



Études économiques de l'OCDE

JAPON

AVRIL 2013



Études économiques de l'OCDE : Japon 2013

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 (2014), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2013*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2013-fr

ISBN 978-92-64-18333-9 (imprimé)
ISBN 978-92-64-18334-6 (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 1999-0138 (en ligne)

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.

Crédit photo : Couverture © Vladimir Zakharov/Getty Images.

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

© OCDE 2014

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	13
Une expansion tirée par l'action des pouvoirs publics	15
Une politique monétaire propre à soutenir la croissance et à mettre fin à la déflation	19
Séisme de l'est du Japon : de la tragédie à la relance économique	27
Les autres mesures de relance de la croissance : améliorer le taux d'activité et le système éducatif	36
Renouer avec la viabilité budgétaire	41
Favoriser la cohésion sociale	49
Bibliographie	57
Annexe 1. Progrès des réformes structurelle	59
Chapitre 1. De la tragédie au redressement	65
Vue d'ensemble du programme de reconstruction	70
Réformer l'agriculture et promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale	74
Restructurer le secteur électrique et promouvoir une croissance verte	95
Notes	116
Bibliographie	117
Chapitre 2. Rétablir la viabilité budgétaire	121
Aperçu de la situation budgétaire du Japon	123
Incidence des évolutions budgétaires récentes	129
Le train de mesures budgétaires de 2013	137
Un objectif budgétaire approprié à long terme et les mesures qu'il suppose	139
Veiller à ce que l'assainissement des finances publiques n'aggrave pas les inégalités et la pauvreté	152
Conclusion	159
Notes	161
Bibliographie	161
Encadrés	
1. Résumé des recommandations de politique monétaire	27
2. Résumé des recommandations visant à tirer profit de la reconstruction pour revitaliser l'économie japonaise	35
3. Synthèse des recommandations visant à renforcer le taux d'activité et à améliorer le système éducatif	40
4. Synthèse des recommandations visant à renouer avec la viabilité budgétaire	49

5. Synthèse des recommandations visant à réduire les inégalités de revenus et la pauvreté	56
1.1. L'avantage comparatif des trois préfectures de la région du Tohoku les plus affectées par la catastrophe	88
1.2. Résumé des recommandations visant à réformer l'agriculture et à promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale	94
1.3. Mesures de politique énergétique annoncées récemment par le précédent gouvernement	107
1.4. Résumé des recommandations destinées à favoriser une croissance verte et à restructurer le secteur de l'électricité	115
2.1. La Stratégie de gestion budgétaire	129
2.2. Financement des dépenses de reconstruction	133
2.3. Train de mesures budgétaires de janvier 2013	137
2.4. Comment définir un objectif budgétaire approprié	140
2.5. Résumé des recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire	160

Tableaux

1. Prévisions économiques à court terme	19
2. Chronologie des principales mesures de politique monétaire prises au Japon	21
3. Comparaison internationale des bilans des banques centrales	24
4. Composition du programme d'achat d'actifs de la Banque du Japon	24
5. Flux financiers destinés à la recherche-développement (R-D) en 2010	40
6. Illustration de la dynamique de la dette	46
1.1. Les plus violents tremblements de terre de l'histoire mondiale	66
1.2. Dommages matériels causés par les principales catastrophes survenues au Japon	67
1.3. Caractéristiques des trois préfectures les plus gravement touchées	69
1.4. Budgets supplémentaires affectés à la reconstruction pour l'exercice 2011 ..	71
1.5. Zones spéciales de reconstruction	73
1.6. Le Japon est un des pays de l'OCDE où le niveau du soutien à l'agriculture est le plus élevé	75
1.7. La taille moyenne des exploitations reste modeste	77
1.8. Les revenus des ménages agricoles sont supérieurs à ceux des ménages non agricoles	80
1.9. Accords de partenariat économique du Japon	83
1.10. Autosuffisance alimentaire	84
1.11. Efficacité des politiques agricoles au regard des objectifs visés	86
2.1. Incidence d'une hausse des taux d'intérêt sur le système bancaire	128
2.2. Budget initial de l'administration centrale	131
2.3. Plans de reconstruction et budget de l'exercice 2012 à la suite du séisme ...	132
2.4. Réforme générale de la sécurité sociale et de l'impôt	134
2.5. Illustration de la dynamique de la dette	140
2.6. Projection des dépenses de sécurité sociale	143
2.7. Comparaison internationale des services de santé, 2010 ou dernière année disponible	145
2.8. Structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE	149
2.9. Circonscriptions législatives (Diète) ayant le poids électoral le plus élevé et le plus faible	152

