Les enseignements différents suivis à l'école et au <i>juku</i> créent de la confusion et un sentiment d'insécurité chez les enfants et les parents	7.8	8.6	6.4
Le trajet aller-retour au <i>juku</i> donne la possibilité aux enfants de mal se conduire	6.2	6.6	5.5
La concurrence aigüe entre les <i>juku</i> entraîne des pratiques commerciales déloyales et des problèmes sur les contrats	5.5	5.2	6.0

1. Pourcentage de parents citant les problèmes suivants en réponse à la question : « Quels problèmes le recours croissant aux *juku* engendre-t-il ? »

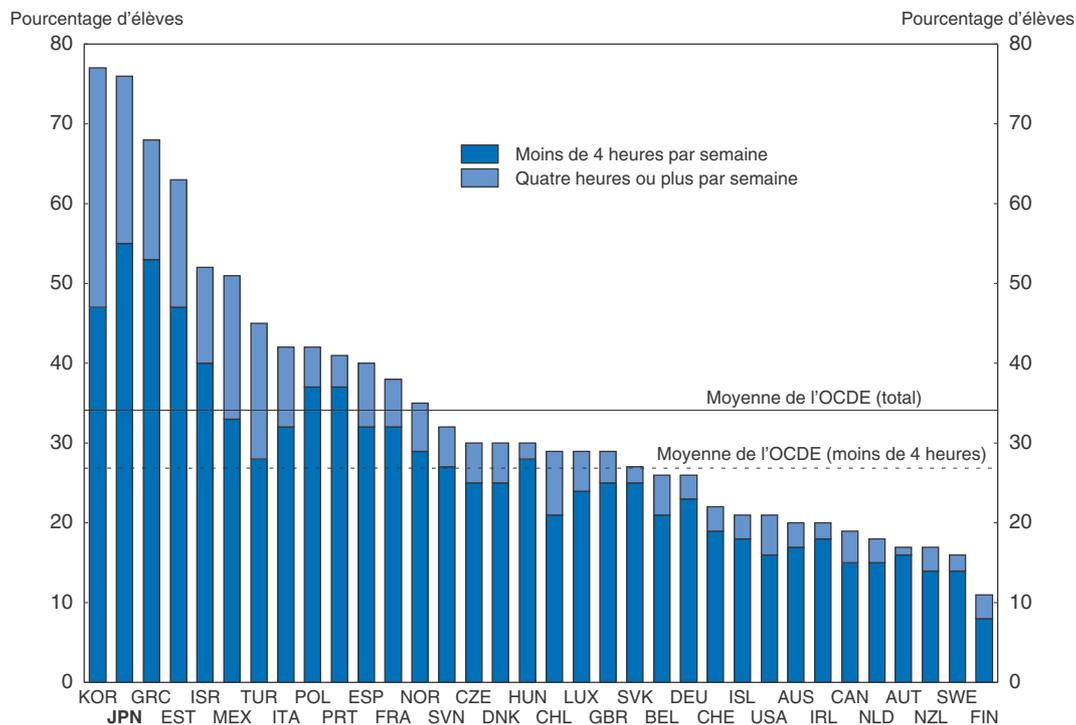
Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2008), *Rapport sur les activités périscolaires des enfants*.

En résumé, le recours croissant aux *juku* donne à penser que ces instituts ont une incidence bénéfique sur les résultats scolaires des élèves et sur leur réussite aux examens d'entrée dans les établissements scolaires, tout en développant les habitudes de travail des élèves et leur goût pour les études. En outre, ils contribuent peut-être également aux bons résultats du Japon aux tests du PISA. Toutefois, les *juku* peuvent avoir un certain nombre d'effets négatifs :

- Les *juku* créent des inégalités et les perpétuent, puisque leur coût élevé limite les inscriptions des enfants de familles modestes.
- Ils dominent trop la vie des enfants et limitent leurs loisirs au point de nuire à leur épanouissement.
- Dans la mesure où ils reprennent les programmes scolaires, les *juku* peuvent utiliser des ressources qui pourraient être employées plus efficacement ailleurs. Dans certains cas, les *juku* se substituent à l'école, en supplantant les leçons en classe.
- Ils imposent une lourde charge financière pour la famille.

Graphique 4.6. **Pourcentage d'élèves suivant des cours de mathématiques après la classe**

Heures par semaine

Source : OCDE (2010d), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves*, volume I.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388961>

- Les *juku* peuvent perturber l'apprentissage en classe en bouleversant le déroulement et en creusant les écarts entre les élèves, qui peuvent pour certains se désintéresser des activités au sein de la classe (Bray, 2009).

L'enseignement supérieur

Les trois quarts environ des diplômés de fin d'études secondaires poursuivent des études supérieures – une proportion légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. En 2008, 48 % d'entre eux étaient inscrits dans des programmes d'enseignement supérieur « de type A » (essentiellement à l'université) et 29 % dans des cursus « de type B », qui sont généralement plus courts et axés sur des qualifications pratiques, techniques ou professionnelles, le but étant d'entrer directement dans la vie active. Le système d'enseignement supérieur japonais se caractérise par la grande diversité de ses établissements (tableau 4.5), même s'ils partagent très souvent des éléments communs. Les pouvoirs publics encouragent chaque type d'établissement « à mieux définir sa propre individualité et son caractère distinctif » (Conseil central de l'enseignement, 2005). Autre caractéristique du système : la grande place que le secteur privé occupe dans l'enseignement supérieur. En 2008, 89,6 % des établissements étaient privés. La part des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur en 2007 se situait au quatrième rang des pays les moins bien placés dans l'OCDE, à 32,5 % (graphique 4.2), alors qu'elle était de 38,5 % en 2000, d'où le poids considérable des droits d'inscription pour financer les études. Ces droits dans les universités privées, qui représentaient 53,3 % de leurs recettes totales

Tableau 4.5. **Les établissements d'enseignement supérieur au Japon en 2008**

Catégorie	Universités	Établissements postsecondaires	Instituts de formation spécialisés ¹	Instituts techniques ²	Total
National ³	86	2	11	55	154
Public ⁴	90	29	206	6	331
Privé	589	386	3 184	3	4 162
Total	765	417	3 401	64	4 647
Pourcentage des établissements privés	77.0	92.6	93.6	4.7	89.6

1. Les programmes spécialisés de ces établissements relèvent du second cycle de l'enseignement secondaire.
2. Ces instituts (cursus de cinq ans) admettent leurs étudiants dès l'âge de 15 ans. Seuls les étudiants des deux dernières années sont comptabilisés dans l'enseignement supérieur.
3. Financé directement par le pouvoir central.
4. Financé par les autorités locales et régionales.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie.

en 2009, dépassaient en moyenne 9 000 USD¹⁴. Les droits étaient de 5 700 USD environ dans les universités publiques (ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, 2009c), dans la moyenne des universités américaines. En conséquence, les ménages prennent en charge un peu plus de la moitié du coût des études supérieures au Japon.

Les établissements d'enseignement supérieur ont accueilli près de 3.7 millions d'étudiants en 2008 (tableau 4.6)¹⁵. Le système est fragmenté, avec peu de possibilités de transfert entre différents types d'établissement (Ishida, 2003)¹⁶.

Tableau 4.6. **Nombre d'étudiants par type d'établissement d'enseignement supérieur**

En milliers d'étudiants en 2007¹

Catégorie	Écoles postlicence	Universités	Éts. postsecondaires	Instituts de formation spécialisés	Instituts techniques	Total
National	153.9	454.7	0.1	0.7	53.2	662.4
(%)	(58.5)	(18)	(0.1)	(0.1)	(89.4)	(18)
Public	14.7	114.1	10.6	27.6	4.2	171.1
(%)	(5.6)	(4.5)	(6.1)	(4.2)	(7.1)	(4.7)
Privé	94.2	1 951.8	162.1	629.2	2.1	2 839.4
(%)	(35.9)	(77.4)	(93.8)	(95.7)	(3.5)	(77.3)
Total	262.7	2 520.6	172.7	657.5	59.5	3 673.0
(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
<i>Pour mémoire :</i>						
Proportion d'étudiantes (%)	30.7	41.2	88.9	54.4	15.6	44.9

1. Le pourcentage d'étudiants inscrits dans des établissements nationaux, publics et privés est indiqué entre parenthèses.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, *Basic Survey on Schools*, 2007.

- Les écoles postlicence accueillent 7 % des étudiants, dont près des deux tiers sont inscrits dans des établissements nationaux ou publics. Moins d'un tiers de leurs étudiants sont des femmes.
- Les universités admettent 69 % des étudiants, et parmi ceux-ci, 77.4 % sont inscrits dans des établissements privés.

- Les établissements d'enseignement postsecondaire représentent 5 % des étudiants du supérieur, qui, pour 93.8 % d'entre eux, sont inscrits dans des établissements privés. Les établissements postsecondaires, qui proposent des cursus de deux ans, sont plus orientés sur les qualifications professionnelles, telles que la formation des enseignants, que les cursus universitaires en quatre ans. Près de 90 % des étudiants dans ces établissements sont des femmes.
- Les instituts de formation spécialisés (*senmongakko*)¹⁷, qui sont majoritairement privés, proposent des programmes d'enseignement professionnel permettant d'acquérir des compétences et des qualifications acceptées directement par les employeurs¹⁸. Ces instituts sont très réactifs à l'évolution de la demande et certains garantissent même un emploi aux étudiants qui vont au bout de leur cursus. Ces instituts représentent 18 % des étudiants, qui, pour plus de 40 % d'entre eux, suivent un cursus en rapport avec le secteur de la santé.
- Les instituts techniques, qui sont pour la plupart publics, accueillent 2 % des étudiants. Ils proposent des cursus de cinq ans dans des disciplines à visée professionnelle, notamment en ingénierie, pour des étudiants à partir de 15 ans.

Les proportions d'hommes et de femmes varient beaucoup selon les types d'établissement. Les étudiantes sont 88.9 % dans les établissements postsecondaires, mais elles sont sous-représentées à l'université et dans les écoles postlicence. En outre, les domaines de spécialité sont très différents selon les sexes.

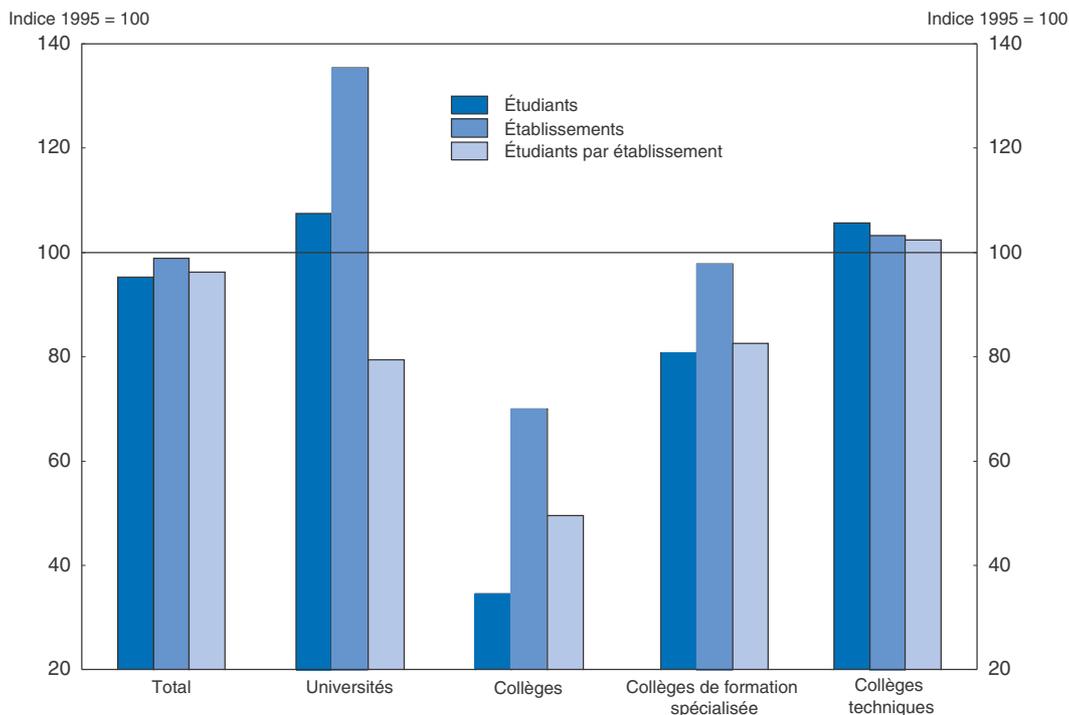
Le nombre de jeunes de 18 ans qui sortent diplômés à la fin de leurs études secondaires a chuté depuis son niveau record de 1.8 million dans les années 90 (1.1 million en 2010). Même si ce recul a été largement compensé par un taux d'inscription en hausse, le nombre des étudiants dans le supérieur a diminué de 5 % environ depuis 1995, alors que celui des établissements n'a reculé que de 1 % (graphique 4.7). Les capacités totales dans l'enseignement supérieur correspondent donc globalement au nombre de demandes.

En outre, la composition du secteur a profondément changé ces dernières années. Ainsi qu'on l'a vu, le nombre d'étudiants a baissé de près de 5 % depuis 1995, mais les inscriptions à l'université ont progressé de 7.5 % (graphique 4.7). Dans le même temps, 200 universités nouvelles ont ouvert leurs portes depuis 1995, en partie en raison de la conversion de certains établissements postsecondaires en universités. En conséquence, on observe une forte contraction des établissements d'enseignement supérieur à visée professionnelle, notamment les établissements postsecondaires et les instituts de formation spécialisés, qui cumulent une baisse des inscriptions de 37 %. Outre la concurrence des universités, cette baisse s'explique aussi par une volonté plus forte de faire des études, en particulier chez les jeunes femmes. L'un des effets secondaires est une chute de 50 % du nombre d'étudiants dans les établissements postsecondaires, ce qui entraîne des difficultés financières pour certains d'entre eux, puisqu'ils sont financés en premier lieu par les droits d'inscription.

Si les inscriptions à l'université sont en hausse, la capacité plus importante a également réduit le nombre d'étudiants par établissement, forçant même les universités prestigieuses à baisser leurs critères d'admission pour maintenir les effectifs. Les universités sont confrontées à un certain nombre de difficultés. Premièrement, les contraintes budgétaires limitent la possibilité que des dépenses publiques supplémentaires soient consacrées à l'éducation. Deuxièmement, l'évolution démographique compromet sérieusement la pérennité de nombreux établissements

Graphique 4.7. **Évolution du secteur de l'enseignement supérieur au Japon**

En 2008, 1995 = 100



Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388980>

privés, ainsi que l'efficacité des établissements publics. Les effectifs dans un tiers environ des universités privées sont inférieurs aux seuils fixés par le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, en raison du faible taux de natalité, lequel est en partie imputé au coût élevé de l'éducation. Troisièmement, les universités doivent s'adapter à l'évolution du marché du travail, qui veut que les entreprises recherchent des travailleurs qui possèdent déjà les qualifications nécessaires. Face à ces défis, les universités bénéficient d'un nouveau contexte réglementaire, qui leur donne plus d'autonomie que par le passé.

Les universités japonaises ne sont pas bien placées dans les palmarès internationaux. À titre d'exemple, cinq d'entre elles figuraient dans les 200 meilleures universités mondiales selon les classements internationaux d'universités en 2010-11, contre dix en 2005¹⁹. L'opinion générale est qu'une université a l'obligation, lorsqu'elle accepte un étudiant, de lui délivrer un diplôme, ce qui laisse craindre un manque de rigueur (Goodman et al., 2009). De fait, 93 % des étudiants au Japon obtiennent leur diplôme, le plus fort pourcentage de la zone OCDE, bien au-dessus de la moyenne de 70 % observée dans les pays membres²⁰. Il semblerait que de nombreux étudiants ayant abandonné leurs études s'inscrivent dans les instituts de formation spécialisés afin de suivre une formation professionnelle reconnue par les entreprises.

Autre évolution importante : la progression de 71 % du nombre d'étudiants postlicence entre 1995 et 2008. Jusqu'à une date récente, les formations postlicence étaient principalement considérées comme une préparation à une carrière universitaire. La proportion de personnes titulaires d'une maîtrise au Royaume-Uni était cinq fois

supérieure à celle du Japon, et deux fois supérieure pour ce qui est des doctorats. Cependant, la proportion des étudiants qui poursuivent après la licence est passée de 9 % à 12 %, grâce également à des capacités plus grandes. En effet, le nombre d'universités comptant une école postlicence est passé de 385 à 569 entre 1995 et 2005. En outre, le nombre d'écoles postlicence à visée professionnelle a brusquement augmenté après la mise en place en 2003 du cadre juridique applicable à ce type d'établissement. En 2006, elles étaient 140, dont les deux tiers dans le secteur privé. Plus de la moitié d'entre elles sont des facultés de droit, créées en 2004. Malgré le nombre croissant des étudiants qui poursuivent après la licence, il y a encore dix étudiants en prélicence pour un étudiant en postlicence au Japon, c'est-à-dire bien plus que les rapports observés aux États-Unis (sept pour un) ou au Royaume-Uni (cinq pour un).

Les mesures visant à améliorer les résultats de l'enseignement

De nombreuses craintes s'expriment face à la détérioration de la qualité de l'enseignement depuis la fin des années 90. Le recul du Japon aux tests du PISA en 2003 et 2006 a intensifié le sentiment de crise dans le pays, qui s'enorgueillit depuis longtemps de ses résultats en matière d'éducation²¹. Ce qu'on a appelé le « choc PISA » a joué un rôle dans la décision d'inverser, du moins en partie, la réforme *yutori* lancée au début de la décennie. Cependant, aux tests du PISA 2009, les élèves japonais ont amélioré leurs résultats, en valeur absolue et relative, par rapport aux autres pays de l'OCDE dans les trois disciplines examinées, et figurent en bonne place des classements (graphique 4.4). Les performances du Japon à l'écrit (par rapport à 2000), en mathématiques (par rapport à 2003) et en sciences (par rapport à 2006) restent globalement identiques. En outre, l'examen du PISA montre une amélioration des performances sur les tâches nécessitant un raisonnement non directif de niveau élevé, autrement dit l'un des objectifs de la réforme *yutori*. L'une des leçons que l'on peut en retenir est qu'il ne faut pas tirer trop de conclusions à partir d'évolutions statistiquement non significatives dans les comparaisons internationales.

L'amélioration des résultats de l'enseignement reste une priorité, étant donné les avantages économiques que cela suppose. En outre, si le Japon se place en très bonne place parmi les pays de l'OCDE, il est de plus en plus confronté à la concurrence des économies émergentes. Dans les résultats du PISA 2009, la province chinoise de Shanghai et Hong-Kong, Chine, ont dépassé le Japon dans les trois disciplines. Par ailleurs, de nombreux parents demandent que l'enseignement s'améliore. Ainsi, une enquête réalisée en 2006 par le Bureau du Cabinet montre que 27 % seulement des parents se disent « très satisfaits » ou « satisfaits » de l'établissement scolaire de leur enfant, tandis que 34 % en sont « mécontents » ou « très mécontents » (Oshio et al., 2010b). Cette partie recense les actions à entreprendre en priorité pour améliorer les résultats de l'enseignement : investir davantage dans les services d'EAJE, mettre en œuvre des réformes pour relever le niveau de qualité dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire, et prendre des mesures pour améliorer l'enseignement supérieur.

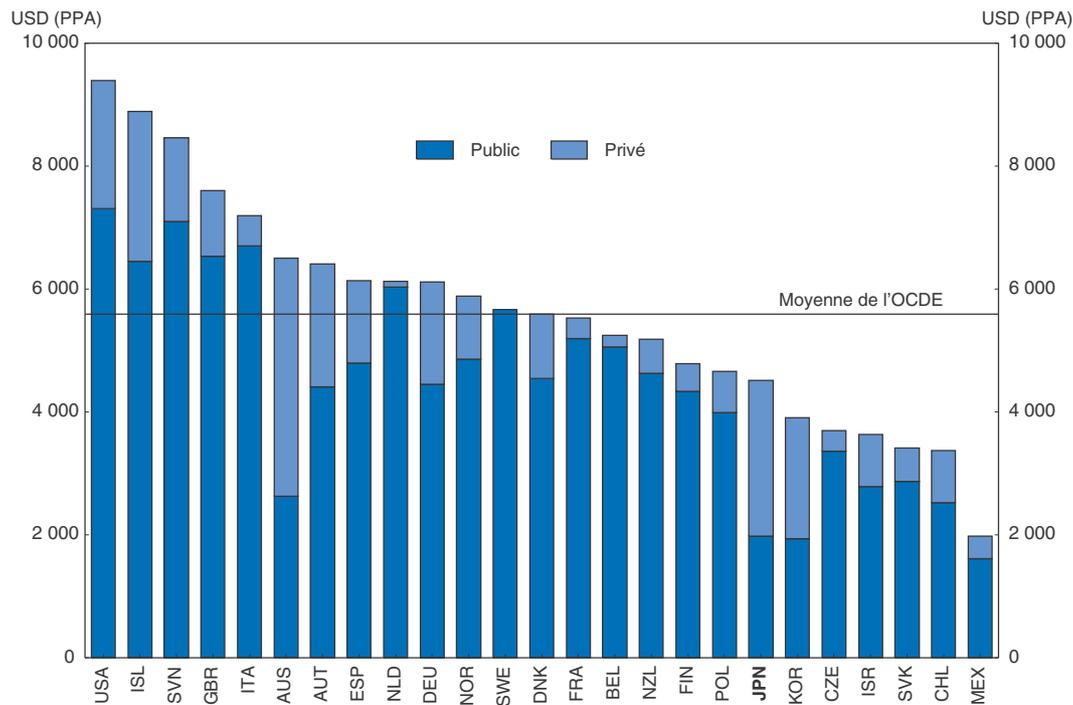
Investir davantage dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Les services d'EAJE sont essentiels pour améliorer le parcours scolaire des enfants, mais aussi pour accroître le taux d'activité des femmes (chapitre 5). De nombreuses études empiriques montrent que les aptitudes cognitives et non cognitives fondamentales apparaissent bien avant l'âge de cinq ans (Heckman et Masterov, 2007). Dans la mesure où

l'EAJE offre une base solide sur laquelle ancrer l'apprentissage futur, des programmes de qualité améliorent les résultats scolaires ultérieurs, et font de l'éducation préprimaire un investissement très rentable. En outre, l'EAJE contribue également à réduire les inégalités sociales, puisque les enfants de familles défavorisées reçoivent beaucoup moins de stimulations cognitives et émotionnelles.

En 2007, les dépenses unitaires consacrées à l'éducation préprimaire étaient inférieures de 17 % en valeur absolue à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.8). Par ailleurs, la part du secteur public n'était que de 44 %, contre 80 % en moyenne dans l'OCDE (graphique 4.2). En conséquence, les dépenses publiques dans l'éducation préprimaire classent le Japon au troisième rang des pays les moins bien placés de l'OCDE. De plus, ces dépenses sont relativement faibles par rapport à celles réservées aux autres niveaux d'enseignement : les dépenses unitaires dans l'éducation préprimaire correspondaient à 62 % seulement de celles consacrées à l'enseignement primaire et à 52 % de celles du secondaire, bien au dessous des moyennes de l'OCDE, respectivement 81 % et 66 %.

Graphique 4.8. **Les dépenses unitaires dans l'éducation préprimaire sont faibles au Japon**¹



1. Dépenses annuelles, base : élèves équivalents temps plein en 2007.

Source : OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation*, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932388999>

Il est important de développer les services d'EAJE, en termes de quantité comme de qualité, afin d'améliorer les résultats de l'enseignement et répondre aux attentes des parents. Les pouvoirs publics prévoient d'étendre la capacité des centres d'accueil agréés de 12 %, qui passeraient ainsi de 2.15 millions d'enfants en 2010 à 2.41 millions d'ici 2014, en augmentant le nombre de places pour les enfants de trois ans et moins. Cet objectif, qui vise à éliminer les listes d'attente, s'appuie sur une analyse de la demande du côté des

communes. Cela permettrait d'atteindre l'un des objectifs de la Nouvelle stratégie de croissance, consistant à porter le taux d'emploi des femmes de 25 à 44 ans de 66 % en 2009 à 73 % en 2020 (chapitre 5). Pour développer l'offre de services d'accueil, le pouvoir central a élargi un fonds destiné à contribuer à la construction de structures d'accueil pour les tout-petits. En outre, il est prévu de répartir plus largement les coûts des services d'accueil en demandant une contribution aux entreprises et aux travailleurs. Il est cependant problématique d'accroître la charge qui pèse sur les entreprises japonaises.

Même si l'on suppose que les 260 000 places supplémentaires prévues entraîneront une hausse correspondante du nombre de femmes actives, le taux d'emploi des femmes de 25 à 44 ans passerait seulement de 66 % à 67,3 %, chiffre encore bien éloigné de l'objectif de la Nouvelle stratégie, qui est de 73 %. Par ailleurs, ne proposer des services d'accueil agréés et généreusement subventionnés qu'à une fraction de la population soulève des problèmes d'éthique graves. Plutôt que d'augmenter progressivement le nombre des centres agréés, des mesures plus ambitieuses, visant à étendre les capacités dans l'EAJE, devraient être une priorité, notamment :

- Les prestataires privés devraient pouvoir fixer les droits d'inscription librement afin de couvrir leur investissement initial, les frais de fonctionnement et pour faire des bénéfices. Cependant, ces droits devraient être plafonnés pour ceux qui reçoivent des subventions publiques, de manière à s'assurer que l'argent public n'est pas utilisé indûment à des fins lucratives.
- Les mesures concernant la concurrence devraient veiller à l'absence de barrière à l'entrée. On pourrait envisager un assouplissement des normes minimales applicables afin d'augmenter le nombre de prestataires agréés ou reconnus.
- Les centres d'accueil ou les maternelles souhaitant devenir des EAJE devraient être soutenus, par exemple au moyen de subventions destinées à la rénovation de salles de classe désaffectées dans les écoles primaires, ou encore d'un système de prêts à faibles taux d'intérêt.
- Il serait souhaitable de créer un système d'information efficace sur les prestataires et les normes de qualité, qui serait facilement accessible aux prestataires et aux usagers, de sorte qu'ils puissent prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.
- Des financements d'amorçage pourraient être donnés aux prestataires qui souhaitent encourager les innovations en proposant des services d'EAJE de qualité.

Chacune de ces options exige une direction et un suivi efficaces pour obtenir une offre de services d'EAJE de qualité et adéquate, notamment pour les familles défavorisées, et un bon niveau de qualité.

Pour développer les services d'accueil gérés par des prestataires privés, il faut verser les subventions aux parents plutôt qu'aux prestataires, démarche qui comporte certains avantages. En premier lieu, les parents ont plus de choix concernant les prestataires, et aucun type de prestataire n'est privilégié par rapport à un autre. En second lieu, cela renforce la concurrence entre les prestataires et les sensibilise au problème du coût. À l'heure actuelle, les centres agréés subissent peu de pression pour limiter les coûts ou réagir rapidement à l'évolution des besoins des parents. Troisièmement, cela favorise la qualité, sous réserve que les fonds ne soient versés qu'à la condition d'accueillir les enfants dans des structures approuvées. Le montant des subventions versées aux familles pourrait être lié à leur niveau de revenus, comme c'est le cas actuellement, afin de renforcer l'équité ainsi que les incitations à travailler parmi les bas revenus. Le système

australien fournit à cet égard un exemple utile²², qui serait plus efficace sur les programmes publics précédents²³.