Graphiques

1. Le Japon a subi deux chocs majeurs depuis 2008	13
2. Évolutions macroéconomiques récemment observées au Japon	16
3. Le yen reste bien au-dessus de son niveau moyen depuis 1990 en valeur nominale, mais pas en valeur réelle	17
4. La déflation perdue	18
5. Les taux d'intérêt des prêts bancaires ont diminué	22
6. Comparaison à long terme des bilans des banques centrales	23
7. L'objectif de base monétaire	25
8. Les prix des actifs japonais sont sur une pente descendante depuis deux décennies	26
9. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) au Japon est l'une des plus élevées de la zone OCDE	29
10. Au Japon, la main-d'œuvre agricole est âgée	30
11. Au Japon, le degré de découplage entre soutien aux agriculteurs et production agricole est un des plus faibles de la zone OCDE	31
12. Objectifs du Japon en matière d'autosuffisance alimentaire pour 2020	32
13. Le prix de l'électricité à usage industriel facturé au Japon était un des plus élevés de la zone OCDE en 2011	33
14. La population du Japon, qui est déjà la plus âgée de la zone OCDE, vieillit rapidement	37
15. En 2009, les dépenses par élève consacrées à l'enseignement préprimaire étaient faibles au Japon	39
16. L'écart se creuse entre les dépenses de l'administration centrale et ses recettes fiscales	42
17. Dette publique de certains pays de l'OCDE	43
18. Le solde budgétaire primaire devrait rester déficitaire jusqu'en 2023	45
19. Les dépenses sociales publiques augmentent rapidement, tirées par les retraites et les soins de santé	47
20. Les impôts et les transferts n'ont que peu d'incidence sur les inégalités de revenus et la pauvreté au Japon	51
21. L'aide fournie aux ménages modestes est limitée au Japon	52
22. Le revenu familial joue un rôle clé dans la trajectoire des jeunes après l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires	55
23. Quelle est la qualité de vie au Japon ?	56
1.1. Impact du grand séisme de l'est du Japon sur la production industrielle	67
1.2. La région du Tohoku	68
1.3. Production agricole par type de ménage agricole en 2010	78
1.4. La main-d'œuvre agricole japonaise est âgée	79
1.5. La part des mesures de soutien à l'agriculture qui génèrent le moins de distorsions est faible au Japon	81
1.6. Objectifs du Japon en matière d'autosuffisance alimentaire à l'horizon 2020	84
1.7. Évolution de la structure de l'agriculture japonaise	87
1.8. Le riz a un coût moyen de production relativement faible dans la région du Tohoku	89
1.9. Le remplacement des mesures de soutien aux prix du marché par des paiements directs se traduirait par des gains de bien-être	91

1.10. Au Japon, le découplage entre soutien aux agriculteurs et production agricole est un des plus faibles de la zone OCDE	92
1.11. Le système électrique avant et après la libéralisation	97
1.12. Évolution de la production d'électricité au Japon	99
1.13. Les prix de l'électricité étaient relativement élevés au Japon en 2011	100
1.14. La puissance électrique installée a diminué depuis 2010	101
1.15. Le réseau de transport de l'électricité au Japon	104
1.16. La contribution des compagnies générales d'électricité à la production de courant électrique et leur part du marché de détail restent très importantes	106
1.17. Les volumes échangés à la Bourse japonaise de l'électricité (JEPX, Japan Electric Power Exchange) restent limités	106
1.18. La contribution des énergies renouvelables à la production d'électricité est faible au Japon	112
1.19. L'intensité énergétique du Japon était inférieure à la moyenne de l'OCDE en 2011	115
2.1. La situation budgétaire du Japon s'est fortement dégradée depuis 20 ans ...	122
2.2. Caractéristiques structurelles de la balance budgétaire japonaise	124
2.3. Les versements d'intérêts sur la dette publique ont considérablement diminué	125
2.4. Ventilation des obligations d'État à long terme	126
2.5. Creusement de l'écart entre les dépenses de l'État et ses recettes fiscales ...	127
2.6. Le solde budgétaire primaire devrait rester déficitaire jusqu'en 2023	136
2.7. Les dépenses sociales publiques au Japon augmentent rapidement du fait des branches retraite et santé	142
2.8. Les réserves affectées aux pensions ont diminué plus vite que prévu	144
2.9. Les dépenses sociales publiques ont augmenté parallèlement à la diminution des recettes au Japon	147
2.10. Les recettes générées par les écotaxes sont faibles au Japon	149
2.11. Les impôts et les transferts ont relativement peu d'incidence sur les inégalités de revenu et la pauvreté au Japon	153
2.12. L'aide apportée aux ménages modestes est limitée	155
2.13. Progression du nombre de bénéficiaires de l'aide publique au Japon	157
2.14. Régressivité de l'impôt sur la consommation et remèdes possibles	159

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

La situation économique et les politiques du Japon ont été évaluées par le Comité le 25 février 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 mars 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones, Satoshi Urasawa et Myungkyoo Kim sous la direction de Vincent Koen. Lutécia Daniel a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente du Japon a été publiée en avril 2011.