Pour obtenir une qualité constante dans l'ensemble du système morcelé d'EAJE japonais, il faut des directives et des normes communes sur les programmes pédagogiques ainsi que des indicateurs efficaces permettant de s'assurer qu'elles sont respectées. Ainsi qu'on l'a noté, les programmes des centres d'accueil et des maternelles ont été quelque peu harmonisés en 2008, et les trois quarts du personnel sont qualifiés pour exercer dans les deux types de structure. Cependant, d'autres mesures sont nécessaires pour offrir un cadre pédagogique de qualité à tous les enfants inscrits dans les services d'EAJE. La Nouvelle stratégie de croissance du gouvernement, annoncée en juin 2010 (chapitre 3), fixe comme objectif de regrouper les centres d'accueil et les maternelles par des mesures visant à « supprimer les catégories de structure, telles que maternelles et garderies (structures d'accueil), et intégrer ces structures dans des centres pour enfants qui proposeront à la fois une éducation préscolaire et des services d'accueil ». C'est un objectif ambitieux et qui ne se réalisera pas en une nuit, mais il correspond bien aux travaux de l'OCDE, qui montrent qu'une approche systémique globale de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques contribue à obtenir des services EAJE de qualité (OCDE, 2006). Si le regroupement des services d'EAJE se heurte souvent à une certaine résistance, le Chili, le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède ont déjà réuni leurs services sous l'égide d'un seul ministère, tandis que l'Allemagne, l'Autriche, les États-Unis, la France, la Hongrie, l'Italie et les Pays-Bas ont regroupé les services au niveau des autorités locales.

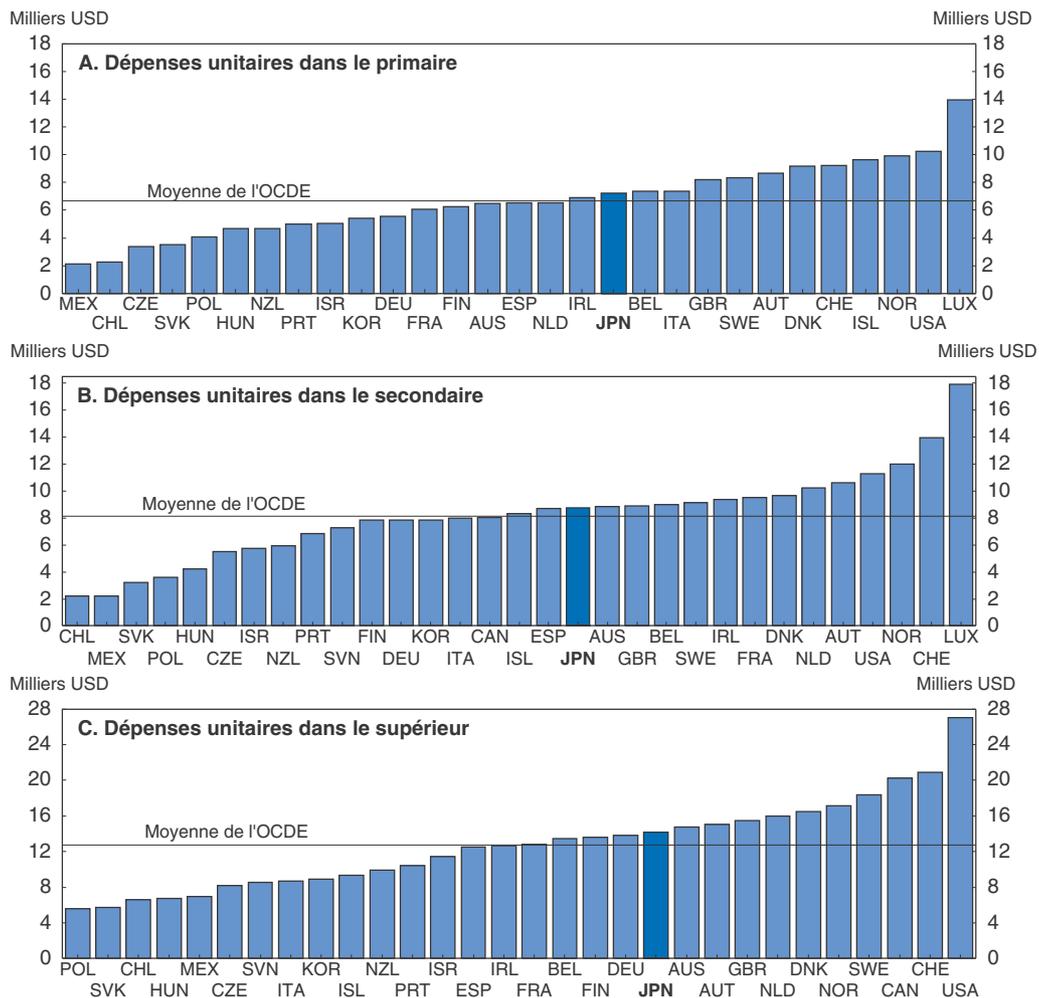
Le regroupement ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen d'obtenir des mesures plus efficaces. Les pays justifient le regroupement des services d'EAJE par la volonté d'améliorer la qualité, d'augmenter les inscriptions, de favoriser l'égalité des chances et d'obtenir des politiques cohérentes et une gestion plus rationnelle en éliminant le double système. Le regroupement des services d'EAJE peut se faire de différentes manières. Le débat public au Japon porte actuellement sur les aspects administratifs (le financement, par exemple) et l'offre (lieu, groupes d'âge, établissement des droits d'inscription, etc.). D'autres aspects peuvent concerner : i) la définition d'objectifs stratégiques explicites et cohérents ; ii) l'harmonisation des qualifications, de la formation et des conditions de travail du personnel ; iii) l'unification des sources de financement ; iv) l'établissement de directives ou de normes communes ; v) la mise en place d'un mécanisme commun d'assurance qualité ; et vi) l'application de règles uniformes pour les droits payés par les parents. Chacun de ces aspects a des implications différentes sur les coûts, ce qui nécessite plus d'investissement.

Il faudra des dépenses publiques supplémentaires pour développer les services d'EAJE et en améliorer la qualité²⁴. La réunion des centres d'accueil et des maternelles, telle qu'elle est énoncée dans la Stratégie, permettrait de réaliser certaines économies en simplifiant le double système actuel, géré par deux ministères distincts. Les recettes supplémentaires devraient donner lieu à un certain réajustement des dépenses. Une solution pourrait être d'utiliser une partie de l'allocation pour enfant à charge instaurée en 2010 – 13 000 JPY (160 USD environ) par enfant et par mois jusqu'à l'âge de 15 ans (chapitre 2), une augmentation étant programmée en 2011. En transformant une partie de l'allocation en avantage en nature pour l'EAJE, on contribuerait à stimuler l'investissement dans l'éducation préprimaire, tout en réduisant la facture pour les ménages.

Améliorer la qualité des établissements d'enseignement primaire et secondaire

Les dépenses unitaires dans le primaire et le secondaire sont supérieures de, respectivement, 8 % et 7 % à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.9), ce qui donne à penser qu'une hausse des dépenses à ces niveaux n'est pas une priorité. De plus, le niveau de dépenses dans l'enseignement ne semble pas être le facteur déterminant de la qualité, qui est variable dans des pays qui dépensent pourtant des sommes similaires. La hausse rapide des dépenses d'éducation dans de nombreux pays entre 1970 et 1994 a rarement entraîné une amélioration des performances (McKinsey, 2010). Cependant, beaucoup peut être fait pour corriger les faiblesses de l'école, dans la mesure où le recours massif aux *juku* indique qu'il existe bel et bien des facteurs qui incitent les parents à se tourner vers d'autres structures. Il est important de s'attaquer à ces défaillances plutôt que de compter sur les *juku*, qui ont un coût et des conséquences en termes d'équité. Pour améliorer les établissements scolaires, il serait souhaitable en priorité de relever les niveaux scolaires et les attentes face à l'école, d'accentuer la décentralisation et d'élargir le choix de l'établissement.

Graphique 4.9. Les dépenses d'éducation unitaires au Japon sont supérieures à la moyenne de l'OCDE¹



1. 2007, base : élèves en équivalents temps plein, en USD convertis sur la base des PPA.

Source : OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation*, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389018>

Relever les niveaux scolaires et les attentes face à l'école

De nombreux parents se plaignent que les niveaux scolaires ont nettement baissé, en particulier depuis l'instauration des réformes *yutori*, et qu'ils sont maintenant trop bas. Les pouvoirs publics semblent du même avis, puisqu'ils ont commencé à étoffer les programmes scolaires et à allonger le temps d'instruction. De fait, les manuels scolaires en primaire se sont enrichis de près d'un quart. En outre, de une à deux heures de cours vont être ajoutées aux emplois du temps pour pouvoir aller au bout du programme scolaire plus long, en 2011 dans le primaire et en 2012 dans le premier cycle du secondaire. Le temps d'instruction obligatoire annuel au Japon, qui est inférieur à la moyenne de l'OCDE de 3 % en primaire et de 2 % dans le premier cycle du secondaire (OCDE, 2010a), passera ainsi légèrement au dessus. Il ressort d'une étude qu'un temps d'instruction plus long constitue pour un établissement scolaire la seule façon d'améliorer de manière statistiquement significative le taux d'admission de ses élèves à l'université, après avoir pris en compte les aptitudes scolaires des élèves et les caractéristiques de l'établissement (Oshio *et al.*, 2010a). Le nouveau programme scolaire devrait être appliqué de manière à améliorer les résultats, mais on ne sait pas dans quelle mesure une extension aussi importante du programme pourra être couverte par un allongement relativement modeste du temps d'instruction. Il importe donc d'apporter aux enseignants les informations et la formation nécessaires pour que le nouveau programme scolaire soit efficace. Dans le même temps, le Japon doit s'efforcer de préserver les avantages de la réforme *yutori*.

Accentuer la décentralisation de l'enseignement

Selon l'édition 2008 de *Regards sur l'éducation* (OCDE), le pourcentage de décisions relatives à « l'organisation de l'instruction » prises dans le premier cycle du secondaire au Japon est le plus faible des pays membres et le troisième parmi les pays les moins bien classés en ce qui concerne la « gestion du personnel »²⁵. Les recherches de l'OCDE montrent que les résultats scolaires sont plus élevés dans les pays où le système est plus décentralisé (Sutherland et Price, 2007). En outre, il ressort d'une étude internationale récente, comparant 20 systèmes scolaires, que la décentralisation est essentielle pour passer d'un bon à un excellent système (McKinsey, 2010). Une plus grande délégation des pouvoirs aux établissements scolaires devrait ainsi permettre d'obtenir de meilleurs résultats. Cependant, une autonomie accrue concernant les ressources doit s'accompagner d'une plus grande responsabilité des établissements scolaires (OCDE, 2010d).

Élargir le choix de l'établissement dans le primaire et le secondaire

Des études montrent que dans la zone OCDE, le fait de stimuler la concurrence entre les écoles en donnant plus de choix aux parents a permis d'améliorer les résultats de l'enseignement (Sutherland et Price, 2007). Dans le cycle 2009 du PISA, la concurrence et les performances semblent effectivement liées dans les pays de l'OCDE. Toutefois, ce rapport s'atténue lorsqu'on tient compte du profil socio-économique des élèves, dans la mesure où les plus privilégiés sont plus susceptibles de fréquenter des établissements qui sont confrontés à la concurrence (OCDE, 2010g). Le choix de l'établissement est autorisé au Japon depuis 2000, mais seuls 14 % des conseils d'éducation municipaux le permettaient en 2006, tandis que les autres appliquaient des critères de sélection fondés sur le lieu d'habitation. Malgré une expérience limitée dans ce domaine, les premières études mettent en évidence certains avantages. Une étude a montré que le taux de poursuite d'études universitaires parmi les élèves d'écoles publiques en zone urbaine était plus élevé

dans les circonscriptions scolaires qui laissent aux parents le choix de l'établissement, sans que l'on constate d'effet négatif sur les écoles rurales (Akabayashi, 2006). Une autre étude de l'arrondissement Adachi à Tokyo constate que les résultats scolaires se sont améliorés, tandis que les écarts entre établissements ne se sont pas creusés (Yoshida *et al.*, 2009). Le choix de l'établissement donnera de bons résultats si le public est bien informé, et il est donc important de veiller à la diffusion d'informations adéquates. Toutefois, si le choix de l'établissement peut avoir des avantages pour telle ou telle école, il est important d'empêcher que les autres en pâtissent. En outre, il importe que les coûts financiers liés au changement d'école ne limitent pas la capacité des familles modestes d'inscrire leurs enfants dans l'établissement de leur choix.

Améliorer la qualité dans l'enseignement supérieur

Face à l'évolution de la démographie et aux difficultés budgétaires actuelles, le développement des ressources humaines à travers l'enseignement supérieur doit être exploité pleinement. La priorité doit donc être de relever le niveau de qualité afin de créer des établissements d'envergure mondiale. Certaines réformes récentes devraient contribuer à ce résultat, notamment les évaluations certifiées menées par des organismes tiers mises en place en 2004. Depuis, le nombre d'universités nationales utilisant un système de moyennes de points pour évaluer leurs étudiants est passé de 36 en 2005 à 51 en 2008, et le nombre de celles qui utilisent les évaluations d'étudiants par les enseignants est passé de 45 à 83. Pour améliorer la qualité, il est essentiel de renforcer la concurrence entre établissements et d'encourager leur internationalisation.

Renforcer la concurrence dans le secteur universitaire par une plus grande transparence

Le Japon se trouve dans une situation inédite, où l'offre et la demande d'enseignement supérieur s'équilibrent globalement. En conséquence, à l'exception des établissements de l'élite, la concurrence à l'entrée dans les établissements a été remplacée par une concurrence entre établissements eux-mêmes pour attirer des étudiants. Dans ce contexte, le choix dont disposent les usagers pourrait servir de levier puissant pour inciter les établissements à adopter des pratiques exemplaires. Pour ce faire, il est essentiel que les étudiants potentiels aient accès à une information fiable et détaillée sur la qualité de chaque établissement. Les pouvoirs publics ont demandé aux universités de rendre publiques des informations sur leurs activités, sur les enseignants et sur les droits d'inscription à partir de 2011. On devrait ajouter aux informations obligatoires la situation professionnelle à long terme des diplômés de chaque université afin d'élargir le choix des étudiants et de renforcer la concurrence entre établissements. Le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie pourrait également accroître la concurrence en augmentant la part des financements liés aux résultats de chaque université. En 2006, 18 % seulement du budget de l'enseignement supérieur ont été attribués en faisant jouer la concurrence.

Favoriser l'internationalisation de l'enseignement supérieur

Le degré d'internationalisation du système d'enseignement supérieur est limité, compte tenu du nombre relativement faible d'étudiants étrangers et de la quasi-absence d'établissements étrangers au Japon. Les étrangers venus étudier au Japon n'étaient que 3.2 % en 2008, bien en-deçà de la moyenne de l'OCDE de 8.5 %. Les étudiants étrangers, qui étaient 10 000 en 1983, sont passés à 133 000 en 2009, une hausse qui s'explique très largement par une tendance générale favorable à l'enseignement international. Par

ailleurs, les autorités ont pris des mesures pour accroître le nombre d'étudiants internationaux, comme le Plan de 1983 (100 000 étudiants étrangers) et celui de 2008 (300 000 étudiants étrangers). Les étudiants chinois représentent les trois cinquièmes des étudiants étrangers au Japon. La moitié des étudiants étrangers sont inscrits en prélicence. D'après une enquête réalisée auprès des étudiants étrangers qui financent eux-mêmes leurs études, les trois quarts d'entre eux occupent un emploi à temps partiel. Parallèlement, le nombre d'étudiants japonais à l'étranger s'est contracté au cours des dix dernières années²⁶.

Il est essentiel d'accélérer l'internationalisation du secteur japonais de l'enseignement supérieur pour en améliorer la qualité. L'objectif devrait être d'attirer des étudiants brillants dans les meilleures écoles postlicence et non d'admettre des étudiants étrangers dans le seul but de remplir les chaises vides. En 2008, les pouvoirs publics ont lancé le projet Global 30 dans le but d'atteindre le chiffre de 300 000 étudiants étrangers d'ici 2020. Il s'agissait de soutenir les efforts de 30 universités, pour un budget total de 3 milliards JPY (environ 37 millions USD). Cependant, les conditions à remplir étant très strictes, seules 13 universités ont été retenues jusqu'à présent (McNeill, 2010). Un nouveau programme, *Campus Asia*, a été lancé en avril 2010 avec la Chine et la Corée, afin de promouvoir les échanges en élaborant des lignes directrices communes sur les transferts de crédits et les méthodes de notation. Il faut, pour augmenter la proportion d'étrangers, un système efficace pour attirer les étudiants les plus brillants et augmenter le nombre de cours enseignés en anglais, pour atteindre l'objectif fixé de 30 %.

Attirer des prestataires étrangers agréés serait également un bon moyen de stimuler la concurrence et d'améliorer la compétitivité des universités japonaises en introduisant des pratiques exemplaires. Pourtant, le nombre de campus d'universités étrangères délocalisés au Japon a chuté : ils étaient une quarantaine au début des années 90, ils ne sont plus que quatre à présent. Par ailleurs, aucun n'a été reconnu comme une « université ». Le ministère a créé une nouvelle catégorie, les « universités étrangères », en 2004, qui compte aujourd'hui cinq établissements.

Investir davantage dans l'enseignement supérieur

Le niveau des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur plaçait le Japon à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE en 2007, à 0.5 % du PIB, alors que les fonds privés représentent les deux tiers des dépenses. Le rôle dominant du secteur privé est approprié, dans la mesure où ce sont les diplômés qui retirent la plupart des avantages de leurs études supérieures²⁷. Cependant, pour atteindre l'objectif de la Nouvelle stratégie de croissance, qui est de créer des universités « de pointe », il faudra peut-être des investissements publics supplémentaires (OCDE, 2009b). Toute hausse des dépenses publiques devra reposer sur une définition précise des objectifs stratégiques, notamment en matière de R-D et de qualité de l'enseignement. Les instruments de pilotage mis en place lors de la constitution des universités nationales en sociétés (encadré 4.2), qui ont permis de renforcer à la fois l'autonomie et la responsabilité des établissements, devraient être utilisés pour guider tout investissement supplémentaire (OCDE, 2008). Les économies engendrées par la concentration des établissements publics devraient être mises à profit, dans le respect de l'autonomie des universités, pour financer les dépenses supplémentaires. Enfin, l'augmentation des dépenses devrait être subordonnée à : i) des liens plus étroits entre les financements et les performances des établissements ; ii) une plus grande diversification de la structure des droits d'inscription dans chaque

établissement ; et iii) l'adoption de méthodes de gestion propices à l'efficience dans les universités (OCDE, 2009b).

Améliorer l'efficience : utiliser les ressources à meilleur escient

Les difficultés budgétaires du Japon rendent nécessaires des coupes dans les dépenses (chapitre 2). D'ailleurs, les dépenses d'éducation du pouvoir central doivent être réduites de 2 % dans le budget 2011, et les subventions au titre de la taxe d'allocation locale, qui contribuent à financer les dépenses d'éducation des autorités locales, doivent diminuer de 4 %. Face à cette situation budgétaire, il est d'autant plus important de prendre de mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans tous les domaines, notamment dans l'éducation. Les pouvoirs publics ont imposé une réduction annuelle de 1 % des subventions accordées aux universités nationales pour leur gestion, subventions qui représentent environ 40 % de leurs ressources. D'autres réformes, notamment le regroupement des centres d'accueil et des maternelles, la concentration des établissements éducatifs, l'autonomie accrue des universités et l'accroissement de la charge d'enseignement des professeurs, pourraient également contribuer à utiliser à meilleur escient les ressources du secteur éducatif.

Regrouper les centres d'accueil des jeunes enfants et les maternelles pour réduire les coûts

Le regroupement des centres d'accueil et des maternelles proposé dans la Nouvelle stratégie de croissance peut permettre de réduire les coûts en utilisant les capacités en excès dans les écoles primaires et les maternelles afin d'augmenter le nombre de places disponibles pour l'accueil des jeunes enfants. Combiner les deux types de structures permettrait également de réduire les frais administratifs et généraux engendrés par deux systèmes fonctionnant en parallèle, notamment en leur permettant de partager les mêmes locaux. En outre, la plupart des éducateurs étant qualifiés pour travailler dans les centres d'accueil et en maternelle, des économies peuvent être faites sur les dépenses de personnel. À plus long terme, les possibilités de concentration sont importantes, dans la mesure où le nombre d'enfants âgés de quatre ans et moins devrait reculer d'un tiers entre 2008 et 2030.

Regrouper les établissements scolaires

La baisse du nombre d'enfants d'âge scolaire a entraîné de nombreuses fermetures d'écoles primaires et secondaires au cours des quinze dernières années. Les jeunes de 5 à 19 ans devraient voir leur nombre chuter de 35 % entre 2008 et 2030, d'autres fermetures sont donc inévitables. Une étude de l'OCDE montre que des écoles de petite taille sont associées à un manque d'efficience (Sutherland et Price, 2007). Non seulement les classes et établissements dont le nombre d'élèves n'est pas optimal entraînent une hausse des coûts unitaires, mais ils peuvent également avoir des effets négatifs sur la qualité de l'enseignement prodigué à ces élèves. D'après les résultats 2009 du PISA, les élèves scolarisés dans des villes de plus d'un million d'habitants ont obtenu 36 points de plus (écarts-types de 1.5) que ceux qui sont scolarisés dans des villes de 3 000 à 15 000 habitants, après avoir tenu compte des facteurs socio-économiques (OCDE, 2010e).

La décision de regrouper des écoles appartient aux autorités locales, mais le groupe de travail du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie sur les établissements d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle recommande aux autorités centrales et préfectorales d'offrir des conseils et des aides

financières²⁸. Ces conseils pourraient s'inspirer de l'exemple d'autres pays, comme le Portugal, où 3 000 écoles de petite taille ont été fermées sur trois ans, tandis que de nouveaux groupes scolaires ont été créés, de même qu'un réseau de ramassage scolaire. On pourrait également envisager d'élaborer des outils d'analyse fine des coûts et des avantages qu'il y aurait, pour les enfants de chaque école, à garder les petites écoles ouvertes par rapport à d'autres solutions. En particulier, les frais de transport devraient être financés dans les circonscriptions scolaires qui choisissent le regroupement. Par ailleurs, les sommes que les communes doivent verser au pouvoir central lorsqu'elles ferment des écoles bâties avec des fonds publics devraient être supprimées, de manière à leur permettre d'utiliser les bâtiments de manière utile, par exemple pour offrir des services d'accueil des jeunes enfants. Toutefois, pour qu'une approche de ce type fonctionne, il faudrait établir de nouvelles méthodes de collaboration entre le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, qui gère les écoles primaires, et les autres ministères, par exemple le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, qui est chargé des services d'accueil des jeunes enfants.

Au niveau de l'enseignement supérieur, un conseil gouvernemental a déclaré que « la réduction des capacités et le regroupement ou l'intégration des entités universitaires nationales ou de leurs départements doivent être encouragés le cas échéant afin d'améliorer les niveaux d'études » (Conseil de reconstruction de l'éducation, 2007). Depuis 2002, 29 universités nationales ont été fusionnées pour n'en faire plus que 14. Néanmoins, la plupart des universités restent très petites (tableau 4.7) par rapport à d'autres pays. Ainsi, les universités publiques aux États-Unis comptent en moyenne près de 11 000 étudiants, et 18 % d'entre elles dépassent les 20 000 étudiants²⁹. Le Royaume-Uni a plus de 50 universités publiques accueillant plus de 20 000 étudiants (*Higher Education Statistics Agency*, 2010). La petite taille moyenne des universités nationales et publiques donne à penser qu'il est déjà possible de concentrer le secteur de manière à favoriser l'excellence, si elles ne parviennent pas à se réformer en rationalisant l'utilisation des ressources et en maîtrisant les coûts. En outre, sans autre regroupement, la diminution estimée d'un tiers de la population en âge de faire des études supérieures réduirait le nombre moyen d'étudiants dans les universités nationales et publiques à, respectivement, 5 000 environ et moins de 1 000 d'ici une vingtaine d'années, d'après des estimations de l'OCDE. Il serait encore plus difficile pour ces établissements de maintenir le niveau d'excellence, d'obtenir des économies d'échelle et de se mesurer à la concurrence à l'échelle mondiale. Dans ces circonstances, une approche plus stratégique de ces défis pour l'ensemble du secteur sera nécessaire pour atteindre les objectifs plus larges de l'État, qui souhaite un système d'enseignement supérieur hautement performant malgré une situation budgétaire difficile.

Tableau 4.7. **Nombre d'étudiants par université au Japon**

Étudiants inscrits à tous les niveaux de cours

	Nationales	Publiques	Privées	Ensemble des universités
1960	2 698	866	2 883	2 557
1970	4 128	1 519	3 821	3 682
1980	4 373	1 532	4 315	4 115
1990	5 402	1 645	4 168	4 208
2000	6 304	1 489	4 202	4 222
2005	7 217	1 452	3 820	3 946
2009	7 230	1 488	3 508	3 682

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie.

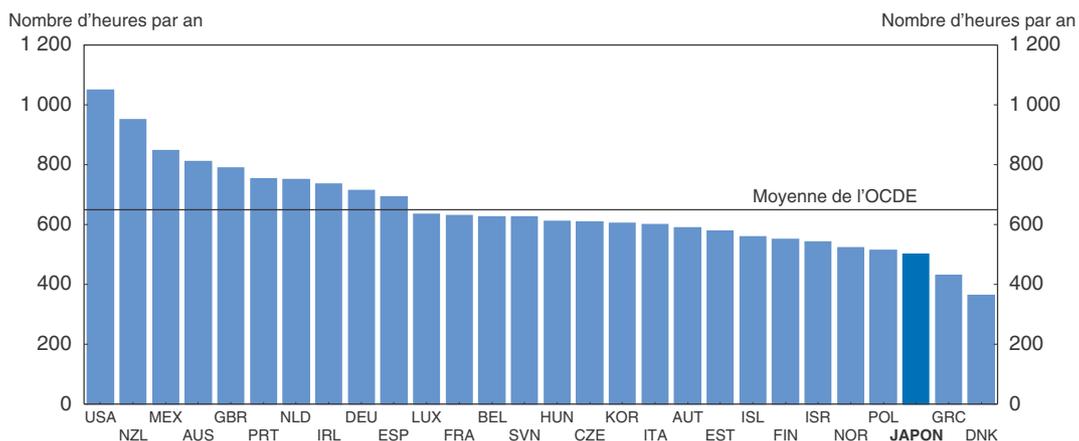
Des regroupements parmi les établissements privés d'enseignement supérieur sont également très largement possibles. En 2003 déjà, les recettes annuelles ne couvraient pas les frais de fonctionnement de 29 % des universités privées et de 46 % des établissements postsecondaires privés. Par ailleurs, 38 % des universités privées ne remplissent pas leurs quotas d'étudiants, ce qui pose problème dans la mesure où ces établissements sont essentiellement financés par les droits d'inscription (OCDE, 2009b). La création de 200 universités depuis 1995, face au recul rapide du nombre de diplômés de fin d'études secondaires, rend la concentration d'autant plus nécessaire. Depuis 2005, les pouvoirs publics autorisent, à juste titre, les universités privées à se déclarer en faillite selon des modalités qui permettent à leurs étudiants d'aller dans les universités les plus proches (Yonezawa et Kim, 2008) et ce mouvement de concentration doit pouvoir se poursuivre.

Employer les enseignants plus utilement en les laissant se concentrer sur l'enseignement

Les enseignants sont relativement bien payés au Japon, puisqu'aux termes de la législation, ils doivent gagner plus que les autres fonctionnaires. En 2008, leur salaire dépassait de 44 % le PIB par habitant aux niveaux primaire et secondaire des premier et deuxième cycles, par rapport aux moyennes de l'OCDE, respectivement 16 %, 22 % et 29 % (OCDE, 2010a). Puisqu'ils représentent le premier poste de dépenses dans le secteur, la priorité devrait être d'utiliser leur temps de manière efficace. Pourtant, le temps d'enseignement au Japon est relativement court : au niveau du deuxième cycle du secondaire, les enseignants ont 23 % de temps d'enseignement en moins qu'en moyenne dans l'OCDE (graphique 4.10). La combinaison entre salaires élevés et temps d'enseignement court fait que le salaire horaire des enseignants à ce niveau est supérieur de 37 % à la moyenne de l'OCDE³⁰. Ce temps d'enseignement relativement court s'explique en partie par d'autres tâches, telles que des réunions, des rapports écrits, des tâches administratives, la surveillance d'activités extrascolaires et les conseils aux élèves. Le personnel non enseignant représente 20 % de l'emploi dans les établissements scolaires, contre 43 % au Royaume-Uni. Une enquête récente montre que 90 % des enseignants n'ont pas assez de temps pour préparer leurs cours et 80 % déclarent passer de plus en plus de

Graphique 4.10. Comparaison internationale des temps d'enseignement

Temps d'enseignement net annuel dans les programmes d'enseignement général au deuxième cycle du secondaire, 2008



Source : OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389037>

temps avec les parents et les résidents locaux (ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, 2009c). Le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie encourage les établissements scolaires à revoir la structure de leurs réunions et manifestations afin d'améliorer l'efficacité. Il semble possible de confier certaines tâches qui ne relèvent pas de l'enseignement, en particulier des tâches administratives, à du personnel moins bien payé, et d'utiliser davantage les outils informatiques, notamment au vu de l'ajout programmé d'une ou deux heures de cours par semaine. Une telle démarche permettrait de limiter les coûts en laissant les enseignants se consacrer davantage à l'enseignement.

Libéraliser la réglementation sur les établissements d'enseignement supérieur

Le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie fixe un seuil annuel standard pour les droits d'inscription dans les universités nationales, mais leur permet de dépasser ce seuil de 20 % au maximum. Toutefois, presque toutes les universités adoptent le niveau standard, peut-être parce qu'elles craignent que des droits plus élevés ne soient compensés par une réduction des subventions publiques. En conséquence, les droits d'inscription ne reflètent que très peu la qualité de l'enseignement, son coût ou les revenus des diplômés. Le niveau uniforme des droits n'incite pas à une utilisation optimale des ressources. Le plafonnement des droits d'inscription a pour objet de faciliter l'accès des étudiants issus de milieux modestes à l'université. Simultanément, cependant, l'uniformité des droits d'inscription pose aussi des problèmes d'équité, dans la mesure où les étudiants qui entrent dans les universités nationales prestigieuses, généralement issus de milieux aisés, bénéficient des hauts salaires accordés aux diplômés de ces universités. Pour ces raisons, il serait donc souhaitable de laisser plus de latitude aux universités en matière de droits d'inscription, tout en développant les programmes de prêts étudiants afin de permettre tous les étudiants qualifiés de s'inscrire, ces démarches pouvant prendre un certain temps au Japon (voir plus loin). De manière plus générale, tout en veillant à la qualité, les pouvoirs publics devraient s'efforcer d'assouplir les restrictions encore existantes, comme les plafonds sur les admissions et l'approbation obligatoire du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie pour modifier les programmes. Il faudrait aussi que le Japon forme un groupe de dirigeants capables d'administrer des universités plus autonomes.

Réduire le coût pour les familles

La part des ménages représentait 21 % des dépenses consacrées aux établissements éducatifs en 2008, au quatrième rang des pays de l'OCDE, même sans tenir compte des dépenses relatives aux *juku*. Pour un enfant inscrit dans des établissements publics, de la maternelle à l'université, les dépenses annuelles approchent les 10 % du revenu moyen disponible par ménage (tableau 4.8). Cette part fait plus que doubler si l'enfant est inscrit dans le privé. De fait, le coût de deux enfants dans une université privée correspond à la moitié de revenu moyen des ménages. Le niveau élevé des dépenses privées d'éducation entraîne également des inégalités en termes de résultats (voir plus loin).

La lourde charge qui pèse sur les ménages est l'une des raisons du faible taux de fécondité du Japon (1.4), qui se place à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE, bien en-deçà du nombre souhaité. Il ressort d'une enquête publique que 44 % des femmes mariées âgées de 20 à 39 ans souhaitent avoir deux enfants et que 39 % souhaiteraient en avoir au moins trois. Lorsqu'on leur demande quelles actions devraient être entreprises pour encourager

Tableau 4.8. Dépenses d'éducation des ménages
Six cas, selon que l'établissement est public ou privé (en millions JPY, 2008)¹

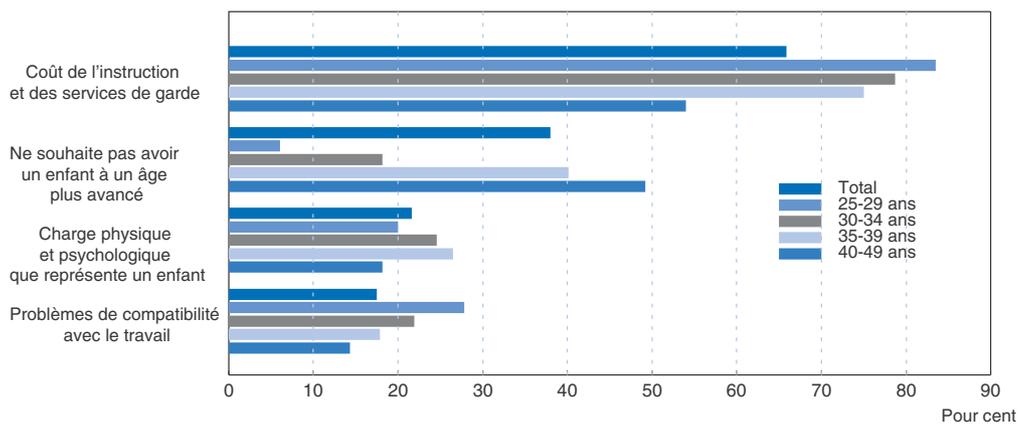
	Type d'établissement					Total	En % du revenu des ménages ³
	Maternelle	École primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Université ²		
Cas 1	0.7	1.8	1.4	1.5	4.3	9.8	9.7
Cas 2	0.7	1.8	1.4	1.5	3.9	9.4	9.3
Cas 3	1.6	1.8	1.4	1.5	6.2	12.7	12.5
Cas 4	1.6	1.8	1.4	2.9	6.2	14.0	13.8
Cas 5	1.6	1.8	3.7	2.9	6.2	16.3	16.1
Cas 6	1.6	8.3	3.7	2.9	6.2	22.8	22.5

1. La partie grisée concerne les établissements privés.
2. Moyenne du coût des études lorsque : i) l'étudiant vit au domicile de ses parents ; ii) l'étudiant vit chez lui. Le cas n° 1 concerne les universités nationales et le cas n° 2 les universités publiques.
3. Dépenses totales par an (autrement dit, le total divisé par 17) en pourcentage du revenu disponible par ménage en 2008.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2009c), *White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2009*.

les naissances, 55 % des parents citent les politiques visant à réduire l'impact économique des enfants, juste derrière les mesures destinées à mieux concilier le travail et la vie privée (59 %). À cet égard, 80 % environ des 25-35 ans désignent le coût élevé de l'instruction et de la garde des enfants comme l'une des raisons pour lesquelles ils ont moins d'enfants qu'ils le souhaiteraient (graphique 4.11). Les résultats de cette enquête corroborent une étude économétrique montrant que les coûts de l'éducation ont une incidence significative sur les taux de natalité (Kato, 2000). Parmi les domaines où il est possible de réduire la charge supportée par les familles, on peut citer les services d'EAJE, les *juku* et l'enseignement supérieur.

Graphique 4.11. Raisons pour lesquelles le nombre réel d'enfants est inférieur au nombre souhaité¹



1. Enquête réalisée auprès de parents appartenant à la classe d'âge de 25-49 ans.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2009c), *White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389056>

Accroître la part des dépenses publiques dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

Ainsi qu'il a été observé plus haut, la part des dépenses publiques dans l'éducation préprimaire place le Japon au troisième rang des pays les moins bien classés de l'OCDE. Le coût net moyen des services d'accueil des jeunes enfants tourne autour de 14 % du revenu familial moyen dans les ménages où les deux parents travaillent, contre 12 % en moyenne dans l'OCDE (OCDE, 2007). En 2007, 60 % du coût des maternelles étaient pris en charge par le secteur privé, contre 20 % en moyenne dans l'OCDE (graphique 4.2). Parmi les mères de 20 à 49 ans, 68 % jugent nécessaire de réduire le coût de la maternelle afin d'accroître le taux de natalité (ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie, 2009a). Le coût d'une année d'EAJE gratuite pour les parents a été estimé à 800 milliards JPY (0.2 % du PIB) en 2009, soit la moitié seulement des 1 700 milliards JPY dépensés pour l'allocation pour enfant à charge instaurée en 2010. La plupart des pays européens offrent au moins deux années de maternelle gratuites, financées sur fonds publics (OCDE, 2010b). Les dépenses supplémentaires pourraient être couvertes en partie par les économies réalisées grâce au regroupement des centres d'accueil et des maternelles.

Réduire le recours aux *juku*

L'une des préoccupations majeures associées aux *juku* est celle du coût financier qu'ils représentent pour les familles (tableau 4.9). Les dépenses unitaires moyennes ont plus que doublé en valeur réelle entre 1985 et 2007, pour atteindre 213 000 JPY par mois (environ 3 150 USD par an), sans compter le coût du transport, 11 % environ du revenu par habitant. Les dépenses consacrées aux *juku* sont supérieures de 6 % environ pour les garçons que pour les filles, et elles augmentent avec l'âge. Ainsi, les dépenses pour les élèves du premier cycle du secondaire représentent plus de deux fois celles des trois premières années de primaire. En troisième année de secondaire du premier cycle, 13 % des ménages versent plus de 40 000 JPY par mois et par enfant (environ 5 900 USD par an). Si les *juku* sont chers, les cours de soutien à domicile le sont encore plus. Sans surprise, on observe une corrélation entre le nombre d'enfants et les dépenses consacrées aux *juku*. En sixième année de primaire, les dépenses réservées aux *juku* dépassent 20 000 JPY par mois pour 41 % des élèves qui sont enfants uniques, contre 16 % seulement pour ceux qui ont trois frères et sœurs (NIER, 2008).

Tableau 4.9. **Dépenses consacrées à l'instruction après la classe**

Dépenses unitaires en 2007 (milliers JPY)

	Total	Garçons	Filles	Notes de 1 à 3	Notes de 4 à 6	Premier cycle du secondaire
<i>Juku</i>	21.3	21.9	20.7	12.0	18.5	26.1
Cours à domicile	24.8	26.3	23.5	13.0	22.6	26.3
Cours par correspondance	5.6	5.7	5.5	3.8	5.1	8.4
Activités non scolaires ¹	6.6	6.1	7.1	6.4	6.2	8.0

1. Les activités principales sont le piano (29 %), la natation (27 %), la calligraphie (23 %), la conversation en langue étrangère (11 %), le football (11 %) et les arts martiaux (11 %).

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2008), *Report on Children's Out-Of-School Learning Activities*.

La contribution des *juku* aux résultats scolaires est mal définie, dans la mesure où l'amélioration la plus forte des résultats aux tests du PISA au Japon concerne les tâches nécessitant un raisonnement non directif de niveau élevé, et non la répétition de cours, qui

est au centre de l'apprentissage dans les *juku*. Bien que les pouvoirs publics n'aient pas pour objectif de réduire le rôle des *juku*, cela permettrait d'alléger le poids financier pour les parents et de renforcer l'équité des résultats (voir plus loin). Il importe en premier lieu d'améliorer la qualité des établissements scolaires, de manière à ce que les enfants puissent acquérir une instruction suffisante sans avoir à s'inscrire dans un *juku*. De fait, les parents invoquent notamment leur mécontentement face au niveau de qualité de l'école de leurs enfants pour justifier leur inscription dans un *juku* (encadré 4.3). En Corée par exemple, où les *juku* (appelés *hagwon*) jouent également un rôle important (graphique 4.6), le temps passé dans ces instituts a tendance à diminuer à mesure que le niveau de qualité des établissements scolaires augmente (*Études économiques de l'OCDE – Corée 2008*). En second lieu, diminuer l'importance des examens d'entrée aux établissements scolaires pourrait également contribuer à réduire la dépendance envers les *juku*, puisque la préparation à ces examens est l'une de leurs principales fonctions. D'autres critères pourraient également se voir accorder plus d'importance, par exemple les recommandations et les activités extrascolaires, ainsi que les notes en classe. Néanmoins, compte tenu de la concurrence aigüe à laquelle se livrent les universités prestigieuses ainsi que des rendements élevés que cela génère, les *juku* continueront de jouer un rôle important au Japon.

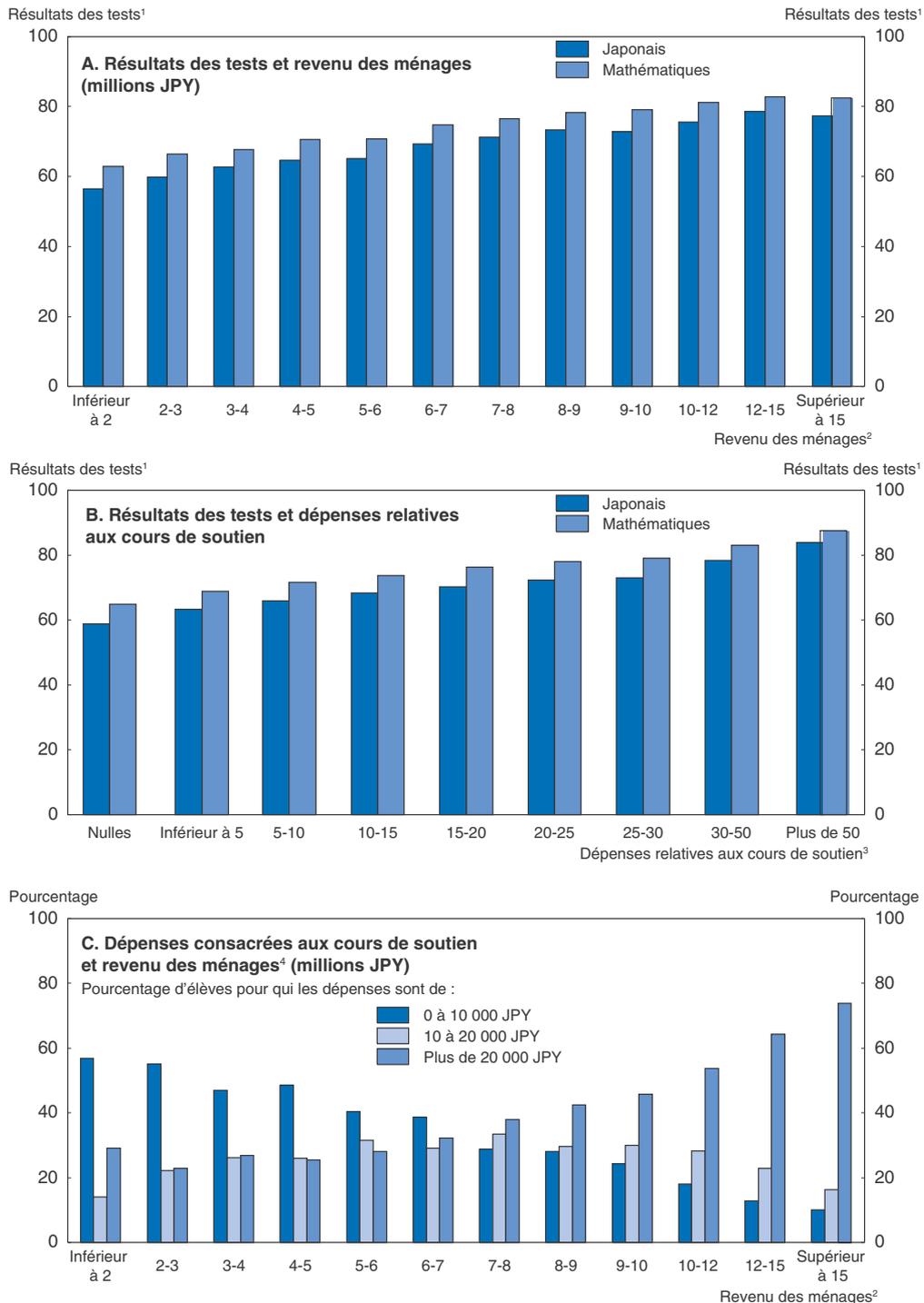
Alléger le fardeau de l'enseignement supérieur pour les parents

En l'espace de trente ans, les droits d'inscription ont été multipliés par quatre dans les universités privées et par quinze dans les universités nationales, tandis que l'indice des prix à la consommation a doublé. Un accès facilité aux prêts publics permettrait de réduire la charge supportée par les parents, tout en subordonnant le remboursement du prêt aux revenus futurs (voir plus loin).

Diminuer les inégalités dans le domaine de l'éducation

Le Japon mène de longue date une politique éducative relativement égalitariste, comme en témoignent l'uniformisation des programmes et des manuels à l'échelle nationale et une répartition relativement équitable des infrastructures et des ressources pédagogiques. Selon les résultats des tests du PISA 2009, les facteurs socio-économiques contribuent à hauteur de 9 % aux écarts dans les résultats scolaires, contre une moyenne de 14 % dans la zone OCDE. Parallèlement, les élèves de milieux modestes qui fréquentent des établissements situés en zone défavorisée tendent à avoir de moins bons résultats au Japon, avec un écart plus prononcé que dans de nombreux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2010e). Néanmoins, la diminution des inégalités est problématique au Japon compte tenu des disparités croissantes de revenus et d'un fort taux de pauvreté relative, le sixième plus élevé de la zone OCDE (chapitre 5). Il existe une corrélation positive entre les résultats scolaires et les niveaux de revenus : pour toute hausse du revenu annuel d'un ménage de moins de 2 millions JPY à plus de 15 millions, la proportion de réponses correctes fournies par les élèves de sixième année en mathématiques passe de 63 à 83 %, l'amélioration étant similaire pour le test de japonais (graphique 4.12). Par ailleurs, il existe aussi une corrélation positive entre les résultats des tests et les dépenses consacrées aux cours de soutien. La proportion de réponses correctes augmente de 25 points de pourcentage lorsque ces dépenses dépassent 50 000 JPY par mois (partie B). Logiquement, il existe une relation positive entre les dépenses consacrées aux cours de soutien et le revenu familial (partie C). Parmi les ménages dont les revenus annuels excèdent 15 millions JPY, 72 % dépensent plus de 20 000 JPY par mois pour permettre à leurs enfants de suivre des cours

Graphique 4.12. **Corrélation entre le revenu des ménages, le recours aux *juku* et les résultats scolaires**



1. Pourcentage de réponses correctes aux examens passés par les élèves en sixième année de primaire (11 ans) pour évaluer les connaissances de base.
2. En millions JPY.
3. En milliers JPY par mois.
4. Pourcentage d'élèves dans chaque fourchette de revenu en fonction des dépenses mensuelles allouées aux cours de soutien.

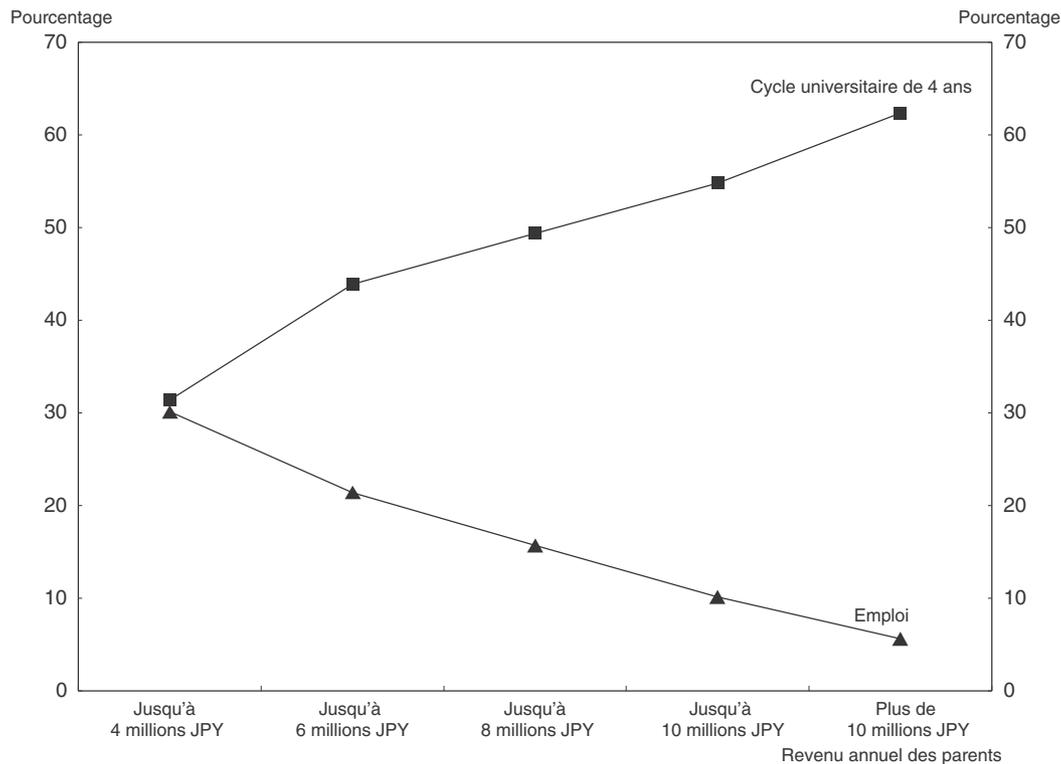
Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389075>

dans les *juku*, contre 5 % seulement des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 2 millions JPY. Les études économétriques laissent également penser que le revenu familial est l'un des facteurs déterminants du recours aux *juku* (Oshio et Seno, 2007).

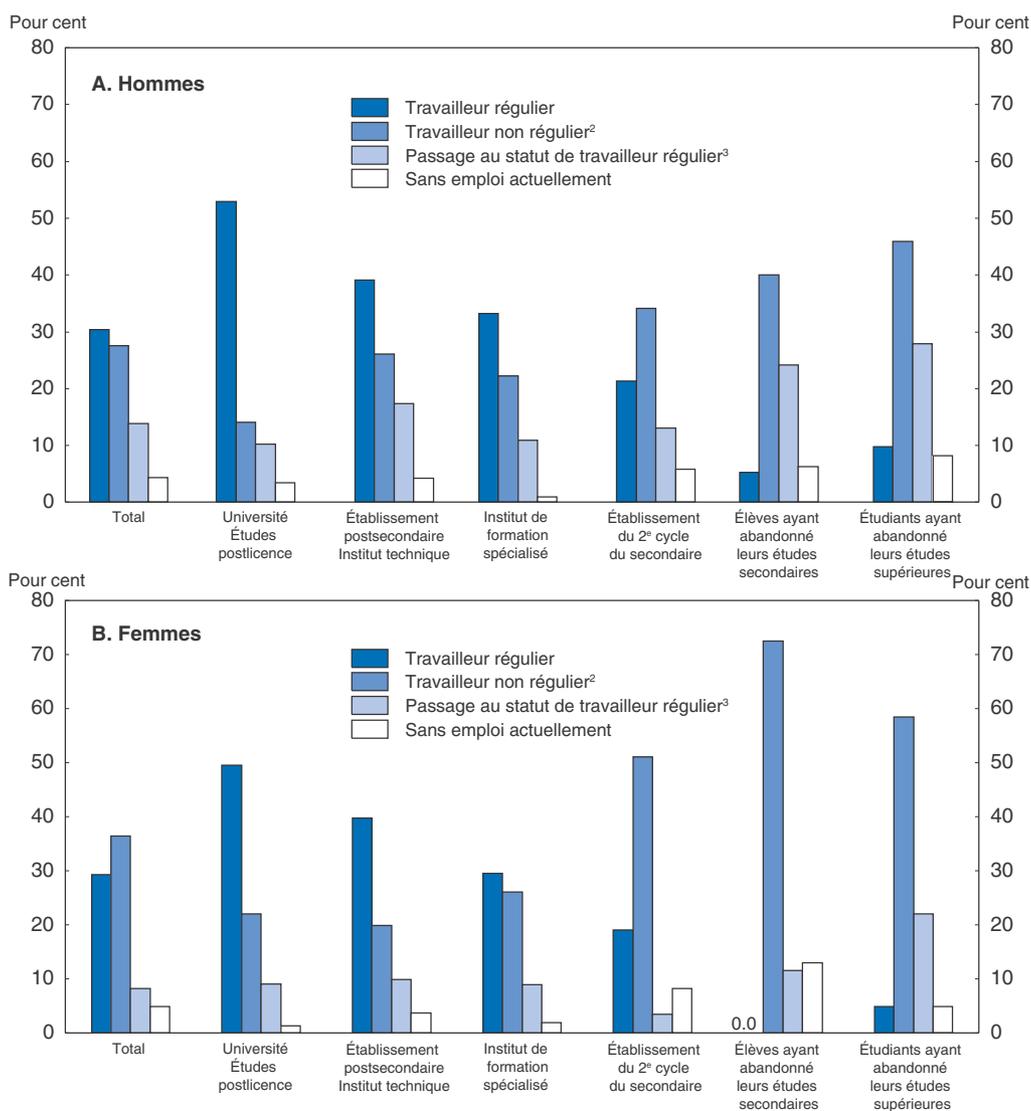
Les résultats élevés obtenus par les élèves issus de milieux plus favorisés se traduisent par une hausse des taux d'inscription à l'université. Parmi les diplômés de l'enseignement secondaire dont les parents gagnent moins de 4 millions JPY par an, un tiers s'inscrivent dans une université pour un cycle de quatre ans et un tiers entrent sur le marché du travail (graphique 4.13). S'agissant des ménages aux revenus supérieurs à 10 millions JPY, près de deux tiers des diplômés du secondaire entrent à l'université, soit 11 fois plus que ceux qui commencent directement à travailler. En outre, les élèves issus de familles à hauts revenus fréquentent généralement des universités plus prestigieuses, ce qui a des retombées bien plus positives à long terme (Oshio et Seno, 2007). La fréquentation de l'université constitue également un facteur déterminant de la situation au regard de l'emploi et des revenus. Selon une enquête menée par les pouvoirs publics, plus de la moitié des hommes de moins de 30 ans diplômés de l'enseignement supérieur sont embauchés en tant que salariés réguliers, seuls 14 % étant recrutés comme salariés non réguliers (graphique 4.14). La situation est inversée pour les hommes diplômés de l'enseignement secondaire : 21 % d'entre eux deviennent ensuite salariés réguliers contre 34 % de salariés non réguliers. La tendance est la même pour les femmes, même si elles sont plus susceptibles que les hommes d'obtenir des emplois non réguliers à chaque niveau de formation (partie B). En

Graphique 4.13. **Parcours suivi après l'obtention du diplôme du secondaire**



Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2009c), *White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology*, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389094>

Graphique 4.14. Statut au regard de l'emploi en fonction de la formation suivie¹

1. À partir d'une enquête réalisée auprès de 2 000 personnes âgées de 18 à 29 ans à Tokyo.
2. Emplois à temps partiel, contrats à durée déterminée et travailleurs temporaires.
3. Travailleurs passés du statut de travailleur non régulier ou indépendant à celui de travailleur régulier.

Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (2009c), *White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology*, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389113>

résumé, plus le revenu du ménage est élevé, plus les élèves bénéficient d'un soutien scolaire dans un *juku* et obtiennent des résultats élevés aux tests et plus ils sont susceptibles de suivre une formation supérieure et de bénéficier d'un contrat de travail stable et de ne pas être embauchés comme salariés non réguliers, qui pâtissent d'un accès aux formations, d'une rémunération et d'une protection sociale nettement inférieurs et occupent des emplois précaires (chapitre 5).