Les dernières informations ainsi que les Études précédentes et les compléments d'information sur l'élaboration des Études sont maintenant disponibles sur le site www.oecd.org/eco/surveys.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON, 2011
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)^a

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (en millions)	127.8	Densité de la population par km ²	338.2 (34.3)
Moins de 15 ans (%)	13.1 (18.4)	Espérance de vie (années, 2010)	83.0 (79.7)
Plus de 65 ans (%)	23.3 (14.9)	Hommes	79.6 (76.9)
Étrangers (% , 2010)	1.3	Femmes	86.4 (82.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.0 (0.5)	Dernière élection générale	Décembre 2012

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (%)	
En prix courants (milliards USD)	5 909.0	Secteur primaire	1.2 (2.5)
En prix courants (milliards yens)	470 623.2	Industrie y compris construction	26.1 (27.9)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	-0.1 (0.8)	Services	72.7 (69.6)
Par habitant, PPA (milliards USD)	34.5 (35.4)		

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses	42.0 (43.6)	Dettes financières brutes	210.6 (103.5)
Recettes	33.1 (36.9)	Dettes financières nettes	127.4 (66.1)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (yen par USD)	79.6	Principales exportations	
Taux de change PPA (USA = 1)	106.8	(% du total des exportations de marchandises)	
En pourcentage du PIB		Machines et matériel de transport	58.3
Exportations de biens et services	15.1 (52.7)	Articles manufacturés	13.3
Importations de biens et services	16.1 (49.7)	Produits chimiques et produits connexes, non disponibles ailleurs	10.3
Solde de la balance courante	2.0 (-0.7)	Principales importations	
Position d'investissements internationaux nette (2010)	52.5	(% du total des importations de marchandises)	
		Machines et matériel de transport	20.8
		Articles manufacturés	8.6
		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	32.1

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	71.1 (64.8)	Taux de chômage (%)	4.6 (7.9)
Hommes	81.0 (73.0)	Chômage des jeunes (%)	8.2 (16.2)
Femmes	61.0 (56.8)	Chômage de longue durée (%)	1.6 (2.6)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 728 (1 776)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2010)	44.8 (30.7)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2010) ^b	3.3 (2.4)		

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (toe)	3.6 (4.3)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2010)	9.0 (10.1)
Énergies renouvelables incluant l'hydroélectricité (%)	3.4 (8.2)	Prélèvements d'eau par habitant (dam ³ , 2007)	0.7
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, µg/m ³ , 2008)	27.1 (22.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2008) ^c	0.4 (0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, fin des années 2000)	0.329 (0.314)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009)	
Taux de pauvreté relative (% , fin des années 2000)	21.7 (17.7)	Compréhension de l'écrit	520 (493)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)		Mathématiques	529 (496)
Soins de santé (2009)	9.5 (9.7)	Sciences	539 (501)
Retraites (2009)	10.6 (8.2)	Part des femmes au Parlement (% , février 2013)	11.3 (25.3)
Éducation (2009, excl. tertiaire)	3.0 (4.0)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.2 (0.4)

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

- Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.
- 2010 pour l'OCDE.
- 2009 pour l'OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Résumé

Principales conclusions

Après avoir subi deux chocs de grande ampleur, la crise financière mondiale de 2008 et le grand séisme qui a frappé l'est du pays en 2011, le Japon est entré en récession pour la troisième fois en cinq ans. Le ratio de la dette publique n'a cessé d'augmenter depuis deux décennies, et il dépasse aujourd'hui 200 % du PIB. Un assainissement vigoureux et prolongé s'impose donc pour rétablir la viabilité budgétaire, ce qui représente le principal défi stratégique du pays. Néanmoins, cela risque en même temps de ralentir la croissance du PIB nominal, ce qui compliquera encore l'ajustement budgétaire. En conséquence, il est fondamental d'en finir avec la déflation et de doper le potentiel de croissance pour que le Japon puisse sortir de sa mauvaise passe budgétaire. À cet égard, la détermination du nouveau gouvernement à redynamiser l'économie en suivant une démarche en trois volets associant politique monétaire audacieuse, politique budgétaire souple et stratégie de croissance, est des plus encourageantes.