Pour promouvoir l'égalité, il est essentiel de limiter le recours aux *juku* au moyen des mesures évoquées plus haut. Néanmoins, comme indiqué précédemment, les *juku* continueront à jouer un rôle important, c'est pourquoi il est capital que les bénéficiaires qu'ils

procurent soient plus accessibles et moins coûteux. Par exemple, les enseignants en *juku* les plus performants pourraient être rémunérés pour donner des cours après la classe dans les établissements scolaires. En outre, les établissements pourraient proposer des activités extrascolaires similaires aux *juku*. Ainsi, en 1995, la Corée a mis en place des programmes extrascolaires qui aident les élèves à se préparer aux examens d'entrée à l'université. Il semble que ces programmes atteignent leur objectif, qui consiste à compléter l'éducation des élèves de milieux modestes et à réduire les dépenses consacrées au tutorat privé (Bae et al., 2001). Par ailleurs, le recours aux services en ligne pourrait être renforcé, dans la mesure où ces derniers constituent une offre en forte croissance au sein du secteur des services d'enseignement privé (Ventura et Jang, 2010) et sont généralement beaucoup moins coûteux. Au Japon, la formation à distance ne représente qu'un quart du coût des *juku* par élève (tableau 4.9). Enfin, la télévision publique NHK, qui propose déjà plusieurs programmes pour les 128 « établissements d'enseignement secondaire à distance », pourrait être davantage mise à profit.

Les frais de scolarité élevés en vigueur au Japon constituent un obstacle supplémentaire auquel se heurtent les élèves de milieux modestes pour accéder à l'université. Le Japon a mis en place deux types de prêts sous condition de ressources (tableau 4.10). Le premier est un prêt à taux zéro destiné aux étudiants issus de familles qui connaissent de sérieuses difficultés financières et qui se placent parmi les trois premiers de leur classe. Le second est un prêt indexé sur le taux de base, à hauteur de 3 % maximum. En 2010, 34 % des étudiants inscrits à l'université bénéficiaient de prêts, pour un encours total correspondant à 0.2 % du PIB. Selon le gouvernement, la quasi-totalité des demandeurs qui satisfont aux critères se voient octroyer un prêt. À titre de comparaison, plus de 75 % des étudiants inscrits à l'université bénéficient de prêts publics et/ou de bourses d'études en Australie, aux Pays-Bas et aux États-Unis, ainsi qu'au Danemark, en Norvège et en Suède, où les universités publiques sont gratuites.

Le taux d'utilisation des prêts au Japon reste limité par une certaine aversion au risque de la part des étudiants potentiels, qui craignent d'être incapables de respecter l'échéancier de remboursement fixe, lequel ne tient pas compte de leurs revenus après obtention du diplôme. Par ailleurs, certains étudiants peuvent décider de diminuer le montant de leur prêt en choisissant un cursus plus court et moins coûteux que celui qui leur conviendrait le mieux. Ainsi, en 2009, seuls 60 % des étudiants ont décroché un emploi régulier à plein temps, contre plus de 80 % avant l'explosion de la bulle. Près de 2.4 millions d'anciens étudiants – soit 7 % environ de la classe d'âge 25-45 ans – accusent un retard dans le remboursement de leur prêt. Le gouvernement a certes adopté des mesures en réponse à la crise afin d'assouplir les conditions de remboursement des prêts. Néanmoins, le Japon devrait développer le système de prêts en conditionnant le remboursement aux revenus futurs, dans le but d'encourager les étudiants, et notamment ceux qui sont issus de milieux modestes, à investir dans l'enseignement supérieur. Une amélioration de la transparence relative aux revenus permettrait de renforcer le succès d'un dispositif de prêts remboursables en fonction des revenus futurs, en limitant la possibilité offerte aux travailleurs indépendants de dissimuler leurs revenus.

Tableau 4.10. **Le dispositif de prêts aux étudiants au Japon**¹

	Prêts à taux zéro	Prêts à faible taux d'intérêt
Nombre de bénéficiaires de prêts	460 000 étudiants	631 000 étudiants
Montant du prêt	272.1 milliards JPY	527.8 milliards JPY
Montant mensuel du prêt	Montant fixe en fonction de l'établissement ²	Variable ³
Conditions du prêt		
Aptitudes scolaires	Plus de 3.5 de moyenne semestrielle dans le secondaire (sur une échelle de 5.0) Maintien dans les trois premiers à l'université	Résultats supérieurs à la moyenne Excellence reconnue dans un domaine spécifique Motivation à poursuivre ses études
Revenus familiaux	Moins de 9.97 millions JPY ⁴	Moins de 13.43 millions JPY ⁴
Remboursements	Jusqu'à 20 ans après l'obtention du diplôme	Jusqu'à 20 ans après l'obtention du diplôme
Taux d'intérêt	Nul	Taux de base (1.3 % actuellement)

1. Les données concernent l'année 2006. Les étudiants de toutes les filières de l'enseignement supérieur ont accès aux prêts (voir tableau 4.5).
 2. Par exemple, 64 000 JPY pour un étudiant fréquentant un établissement privé hors de son domicile.
 3. Par exemple, s'agissant des universités, les étudiants peuvent recevoir entre 30 000 et 100 000 JPY (environ 370 et 1 230 USD) par mois.
 4. Pour un étudiant inscrit dans un établissement privé qui vit dans une famille de quatre personnes et dont l'un des parents est employé de bureau. Le plafond de revenu équivalait respectivement à 122 000 et 165 000 USD.
- Source : OCDE (2009b), *OECD Reviews of Tertiary Education, Japan*.

Renforcer l'enseignement et la formation professionnels

L'enseignement et la formation professionnels (EFP) contribuent à préparer les individus à l'emploi et à répondre aux demandes du marché du travail (OCDE, 2010c). Le système d'EFP du Japon est considéré comme un modèle à bien des égards, à la faveur de la diversité des établissements qui dispensent ce type d'enseignement, parmi lesquels les instituts techniques et les instituts de formation spécialisés (OCDE, 2009b). Néanmoins, l'enseignement supérieur avait auparavant pour principale mission de mettre en évidence la capacité des étudiants à accumuler des compétences tout au long de la vie au sein de l'entreprise plutôt qu'à former les étudiants à des métiers spécifiques (Oshio and Seno, 2007). Selon une enquête menée auprès de diplômés universitaires quatre ans après l'obtention de leur diplôme, 47 % estimaient qu'ils ne mobilisaient que très peu les connaissances acquises dans le cadre de leurs études, contre une moyenne de 19 % pour dix pays européens (Teichler, 2007).

Cependant, les entreprises abandonnent le principe de l'emploi à long terme au cours duquel elles forment elles-mêmes leurs salariés, au profit de l'embauche de travailleurs dotés de qualifications spécifiques (chapitre 5). Parallèlement, les emplois non qualifiés disparaissent rapidement, au fur et à mesure que les bouleversements structurels font évoluer la structure industrielle vers des activités à plus forte valeur ajoutée. De surcroît, le rôle des établissements traditionnels de formation professionnelle évolue. *Tout d'abord*, la dérive vers le modèle universitaire est importante, dans la mesure où la proportion d'élèves du secondaire qui optent pour la filière générale débouchant sur l'université est en augmentation. *Ensuite*, les établissements supérieurs dédiés à l'enseignement professionnel ont vu le nombre des inscriptions chuter, les élèves s'orientant vers l'université. Par conséquent, il est important de renforcer le rôle des universités en matière d'enseignement professionnel en nouant des liens plus étroits avec les entreprises. En 2010, le gouvernement a lancé une nouvelle initiative pour encourager les universités à renforcer l'employabilité des étudiants en leur assurant une orientation professionnelle plus complète. Cette initiative fait aussi appel aux entreprises et aux syndicats pour l'élaboration des programmes d'enseignement professionnel. Enfin, il est capital

d'atteindre l'objectif de la Nouvelle stratégie de croissance visant à créer des qualifications reconnues par les entreprises.

Renforcer le rôle du système éducatif dans l'innovation

En 2007, le Japon se classait en deuxième position des pays de l'OCDE en termes de dépenses consacrées à la recherche et au développement (R-D), à 3.8 % du PIB. Cependant, le secteur universitaire, qui emploie une majorité de titulaires de doctorats en sciences naturelles, ne joue qu'un rôle limité dans ce domaine, puisqu'il ne représentait que 5.6 % du total des dépenses de R-D en 2007 (tableau 4.11). Le troisième Plan cadre pour la science et la technologie 2006-2010 visait à renforcer le rôle de l'enseignement supérieur dans l'innovation, en nouant des liens plus étroits entre les entreprises, les universités et l'État, notamment en offrant une aide renforcée aux services chargés de la propriété intellectuelle universitaire et aux entités procédant à des transferts de technologie par concession de licences. Si 12.6 % des activités de R-D étaient réalisées dans le cadre universitaire en 2007, la part financée par les entreprises était limitée à 3 % seulement, soit la moitié de la moyenne de l'OCDE. Cette proportion pourrait avoir progressé ces dernières années, étant donné que les fonds dédiés à la recherche reçus par les universités en provenance du secteur privé ont augmenté de 10 % entre 2005 et 2009, pour s'élever à 41 milliards JPY (environ 500 millions USD). Toutefois, le nombre d'entités procédant à des transferts de technologie par concession de licences est orienté à la baisse, étant donné que les services chargés de la propriété intellectuelle universitaire jouent un plus grand rôle. En 2008, les universités ont perçu 990 millions JPY (12 millions USD) de recettes générées par les licences, ce qui est sensiblement inférieur aux 2.5 milliards JPY investis dans les demandes de brevets selon le gouvernement. Les universités japonaises protègent 24 % seulement de leurs technologies par des brevets, contre 51 % aux États-Unis et 61 % en Europe (*Asahi Shimbun*, 1^{er} octobre 2010). En outre, seuls 20 % des brevets détenus par les universités sont utilisés par le secteur privé. Autre tendance inquiétante : la diminution du nombre d'articles publiés dans les revues scientifiques par les chercheurs des universités nationales ces dernières années.

Tableau 4.11. Flux des fonds destinés à la R-D en 2007

A. Financement de la R-D						
Répartition entre les acteurs de la R-D ²						
	Part des dépenses totales de R-D	État	Universités	Entreprises	Total	
État ¹	16.4	54.0	40.5	5.5	100.0	
Universités	5.6	0.3	99.6	0.1	100.0	
Entreprises	77.7	0.8	0.5	98.7	100.0	
Sources étrangères	0.3	13.7	1.9	84.4	100.0	
B. R-D par secteur						
Source de financement pour les activités de R-D réalisées						
	Part du total des activités de R-D	État	Universités	Entreprises	Sources étrangères	Total
État ¹	9.5	92.8	0.2	6.6	0.5	100.0
Universités	12.6	52.6	44.3	3.0	0.1	100.0
Entreprises	77.9	1.2	0.0	98.5	0.4	100.0

1. Inclut les établissements privés sans but lucratif.

2. Répartition sectorielle.

Source : Base de données des Statistiques de l'OCDE de la science et technologie et de la R-D.

Les découvertes réalisées dans le cadre universitaire peuvent favoriser l'innovation et soutenir la croissance économique. Il est impératif d'encourager la coopération entre les universités et le secteur industriel, notamment les activités de recherche en commun, avec le soutien de l'État. Le troisième Plan cadre mettait également l'accent sur la nécessité de renforcer la mobilité des chercheurs en ayant davantage recours aux contrats à durée déterminée et aux évaluations de performance dans les universités et en imposant aux jeunes chercheurs de changer d'établissement au moins une fois après l'obtention de leur diplôme avant de pouvoir obtenir un poste permanent. Enfin, la part des fonds publics investis dans la R-D et alloués aux universités à l'issue d'une procédure concurrentielle devrait être revue à la hausse afin d'en améliorer l'efficacité.

Conclusion

Il est très difficile de réformer le système éducatif compte tenu du rôle pivot qu'il joue dans chaque pays et des enjeux qu'il représente. La mise en œuvre effective des réformes

Tableau 4.12. **Résumé des recommandations**

Objectif	Éducation et accueil des jeunes enfants	Primaire et secondaire	Enseignement supérieur
Améliorer les résultats de l'enseignement	<ul style="list-style-type: none"> ● Investir davantage dans l'EAJE pour améliorer la qualité et augmenter le nombre de places ● Regrouper les centres d'accueil et les maternelles, ainsi qu'il est dit dans la Nouvelle stratégie de croissance, afin d'améliorer la qualité de l'EAJE ● Développer le rôle des prestataires privés, notamment en versant directement les subventions aux familles 	<ul style="list-style-type: none"> ● Appliquer de manière efficace l'extension prévue du programme scolaire et l'allongement du temps d'instruction, tout en préservant les avantages de la réforme <i>yutori</i> ● Renforcer l'autonomie des établissements scolaires ● Élargir le choix de l'établissement afin d'encourager l'excellence, tout en améliorant l'information sur les résultats 	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer la transparence concernant les résultats, notamment le devenir professionnel des diplômés, afin d'accroître la concurrence ● Favoriser l'internationalisation en augmentant le nombre d'étudiants étrangers ● Encourager l'installation au Japon de plus d'établissements d'enseignement supérieur étrangers
Améliorer l'efficience	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduire les coûts en regroupant les centres d'accueil et les maternelles 	<ul style="list-style-type: none"> ● Établir un cadre efficace pour gérer la concentration des établissements ● Utiliser le temps de travail des enseignants à meilleur escient 	<ul style="list-style-type: none"> ● Faciliter la concentration du secteur de l'enseignement supérieur ● Assouplir les restrictions applicables notamment aux droits d'inscription, aux plafonds sur le nombre d'inscrits et aux modifications sur les programmes, tout en assurant l'équité et la qualité
Réduire les coûts supportés par les ménages	<ul style="list-style-type: none"> ● Augmenter la part des dépenses publiques dans l'EAJE 	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduire le recours aux <i>juku</i> ● Alléger la charge que représente l'instruction après la classe en proposant des alternatives moins chères 	<ul style="list-style-type: none"> ● Étendre les prêts publics destinés à financer les études supérieures afin de toucher un plus grand nombre d'étudiants
Inverser la tendance croissante au creusement des inégalités	<ul style="list-style-type: none"> ● Investir davantage dans l'EAJE afin de réduire les handicaps des enfants de familles modestes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduire le recours aux <i>juku</i> ● Rendre les avantages des <i>juku</i> plus largement disponibles et à moindre coût, notamment pour les élèves de familles modestes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Étendre les prêts publics destinés à financer les études supérieures afin de toucher un plus grand nombre d'étudiants ● Faire en sorte que les prêts soient remboursables en fonction des revenus futurs
Resserrer les liens entre l'école et le monde du travail		<ul style="list-style-type: none"> ● Créer des titres et diplômes d'enseignement professionnel qui soient reconnus par les entreprises, ainsi qu'il est prévu dans la Nouvelle stratégie de croissance 	<ul style="list-style-type: none"> ● Développer le rôle de formation professionnelle des universités, qui accueillent un nombre croissant de jeunes
Accroître la contribution du secteur de l'enseignement supérieur à l'innovation			<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer la coopération entre la recherche universitaire et les entreprises ● Augmenter l'investissement public pour créer des universités de pointe ● Augmenter la part des fonds publics aux universités attribuée sur appel d'offres

dépend de plusieurs facteurs. *Tout d'abord*, il est essentiel de mobiliser activement les parties prenantes – parents, enseignants, élèves et gestionnaires des établissements – afin qu'elles participent à l'élaboration des mesures et à leur application. Les enseignants ont notamment besoin d'être assurés qu'ils bénéficieront des outils nécessaires à leur mission. *Ensuite*, il est nécessaire d'expliquer clairement les principes fondamentaux et les objectifs de la réforme. *Enfin*, toute réforme doit s'appuyer sur des données incontestables. Compte tenu de la complexité du système éducatif, un simple plan d'action ne peut aboutir à des améliorations significatives. Par ailleurs, même avec des mesures efficaces, il est généralement long de constater une amélioration des résultats scolaires et les preuves concrètes de ces améliorations sont encore plus longues à obtenir. C'est pourquoi il convient que toutes les parties prenantes aient des attentes réalistes quant à l'amélioration des résultats scolaires. Quoi qu'il en soit, il est crucial de moderniser le système éducatif dans la mesure où même de petites améliorations peuvent avoir d'importantes retombées positives. Les principaux éléments de la réforme globale présentée ci-dessus sont présentés dans le tableau 4.12.

Notes

1. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
2. Dans ce chapitre, nous utiliserons les termes « premier cycle » et « deuxième cycle » du secondaire, qui correspondent le mieux aux termes japonais 中学校 et 高等学校.
3. La déduction des droits de scolarité oscille entre 118 800 JPY et 237 600 JPY (environ 1 500 à 3 000 USD) selon les revenus du ménage. Les bourses versées pour le paiement des droits de scolarité et le fonds destiné aux élèves d'établissements privés ne couvrent pas les autres dépenses, telles que les manuels et voyages scolaires.
4. Cette réglementation couvre entre autres l'espace total par enfant, les aires de jeu, les cuisines, les équipements de sécurité. Les normes minimales établies par les autorités nationales sont renforcées dans certaines communes.
5. Par exemple, les autorités locales de la métropole de Tokyo ont établi un système de centres « certifiés » en 2001 afin de réduire les listes d'attente sur les centres d'accueil agréés. Deux types de centre ont été créés : i) des centres accueillant les enfants jusqu'à 6 ans établis par des entreprises privées ; et ii) des centres accueillant les enfants jusqu'à 2 ans gérés par des particuliers. La réglementation est moins stricte que pour les centres agréés. Les coûts sont répartis entre les autorités métropolitaines de Tokyo et les parents, avec des plafonds différents selon l'âge de l'enfant.
6. Pour un centre privé agréé, la part de l'État depuis 2004 est payée par le pouvoir central (50 %), les préfectures (25 %) et les communes (25 %). Pour un centre public, la part de l'État est à la charge de la commune, ce qui rend ce type de centre plus coûteux du point de vue de la commune.
7. Néanmoins, ces centres sont classés dans les catégories « de type maternelle », « de type centre d'accueil » ou « centre intégré ».
8. Dans *Regards sur l'éducation* (OCDE), les statistiques relatives aux effectifs en classe excluent les écoles spéciales. Selon cet indicateur, les élèves de primaire au Japon étaient en moyenne 28.1 par classe en 2008, contre 21.6 dans l'OCDE. S'agissant du premier cycle du secondaire, les élèves étaient 31.2 par classe, contre 23.9 en moyenne dans l'OCDE.
9. Ainsi que l'a écrit un expert, « Il faut imaginer l'enseignement au Japon comme un système de tests extrêmement sophistiqué et très onéreux, avec certaines retombées d'ordre éducatif, plutôt que l'inverse » (Dore, 1982).
10. Les pouvoirs publics ne réalisent pas d'enquête sur les activités périscolaires des élèves du deuxième cycle du secondaire.

11. Les *juku* englobent les instituts qui enseignent un large éventail de sujets, y compris des matières techniques ou artistiques. Ce chapitre porte sur les *juku* à visée scolaire (*gakushu*). Cette catégorie comporte également plusieurs distinctions, par exemple entre les *shingaku juku*, qui sont spécialisés dans les bons élèves qui veulent encore s'améliorer, et les *hoshu juku*, qui aident les élèves à rattraper leur retard en classe (Roesgaard, 2006).
12. *Business Week* (2005). À titre d'exemple, Kumon, créé en 1954, compte 4 millions d'élèves dans 46 pays (Mori et Baker, 2010).
13. Le Japon se place au second rang pour le pourcentage d'élèves qui étudient la langue nationale après l'école (64 %), au premier rang en sciences (61 %) et au premier rang dans les autres matières (76 %).
14. Les universités publiques s'appuient davantage sur les fonds publics (sauf pour ce qui est des recettes tirées des hôpitaux universitaires), qui représentent 55 % de leurs recettes, contre 11 % seulement pour les universités privées en 2005, et moins sur les droits d'inscription (16 %) (OCDE, 2009b).
15. Ne sont pas comptabilisés les étudiants qui suivaient des cours par correspondance au niveau universitaire (256 000) ni au niveau postsecondaire (28 000) en 2005.
16. En 1999, la législation sur l'enseignement a été assouplie pour permettre aux diplômés des instituts de formation spécialisés de s'inscrire dans un établissement postsecondaire ou une université. Pourtant, en 2005, seuls 2 000 étudiants environ avaient choisi cette voie. Certains étudiants sont toutefois inscrits à la fois dans un institut de formation spécialisé et dans une université, ce qui pousse certaines universités à créer des instituts de ce type (Goodman et al., 2009).
17. Les instituts de formation spécialisés offrent un programme spécialisé, s'inscrivant dans le contexte de l'enseignement supérieur, ainsi que des programmes généraux et de deuxième cycle du secondaire, qui n'en font pas partie. L'expression « institut de formation spécialisé » désigne uniquement, dans le présent chapitre, les formations de niveau supérieur.
18. L'enseignement de l'anglais illustre la différence entre les instituts de formation spécialisés et les universités. Alors que les universités sont axées sur la littérature, les instituts privilégient le développement des aptitudes à l'oral. En conséquence, les étudiants ayant besoin d'un certificat en anglais parlé (le test Eiken), par exemple les étudiants qui souhaitent devenir pilotes d'avion, préfèrent généralement les instituts de formation spécialisés à l'université.
19. Le classement du *Times Higher Education Supplement* repose sur 13 indicateurs relatifs aux citations dans les articles scientifiques, aux activités de recherche et d'enseignement, à l'orientation vers l'international et aux recettes tirées du secteur privé. Ce classement accorde un poids de 32.5 % aux citations, 30 % à la recherche, 30 % à l'enseignement, 5 % à l'orientation internationale et 2.5 % aux recettes tirées du secteur privé.
20. De même, 84 % des nouveaux étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur de type B obtiennent leur diplôme, contre 62 % en moyenne dans l'OCDE.
21. Le Japon est passé de la première place en mathématiques en 2000 à la sixième (parmi les pays de l'OCDE) en 2006, de la seconde à la troisième place en sciences et de la huitième à la douzième en compréhension de l'écrit.
22. En Australie, une prestation appelée *Child Care Benefit* (CCB) est versée aux familles pour les aider à prendre en charge le coût des services d'accueil des enfants. Elle varie selon le niveau de revenus, le nombre d'enfants concernés et le type de service utilisé. Pour bénéficier de la CCB, il faut recourir à des centres d'accueil respectant les normes de qualité en vigueur. Après le lancement de ce dispositif, le nombre de places dans ces centres est passé de 114 000 en 1989 à 700 000 en 2008, ce qui a contribué à la forte hausse du taux d'activité des femmes, passé de 3.1 à 4.8 millions sur cette même période.
23. En juillet 2006 par exemple, le METI a annoncé la « Nouvelle stratégie de croissance économique », qui comprenait six domaines d'action : l'accueil des jeunes enfants, la santé/le bien-être, le tourisme, les services aux entreprises, les logiciels et la distribution/logistique. Le but était d'accroître le marché de 70 mille milliards de JPY (14 % du PIB) d'ici 2015, à partir d'un plan d'action précis, intitulé « Innovation et amélioration de la productivité dans le secteur des services ».
24. De nombreux pays de l'OCDE ont augmenté les dépenses consacrées aux services d'EAJE ces dernières années. En premier lieu, les pouvoirs publics commencent à considérer ces dépenses, non comme de la « consommation », mais comme un « investissement » destiné à améliorer le développement des enfants. Ensuite, l'EAJE contribue à réduire les inégalités sociales, à réduire la

pauvreté des enfants et à encourager la mobilité intergénérationnelle, puisque les enfants de familles défavorisées reçoivent bien moins de stimulation cognitive et émotionnelle. Enfin, l'offre de services abordables et de qualité permet à la plupart des pays de l'OCDE de maintenir ou d'accroître le taux d'activité des femmes (OCDE, 2006).

25. En revanche, l'enquête PISA réalisée auprès des chefs d'établissement, qui portait sur le deuxième cycle du secondaire au Japon, rend compte d'une grande marge de manœuvre concernant la pédagogie.
26. En particulier, le nombre d'étudiants japonais en prélicence dans des universités américaines a diminué de moitié depuis 2000 (McNeil, 2010).
27. Compte tenu de leurs revenus moyens plus élevés et des moindres risques de chômage auxquels ils sont exposés, les diplômés de l'université ont en principe des revenus beaucoup plus importants au cours de leur vie active que les personnes qui achèvent leurs études au niveau secondaire. Le « taux de rendement interne privé », qui tient compte de ces facteurs, ainsi que d'autres considérations comme le temps nécessaire à l'obtention d'un diplôme, les frais d'inscription et les impôts (qui ont un effet négatif sur le rendement), est plus élevé que le taux d'intérêt réel dans tous les pays de l'OCDE. Pour les hommes, il se situerait entre 10 et 15 % au Danemark, aux Etats-Unis, en France, aux Pays-Bas et en Suède, et à 17 % au Royaume-Uni (OCDE, 2002). Par ailleurs, la collectivité en retire aussi des avantages. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, un homme ayant fait des études supérieures versera, sous la forme d'impôts sur le revenu et de cotisations sociales au cours de sa vie active, 119 000 USD de plus que son homologue ayant achevé ses études au deuxième cycle du secondaire (OCDE, 2010a).
28. Le résumé du rapport du groupe de travail peut être consulté à l'adresse : www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/giji/_icsFiles/afieldfile/2009/10/02/1282486_1.pdf.
29. Inscriptions à l'automne 2007, à l'exclusion des établissements proposant des cursus de deux ans (Digest of Education Statistics 2009, NCES 2010).
30. Aux niveaux primaire et secondaire du premier cycle, le temps d'enseignement est inférieur, respectivement, de 9 % et 13 % à la moyenne de l'OCDE. En conséquence, le salaire par heure d'enseignement dépasse la moyenne de l'OCDE de 38 % dans le primaire et de 35 % dans le secondaire du premier cycle.

Bibliographie

- Akabayashi, H. (2006), « Average Effects of School Choice on Educational Attainment: Evidence from Japanese High School Attendance Zones », *document interne*.
- Amano, I. et G. Poole (2005), « The Japanese University in Crisis », *Higher Education*, vol. 50.
- Bae, S., H. Oh, H. Kim, C. Lee et B. Oh (2010), « The Impact of After-School Programs on Educational Quality and Private Tutoring Expenses », *Asia Pacific Education Review*, vol. 11.
- Bray, M. (2009), *Confronting the Shadow Education System*, Institut international de planification de l'éducation, UNESCO, Paris.
- Business Week (2005), « Crazy for Cramming: Tutoring Outfits are Thriving and New International Student Rankings may Intensify Demand », 18 avril.
- Cave, P. (2007), *Primary School in Japan*, Londres: Routledge.
- Central Council for Education (2005), *A Vision for the Future of Higher Education in Japan*, Tokyo.
- Cummings, W. (2003), « Why Reform Japanese Education », dans *Can the Japanese Change Their Education System?*, publié par R. Goodman et D. Phillips, Oxford Studies in Comparative Education, Oxford: Symposium Books.
- Dore, R. (1982), *The Diploma Disease: Education, Qualification and Development*, Londres : George Allen et Unwin.
- Education Rebuilding Council (2007), *Education Rebuilding by Society as a Whole*, Troisième rapport.
- Goodman, R. (2003), « The Why, What and How of Educational Reform in Japan », dans *Can the Japanese Change Their Education System?*, publié par R. Goodman et D. Phillips, Oxford Studies in Comparative Education, Oxford: Symposium Books.