Il est fondamental d'interrompre et d'inverser la hausse du ratio dette/PIB. Pour stabiliser le ratio de la dette publique d'ici 2020, il sera peut-être nécessaire, en fonction de l'évolution du PIB et des taux d'intérêt, d'améliorer le solde budgétaire primaire qui devrait alors passer d'un déficit de 9 % du PIB en 2012 à un excédent pouvant atteindre 4 % d'ici 2020. Il est essentiel de maîtriser les dépenses, en particulier les dépenses de sécurité sociale, compte tenu du vieillissement rapide de la population. Des hausses d'impôts substantielles seront également requises, même si une telle mesure aura également un impact négatif sur la croissance. Étant donné l'ampleur et la durée de l'assainissement budgétaire, le Japon risque de se trouver confronté à une hausse sensible des taux d'intérêt qui menacerait un système bancaire fortement exposé à la dette publique japonaise.

Mettre un terme à quinze années de déflation est une priorité. Le nouvel engagement de la Banque du Japon envers un objectif d'inflation de 2 % et une politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » doit être salué. Le doublement prévu de la base monétaire, via une augmentation des achats d'obligations d'État assortis d'échéances plus longues et d'actifs privés, vise à permettre la réalisation de l'objectif d'inflation dans un délai de deux ans environ. Un assouplissement monétaire agressif stimulera la croissance et l'inflation, en partie grâce à un yen déprécié, bien que le Japon ne cible pas le taux de change.

La reconstruction engagée après la catastrophe tragique de 2011 met en lumière quelques-uns des défis auxquels est confronté le Japon en matière de réformes structurelles. Réformer l'agriculture, qui est un secteur d'activité important dans la région de Tohoku, est une priorité. De fait, le niveau élevé des aides à l'agriculture et les distorsions qu'elles entraînent pèsent lourdement sur les consommateurs et sur les contribuables, sapent le dynamisme du secteur agricole, compliquent la participation du Japon à de larges accords commerciaux bilatéraux et régionaux, et sont sources de coûts environnementaux. La réduction de la part de l'énergie nucléaire après l'accident du Fukushima impose une accélération du développement de l'énergie renouvelable sur le long terme. Une réforme radicale du secteur de l'électricité visant à réduire l'impact négatif des monopoles régionaux intégrés et de l'absence d'un mécanisme de prix efficace faciliterait une telle évolution.

Il est capital de doper le taux d'activité et la productivité. Compte tenu de la contraction de 40 % de la population d'âge actif attendue d'ici à 2050, il est indispensable de prendre des mesures pour tirer le meilleur parti des ressources humaines nationales, y compris des femmes, des travailleurs âgés et des enfants. Le système fiscal, le régime de sécurité sociale et une offre inadaptée de structures d'accueil des jeunes enfants n'incitent pas les deuxièmes apporteurs de revenus, et principalement les femmes, à travailler. L'âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans met un terme trop précoce à la vie active des travailleurs âgés, d'autant plus que les Japonais ont l'espérance de vie la plus longue au monde. Enfin, des réformes s'imposent dans le domaine de l'éducation afin de dynamiser la productivité, notamment en augmentant les investissements dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. À de nombreux égards, les résultats des universités japonaises dans les classements internationaux ne sont pas bons, y compris sur le plan de leur contribution à l'innovation.

L'assainissement budgétaire risque d'avoir des conséquences aggravantes sur les inégalités et la pauvreté. Ces deux phénomènes se sont intensifiés au cours des dernières années, et le Japon arrive aujourd'hui au sixième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du taux de pauvreté relative. Dans ce pays, le système d'imposition et de prestations n'a qu'un effet redistributif modeste, tandis que la proportion élevée de travailleurs non réguliers et faiblement rémunérés alimente les inégalités. Le dualisme du marché du travail tient en partie au niveau de protection plus élevé dont jouissent les travailleurs réguliers, qui incite les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers pour accroître la flexibilité de l'emploi, et au plus faible coût salarial des travailleurs non réguliers. La pratique des cours privés de soutien scolaire, particulièrement dans les « juku », perpétue les inégalités, car du fait de leur coût élevé, la participation des enfants dépend des revenus familiaux.

Principales recommandations

Il est crucial de mettre pleinement en œuvre la stratégie en trois volets, qui vise à rompre avec la déflation et à redynamiser l'économie japonaise, notamment en vue de renouer avec la viabilité budgétaire, mais aussi en raison des répercussions sur l'économie mondiale.