- Goodman, R., S. Hatakenaka et T. Kim (2009), « The Changing Status of Vocational Higher Education in Contemporary Japan and the Republic of Korea », *Documents de travail UNESCO-UNEVOC*, n° 4, Centre international UNESCO-UNEVOC, Bonn.
- Heckman, J. et D. Masterov (2007), « The Productivity Argument for Investing in Young Children », *Review of Agricultural Economics*, vol. 29.
- Higher Education Statistics Agency (2010), *Higher Education Numbers 2008/2009*, www.hesa.uk.
- Hood, C. (2003), « The Third Great Reform of the Japanese Education System: Success in the 1980s Onwards », dans *Can the Japanese Change Their Education System?*, publié par R. Goodman et D. Phillips, Oxford Studies in Comparative Education, Oxford: Symposium Books.
- Hojo, M. (2010), « Estimate of the Production Function of Education Based on an International Academic Performance Survey », *Niigata University Working Paper Series*, n° 107 (en japonais).
- Institut national de recherche pédagogique (NIER) (2010), *Comprehensive Study on Development of Educational Conditions*, Tokyo.
- Ishida, H. (2003), « Educational Expansion and Inequality in Access to Higher Education in Japan », Université de Tokyo.
- JETRO (2005), « Child Day Care Industry in Japan », *Japan Economic Monthly*, novembre, Tokyo.
- Joumard, I. et T. Yokoyama (2005), « Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Japan », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 416, OCDE, Paris.
- Kato, H. (2000), « Econometric Analysis of Childbirth, Marriage and Labour Market », *Population Study*, vol. 56, n° 1, National Institute of Population and Social Security Research, (en japonais), Tokyo.
- McKinsey & Company (2010), *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*.
- McNeill, D. (2010), « Japan's Globalization Project Stalls as Some Criticize Focus on Elite Universities », *Chronicle of Higher Education*, 8 septembre.
- Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT) (2006), *Japan's Regards sur l'éducation*, Tokyo.
- Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT) (2008), *Report on Children's Out-Of-School Learning Activities* (en japonais), Tokyo.
- Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT) (2009a), *Concerning Making Pre-Primary Education Free*, Groupe d'étude sur le plan de promotion de l'éducation préprimaire (en japonais), Tokyo.
- Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT) (2009b), *ECEC System in Japan*, Tokyo.
- Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT) (2009c), *White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2009*, Tokyo.
- Mori, I. et D. Baker (2010), « The Origin of Universal Shadow Education: What the Supplemental Education Phenomenon Tells Us About the Postmodern Institution of Education », *Asia Pacific Education Review*, volume 11.
- National Center for Educational Statistics (NCES) (2010), *Digest of Education Statistics 2009*, US Department of Education, Washington DC.
- Noguchi, H. et S. Shimizutani (2003), « Quality of Child Care in Japan: Evidence from Micro-level Data », *Documents de travail ESRI*, n° 54, Tokyo.
- OCDE (2002), *Regards sur l'éducation 2002*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Bébés et employeurs*, vol. 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants – Attirer, former et retenir des enseignants de qualité – Rapport final*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Petite enfance, grands défis II*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Base de données sur les familles*, site web.
- OCDE (2008), *Steering Tertiary Education: Pointers for Policy Development*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE, Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *OECD Reviews of Tertiary Education: Japan*, OCDE, Paris.

- OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *L'éducation aujourd'hui*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Résultats du PISA 2009 – Savoirs et savoir-faire des élèves*, volume I, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Résultats du PISA 2009 – Surmonter le milieu social*, volume II, OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Le coût élevé des faibles performances éducatives – impact économique à long terme d'une amélioration des résultats au PISA*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010g), *Viewing the Japanese School System Through the Prism of PISA*, OCDE, Paris.
- Ono, H. (2004), « College Quality and Earnings in the Japanese Labor Market », *Industrial Relations*, vol. 43.
- Oshio, T. et W. Seno (2007), « The Economics of Education in Japan », *The Japanese Economy*, vol. 35.
- Oshio, T., S. Sano et K. Suetomi (2010a), « Estimate of the Production Function of Education », *The Japanese Economy*, vol. 37.
- Oshio, T., S. Sano, Y. Ueno et K. Mino (2010b), « Evaluations by Parents of Education Reforms: Evidence from a Parent Survey in Japan », *Education Economics*, vol. 18, n° 2.
- Palley, H. et C. Usui (2008), « Child Daycare Policy in Japan: An Examination of the Program and its Impacts », *Journal of Comparative Social Welfare*, vol. 24, n° 2.
- Roesgaard, M. (2006), *Japanese Education and the Cram School Business: Functions, Challenges and Perspectives of the Juku*, Copenhagen, NIAS Press.
- Shiraishi, S. et W. Suzuki (2003), « Quality of Child Care by Type of Management: A Comparison of Licensed and Non-licensed » (en japonais), *Social Security in the 21st Century: Perspectives and Policies*, sous la direction de N. Yashiro, Tokyo: Toyo Keizai Shimposha.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Liens entre les indicateurs d'efficacité et les indicateurs institutionnels dans le secteur de l'enseignement primaire et secondaire », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, OCDE, Paris.
- Teichler, U. (2007), « Does Higher Education Matter? Lessons from a Comparative Graduate Survey », *European Journal of Education*, vol. 42.
- Tsuneyoshi, R. (2001), *The Japanese Model of Schooling*, New York and London: RoutledgeFalmer.
- Tsuruta, Y. (2003), « Globalisation and the Recent Reforms in Japanese Higher Education », dans *Can the Japanese Change Their Education System?*, publié par R. Goodman et D. Phillips, Oxford Studies in Comparative Education, Oxford: Symposium Books.
- UNESCO (2008), *Status of Teacher Education in the Asia-Pacific Region*, préparé par l'International Reading Association.
- Ventura, A. et S. Jang (2010), « Private Tutoring through the Internet: Globalization and Offshoring », *Asia Pacific Education Review*, vol. 11.
- Yonezawa, A. et T. Kim (2008), « L'avenir de l'enseignement supérieur face à la décroissance de la population étudiante : enjeux pour les pouvoirs publics japonais et coréens », *L'enseignement supérieur à l'horizon 2030*, volume 1 : Démographie, OCDE, Paris.
- Yoshida, A., K. Kogure et K. Ushijima (2009), « School Choice and Student Sorting: Evidence from Adachi City in Japan », *The Japanese Economic Review*, 2009, vol. 60.
- Zhou, Y. et A. Oishi (2005). « Underlying Demand for Licensed Childcare Services in Urban Japan », *Asian Economic Journal*, vol. 19, n° 1.

Chapitre 5

Réformer le marché du travail pour stimuler la croissance et améliorer l'équité

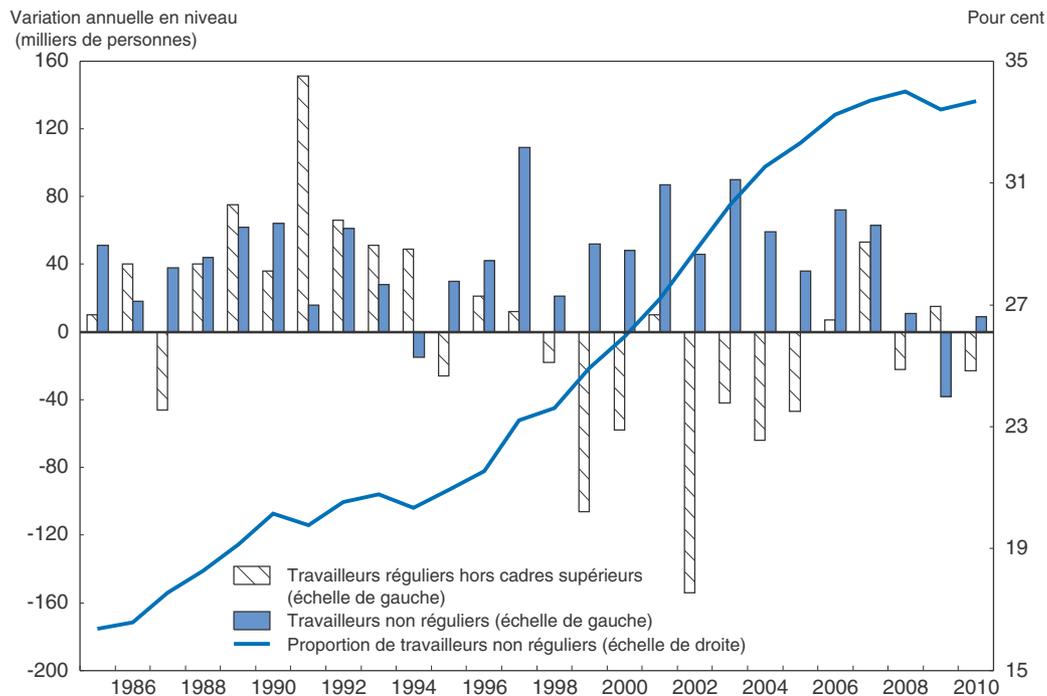
Les pratiques traditionnellement suivies au Japon sur le marché du travail, bénéfiques aussi bien pour les travailleurs que pour les entreprises en période de forte croissance, ne sont plus de mise dans un contexte de ralentissement de la croissance économique et de vieillissement rapide de la population. Au vu de la tendance à la hausse de l'emploi non régulier, des réformes sont nécessaires pour mettre fin au dualisme du marché du travail et encourager une participation plus intense des femmes, des travailleurs âgés et des jeunes à la vie active. Une démarche globale visant à améliorer la couverture sociale des travailleurs non réguliers et les programmes de formation qui leur sont destinés, à empêcher qu'ils fassent l'objet d'une discrimination et à réduire la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers permettrait de renforcer la flexibilité du marché du travail et le capital humain. Les réformes devraient en outre contribuer à améliorer l'équité entre les différents segments de la population active. Pour attirer davantage les femmes vers la vie active, il convient d'éliminer les mécanismes financiers qui jouent contre le travail, en créant des emplois plus conciliables avec la vie de famille et en développant les services de garde d'enfants. L'intégration des seniors sur le marché du travail doit être renforcée en favorisant leur maintien en activité et en supprimant l'âge de départ obligatoire à la retraite. Il faut également offrir aux jeunes une formation professionnelle plus efficace.

L'effondrement du nombre de travailleurs non réguliers au lendemain de la crise est à l'origine du regain d'attention porté au marché du travail au Japon. Les pratiques traditionnelles en vigueur sur le marché du travail japonais, telles que l'emploi à long terme, la rémunération en fonction de l'ancienneté, la formation en entreprise, la flexibilité des salaires et du temps de travail et l'âge de départ obligatoire à la retraite, qui remontent à une époque de forte croissance, ont contribué au décollage économique du Japon. Elles ne sont toutefois plus de mise à l'heure du ralentissement de la croissance économique, de la diversité grandissante des modalités de travail auxquelles les travailleurs aspirent et du nécessaire relèvement du taux d'activité des femmes. Ce sont en particulier l'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale et la compression des effectifs dans un grand nombre de secteurs qui ont contraint les entreprises à chercher à réduire leurs coûts fixes, notamment leurs coûts de main-d'œuvre. Pour améliorer la flexibilité de l'emploi, elles ont eu davantage recours à des travailleurs non réguliers, ce qui leur a aussi permis de réduire leurs coûts de main-d'œuvre.

Si l'emploi régulier présente un certain nombre d'inconvénients, l'augmentation de la proportion des travailleurs non réguliers offre une solution qui est, elle aussi, synonyme de graves insuffisances. Les travailleurs non réguliers ont moins accès à la formation en cours d'emploi et accumulent moins de capital humain, ce qui affaiblit leur productivité et nuit aux perspectives de croissance du pays. L'accroissement de leur nombre pose également un problème d'équité dans la mesure où leur rémunération est sensiblement plus faible, où ils font les frais des variations cycliques de l'emploi et où ils ne sont pas couverts par le système de protection sociale. Tous ces facteurs, ainsi que le vieillissement de la population, concourent à expliquer le taux élevé de pauvreté relative enregistré au Japon. La segmentation du marché du travail a peut-être aussi tendance à dissuader les femmes de travailler précisément à un moment où, en raison du vieillissement rapide de la population, il importe de relever leur taux d'activité. Le présent chapitre analyse tout d'abord la hausse du nombre de travailleurs non réguliers, avant de proposer des mesures visant à remédier à ce problème et d'examiner des dispositions destinées à rehausser le taux d'activité, en particulier des femmes, des travailleurs âgés et des jeunes. Les recommandations formulées à l'intention des pouvoirs publics sont récapitulées dans l'encadré 5.1.

Dualisme du marché du travail

Les pratiques traditionnelles, étayées par un cadre juridique, qui ont cours sur le marché du travail demeurent solidement ancrées au Japon. En 2009, les trois quarts des travailleurs âgés de 55 à 59 ans employés par des entreprises comptant plus de 1 000 salariés étaient restés pendant au moins 20 ans dans la même entreprise, et les deux tiers pendant au moins 30 ans (Yashiro, 2010b)¹. L'emploi à long terme est favorisé par le système de rémunération en fonction de l'ancienneté qui lie chaque travailleur à son entreprise. Les travailleurs de sexe masculin employés dans le secteur manufacturier possédant entre 20 et 29 années d'expérience gagnent 72 % de plus que les nouvelles recrues, pourcentage

Graphique 5.1. La proportion des travailleurs non réguliers recommence à progresser¹

1. Les données sont celles de février jusqu'en 2001, puis celles du premier trimestre à partir de 2002.

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.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932389132>

Tableau 5.1. Personnes employées par catégorie¹

Total	Travailleurs non réguliers		Dont				
			Travailleurs à temps partiel	Travailleurs temporaires ²	Travailleurs intérimaires	Autres	
Millions	Millions	Pourcentage	Pourcentage	Pourcentage	Pourcentage	Pourcentage	
1990	43.7	8.8	20.2	80.6	19.4	–	–
1995	47.8	10.0	20.9	82.4	17.6	–	–
2000	49.0	12.7	26.0	84.7	12.6	2.6	–
2005	49.2	15.9	32.3	68.8	17.4	6.0	7.8
2006	50.0	16.6	33.2	67.4	17.0	7.3	8.4
2007	51.2	17.3	33.7	67.5	16.9	7.0	8.6
2008	51.1	17.4	34.0	65.8	17.8	8.3	8.0
2009	50.9	17.0	33.4	66.6	18.7	6.8	7.8
2010	50.7	17.1	33.7	67.3	19.0	5.7	8.0

1. Les données pour chaque année sont celles de février jusqu'en 2000, puis celles du premier trimestre à partir de 2005. Elles ne tiennent pas compte des cadres supérieurs.

2. De 1990 à 2000, les données tiennent compte des travailleurs intérimaires et des travailleurs appartenant à la catégorie « autres ».

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications.

nettement supérieur à ceux observés en Allemagne (41 %), ainsi qu'en France et au Royaume-Uni (29 %) (JILPT, 2010). La plupart des travailleurs à long terme sont des travailleurs réguliers, c'est-à-dire des salariés employés à temps plein, titulaires de contrats à durée indéterminée, jouissant d'une grande sécurité d'emploi.

Les entreprises ont toutefois réduit la part de l'emploi à long terme en multipliant par deux, entre 1990 et 2008, le nombre de travailleurs non réguliers, dont la proportion ressortissait à 34 % en 2008, pourcentage encore jamais atteint auparavant (graphique 5.1). Contrairement aux travailleurs réguliers, les travailleurs non réguliers sont pour la plupart liés à leur entreprise par des contrats à durée déterminée de divers types. Outre l'augmentation tendancielle de leur nombre, on observe une diversification des catégories de travailleurs non réguliers (tableau 5.1) : i) le pourcentage des travailleurs à temps partiel² dans l'emploi non régulier a reculé, passant de 80.6 % en 1990 à 67.3 % en 2010 ; ii) la part des travailleurs temporaires a dans le même temps été portée à 19 % ; et iii) le pourcentage de travailleurs intérimaires – c'est-à-dire les personnes employées par des agences de travail temporaire qui sont envoyées dans des entreprises pour une durée déterminée – a également fortement progressé pour atteindre 8.3 % en 2008 à la suite de la réforme de 1999 les autorisant à travailler dans la plupart des secteurs et à occuper la plupart des catégories d'emploi, à quelques exceptions près, notamment dans les secteurs du bâtiment et de la santé³. Le nombre d'agences de travail temporaire est passé de 12 000 en 1993 à environ 83 000 aujourd'hui (Duell et al., 2010). Le nombre de travailleurs intérimaires a toutefois diminué de façon spectaculaire au lendemain de la crise de 2008, ce qui a déclenché un débat national autour du problème des travailleurs non réguliers.

Comparaison entre les travailleurs réguliers et non réguliers

Il ressort d'une enquête réalisée en 2007 par l'administration japonaise que les travailleurs non réguliers sont généralement plus âgés et moins instruits et qu'ils sont principalement employés dans le secteur des services (tableau 5.2).

- En 2007, 16.4 % des travailleurs non réguliers appartenaient à la catégorie des plus de 60 ans, qui représentait 8 % des salariés (partie A). En revanche, seuls 2.9 % des travailleurs réguliers avaient plus de 60 ans.
- Plus de la moitié des femmes salariées sont des travailleurs non réguliers (partie B). Ainsi, 63.0 % des travailleurs non réguliers sont des femmes alors que celles-ci ne représentent que 27.9 % des travailleurs réguliers.
- Les travailleurs non réguliers sont généralement moins instruits ; seulement 11.8 % d'entre eux sont titulaires d'un diplôme universitaire alors que 36.7 % des travailleurs réguliers sont diplômés de l'université (partie C).
- La proportion des travailleurs non réguliers est élevée parmi les employés de bureau alors qu'ils sont sous-représentés parmi les professions techniques et intellectuelles ainsi que parmi les cadres (partie D).
- Les travailleurs non réguliers constituent pratiquement la moitié de la population des salariés du secteur des services, mais moins d'un tiers de celle des salariés du secteur manufacturier (partie E).
- Les travailleurs non réguliers sont plus nombreux dans les entreprises de moins de 1 000 salariés (partie F).
- La majorité des travailleurs non réguliers sont payés à l'heure alors que les travailleurs réguliers perçoivent un salaire mensuel ou annuel (partie G).
- Près de 80 % des travailleurs non réguliers sont payés moins de 200 000 JPY (soit environ 2 450 USD) par mois alors que 86.8 % des travailleurs réguliers perçoivent davantage (partie H).

Tableau 5.2. **Comparaison entre travailleurs réguliers et non réguliers**

En pourcentage, sauf indication contraire

A. Âge	Moins de 30 ans	Entre 30 et 59 ans	Plus de 60 ans
Ensemble des travailleurs	15.7	76.3	8.0
Travailleurs réguliers	15.0	82.1	2.9
Travailleurs non réguliers	16.8	66.7	16.4
B. Sexe	Hommes	Femmes	Proportion des femmes :
Travailleurs réguliers	76.3	42.2	27.9
Travailleurs non réguliers	23.7	57.8	63.0
C. Éducation¹	1 ^{er} cycle du secondaire	2 ^e cycle du secondaire	Université
Travailleurs réguliers	3.5	39.7	36.7
Travailleurs non réguliers	7.8	57.3	11.8
D. Profession²	Employés de bureau	Cadres	Professions techniques et intellectuelles
Travailleurs réguliers	35.4	19.1	19.4
Travailleurs non réguliers	26.1	2.7	10.3
E. Secteur³	Secteur manufacturier	Services	Bâtiment
Travailleurs réguliers	70.3	54.3	85.7
Travailleurs non réguliers	29.7	45.7	14.3
F. Taille de l'entreprise³ (nombre de salariés)	Plus de 1 000	De 30 à 999	De 5 à 29
Travailleurs réguliers	74.2	61.8	61.3
Travailleurs non réguliers	25.8	38.2	38.7
G. Régime de rémunération	À l'heure	À la journée	Au mois ou à l'année
Travailleurs réguliers	0.1	5.7	91.1
Travailleurs non réguliers	64.5	9.3	22.3
H. Rémunération mensuelle en JPY	Moins de 100 000	De 100 à 200 000	Plus de 200 000
Travailleurs réguliers	0.2	11.8	86.8
Travailleurs non réguliers	40.5	37.4	21.5
I. Ancienneté⁴	Moins d'un an	De 1 à 10 ans	Plus de 10 ans
Travailleurs réguliers	3.7	45.1	49.4
Travailleurs non réguliers	21.0	64.3	12.8
J. Principal apporteur de revenu	Le travailleur	Son conjoint	Ses parents
Travailleurs réguliers	84.9	8.8	5.0
Travailleurs non réguliers	45.4	41.5	8.1
K. Couverture sociale	Régime de retraite des salariés	Assurance-maladie	Assurance-chômage
Travailleurs réguliers	98.7	99.7	99.2
Travailleurs non réguliers	46.6	48.6	60.0

1. Niveau d'instruction le plus élevé atteint. L'université englobe les instituts universitaires. Le solde (20.2 % pour les travailleurs réguliers et 23.1 % pour les travailleurs non réguliers) est constitué par des diplômés d'établissements de formation spécialisée et d'instituts de technologie.
2. Pour les trois principales professions exercées par des travailleurs réguliers.
3. Les chiffres correspondent au pourcentage de travailleurs réguliers et non réguliers dans chaque secteur et pour chaque catégorie de taille d'établissement.
4. Les chiffres cités sont tirés de l'enquête de 2003 car cette question n'a pas été posée dans l'enquête réalisée en 2007. Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2008b), *General Survey of Diversified Types of Employment*, 2007.

- Les salaires plus faibles des travailleurs non réguliers s'expliquent par leur plus faible ancienneté. Ils ne sont que 12.8 % à avoir travaillé pendant plus de dix ans dans la même entreprise alors que la proportion est de 49.4 % pour les travailleurs réguliers (partie I).
- Près d'un travailleur non régulier sur deux est le principal apporteur de revenu de la famille (partie J).
- Les travailleurs non réguliers bénéficient d'une couverture sociale sensiblement moins étendue (partie K).

Facteurs expliquant la hausse de l'emploi non régulier

À l'issue d'une enquête officielle conduite en 2007, dans le cadre de laquelle les entreprises étaient invitées à indiquer pourquoi elles embauchaient des travailleurs non réguliers, il est apparu que la principale raison invoquée était la flexibilité de l'emploi. Près du tiers des entreprises ont déclaré recruter des travailleurs non réguliers pour faire face à des fluctuations de la demande (tableau 5.3, colonne B). De plus, près d'une entreprise sur cinq a déclaré l'avoir fait pour faciliter l'adaptation aux fluctuations conjoncturelles et une sur cinq également pour réduire le temps de travail (colonnes F et H). Au fur et à mesure du ralentissement du taux de croissance moyen au Japon au cours des quarante dernières années, le coût pour les entreprises du maintien d'effectifs surnuméraires a augmenté de façon spectaculaire. Une étude récente a permis de déterminer que l'amélioration de la réactivité de l'emploi aux évolutions de la production observée sur les vingt dernières années au Japon résulte de la progression de l'emploi non régulier (Steinberg et Nakane, 2011). Une autre enquête réalisée entre 1994 et 2006 auprès de 8 000 entreprises japonaises a révélé que plus la croissance du chiffre d'affaires d'une entreprise est sujette à des fluctuations, plus la proportion des travailleurs non réguliers dans ses effectifs est élevée (Morikawa, 2010). Ce phénomène est encore plus prononcé dans le secteur manufacturier et pour les travailleurs intérimaires. En outre, parmi les entreprises dont le chiffre d'affaires est très variable, le pourcentage des travailleurs non réguliers est très étroitement corrélé à la productivité totale des facteurs. En résumé, les entreprises se prémunissent contre l'incertitude concernant l'évolution de la conjoncture en faisant appel à des travailleurs non réguliers pour bénéficier d'une plus grande flexibilité de l'emploi, laquelle dépend du degré de protection de l'emploi. La théorie économique incite à penser que la protection de l'emploi réduit la productivité en introduisant des distorsions dans les décisions des entreprises en matière de production. Effectivement, il ressort d'une étude récente que les entreprises des préfectures où la protection de l'emploi est relativement stricte et s'appuie sur des décisions judiciaires se caractérisent par une

Tableau 5.3. **Raisons invoquées par les entreprises pour justifier le choix d'un emploi non régulier¹**

Année au cours de laquelle l'enquête a été réalisée	Réduire les coûts salariaux	Faire face aux variations journalières ou hebdomadaires de la demande	Embaucher des travailleurs prêts à occuper un emploi et expérimentés	Faire exécuter des tâches exigeant des qualifications	Résoudre la difficulté à trouver des travailleurs réguliers	Faciliter l'ajustement aux variations du cycle économique	Réduire les coûts non salariaux	Faire face à de longues heures d'ouverture	Réemployer des travailleurs âgés	Faire en sorte que les travailleurs réguliers se spécialisent dans certaines tâches essentielles
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
1999	61.0	29.6	23.7	23.8	11.6	30.7	–	20.6	10.3	15.8
2003	51.7	28.0	26.3	23.1	20.1	26.5	22.5	18.1	14.2	15.4
2007	40.8	31.8	25.9	24.3	22.0	21.1	21.1	18.9	18.9	16.8
<i>Travailleurs à temps partiel</i>	41.1	37.2	11.6	12.7	17.6	18.0	21.3	21.7	7.9	15.3
<i>Travailleurs intérimaires</i>	18.8	13.1	35.2	20.2	26.0	25.7	16.6	3.4	2.6	20.4
<i>Travailleurs temporaires</i>	28.3	4.5	38.3	43.6	18.2	15.6	8.1	6.4	11.0	10.6

1. Les entreprises étaient autorisées à donner plusieurs réponses. Les chiffres concernant les travailleurs à temps partiel, les travailleurs intérimaires et les travailleurs temporaires datent de 2007.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2008b), *General Survey of Diversified Types of Employment*, 2007.

moindre productivité totale des facteurs, en partie parce que cette situation décourage l'innovation (Okudaira et al., 2008)⁴. Les autorités estiment toutefois que d'autres facteurs expliquent ces différences entre préfectures.