Renouer avec la viabilité budgétaire

- Cibler un objectif d'excédent budgétaire primaire suffisamment conséquent pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à 2020 et, pour atteindre cet objectif, arrêter un plan crédible et détaillé, définissant des objectifs de dépenses par catégorie et un calendrier des hausses d'impôts.
- Mettre en œuvre en deux étapes la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation pour le porter à 10 % en 2015, mais conserver un taux unique pour éviter les distorsions causées par les taux multiples.
- Réformer les programmes de sécurité sociale, notamment relever l'âge d'ouverture des droits à pension, pour contenir la hausse des dépenses.
- Doper les recettes de l'État en recourant principalement à l'impôt sur la consommation, mais aussi à d'autres impôts indirects tels que les taxes liées à l'environnement, ainsi qu'à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les bénéfices.
- Consulter le Conseil de politique économique et budgétaire en sa qualité d'organe spécialisé pour orienter l'assainissement budgétaire et en suivre le déroulement.

Mettre fin à la déflation grâce à une politique monétaire agressive axée sur l'objectif d'inflation de 2 %

- Mettre en œuvre la politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » afin de réaliser le plus rapidement possible le nouvel objectif de 2 % d'inflation.
- Maintenir une politique monétaire expansionniste jusqu'à ce que l'inflation ait durablement atteint l'objectif de 2 %.

Après le séisme qui a frappé l'est du Japon en 2011, accélérer les efforts pour revitaliser l'économie japonaise

Réformer l'agriculture et favoriser l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

- Abandonner les mesures de soutien aux prix du marché au profit de paiements découplés, tout en supprimant progressivement les actions visant à maîtriser l'offre.
- Promouvoir le regroupement des terres agricoles afin de réduire les coûts de production.
- Assouplir les mesures aux frontières appliquées aux biens agricoles à mesure que les réformes intérieures progressent, de manière à faciliter la participation du Japon à des accords commerciaux généraux de portée régionale et bilatérale, et notamment au Partenariat transpacifique.

Promouvoir la croissance verte et restructurer le secteur de l'électricité

- Compenser le recul de l'énergie nucléaire en élargissant le rôle des énergies renouvelables grâce à des politiques en faveur d'une croissance verte, notamment en établissant un prix élevé et homogène du carbone par la mise en place d'une taxe sur le carbone associée à un système d'échange de droits d'émission.
- Rendre le secteur électrique plus concurrentiel en réduisant la position dominante des dix monopoles régionaux ; pour cela, procéder à des cessions d'actifs permettant de dissocier la production du transport et dynamiser le marché de gros.
- Assurer l'indépendance de la nouvelle Autorité de sûreté nucléaire et créer une autorité indépendante de régulation de l'électricité afin de promouvoir la concurrence.

Soutenir la croissance en renforçant le taux d'activité et doper la productivité en réformant le système éducatif

- Améliorer le taux d'activité des femmes en réformant le système fiscal et le régime de sécurité sociale, en favorisant un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, en renforçant l'offre de services de garde d'enfants abordables et en mettant fin au dualisme du marché du travail.
- Encourager un recours accru aux systèmes d'emploi et de rémunération flexibles, notamment en supprimant l'âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans afin de prolonger la carrière des travailleurs âgés.
- Optimiser l'enseignement supérieur en favorisant la concurrence entre établissements au moyen d'une plus grande transparence sur les résultats et d'une internationalisation plus poussée et en incitant les universités à s'investir davantage dans l'innovation.

Favoriser la cohésion sociale en réduisant les inégalités de revenus et la pauvreté relative

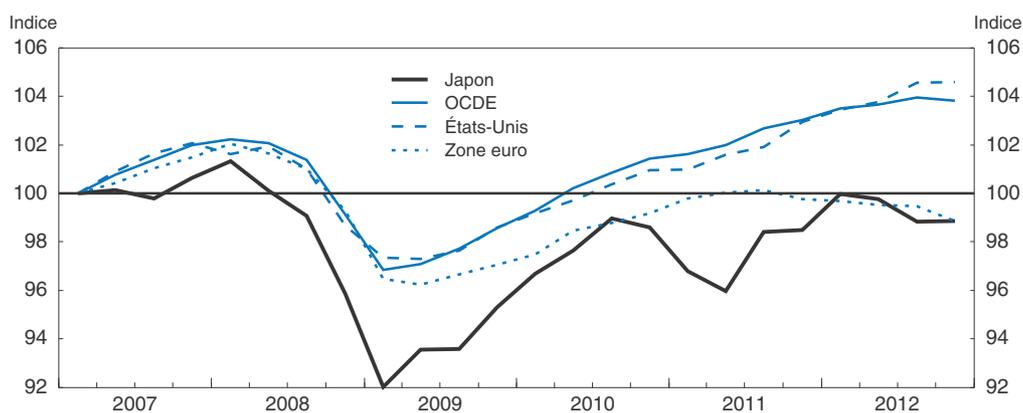
- Mettre fin au dualisme du marché du travail en améliorant les programmes de formation, en étendant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en réduisant la protection de l'emploi effective des travailleurs réguliers.
- Renforcer l'effet redistributif du système d'impôts et de prestations en augmentant la part des prestations nettes reçues par les ménages modestes, tout en fournissant aux personnes aptes à travailler une formation et des incitations à sortir des programmes d'aide sociale.
- Créer un crédit d'impôt sur les revenus du travail, tout en améliorant la transparence sur le revenu.
- Réduire le recours aux cours de soutien scolaire privés, en particulier aux *juku*, et veiller à ce que les familles modestes aient accès à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité.