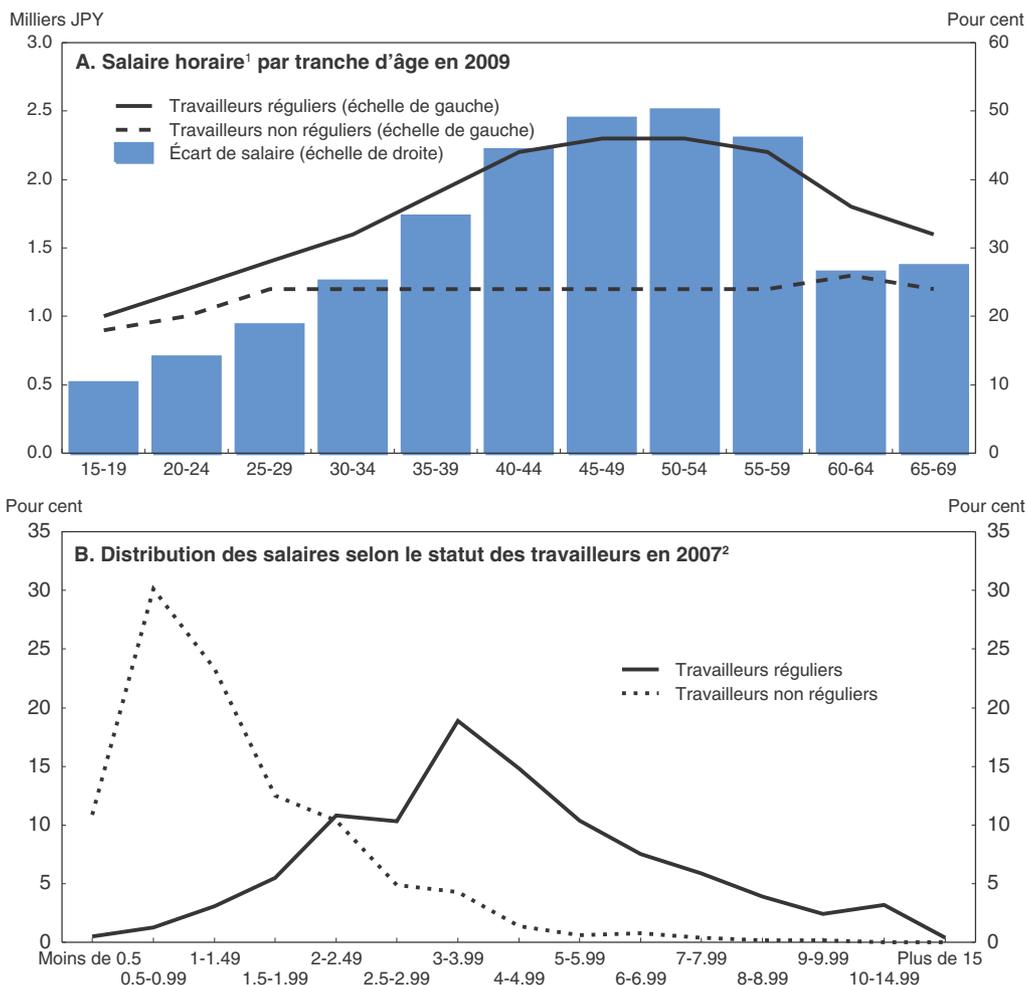
L'une des conséquences de cette tendance est que les travailleurs non réguliers jouent un rôle régulateur important qui permet aux entreprises de protéger les travailleurs réguliers dans lesquels elles ont beaucoup investi. Les travailleurs non réguliers ont effectivement rempli ce rôle au lendemain de la crise de 2008 puisque leur nombre a chuté de 0.4 million (soit 1 % du nombre total de salariés) entre 2008 et 2009, chiffre correspondant aux deux tiers du recul de l'emploi salarié pendant cette période. Ces pertes d'emplois sont dues pour l'essentiel à des réductions des effectifs de travailleurs intérimaires et au non-renouvellement de contrats de travail temporaire. Le taux de chômage parmi les personnes qui jusque là faisaient partie des travailleurs intérimaires de ce fait triplé, passant de 6 % en 2007 à 18 % en 2009. La récession de 2008 n'a pas eu le même impact sur les travailleurs non réguliers que les récessions qui avaient débuté en 1997 et en 2000, lesquelles s'étaient traduites par des baisses sensibles du nombre de travailleurs réguliers (graphique 5.1).

D'après l'enquête réalisée en 2007 par l'administration japonaise, la réduction des coûts salariaux est également une raison importante justifiant l'embauche de travailleurs non réguliers, invoquée par 40.8 % des entreprises, même si elle est devenue nettement moins impérieuse au cours des dix dernières années (tableau 5.3, partie A). De fait, les travailleurs non réguliers ne perçoivent que 60 % du salaire horaire versé aux travailleurs réguliers (hors primes). Même si l'écart est plus faible pour les jeunes travailleurs, les gains des travailleurs réguliers progressent fortement avec l'expérience compte tenu du fonctionnement du système de rémunération à l'ancienneté (graphique 5.2)⁵. Pour les travailleurs de 50 à 54 ans, les salaires horaires sont deux fois plus élevés que ceux des travailleurs non réguliers, qui sont pénalisés par leur ancienneté relativement courte dans une même entreprise (tableau 5.3, partie I).

Outre qu'ils perçoivent des salaires horaires plus faibles, les travailleurs non réguliers reçoivent des primes réduites, voire ne reçoivent aucune prime, ce qui contribue à creuser encore l'écart de rémunération entre eux et les travailleurs réguliers. Le revenu total des travailleurs non réguliers, primes et heures supplémentaires comprises, équivaut à 54 % seulement de celui des travailleurs réguliers. En chiffres annuels, plus de 70 % des travailleurs non réguliers ont perçu moins de 2 millions JPY (24 600 USD), contre seulement 10 % des travailleurs réguliers (graphique 5.2, partie B). De plus, certains travailleurs non réguliers n'ont pas droit au bénéfice de la pension de retraite financée par les entreprises⁶. Un autre motif invoqué pour justifier l'embauche de travailleurs non réguliers est la compression des coûts non salariaux (tableau 5.3, colonne G). Moins de la moitié des travailleurs non réguliers sont couverts par un régime de retraite et d'assurance-maladie et moins des deux tiers bénéficient de l'assurance-chômage alors que pratiquement tous les travailleurs réguliers bénéficient des divers systèmes d'assurance sociale (tableau 5.2, partie K)⁷. L'emploi de travailleurs non réguliers exclus de ces systèmes permet aux entreprises de réaliser 13 % d'économies sur les coûts non salariaux.

Dans l'enquête effectuée en 2007, les travailleurs ont eux aussi été interrogés sur les raisons pour lesquelles ils choisissaient des emplois non réguliers (tableau 5.4). Leurs réponses peuvent être regroupées en trois catégories. Premièrement, un certain nombre de travailleurs, en particulier à temps partiel, ont invoqué la flexibilité et la pression moins

Graphique 5.2. Des écarts de salaire notables entre travailleurs réguliers et non réguliers



1. Gains normaux hors heures supplémentaires et primes.

2. Millions JPY.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2009), *Enquête de base sur la structure des rémunérations*, 2009, et ministère de l'Intérieur et des Communications (2007), *Employment Status Survey*, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389151>

forte que suppose un emploi non régulier qui leur permet de : i) travailler à des heures qui leur conviennent (colonne A) ; ii) trouver l'équilibre entre le travail et la vie de famille ou d'autres activités (colonne C) ; iii) réduire les temps de trajet (colonne D) ; et iv) limiter le temps de travail (colonne G). L'emploi régulier est exigeant, il suppose d'assumer des horaires lourds, des heures supplémentaires, une pression intense et des transferts fréquents entre plusieurs lieux de travail, ce qui complique la recherche d'un équilibre avec la vie de famille lorsque deux parents occupent un emploi régulier. Deuxièmement, 34.8% des personnes interrogées ont déclaré occuper un emploi non régulier pour apporter un appoint au budget familial (colonne B) et 20.8% pour se procurer un revenu à affectation libre (colonne E). On peut penser que ces travailleurs préféreraient percevoir les salaires et les prestations plus généreux réservés aux travailleurs réguliers si un emploi régulier était compatible avec leur mode de vie.

Tableau 5.4. **Raisons invoquées par les travailleurs pour justifier le choix d'un emploi non régulier¹**

Année au cours de laquelle l'enquête a été réalisée	Travailler à des heures qui leur conviennent	Apporter un appoint au budget familial	Trouver un équilibre avec la vie de famille et d'autres activités	Réduire les temps de trajet	Percevoir un revenu à affectation libre	Faire face à l'impossibilité de trouver un emploi régulier	Limiter le temps de travail	Exploiter ses qualifications et ses compétences professionnelles	Exécuter des tâches plus simples et être moins exposés aux responsabilités	Éviter d'être trop lié à l'entreprise	Bénéficier de la possibilité de moduler plus facilement horaires de travail et rémunérations
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)
1999	32.8	34.2	29.4	30.5	–	14.0	26.3	10.9	11.7	8.7	–
2003	30.9	35.0	22.6	28.1	24.6	25.8	23.2	14.5	9.4	8.6	9.5
2007	42.0	34.8	25.3	23.2	20.8	18.9	15.5	14.9	9.4	6.6	5.5
<i>Travailleurs à temps partiel</i>	55.9	42.4	32.0	19.2	22.7	12.2	19.2	9.0	8.6	5.8	7.1
<i>Travailleurs intérimaires</i>	17.7	16.1	15.9	8.8	17.4	37.3	8.8	18.5	12.4	12.3	1.6
<i>Travailleurs temporaires</i>	13.5	18.5	11.3	9.3	13.5	31.5	9.3	37.0	6.2	7.0	2.1

1. Les travailleurs étaient autorisés à donner plusieurs réponses. Les chiffres concernant les travailleurs à temps partiel, les travailleurs intérimaires et les travailleurs temporaires datent de 2007.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2008b), *General Survey of Diversified Types of Employment*, 2007.

Troisièmement, il arrive que des travailleurs choisissent un emploi non régulier faute d'avoir trouvé un emploi régulier (colonne F). La proportion des travailleurs entrant dans cette catégorie a été ramenée de 25.8 % en 2003 à 18.9 % en 2007, évolution qui traduit à la fois la vigueur de l'expansion économique et sa durée. Toujours selon l'étude réalisée en 2007, la proportion de travailleurs à temps partiel souhaitant devenir travailleurs réguliers est passée de 7 % en 1999 à 21 % en 2007, tandis que la proportion de travailleurs temporaires et intérimaires formulant le même vœu est passée d'environ 20 % à plus de 50 % au cours de la même période. Plus de 60 % des travailleurs non réguliers âgés de 20 à 25 ans souhaitent occuper un emploi régulier. Ces résultats traduisent une dichotomie entre les travailleurs à temps partiel, dont la plupart optent délibérément pour la flexibilité et les exigences moins strictes s'attachant à l'emploi non régulier en contrepartie d'un salaire plus bas, et les travailleurs temporaires et intérimaires, dont beaucoup ne choisissent pas d'être des travailleurs non réguliers.

Problèmes liés à l'augmentation de la proportion de travailleurs non réguliers

Le repli de la proportion de travailleurs réguliers comporte des aspects positifs, en particulier pour les entreprises, sur le plan de la flexibilité et des coûts salariaux, et pour les travailleurs préférant des modes d'organisation du travail plus souples. Néanmoins, le recours accru à des travailleurs non réguliers a également des répercussions négatives sur la croissance économique et l'égalité :

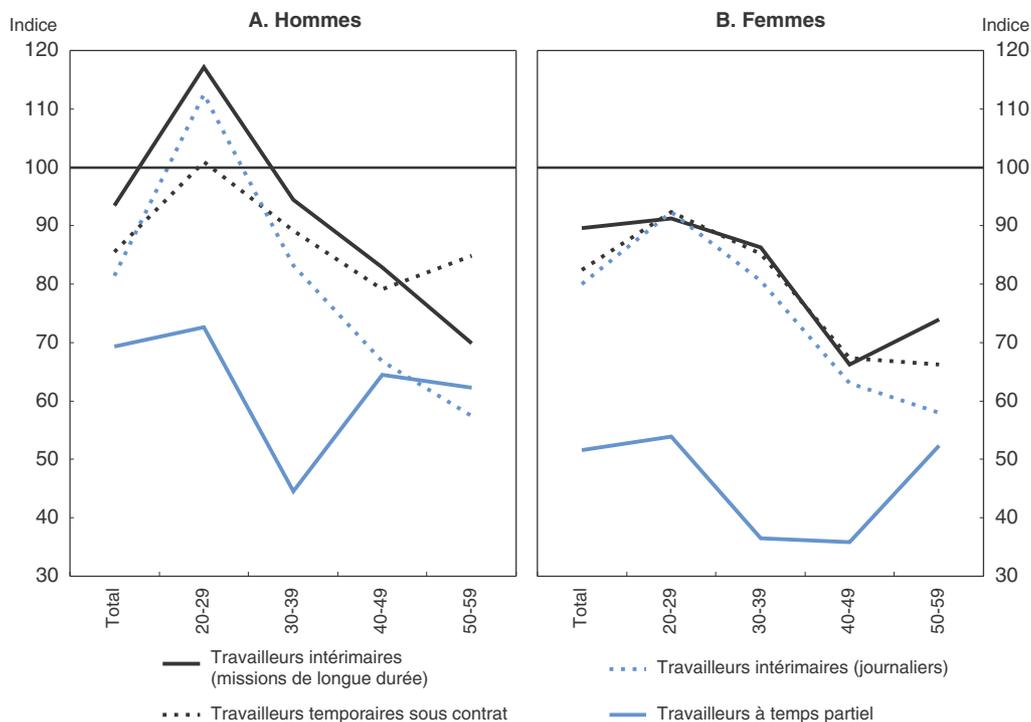
- *Moins de formation en entreprise* : la faible ancienneté des travailleurs non réguliers est pour les entreprises un obstacle à l'investissement dans leur formation. Seulement 28 % des entreprises assurent systématiquement une formation en cours d'emploi aux travailleurs non réguliers, chiffre inférieur de plus de moitié au pourcentage d'entreprises qui donnent accès à ce type de formation aux travailleurs réguliers. En dehors des effets que cette évolution peut avoir sur les travailleurs, l'augmentation de la

proportion de travailleurs qui ne reçoivent qu'une formation limitée a également des retombées négatives à long terme sur la croissance.

- **Un écart de salaire notable** : même après avoir procédé aux pondérations nécessaires en fonction du type de poste et du niveau d'instruction des travailleurs, l'écart entre le salaire horaire des travailleurs à temps plein et celui des travailleurs à temps partiel est de 31 % pour les hommes et de 48 % pour les femmes (graphique 5.3). L'écart est moins marqué avec d'autres catégories de travailleurs non réguliers puisqu'il varie entre 7 % et 20 %. Le fait que près de la moitié des entreprises embauchent ces travailleurs pour réduire les coûts salariaux donne également à penser que l'écart de productivité ne justifie pas la différence de salaire. La tendance au creusement des inégalités de revenus au sein de la population japonaise en âge de travailler depuis le milieu des années 90 s'explique dans une large mesure par la hausse de la proportion de travailleurs non réguliers ainsi que par le vieillissement de la population (Bureau du Cabinet, 2009)⁸. L'emploi non régulier est également un facteur d'aggravation de la pauvreté relative ; avec un taux de pauvreté relative de 15 % vers le milieu des années 2000, le Japon se situait au sixième rang dans le classement établi au niveau de l'OCDE (graphique 5.4)⁹.

Graphique 5.3. **Écarts de salaires selon le statut, pondérés en fonction des caractéristiques du salarié¹**

Salaires des travailleurs réguliers (salaires mensuels hors primes) = 100 en 2007



1. Pondération en fonction du niveau d'instruction des salariés et du secteur d'activité dans lequel ils sont employés.

Source : Asao (2010).

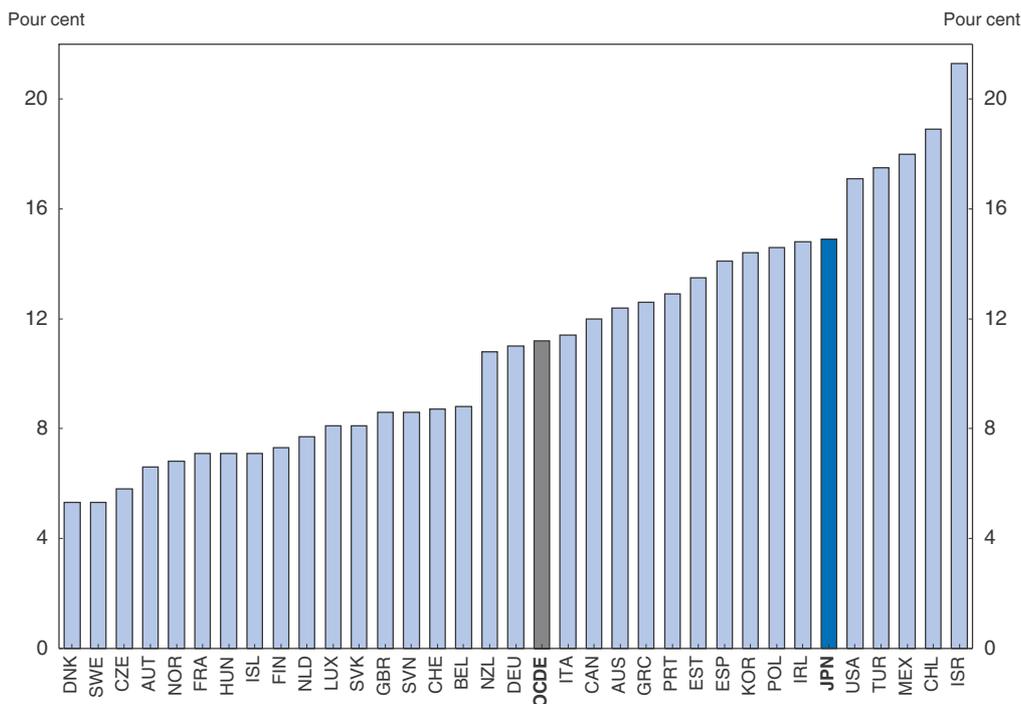
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389170>

- *L'emploi précaire* : les travailleurs non réguliers ont absorbé les deux tiers de la contraction de l'emploi salarié entre 2008 et 2009. Ils connaissent en outre en permanence des taux de chômage plus élevés.
- *Une couverture sociale moins protectrice* : environ 40 % des travailleurs non réguliers ne sont pas couverts par l'assurance chômage alors même qu'ils appartiennent à la catégorie la plus exposée au risque de chômage en période de récession. De plus, la proportion de ménages ayant à leur tête une personne d'âge actif bénéficiant d'une aide publique n'était que de 0,7 % au Japon en 2008. Le pourcentage va de 1 % environ à 7 % dans les autres pays de l'OCDE, la médiane se situant aux alentours de 3 % (Duell et al., 2010). Enfin, moins de la moitié des travailleurs non réguliers bénéficient d'un régime de retraite, raison pour laquelle ils perçoivent donc de moindres prestations une fois à la retraite.

Segmentation du marché du travail : un manque de mobilité entre l'emploi non régulier et régulier

Les conséquences négatives du dualisme évoqué précédemment sont exacerbées par la faible mobilité des travailleurs d'un segment du marché du travail à l'autre, ce qui distingue le Japon d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE dans lesquels une large proportion des travailleurs temporaires évoluent vers des emplois permanents (OCDE, 2006). Depuis 2002, 370 000 travailleurs non réguliers seulement par an en moyenne – soit

Graphique 5.4. **Comparaison internationale des taux de pauvreté relative au milieu des années 2000¹**



1. Les taux de pauvreté sont définis comme la proportion de personnes percevant un revenu disponible équivalent inférieur à 50 % de la médiane pour l'ensemble de la population. Les pays sont classés, de la gauche vers la droite, par ordre croissant de taux de pauvreté. La notion de revenu utilisée correspond au revenu disponible des ménages corrigé de la taille des ménages.

Source : OCDE (2011), Questionnaire sur la distribution des revenus.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389189>

environ 2 % du total – deviennent des travailleurs réguliers. De fait, une étude récente a montré que 23.7 % des travailleurs sont restés dans l'entreprise qui les a embauchés dès la fin de leurs études et ont conservé leur statut de travailleur régulier, et que 11.9 % ont conservé leur statut de travailleur régulier en changeant d'entreprise (tableau 5.5). En revanche, 13.9 % seulement des travailleurs avaient réussi à passer du statut de travailleur non régulier à celui de travailleur régulier, dont un sur cinq en bénéficiant de promotions au sein de la même entreprise. L'étude a par ailleurs montré que la proportion de travailleurs embauchés en tant que travailleurs réguliers est plus faible parmi les femmes et que les femmes qui réussissent à acquérir le statut de travailleur régulier sont aussi moins nombreuses que les hommes. Les mouvements dans l'autre sens sont encore plus rares ; seulement 3.8 % des travailleurs non réguliers avaient auparavant été des travailleurs réguliers, ce qui traduit la réticence de ceux qui bénéficient des avantages attachés au statut de travailleur régulier à y renoncer. En résumé, l'emploi non régulier ne constitue pas un tremplin vers l'emploi régulier. En effet, un travailleur qui accepte un emploi non régulier est fortement exposé au risque de ne jamais sortir de cette catégorie et de continuer à pâtir du faible niveau des salaires, des possibilités réduites de formation, de la précarité de l'emploi et de la couverture sociale limitée qui la caractérisent.

Tableau 5.5. **Répartition des salariés en fonction de leur parcours professionnel**

Enquête portant sur 4 000 travailleurs âgés de 25 à 44 ans, en pourcentage

	Hommes	Femmes	Total
Travailleurs réguliers	75.0	34.9	58.4
Travailleurs embauchés directement après leurs études qui conservent leur statut de travailleur régulier	30.9	13.5	23.7
Travailleurs ayant changé de poste tout en conservant leur statut de travailleur régulier	17.7	3.7	11.9
Travailleurs non réguliers devenus travailleurs réguliers dans une autre entreprise	11.5	9.6	10.7
Travailleurs non réguliers devenus travailleurs réguliers dans la même entreprise	3.6	2.5	3.2
Travailleurs exerçant un emploi indépendant ou volontairement sans emploi	11.3	5.7	9.0
Travailleurs non réguliers	8.6	53.8	27.3
Travailleurs ayant eu une expérience de travailleur régulier	1.3	7.4	3.8
Travailleurs restés des travailleurs non réguliers	3.9	31.1	15.2
Travailleurs indépendants, cadres supérieurs et travailleurs familiaux	16.4	11.4	14.3
Travailleurs passés du statut de travailleur non régulier à celui de travailleur régulier	1.7	1.1	1.5

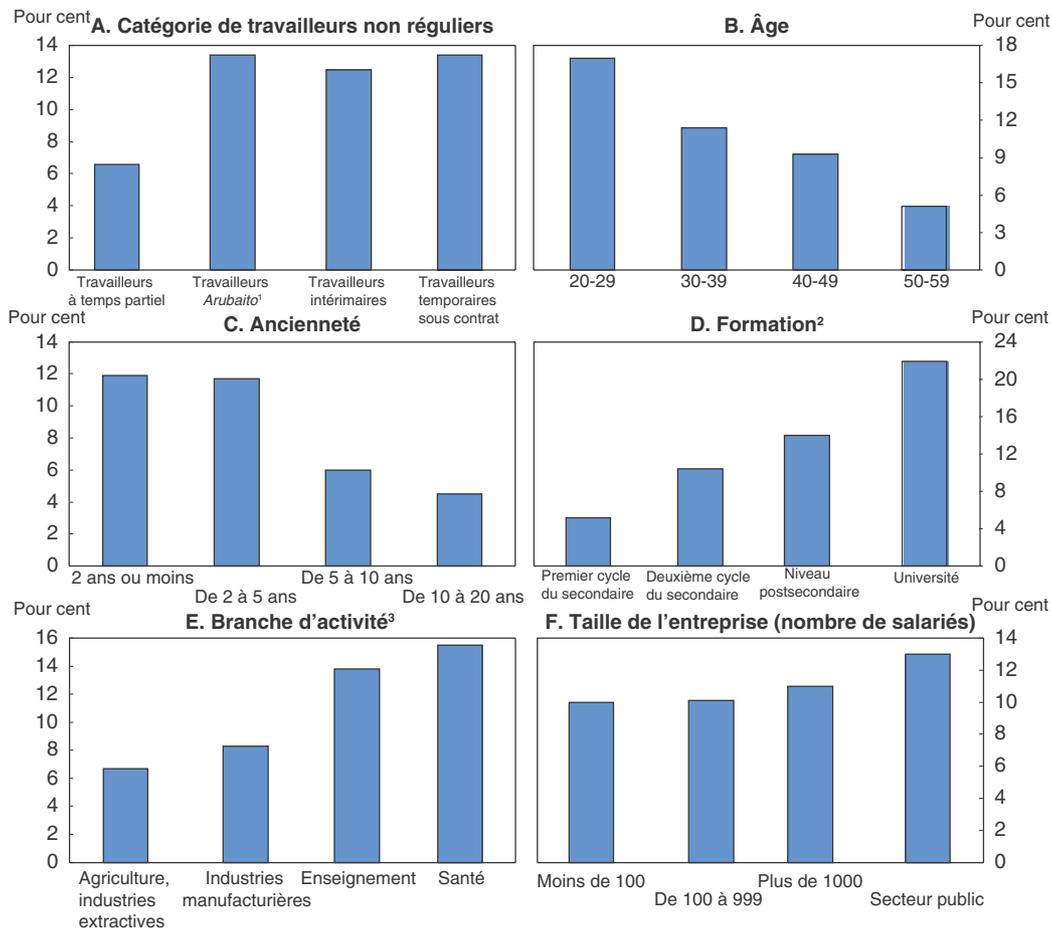
Source : Kosugi (2010).

Une autre étude récente, portant sur environ 23 000 travailleurs non réguliers, a montré que 10.3 % d'entre eux ont accédé au statut de travailleur régulier. Cette étude a permis de mettre en évidence les caractéristiques ayant facilité leur changement de statut ou au contraire, y ayant fait obstacle (graphique 5.5) :

- Les travailleurs à temps partiel sont ceux qui ont le moins de chances de devenir des travailleurs réguliers, peut-être en raison du fait que beaucoup d'entre eux préfèrent la flexibilité qui va de pair avec ce type d'emploi. Cependant, même parmi les travailleurs temporaires et intérimaires, qui forment le groupe manifestant la plus forte aspiration à accéder au statut de travailleur régulier, ce pourcentage est relativement faible (partie A).
- La probabilité d'une évolution vers le statut de travailleur régulier est plus élevée pour les jeunes travailleurs. Au delà de l'âge de 40 ans, moins de 10 % des travailleurs réussissent à opérer la transition (partie B).

Graphique 5.5. Travailleurs passant du statut de travailleur non régulier à celui de travailleur régulier

A partir d'une enquête portant sur environ 23 000 travailleurs non réguliers



1. Les travailleurs *Arubaito* sont des étudiants travaillant à temps partiel.
2. Plus haut niveau d'instruction atteint. Les établissements de formation spécialisée entrent dans la catégorie des établissements postsecondaires et les instituts universitaires de recherche dans celle des universités.
3. Apparaissent sur la figure les deux secteurs d'activité affichant respectivement les taux les plus élevés et les plus faibles sur les 13 observés.

Source : Genda (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932389208>

- La corrélation entre l'âge et le passage au statut de travailleur régulier est liée à l'ancienneté ; plus un salarié reste longtemps un travailleur non régulier, plus il lui est difficile de trouver un emploi régulier. Au delà de cinq ans, moins de 6 % des travailleurs non réguliers parviennent à accéder au statut de travailleur régulier (partie C).
- Le niveau d'instruction est également un facteur déterminant. Si 22 % des travailleurs non réguliers possédant une formation universitaire parviennent à obtenir le statut de travailleur régulier, ce chiffre est de 5 % seulement pour ceux qui ont arrêté leurs études à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire (partie D).
- Les possibilités d'accéder à un emploi régulier sont très variables d'un secteur à l'autre. Le pourcentage est de 8 % seulement dans le secteur manufacturier alors qu'il est supérieur à 14 % dans ceux de la santé et de l'enseignement (partie E).

- La taille de l'entreprise, en revanche, n'a guère d'influence sur les chances d'un travailleur non régulier de devenir un travailleur régulier. Ces chances sont toutefois plus grandes dans le secteur public (partie F).

Il ressort d'une autre enquête que les travailleurs qui se sont dans un premier temps retrouvés au chômage après l'obtention de leur diplôme ont de meilleures chances de devenir des travailleurs réguliers que ceux qui ont accepté des emplois non réguliers, pendant les 15 premières années, mais que les probabilités de trouver un emploi régulier convergent ensuite (Esteban-Pretel *et al.*, 2009). Le stigmata d'un emploi non régulier sur un marché du travail segmenté entre travailleurs réguliers et non réguliers constitue un signal négatif pour les employeurs potentiels. Néanmoins, il n'est pas facile pour les chômeurs d'obtenir un emploi régulier puisque 20 % seulement des grandes entreprises traitent anciens et nouveaux diplômés sur un pied d'égalité (Bureau du Cabinet, 2006). Pendant les phases de récession, le nombre de diplômés qui trouvent un emploi chute donc brutalement car la réduction des embauches de nouveaux diplômés est pour les entreprises un autre moyen d'ajuster leurs effectifs sans licencier de travailleurs réguliers. Comme l'obtention d'un diplôme est la condition essentielle d'accès à un emploi régulier, le moment où un diplômé sort de l'école a une incidence majeure sur la rémunération à laquelle il pourra prétendre tout au long de sa vie professionnelle, sachant que les travailleurs non réguliers perçoivent des salaires, des primes, des indemnités de départ à la retraite et des prestations de retraite sensiblement plus bas.

Mesures visant à pallier l'aggravation tendancielle du dualisme du marché du travail

Révisions de la législation du travail

L'État envisage de prendre des mesures d'ici 2013 pour atteindre l'objectif consistant à appliquer un « traitement égal et équitable » à l'ensemble des travailleurs, qui est inscrit dans la Nouvelle stratégie de croissance, et pour promouvoir l'évolution vers un emploi stable des travailleurs en situation précaire. Par ailleurs, le Conseil de la politique du Travail, organisme gouvernemental à vocation consultative, a entamé en 2010 des délibérations sur les contrats à durée déterminée en vue de formuler des recommandations sur les réformes à entreprendre d'ici 2012. L'une des solutions à l'étude consiste à fixer des limites au renouvellement des contrats non réguliers. Cependant, la situation en Espagne où des limites ont été imposées au recours aux contrats de courte durée montre que les entreprises ont tendance à licencier les travailleurs temporaires, même si leur travail leur donne satisfaction, pour échapper aux coûts associés à l'emploi de travailleurs permanents, ce qui entraîne une augmentation des taux de rotation des effectifs et du chômage (Wölfl et Mora-Sanguinetti, 2011). L'administration japonaise a en outre présenté en 2010 un projet de loi visant à limiter l'emploi de travailleurs intérimaires pendant une durée inférieure à deux mois. L'emploi d'intérimaires pendant moins d'un an dans le secteur manufacturier serait également interdit. Parallèlement, des mesures seraient prises pour promouvoir leur maintien dans l'emploi¹⁰. Les travailleurs réguliers sont très favorables à la réglementation du recours à des travailleurs temporaires, appelés à les remplacer, alors que les travailleurs non réguliers y sont opposés¹¹. Le dualisme du marché du travail est par définition source de conflit entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers.

Étant donné l'importance que les entreprises attachent à la flexibilité de l'emploi, les restrictions concernant le recours à des travailleurs non réguliers ne les inciteront peut-être pas nécessairement à embaucher davantage de travailleurs réguliers. Elles risquent au

contraire de recourir plus largement aux heures supplémentaires, d'accroître leur intensité capitalistique ou de délocaliser leur production à l'étranger¹². Néanmoins, compte tenu des répercussions négatives de la progression de la proportion des travailleurs non réguliers, une réforme s'impose. En effet, d'après l'enquête réalisée en 2007 qui a été évoquée précédemment, il semble que près de 4 millions de salariés soient des travailleurs non réguliers involontaires, chiffre largement supérieur à celui du chômage. En outre, après avoir reculé en 2009, le nombre et la proportion des travailleurs non réguliers sont repartis à la hausse en 2010 et les pouvoirs publics s'attendent à ce qu'ils continuent à grimper.

Les révisions de la loi sur l'assurance chômage adoptées en 2009 et 2010 ont assoupli les critères d'admissibilité au bénéfice de l'assurance chômage de sorte que les travailleurs ayant exercé une activité pendant au moins 31 jours peuvent désormais y prétendre alors qu'elle était auparavant réservée aux travailleurs ayant occupé un emploi pendant au moins un an. La priorité doit maintenant être de mieux appliquer ces nouvelles dispositions. Alors que la révision décidée en 2010 a eu pour effet de faire bénéficier de l'assurance chômage quelque 2.6 millions de travailleurs supplémentaires, le nombre de cotisants pendant les six premiers mois de 2010 n'a augmenté que de 0.75 million environ (Duell *et al.*, 2010). Pour veiller au respect des nouvelles dispositions, il faudrait que les autorités puissent comparer la masse salariale déclarée par un employeur pour le calcul du bénéfice imposable à la masse salariale sur laquelle ont été calculées les cotisations sociales versées¹³. Un recouvrement unifié des impôts et des cotisations sociales serait un moyen d'améliorer l'application des dispositions législatives en vigueur.

Les pouvoirs publics ont adopté un certain nombre de dispositions pour empêcher que les travailleurs non réguliers fassent l'objet d'une discrimination. En premier lieu, la révision de la loi sur le travail à temps partiel adoptée en 2007 vise à encourager l'application d'un « traitement équilibré » des travailleurs à temps partiel et des travailleurs réguliers, ainsi que la transition de l'emploi à temps partiel vers l'emploi régulier grâce à des systèmes de promotions et de changements d'affectation internes. Les nouvelles dispositions interdisent en outre les traitements discriminatoires entre travailleurs à temps partiel et travailleurs réguliers lorsque la description de poste, les modalités de rotation d'un emploi à un autre et le type de contrat de travail, à durée indéterminée, sont identiques. Cependant, il est difficile de déterminer dans la pratique dans quelles situations une inégalité de traitement est assimilable à une forme de discrimination. Le ministre de la Santé, du Travail et de la Protection sociale peut recommander aux entreprises de modifier leurs pratiques, mais aucune sanction pécuniaire n'est infligée à celles qui manquent à leur obligation d'observer l'égalité de traitement et dans la loi révisée, les entreprises demeurent autorisées à payer les travailleurs qui ne sont pas titulaires d'un emploi permanent moins que les travailleurs réguliers même s'ils exécutent les mêmes tâches. En second lieu, les pouvoirs publics subventionnent les entreprises offrant des emplois stables à des travailleurs non réguliers. Entre avril 2010 et janvier 2011, des aides ont été versées à des entreprises qui ont promu au total 30 000 travailleurs non réguliers dans des emplois réguliers. Ce chiffre ne représente toutefois que 0.8 % des travailleurs non réguliers souhaitant devenir des travailleurs réguliers, ce qui donne à penser que les effets de ce dispositif ont été plus symboliques que réels. En général, les aides aux entreprises ne constituent pas la solution à privilégier étant donné le montant élevé des dépenses improductives qu'elles occasionnent.

Protection de l'emploi

Un autre moyen de faire baisser l'emploi non régulier consiste à assouplir la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, afin que les entreprises n'aient pas à embaucher de travailleurs non réguliers pour disposer de la flexibilité requise pour ajuster leurs effectifs au cours du cycle conjoncturel. La loi sur les normes du travail oblige les entreprises à respecter un délai de préavis de 30 jours ou à verser 30 jours de salaire en cas de licenciement, mais elle ne fixe pas d'indemnité obligatoire ; ces conditions n'imposent donc pas une charge particulièrement lourde. Globalement, le Japon se situe en dessous de la moyenne des pays membres de l'OCDE pour l'indice de la protection de l'emploi¹⁴.

Pourtant, le problème central de la protection de l'emploi au Japon n'est pas sa rigueur, mais son caractère ambigu. Dans la version révisée de la loi régissant les contrats de travail adoptée en 2007, il est prévu que tout licenciement non justifiable objectivement et jugé non acceptable selon les normes en vigueur dans la société sera considéré comme un abus de pouvoir et, de ce fait, nul et non avenue. Les dispositions plutôt vagues de la législation laissent donc en la matière une large marge d'interprétation du droit. Dans la jurisprudence, quatre critères ont été définis pour déterminer si un ajustement de l'emploi résultant d'une compression des effectifs au niveau d'une entreprise peut être assimilé à un abus de pouvoir de la part de cette dernière : i) la nécessité pour l'entreprise de réduire ses effectifs ; ii) les efforts engagés pour éviter les licenciements, par exemple l'adoption d'autres mesures susceptibles de permettre les réductions nécessaires ; iii) le fait que le choix des salariés licenciés ait été fondé sur des critères raisonnables et objectifs ; et iv) le fait que la procédure de licenciement dans son ensemble ait été jugée acceptable. Si un licenciement ne satisfait pas à ces critères, il peut être invalidé¹⁵. Lorsque les entreprises doivent réduire le nombre de travailleurs réguliers, elles ont tendance à recourir à la « mise à la retraite à titre honorifique », donnant lieu au versement d'une allocation de départ pour les intéressés, solution qui ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs visés¹⁶.

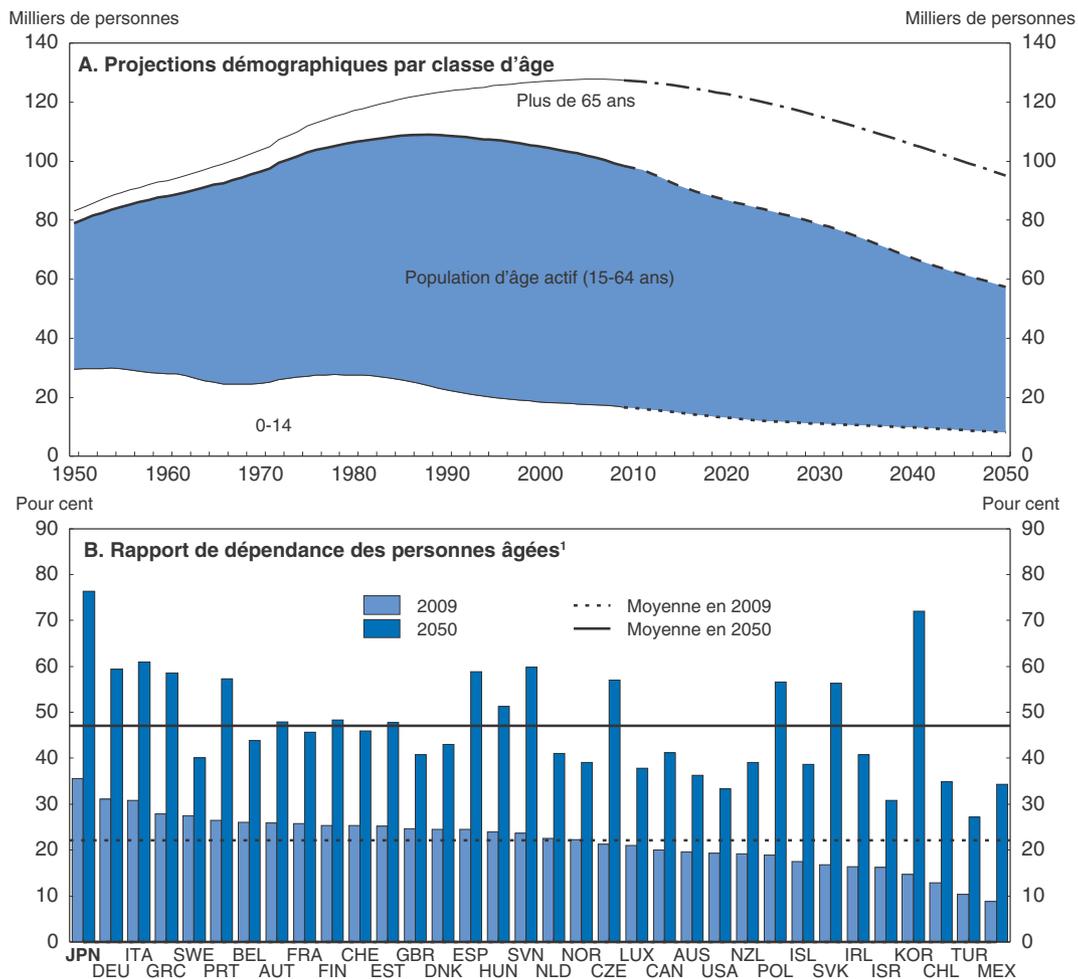
Le caractère imprévisible des procédures judiciaires d'examen a posteriori des ajustements d'effectifs fait peser un coût et une incertitude supplémentaires sur les entreprises, et les décourage de ce fait d'embaucher des travailleurs pour une durée indéterminée¹⁷. En effet, les données disponibles au niveau international montrent que la création d'emplois temporaires traduit une réaction fréquente de la part des entreprises face au niveau élevé du coût des emplois permanents (Kahn, 2010). Au Japon, certains observateurs ont proposé de remédier au problème en adoptant un nouveau type de contrat. Cette solution conduirait les travailleurs à accepter une protection de l'emploi moindre que celle dont bénéficient les travailleurs réguliers en percevant néanmoins des salaires plus élevés que les travailleurs non réguliers. Cependant, ce dispositif paraît compliqué à mettre en place dans la pratique et risque de se heurter à une forte résistance de la part des travailleurs réguliers qui le percevraient certainement au fond comme une première étape vers une réduction de leur protection également. En bref, il ne semble pas très réaliste d'envisager de segmenter encore le marché du travail en ouvrant une troisième voie.

Encourager un relèvement du taux d'activité

Le vieillissement de la population constitue un défi de taille pour le Japon. La population âgée de 15 à 64 ans a diminué de 5 % entre 1994 et 2008 même si la tendance

à la hausse du taux d'activité a compensé à hauteur de près de 90 % les effets de cette baisse sur la population active (graphique 5.6). Les pouvoirs publics prévoient un recul supplémentaire de 10 % de la population en âge de travailler d'ici 2020 et une chute de près de 40 % d'ici 2050. Au cause du vieillissement rapide de sa population, le Japon conservera le taux de dépendance économique des personnes âgées le plus élevé de la zone de l'OCDE (partie B). Le nombre de personnes en âge de travailler rapporté au nombre de personnes âgées passera de 2.8 en 2009 à 1.3 en 2050. L'immigration pourrait en partie compenser cette contraction de la population (voir chapitre 3) mais il faudrait qu'elle augmente d'un facteur de 54 pour stabiliser la population (Nyce et Schieber, 2001)¹⁸. La priorité doit donc être d'améliorer les taux d'activité, en particulier ceux des femmes, des personnes âgées et des jeunes. La Nouvelle stratégie de croissance a pour objectifs d'accroître le taux d'emploi des femmes âgées de 25 à 44 ans pour le faire passer de 66 % à 73 % d'ici 2020 et de faire progresser la proportion des femmes qui restent dans la population active après la naissance de leur premier enfant de 38 % à 55 %¹⁹.

Graphique 5.6. **Le vieillissement rapide de la population au Japon**



1. Personnes de plus de 65 ans en proportion de la population en âge de travailler (15 à 64 ans).

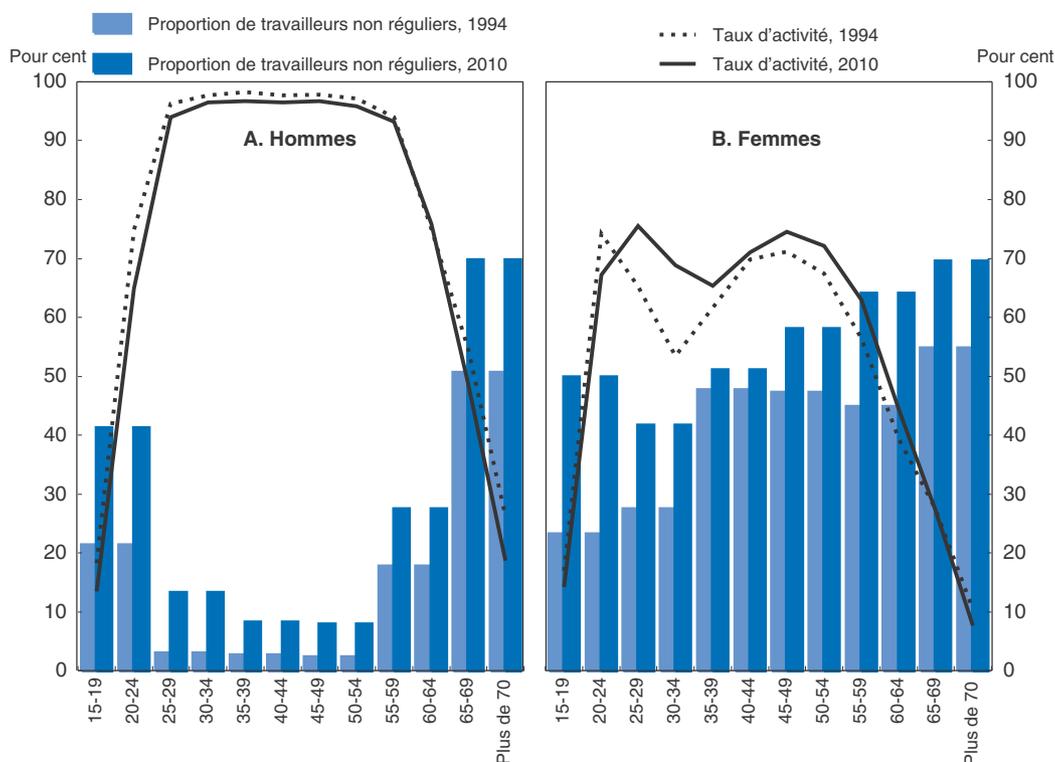
Source : Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale, *Prévisions concernant la population japonaise* (version de décembre 2006) et *Base de données de l'OCDE Panorama de la société*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932389227>

Doper le taux d'activité des femmes

Le taux d'activité des femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité (25 à 54 ans) est passé de 65 % en 1994 à 71 % en 2009. Cette hausse a entraîné un aplatissement de la courbe en M représentative du taux d'activité des femmes, illustrant le retrait de la vie professionnelle de la majorité de femmes au moment de la naissance de leurs enfants, puis leur retour dans le monde du travail (graphique 5.7). La progression du taux d'activité des femmes est le résultat de l'évolution du contexte économique et social, du retardement de l'âge du mariage, de la chute du taux de natalité et de la mise en œuvre de réformes institutionnelles visant à promouvoir l'égalité des chances et l'équilibre entre vie professionnelle et vie de famille. En dépit de cette hausse, le Japon se situait en 2009 au sixième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant de taux d'activité des femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité et ce, en raison du fait qu'environ 60 % d'entre elles arrêtent encore de travailler à la naissance de leur premier enfant, généralement lorsqu'elles ont entre 25 et 34 ans²⁰. L'augmentation du taux d'activité depuis 1994 est en outre imputable à la hausse du nombre de jeunes travailleurs non réguliers, laquelle explique, à hauteur de plus de 90 %, l'accroissement du nombre de femmes salariées dans le groupe des 25 à 34 ans, ce qui dénote un lien relativement ténu des femmes avec le marché du travail.

Graphique 5.7. **Évolution du taux d'activité et de la proportion des travailleurs non réguliers par âge et par sexe¹**



1. La proportion des travailleurs non réguliers est disponible pour six groupes d'âge : 15-24 ans, 25-34 ans, 35-44 ans, 45-54 ans, 55-64 ans et plus de 65 ans.

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications, Enquête spéciale sur la population active et Enquête sur la population active (tableaux détaillés).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389246>

Les pouvoirs publics devraient s'intéresser aux facteurs qui dissuadent les femmes d'exercer un emploi. L'une des priorités doit être d'améliorer l'offre de services de garde d'enfants de qualité et d'un prix abordable, notamment en fusionnant les garderies et les maternelles (chapitre 4). L'autre piste dans laquelle il convient de s'engager est la réforme du système fiscal et du système de sécurité sociale afin d'éliminer les obstacles à l'entrée dans le monde du travail d'une personne appelée à devenir le deuxième apporteur de revenu au sein d'un ménage. Les conjoints percevant une rémunération annuelle inférieure à 1 million JPY (soit environ 30 % de la rémunération moyenne pour un travail à temps plein) sont exonérés d'impôt sur le revenu et peuvent donner droit au premier apporteur de revenu à une déduction fiscale. Nombre d'allocations versées aux familles par les entreprises sont calculées en fonction de ce seuil. En outre, le deuxième apporteur de revenu est couvert par le système d'assurance retraite, d'assurance maladie et d'assurance dépendance du premier apporteur de revenu sans avoir à verser lui-même de cotisations dès lors que sa rémunération est inférieure à 1.3 million JPY. Il ressort d'une enquête portant sur les travailleurs à temps partiel mariés qu'un quart d'entre eux réduisent leurs horaires de travail pour ne pas avoir à payer d'impôts et de cotisations sociales.

Plus profondément, il n'est pas facile, dans le système traditionnel prévalant sur le marché du travail, fondé sur un modèle dans lequel un seul apporteur de revenu travaille au sein du ménage et travaille longtemps, d'avoir au sein d'une famille deux parents occupant un emploi régulier, si bien que la plupart des femmes soit travaillent à temps partiel, soit ne travaillent pas. En 2008, 24 % des salariés travaillaient 49 heures par semaine, voire plus, et parmi les salariés trentenaires de sexe masculin, un sur cinq travaillait au moins 60 heures par semaine. Le taux d'activité des femmes diplômées de l'université, qui était de 68 % en 2009, n'est supérieur que de 4 points à celui des femmes possédant un diplôme de fin d'études secondaires. Dans la zone de l'OCDE, le taux d'activité des femmes diplômées de l'université est de 82 %, soit plus de 11 points de plus qu'au Japon, ce qui traduit un coût d'opportunité plus élevé du renoncement au travail pour les femmes ayant un niveau d'instruction élevé (OCDE, 2010). La probabilité est forte qu'une femme qui occupait un emploi régulier avant d'interrompre sa carrière à cause de la naissance d'un enfant termine son parcours professionnel en tant que travailleur non régulier, avec toutes les conséquences négatives qui en découlent. Il est donc capital de dépasser les pratiques traditionnelles qui ont encore cours sur le marché du travail pour promouvoir l'emploi féminin.

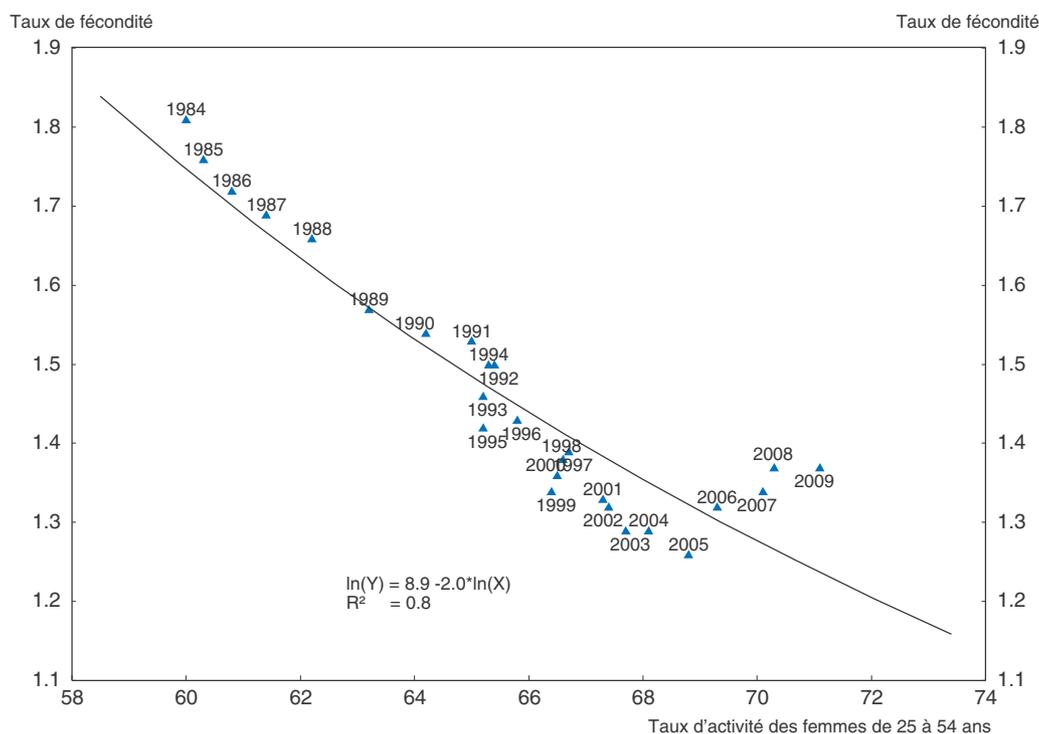
L'un des axes prioritaires doit donc consister à améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie de famille afin de favoriser l'emploi des femmes, en particulier l'emploi des femmes en tant que travailleurs réguliers. Les pouvoirs publics et le secteur privé se sont attaqués à ce problème en adoptant en 2007 une Charte pour concilier travail et vie privée qui vise à créer une société dans laquelle il soit possible d'accéder à l'indépendance économique assurée par un emploi, d'avoir suffisamment de temps pour mener une vie saine et prospère et de choisir entre divers styles de vie (Bureau du Cabinet, 2010). Depuis la révision de la loi sur les congés pour les soins aux enfants et à la famille entrée en vigueur en 2010, le congé pour soins aux enfants a été porté de 12 à 14 mois si les deux parents prennent un congé²¹. Cinq jours de congé sont en outre accordés aux salariés pour dispenser des soins à un membre de leur famille et dix jours pour dispenser des soins à deux membres ou plus. En outre, les heures supplémentaires sont limitées et la durée du travail raccourcie pour les parents ayant un enfant de moins de trois ans. En avril 2011,

l'obligation d'établir un plan d'action pour améliorer l'équilibre entre travail et vie privée, jusqu'alors imposée aux entreprises employant plus de 300 salariés, a été étendue aux entreprises de plus de 100 salariés. De plus, l'État accorde des aides aux entreprises qui tiennent compte de la vie familiale de leurs salariés.

En 2010, le gouvernement a revu 14 objectifs quantitatifs pour l'horizon 2020 en termes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée²². Néanmoins, le Japon n'est sur la bonne voie que pour quatre seulement des 14 objectifs fixés pour 2020, notamment ceux qui concernent l'accroissement du taux d'emploi et la réduction de la durée du travail. Le nombre de jours de congé annuel effectivement pris est inférieur à 50 % du total depuis quelques années, donc très en deçà de l'objectif de 70 %. Parallèlement, 1.7 % seulement des hommes ont pris un congé parental en 2009, alors que l'objectif visé était de 13 %. En résumé, les pratiques traditionnelles sur les lieux de travail et la culture des horaires extensibles ne contribuent pas à la réalisation de l'équilibre entre travail et vie privée. Il faudra donc intensifier les efforts visant à permettre de concilier plus facilement vie professionnelle et vie de famille en faisant évoluer les pratiques sur les lieux de travail afin de doper le taux d'activité des femmes.

La hausse du taux d'activité des femmes depuis 1984 s'est accompagnée d'une forte baisse du taux de fécondité, descendu à 1.4 (graphique 5.8) après s'être légèrement redressé en 2005 depuis son niveau le plus bas de 1.3. La réalisation de l'objectif officiel de relèvement du taux de fécondité et du taux d'activité des femmes nécessite une amélioration de l'offre de services de garde d'enfants. Des études de l'OCDE ont en effet montré une corrélation positive entre l'offre de services de garde d'enfants et l'emploi

Graphique 5.8. **Taux de fécondité et taux d'activité des femmes au Japon**



Source : OCDE, Base de données ELS et OCDE, Profils statistiques des pays, Base de données 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932389265>

féminin d'une part (OCDE, 2009a), et le taux de fécondité d'autre part (D'Addio et Mira d'Ercole, 2005). En outre, améliorer l'équilibre entre travail et vie privée serait un moyen pour le Japon d'atteindre ces deux objectifs à la fois. Par ailleurs, les mesures prises pour réduire le coût direct pour les familles de l'entretien des enfants, notamment l'allocation pour enfant à charge instituée au Japon en 2010 (chapitre 2), ont tendance à faire remonter les taux de fécondité, mais en même temps à faire reculer l'emploi des femmes (Jaumotte, 2003).

Promouvoir un emploi plus efficace des travailleurs âgés

Le taux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) au Japon était de 65.5 % en 2009, nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE ressortant à 54.5 %, ce qui s'explique en partie par le niveau relativement bas des prestations de retraite (OCDE, 2009c). Ce taux est élevé malgré l'âge de départ obligatoire à la retraite (*teinen*), qui est de 60 ans dans la plupart des entreprises²³. Le départ obligatoire à la retraite est un élément essentiel des pratiques traditionnelles du travail du Japon. Premièrement, les entreprises utilisent le départ obligatoire à la retraite pour comprimer leurs effectifs parce que la protection de l'emploi fait du licenciement de travailleurs réguliers une opération complexe. Deuxièmement, elles acceptent de relever nettement le profil des salaires fondés sur l'ancienneté à la condition d'avoir la possibilité de contraindre les travailleurs âgés à partir à la retraite lorsque le niveau de leurs salaires excède celui de leur productivité. Néanmoins, un grand nombre de retraités sont réembauchés en tant que travailleurs non réguliers : la proportion des travailleurs non réguliers appartenant au groupe des plus de 65 ans est de 70 % en 2010, soit une augmentation de près de 20 points depuis 1994.