Évaluation et recommandations

Le séisme de grande ampleur qui a frappé l'est du Japon en 2011, la plus grande catastrophe qu'ait connu le pays depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, a fait environ 20 000 victimes et causé d'énormes dommages matériels. Après le tremblement de terre et le tsunami, la reprise, initialement forte, a marqué le pas à la mi-2012, inscrivant la production à un niveau inférieur de 2½ pour cent au niveau record enregistré en 2008, avant la crise économique et financière mondiale (graphique 1). Le Japon a connu trois récessions en cinq ans. Le principal défi va consister pour lui à asseoir durablement la croissance et la viabilité budgétaire après ces deux chocs.

Graphique 1. **Le Japon a subi deux chocs majeurs depuis 2008**

Évolution du PIB réel, indice de base 100 au premier trimestre 2007



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797461>

Plus de deux décennies après l'éclatement de la bulle des prix des actifs des années 80, le Japon reste prisonnier de la déflation : les prix des actifs et les prix à la consommation continuent de baisser en dépit d'un taux directeur quasiment nul et des mesures d'assouplissement quantitatif prises par la banque centrale. L'atonie de la croissance de la production et la hausse des dépenses publiques, due en partie au vieillissement de la population, ont fait passer l'endettement public brut à plus de 200 % du PIB, suscitant de graves préoccupations en termes de viabilité budgétaire. Venir à bout du déficit budgétaire primaire, estimé à 9 % du PIB en 2012 (sur la base des administrations publiques), impliquerait un assainissement budgétaire de grande ampleur qui va peser sur la croissance du PIB nominal, rendant difficile la stabilisation du ratio de la dette publique. Dans le même temps, les problèmes structurels, parmi lesquels le vieillissement rapide de la population et la faible intégration dans l'économie mondiale, limitent le potentiel de

croissance. L'instabilité politique du pays, qui a vu se succéder six premiers ministres depuis 2008, a rendu difficile la définition de la politique économique.

Le nouveau gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre une démarche en trois volets s'articulant autour d'une politique monétaire audacieuse, une politique budgétaire souple et une stratégie de croissance encourageant les investissements du secteur privé afin de mettre un terme à la déflation et de redynamiser l'économie du pays. Le gouvernement s'est engagé à présenter une nouvelle stratégie de croissance d'ici la mi-2013, qui sera suivie d'une nouvelle stratégie budgétaire à moyen terme. Cette stratégie de croissance devrait inclure des réformes audacieuses destinées à doper la croissance potentielle du pays, qui est aujourd'hui de l'ordre de $\frac{3}{4}$ pour cent par an, selon les estimations de l'OCDE.

Résoudre le problème de la dette japonaise nécessitera une solide croissance de la production nominale, s'appuyant sur des gains de productivité et une inflation soutenue, ce qui permettra d'inverser le déclin du PIB nominal, qui est tombé à un taux annuel de 0.75 % pendant la dernière décennie. Compte tenu de la complexité et de l'ampleur de ces problèmes, ainsi que de la menace croissante qu'elles font peser sur la stabilité du Japon aussi bien que de l'économie mondiale, il est temps de réévaluer les approches retenues par les pouvoirs publics. L'assainissement budgétaire reste une priorité, surtout après la relance engagée au début de 2013. Il revient donc aux politiques monétaires et structurelles de soutenir la croissance. Il faudrait mettre en œuvre la politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » pour atteindre le nouvel objectif de stabilité des prix fixé à 2 %, mais cela ne sera peut-être pas suffisant. Pour parvenir à une croissance durable, il est tout aussi impératif de faire progresser les réformes structurelles sur un large front.