En dépit de la progression de l'emploi non régulier, le taux d'emploi diminue lorsque l'âge des travailleurs augmente, passant de 75 % pour le groupe des travailleurs de 55 à 59 ans en 2010 à 57 % pour celui des travailleurs de 60 à 64 ans et 36 % pour celui des travailleurs de 65 à 69 ans. Sachant que le Japon affiche l'espérance de vie la plus longue de tous les pays de l'OCDE – 82.6 ans –, le départ obligatoire à la retraite à 60 ans n'est pas adapté. Compte tenu de l'augmentation progressive de l'âge à partir duquel un travailleur pourra prétendre au versement de la part forfaitaire de sa pension, qui sera de 65 ans en 2025 pour les hommes et en 2030 pour les femmes, une loi adoptée en 2004 autorise les entreprises à choisir entre plusieurs options : i) reculer l'âge du départ à la retraite ; ii) supprimer l'âge de départ obligatoire à la retraite ; et iii) instituer un système de maintien en activité dans lequel elles autorisent certains travailleurs à continuer de travailler jusqu'à l'âge d'ouverture de leurs droits à pension. En 2010, 41 % des entreprises ont réembauché des travailleurs âgés sans aucune condition, les autres imposant certains critères de santé et de performance. En 2009, 82 % des entreprises ont maintenu l'âge de la retraite à 60 ans et adopté un système de maintien en activité, 15 % seulement d'entre elles ont opté pour le relèvement de l'âge de la retraite et 3 % pour la suppression de l'âge de départ obligatoire à la retraite. Leurs décisions ont contribué à rehausser le taux d'emploi des travailleurs de 60 à 64 ans, lequel est passé de 53 % en 2006 à 57 % en 2010. Dans la Nouvelle stratégie de croissance, l'objectif est de le porter à 63 % d'ici 2020.

Le système actuel présente un certain nombre d'inconvénients. Premièrement, l'âge de départ obligatoire à la retraite place les entreprises dans l'obligation de se séparer de travailleurs efficaces dont le niveau de productivité excède encore celui du salaire fondé sur l'ancienneté perçu à l'âge de 60 ans alors même que les mesures rigoureuses de protection de l'emploi les contraignent à garder des travailleurs inefficaces jusqu'à l'âge de 60 ans. Deuxièmement, la possibilité d'embaucher des travailleurs retraités en leur

proposant des contrats à durée déterminée (d'un an la plupart du temps) concourt certes à accroître le taux d'activité, mais la baisse de salaire de 30 à 40 % dont cet accroissement incite en fait un grand nombre de travailleurs à quitter le marché du travail. En outre, il ressort d'une autre étude officielle que la moitié seulement des entreprises ont mis en place un système de maintien en activité au delà de 65 ans, ce qui donne à penser que de nombreux travailleurs âgés sont contraints de prendre leur retraite à cet âge indépendamment de ce qu'ils auraient préféré faire ou de ce qu'ils auraient été capables de faire.

Les pouvoirs publics devraient lever les obstacles au maintien en activité des travailleurs âgés, notamment des travailleurs âgés de plus de 65 ans, en améliorant les perspectives d'emploi (OCDE, 2004). Au lieu de promouvoir un relèvement de l'âge de la retraite, l'objectif devrait être d'ôter aux entreprises le droit de fixer un âge de départ obligatoire à la retraite et d'évoluer vers un système plus souple d'emploi et de rémunération fondé sur les capacités plutôt que sur l'âge. On pourrait ainsi encourager les travailleurs productifs à rester salariés et faire reculer le nombre de ceux qui prennent leur retraite dès qu'ils atteignent l'âge de 60 ans. Par ailleurs, il conviendrait de dissuader les entreprises de fixer des limites d'âge dans les offres d'emplois. En 2007, 36 % des annonces comportaient une limite d'âge, chiffre qui marquait pourtant un repli notable par rapport à celui de 65 % enregistré en 2004 (Duell et al., 2010). Favoriser une hausse du taux d'activité des travailleurs âgés serait un moyen de développer le potentiel de croissance du Japon et de contribuer à la viabilité du système de sécurité sociale.

Taux d'activité des jeunes et problème des jeunes qui ne sont ni salariés, ni scolarisés, ni en formation

Le taux d'activité des jeunes (âgés de 15 à 24 ans) était de 43.9 % en 2009, bien inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE ressortant à 48.5 % (OCDE, 2010). Les conditions sur le marché du travail se sont dégradées au cours des quinze dernières années, en partie à cause du ralentissement de la croissance économique. Premièrement, le taux d'activité des jeunes a décliné depuis 1994, date à laquelle il était de 47.6 %, contrairement au taux d'activité d'autres groupes d'âge, même si ce déclin est partiellement dû à la progression du taux de fréquentation d'établissements d'enseignement supérieur. Deuxièmement, le taux d'activité des jeunes diplômés embauchés a reculé de 68 % à 56% sur la même période. Troisièmement, la proportion des travailleurs non réguliers appartenant au groupe des travailleurs âgés de 15 à 24 ans a plus que doublé, passant de 22 % à 47 %. L'évolution de la situation dans les autres pays de l'OCDE montre qu'un niveau élevé de protection de l'emploi des travailleurs permanents compromet l'intégration des jeunes sur le marché du travail (OCDE, 2008c). De plus, les jeunes qui ne sont ni salariés, ni scolarisés, ni en formation posent un problème qui devient majeur. Leur nombre au sein du groupe des 15-34 ans est passé de 0.4 million en 1994 à 0.6 million en 2009, soit environ 2 % de ce groupe d'âge²⁴. Dans la Nouvelle stratégie de croissance, le but affiché est de donner un emploi à 100 000 jeunes entrant dans cette catégorie sur la période allant de 2011 à 2020 en s'appuyant sur des pôles locaux de soutien à la jeunesse.

La majeure partie des étudiants ont la possibilité – au moment où ils obtiennent leur diplôme – d'entrer dans une entreprise en tant que travailleur régulier, comme indiqué précédemment. De ce fait, leur statut lorsqu'ils quittent l'école joue un rôle déterminant pour la suite de leur carrière. Dans le but d'accroître les possibilités offertes aux jeunes, le gouvernement a adopté en 2010 des dispositions destinées à encourager les entreprises à traiter les personnes ayant obtenu un diplôme au cours des trois années précédentes de la même manière que les nouveaux diplômés lorsqu'elles recrutent. La diminution du

nombre d'embauches de nouveaux diplômés en tant que travailleurs réguliers depuis quelques années a poussé davantage de jeunes vers l'emploi non régulier ou le chômage. Parallèlement, la proportion d'entreprises ayant embauché des travailleurs non réguliers parce qu'elles ont des difficultés à trouver des travailleurs réguliers a presque doublé, passant de 11.6 % selon l'enquête de 1999 à 22.0 % selon celle de 2007 (tableau 5.3, colonne E). Ce constat laisse supposer qu'il existe un problème d'inadéquation entre l'offre et la demande, dont témoigne le nombre croissant de travailleurs non réguliers involontaires. Pour résoudre ce problème, il faudra améliorer la formation professionnelle et prendre des mesures afin de faciliter le passage des études à la vie active (chapitre 4). L'acquisition d'une expérience professionnelle pratique doit être favorisée au prix d'efforts coordonnés de la part des établissements d'enseignement, des entreprises et des pouvoirs publics ainsi que d'une action visant à encourager les établissements d'enseignement supérieur à développer les stages de longue durée en entreprise. De telles mesures permettraient de faciliter la conversion de contrats d'emploi non régulier en contrats d'emploi régulier.

Le rôle de la formation en cours d'emploi en dehors de l'entreprise est relativement mineur au Japon car ce type de formation relève principalement de la responsabilité de l'entreprise, en particulier dans les grandes entreprises, dans le contexte de l'emploi à long terme. De fait, les dépenses publiques consacrées par le Japon à la formation ne représentaient que 0.04 % du PIB pour l'exercice 2008, soit moins d'un tiers de la moyenne de l'OCDE, de 0.14 % (OCDE, 2010). Il est primordial d'offrir des possibilités de formation adaptées aux travailleurs non réguliers qui occupent la moitié des emplois dans la tranche des 15 à 24 ans. Le secteur public comme le secteur privé donnent accès à la formation professionnelle, le secteur public finançant pour sa part un tiers des structures et un cinquième des dépenses. Dans le secteur privé, plus de la moitié des structures appartiennent à des écoles et des entreprises commerciales, les autres à des organismes à but non lucratif et des fondations travaillant en coopération avec l'administration centrale. Au cours de l'exercice 2010, 220 000 chômeurs (soit environ 7 % du nombre total de chômeurs), 130 000 salariés et 23 000 nouveaux diplômés ont bénéficié de programmes publics de formation professionnelle. Les programmes publics de formation institutionnelle sont essentiellement axés sur l'acquisition de compétences professionnelles dans le secteur manufacturier et celui du bâtiment alors que la formation dispensée dans les autres secteurs est sous-traitée à des établissements de formation privés, qui sont au nombre d'environ 175 000 (Duell et al., 2010). Les formations proposés aux chômeurs par le secteur public, qui durent jusqu'à six mois dans la plupart des cas, sont gratuites. Au titre de l'exercice 2009, 74 % des bénéficiaires de programmes de formation institutionnels financés par le secteur public ont trouvé un emploi trois mois après la fin du programme, chiffre proche de l'objectif annoncé de 80 %.

En dehors des programmes de formation classiques, les pouvoirs publics ont lancé plusieurs initiatives à l'intention des jeunes afin de leur permettre de cumuler acquisition d'une expérience pratique et formation pour pouvoir sortir plus facilement des rangs des titulaires d'emplois non réguliers ou des jeunes qui ne sont ni salariés, ni scolarisés, ni en formation, et accéder enfin à des emplois réguliers²⁵. Le plus important peut-être à cet égard est le système des cartes d'emploi, qui combine des programmes anciens et nouveaux visant les jeunes diplômés, les *freeters* (jeunes cumulant des emplois non réguliers successifs), les femmes ayant quitté le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants, et les mères isolées²⁶. La carte d'emploi est un document qui résume l'enseignement suivi par son titulaire, sa formation et son parcours professionnel, et peut

être utilisé pour postuler pour d'autres formations ou pour un emploi (Duell *et al.*, 2010). La Nouvelle stratégie de croissance vise à porter le nombre de titulaires de cartes d'emploi d'environ 0.4 million en 2010 à 3 millions en 2020.

Le système des cartes d'emploi concerne les bénéficiaires du système de formation en alternance adopté au Japon en 2004, en vertu duquel le temps passé dans un établissement de formation se cumule avec l'expérience acquise chez un employeur ainsi qu'avec d'autres types de formation. D'après l'expérience de l'OCDE, les systèmes de formation en alternance facilitent l'intégration des jeunes défavorisés sur le marché du travail, sous réserve que le programme de formation suivi jouisse d'une bonne notoriété auprès des employeurs. Dans la Nouvelle stratégie de croissance, le gouvernement japonais s'est engagé à créer un système national de qualification professionnelle, parmi les 21 projets stratégiques nationaux, sur le modèle du système britannique de cartes d'emploi. Il est primordial de mettre en place un système normalisé de reconnaissance des compétences acquises. La réussite des initiatives destinées à améliorer la formation et à instituer un système de reconnaissance des compétences dépend de la manière dont elles sont acceptées par les entreprises, ce qui incite à penser qu'il est nécessaire d'instaurer des liens étroits entre les programmes gouvernementaux et le marché du travail. Si elles sont mises en œuvre avec succès, elles auront pour effet d'améliorer les conditions d'emploi pour les jeunes et de contribuer au développement du marché du travail secondaire pour les travailleurs expérimentés.

En 2009, le gouvernement japonais a institué des prestations « de sécurité » à l'intention des personnes en formation qui ne perçoivent pas de prestations de chômage, dont le revenu annuel provenant d'autres sources n'excède pas 2 millions JPY (environ 25 000 USD) et qui ont un patrimoine de moins de 8 millions JPY (environ 100 000 USD). Ce programme vise principalement les travailleurs non réguliers sans emploi pour cause de non-renouvellement d'un contrat temporaire. Le soutien qui leur est accordé peut prendre la forme d'une prestation de 100 000 JPY (1 250 USD) par mois. Ce programme, qui fait partie du « deuxième filet de sécurité », a pour objet de compenser le caractère limité de l'aide sociale au Japon, comme indiqué plus haut, et la courte durée de versement des prestations de chômage, limitée à six mois dans la plupart des cas. Bien que les pouvoirs publics orientent les participants vers des formations appropriées, le fait de subordonner l'octroi d'une aide financière à la participation à des programmes de formation risque d'inciter les intéressés à suivre des formations inutiles.

Conclusion

Sachant que, selon les prévisions, la population japonaise en âge de travailler devrait baisser de près de 40 % d'ici 2050, il est capital de veiller à employer de façon optimale les ressources humaines du pays. Premièrement, il importe d'inverser la tendance à la hausse de la proportion des travailleurs non réguliers, laquelle a des répercussions négatives sur la croissance et l'équité. Deuxièmement, il est essentiel d'accroître le taux d'activité des femmes et de mieux employer les travailleurs âgés et les jeunes désespérant de trouver un emploi. Pour y parvenir, une démarche globale, semblable à celle qui est décrite dans l'encadré 5.1, s'impose.

Encadré 5.1. Synthèse des recommandations à suivre pour réformer le marché du travail

Rompre le dualisme du marché du travail

- Élargir la couverture sociale des travailleurs non réguliers dans le cadre des systèmes d'assurance des entreprises, notamment en améliorant le respect des dispositions en vigueur, pour réduire les avantages, en termes de coût, du recours aux travailleurs non réguliers et améliorer leur sécurité.
- Développer la formation et l'orientation professionnelle afin d'améliorer le capital humain et l'employabilité des travailleurs non réguliers, et aussi de faciliter leur transition vers l'emploi régulier, de façon à accroître le potentiel de croissance du Japon.
- Lutter contre la discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers.
- Réduire la protection effective de l'emploi pour les travailleurs réguliers afin que les entreprises puissent bénéficier d'une flexibilité de l'emploi adéquate sans avoir à embaucher un nombre croissant de travailleurs non réguliers.
- Revoir le projet consistant à restreindre par voie législative le recours à des travailleurs intérimaires pour des missions de courte durée, car cela pourrait aggraver les coûts des rigidités et réduire l'emploi total.

Encourager les femmes, les personnes âgées et les jeunes à entrer sur le marché du travail

- Réformer les aspects du système fiscal et de la sécurité sociale qui font obstacle à l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième apporteur de revenu au sein des ménages.
- Favoriser un meilleur équilibre entre travail et vie privée, notamment en appliquant plus efficacement la loi sur les congés pour les soins aux enfants et à la famille.
- Améliorer l'offre de services de garde d'enfants abordables et de qualité tout en évitant d'accorder des allocations pour enfant à charge généreuses, qui risquent d'affaiblir les incitations à travailler.
- Encourager un recours accru à des systèmes d'emploi et de salaires plus souples afin d'améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés, notamment en supprimant le départ obligatoire à la retraite à 60 ans.
- Privilégier la formation sur le terrain en associant apprentissage pratique et théorique, notamment en étendant le système de la carte d'emploi, de façon à transmettre aux jeunes les compétences recherchées sur le marché du travail.
- Promouvoir l'élaboration d'un système normalisé de reconnaissance des compétences acquises pour garantir l'efficacité des formations.

Notes

1. L'emploi à long terme est apparu dans les grandes entreprises dans les années 50 : il repose sur l'idée que les employeurs investissent dans les ressources humaines que représentent leurs salariés et entendent éviter de les licencier et que les salariés réguliers vont rester dans l'entreprise jusqu'à leur retraite. L'emploi à long terme est moins répandu dans les petites entreprises ; dans les entreprises comptant entre cinq et neuf salariés, 43 % des employés seulement sont dans l'entreprise depuis au moins vingt ans.
2. Définie comme la proportion des travailleurs qui totalisent moins d'heures de travail normales par jour ou par semaine que les travailleurs réguliers travaillant au même endroit. Néanmoins, 30 % des salariés à temps partiel travaillent autant d'heures que les travailleurs à temps plein. En général, la durée qui sert de ligne de partage entre travailleurs réguliers et non réguliers est de 35 heures hebdomadaires.

3. Le recours à des travailleurs intérimaires a été autorisé pour la première fois en 1985 pour 13 catégories d'emplois spécifiques.
4. En Espagne, la protection élevée de l'emploi semble aussi réduire la productivité, si bien que des réformes ont été adoptées récemment dans le but de l'assouplir (Wölfl et Mora-Sanguinetti, 2011).
5. Dans le système de rémunération à l'ancienneté, le niveau des salaires des jeunes travailleurs est inférieur à celui de leur productivité. Le fait que leurs salaires soient appelés à finalement excéder le niveau correspondant à leur productivité est pour les travailleurs une incitation à rester dans la même entreprise.
6. En outre, la moindre ancienneté des travailleurs non réguliers justifie que le montant de leur indemnité de départ à la retraite soit également moindre, sachant qu'il est fixé au minimum à un mois de salaire pour un mois de travail.
7. Les salariés qui effectuent moins des trois quarts des heures travaillées (par jour, par mois ou par an) par les salariés réguliers d'une entreprise sont exonérés des cotisations salariales au régime de retraite et à l'assurance maladie. Les salariés travaillant moins de 31 jours ou moins de 20 heures par semaine sont exonérés des cotisations à l'assurance maladie.
8. L'emploi non régulier a en outre réduit la part du travail dans le revenu des facteurs et freiné la croissance des revenus des ménages.
9. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
10. La loi révisée oblige également les agences de travail intérimaire à mettre en œuvre des mesures pour convertir les contrats à durée déterminée des travailleurs intérimaires en contrats à durée indéterminée, et aussi à indiquer l'écart entre le salaire perçu par un travailleur intérimaire et les sommes versées à la société d'intérim.
11. Voir l'enquête d'opinion réalisée auprès de travailleurs non réguliers qui a été publiée par l'Institut des Sciences sociales de l'Université de Tokyo (http://web.iss.u-tokyo.ac.jp/jinzai_20100927.pdf).
12. La décision prise en Espagne dans les années 90 de rendre encore plus contraignantes les restrictions visant les contrats de travail temporaires n'a pas eu beaucoup d'effet sur l'emploi permanent (Wölfl et Mora-Sanguinetti, 2011).
13. Le Japon s'est, semble-t-il, montré plutôt tolérant à l'égard des entreprises qui n'acquittent pas leurs cotisations de sécurité sociale puisqu'on n'y enregistre pratiquement aucun cas de poursuites pénales à l'encontre d'entreprises ayant failli à leurs obligations (Duell et al., 2010).
14. L'indice de sévérité de la LPE (législation sur la protection de l'emploi) applicable à l'emploi régulier défini par l'OCDE repose sur huit indicateurs concernant les procédures à suivre pour un licenciement individuel, telles que le préavis obligatoire, les dispositions concernant l'indemnité de fin d'emploi et les recours en cas de licenciement abusif.
15. Dans ce cas, le tribunal prononce généralement la réintégration du salarié et le paiement des salaires non versés. Il n'y a pas de délai limite pour intenter un recours contre un licenciement abusif. Par ailleurs, il est difficile de licencier un travailleur pour incompétence. Compte tenu du rôle important que jouent les entreprises dans le développement des compétences de leurs salariés, les tribunaux ont fait valoir que si un travailleur est incompétent, la faute en revient à l'entreprise.
16. Le groupe Japan Airlines, dont la dette s'élevait à 25 milliards USD et les effectifs étaient pléthoriques, s'est déclaré en faillite en janvier 2010. Son plan de restructuration, qui prévoyait 16 000 suppressions d'emplois, a été accepté par le tribunal du District de Tokyo en août 2010. Cependant, 1 460 salariés seulement ont accepté un départ en retraite anticipé ou volontaire. À la fin de 2010, la société a licencié 165 salariés de plus. Sur ces 165 salariés, 146 ont engagé une action au motif que les gains dans le secteur des transports aériens s'étaient entre temps redressés.
17. Cela risque en outre de dissuader les entreprises de renouveler les contrats à durée déterminée. Au Japon, la jurisprudence interprète la prolongation répétée d'un contrat, ou même le fait de pouvoir raisonnablement s'attendre au maintien d'un poste, comme un motif suffisant pour considérer le refus de renouveler un contrat comme un licenciement, soumis en conséquence à la jurisprudence en la matière.
18. Les hypothèses posées dans l'étude de 2001 – soit un taux de fécondité de 1.4 et des migrations nettes de 56 000 personnes, étaient proches des chiffres de 2009, respectivement de 1.4 et 54 000.

19. Un autre objectif est de porter la proportion des pères qui prennent un congé parental de 2 % à 13 %.
20. Environ 26 % des femmes ayant quitté leur emploi au moment de leur grossesse ou de leur accouchement ont déclaré avoir éprouvé des difficultés pour continuer à travailler tout en élevant leurs enfants et 9 % d'entre elles ont indiqué avoir été licenciées ou incitées à quitter leur emploi.
21. La proportion des travailleuses qui prennent un congé parental est passé de 56 % en 1999 à 86 % en 2009.
22. Les objectifs, qui avaient initialement été fixés en 2007, concernent les indicateurs suivants : 1) le taux d'emploi ; 2) la croissance de la productivité du travail ; 3) le nombre de travailleurs à temps partiel ; 4) la proportion d'entreprises organisant des consultations entre partenaires sociaux ; 5) la proportion de salariés qui travaillent plus de 60 heures par semaine ; 6) le taux d'utilisation des congés annuels payés ; 7) la proportion d'entreprises prenant en charge les soins liés à la santé mentale ; 8) le nombre de travailleurs en télétravail ; 9) la proportion d'entreprises proposant un allègement de la durée normale de travail ; 10) la proportion de travailleurs recherchant leur épanouissement personnel, y compris par les études ; 11) la proportion de femmes qui continuent de travailler après la naissance de leur premier enfant ; 12) la proportion d'enfants ayant accès à des services de garde ; 13) la proportion de travailleurs de sexe masculin qui prennent un congé parental ; et 14) le nombre d'heures consacrées aux travaux ménagers par les travailleurs du sexe masculin ayant un enfant de moins de six ans.
23. Depuis 1998, les entreprises ont interdiction de fixer l'âge de départ obligatoire à la retraite à moins de 60 ans.
24. Le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale considère comme des jeunes qui ne sont ni salariés, ni scolarisés, ni en formation les jeunes âgés de 15 à 34 ans qui ne font partie ni de la population active ni de la population étudiante et n'exécutent pas de travaux ménagers.
25. Il s'agit des programmes suivants : i) « Community Youth Support », dans le cadre duquel des centres de proximité dispensent des services de conseil et d'orientation professionnelle en liaison avec des organismes publics et des établissements d'enseignement ; ii) « Youth Independence Camps », au titre duquel sont organisées des sessions de formation de trois mois en internat ; et iii) les « Job Cafés » – qui font office de guichets uniques de recherche d'emploi, auxquels se sont adressés quelque 1.6 millions de jeunes au cours de l'exercice 2007 et qui ont permis à 88 000 d'entre eux de trouver un emploi.
26. On peut accéder à une description du système des cartes d'emploi à l'adresse suivante : www.mhlw.go.jp/english/policy/affairs/dl/job_card_eng.pdf.

Bibliographie

- Asao, Y. (2010), « Réflexion sur l'écart salarial entre travailleurs réguliers et non réguliers », *Business Labor Trend*, juillet (en japonais).
- Bureau du Cabinet (2006), *Livre blanc sur le mode de vie national, 2006*, Tokyo (en japonais).
- Bureau du Cabinet (2009), *Rapport annuel sur l'économie et les finances publiques japonaises, 2009*, Tokyo (en japonais).
- Bureau du Cabinet (2010), *Charte pour concilier travail et vie privée, 2010*, Tokyo (en japonais).
- D'Addio, F. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 6, OCDE, Paris.
- Duell, N., D. Grubb, S. Singh et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Japan », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 113, OCDE, Paris.
- Esteban-Pretel, J., R. Nakajima et R. Tanaka (2009), « Are Contingent Jobs Dead Ends or Stepping Stones to Regular Jobs? Evidence from a Structural Estimation », *Série de documents de travail du RIETI*, 09-E-002, Institut de recherche de l'économie, du commerce et de l'industrie, Tokyo.
- Genda, Y. (2010), *No Dignity for Humans – The 2000s Labour Market*, Minerva Publishing, Kyoto.
- 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, OCDE, Paris.
- Institut japonais de la politique du travail et de la formation (JILPT) (2007), *Développer les aptitudes professionnelles et les infrastructures de formation*, Tokyo (en japonais).

- Institut japonais de la politique du travail et de la formation (JILPT) (2010), *Annuaire des statistiques internationales du travail 2010*, Tokyo.
- Kahn, L. (2010), « Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility », *Document de travail du CESIFO*, n° 3140.
- Kosugi, R. (2010), « Constructing a Career in Non-Regular Employment », *Labour Issues*, n° 602.
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2003), *Enquête générale sur les types diversifiés d'emploi*, 2003, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2007), *Enquête générale sur les conditions d'emploi des travailleurs à temps partiel*, 2006, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2008a), *Enquête globale et étude des divers problèmes posés par les mesures destinées à favoriser l'équilibre entre travail et vie privée*, 2008, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2008b), *Enquête générale sur les types diversifiés d'emploi*, 2007, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2008c), *Enquête sur les embauches de cadres par les entreprises*, 2007, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2009), *Enquête sur les conditions d'emploi des personnes âgées*, 2008, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2010a), *Enquête de base sur le développement des ressources humaines*, 2009, Tokyo (en japonais).
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2010b), *Enquête générale sur les conditions de travail*, 2010, Tokyo.
- Morikawa, M. (2010), « Volatility, Nonstandard Employment, and Productivity: An Empirical Analysis Using Firm-Level Data », *Série de documents de travail du RIETI*, 10-E-025, Institut de recherche de l'économie, du commerce et de l'industrie, Tokyo.
- Nyce, S. et S. Schieber (2001), « Our Assumptions About Aging and What We Are Doing About It », *Watson Wyatt Worldwide* (www.actuaries.org.uk).
- OCDE (2004), *Viellissement et politiques de l'emploi : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et inégalités dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Des emplois pour les jeunes : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Okudaira, H., Takizawa, M. et K. Tsuru (2008), « La protection de l'emploi fait-elle baisser la productivité ? », *Série de documents de travail du RIETI*, n° 17, Tokyo (en japonais).
- Steinberg, C. et M. Nakane (2011), « To Fire or to Hoard? Explaining Japan's Labor Market Response to the Great Recession », *Documents de travail du FMI*, n° 11/15, Washington, DC.
- Tsuru, K. (2010), « Reforming Fixed-term Worker Employment Practices at the Core of the Problem surrounding Non-regular Workers », *Institut de recherche de l'économie, du commerce et de l'Industrie*.
- Wölfl, A. et J. Mora-Sanguinetti (2011), « Reforming the Labour Market in Spain », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 845 OCDE, Paris.
- Yashiro, N. (2010a), « Instituer une indemnité de licenciement pour renforcer la transparence », *Nihon Keizai Shimbun*, 29 novembre (en japonais).
- Yashiro, N. (2010b), « Myths About Japanese Employment Practices: An Increasing Insider-Outsider Conflict of Interest », document non publié.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

JAPON

THÈME SPÉCIAL : LA RÉFORME DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, février 2012
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, février 2010
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, décembre 2010
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2011-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/7
Avril 2011

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3070
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09314-0
10 2011 08 2 P 9



789264 093140