Le secteur bancaire est également confronté à des risques. Un cinquième de ses actifs se compose d'obligations d'État, si bien qu'une hausse des taux d'intérêt affecterait les bilans des banques. Selon le Fonds monétaire international (FMI), les grandes banques seraient en mesure de « résister à des chocs modérément forts des cours des obligations d'État », mais de tels chocs présenteraient des « risques importants » pour les banques régionales (FMI, 2012a). La Banque du Japon a estimé qu'une hausse de deux points de pourcentage des taux d'intérêt, alignée sur l'inflation, entraînerait pour les banques des moins-values équivalant à 2.5 % du PIB, ce qui amènerait ces établissements à « durcir leur politique de prêt pour rétablir leurs ratios de fonds propres » (Banque du Japon, 2012).

La tragédie de 2011 met en lumière l'importance d'améliorer les perspectives de croissance du pays en mettant en œuvre des politiques structurelles. En particulier, la reconstruction dans les zones agricoles de la région de Tohoku dévastée par le séisme et le tsunami devrait servir de modèle au pays tout entier (Centre pour la reconstruction, 2011), mais aussi faciliter la participation du Japon à des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. De la même façon, l'accident nucléaire de Fukushima et la sortie progressive du nucléaire rendent encore plus importante une accélération de la transition vers une croissance verte grâce au développement de sources d'énergie renouvelables conjugué à une réforme du secteur de l'électricité.

Toute une gamme d'autres politiques structurelles, visant notamment à stimuler la participation au marché du travail et à améliorer l'éducation, sont également prioritaires pour favoriser la croissance et s'attaquer aux déséquilibres budgétaires. Dans le même temps, les autorités devraient prendre en compte les effets de l'assainissement budgétaire sur la cohésion sociale dans le contexte du creusement des inégalités de revenus et de

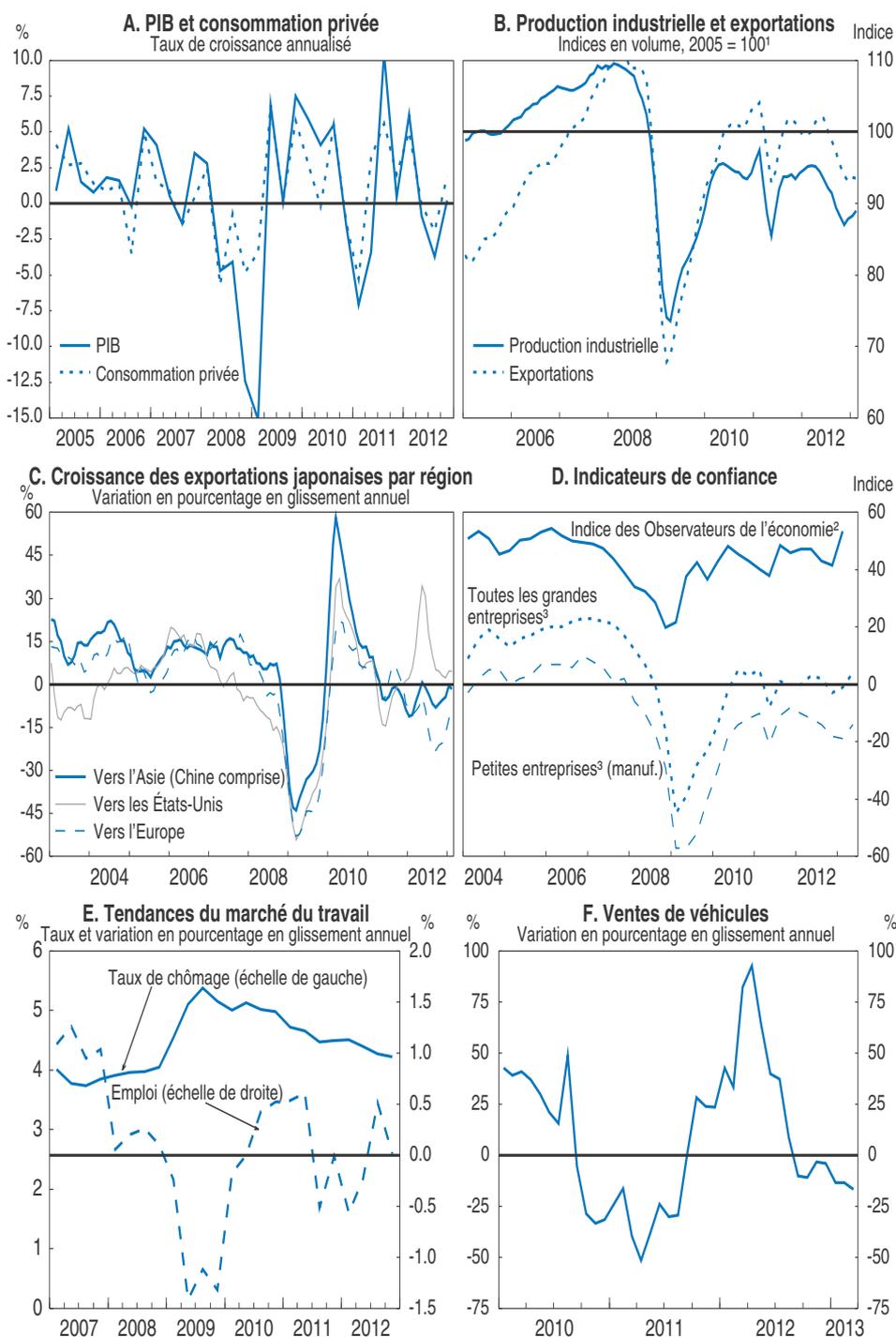
l'aggravation de la pauvreté relative. Les réformes, en particulier celles qui ont pour objet de mettre fin au dualisme du marché du travail (voir le chapitre consacré aux réformes du marché du travail dans l'*Étude économique du Japon* publiée en 2011 par l'OCDE) et de tenter de résoudre les problèmes dont souffre le système de l'éducation (voir le chapitre consacré à l'éducation dans l'*Étude économique* de 2011) constituent une priorité pour favoriser une croissance inclusive et elle devraient être accompagnées de mesures permettant d'améliorer les résultats pour toute une série d'indicateurs du bien-être.

Une expansion tirée par l'action des pouvoirs publics

Le recul de la production aux deuxième et troisième trimestres de 2012 (graphique 2) était principalement dû à la médiocrité des conditions extérieures. Les exportations ont fortement chuté (diagramme B), reflétant la concentration du commerce extérieur japonais dans les biens d'équipement et les biens intermédiaires, et dans les biens de consommation discrétionnaires (Thorbecke, 2012). En outre, les exportations ont souffert de l'appréciation du yen qui, à la mi-2012, était supérieur de 45 % à son niveau de 2007 en termes effectifs nominaux et de 24 % en termes réels (graphique 3), reflétant les afflux de capitaux venus se réfugier au Japon, considéré comme un « havre sûr » pendant les turbulences financières mondiales. Selon le FMI (FMI, 2012b), le yen était « modérément surévalué » de 10 % au maximum à la mi-2012. Par ailleurs, sur la même période, le yen s'est apprécié de 82 % par rapport au won coréen, ce qui est très important compte tenu de la concurrence que se livrent les produits japonais et coréens sur les marchés mondiaux. Les exportations japonaises à destination de la Chine (qui représentent un quart du total des exportations de l'Archipel) et d'autres pays d'Asie ont reculé, reflétant le ralentissement de la croissance et les tensions politiques avec la Chine (diagramme C). Enfin, l'intensification de la crise de la zone euro l'année dernière a contribué à une baisse à deux chiffres des exportations japonaises à destination de l'Union européenne.

La détérioration de l'environnement mondial a pesé sur la demande intérieure, qui avait été stimulée par les dépenses de reconstruction engagées après la catastrophe de 2011. En 2012, on estime que les montants consacrés à la reconstruction ont représenté 1½ pour cent du PIB. En revanche, la chute des exportations a entraîné une réduction de la production industrielle, qui est aujourd'hui inférieure d'un cinquième à son niveau record de 2008 (diagramme B), ce qui a pesé sur les investissements des entreprises. La baisse de la confiance, en particulier dans les petites entreprises, a également eu une influence négative sur l'investissement (diagramme D). Malgré l'atonie du secteur des entreprises, l'emploi a progressé au second semestre de 2012 (diagramme E), soutenant la consommation privée qui a par ailleurs bénéficié des subventions publiques accordées pour l'achat de véhicules respectueux de l'environnement. De fait, les ventes de voitures ont fait, au premier semestre de 2012, un bond de 59 %, représentant environ la moitié de la hausse de la consommation privée, avant de ralentir au second semestre (diagramme F). Dans ce contexte, le taux de chômage s'est établi à environ 4¼ pour cent au début de 2013, alors qu'il avait connu un creux de 3.7 % en 2007, tandis que la déflation persiste (graphique 4). Les élans de reprise observés après les deux chocs déjà cités ont été éphémères et le Japon fait aujourd'hui face à un écart de production estimé à 1 % du PIB à la fin de 2012.

Graphique 2. Évolutions macroéconomiques récemment observées au Japon



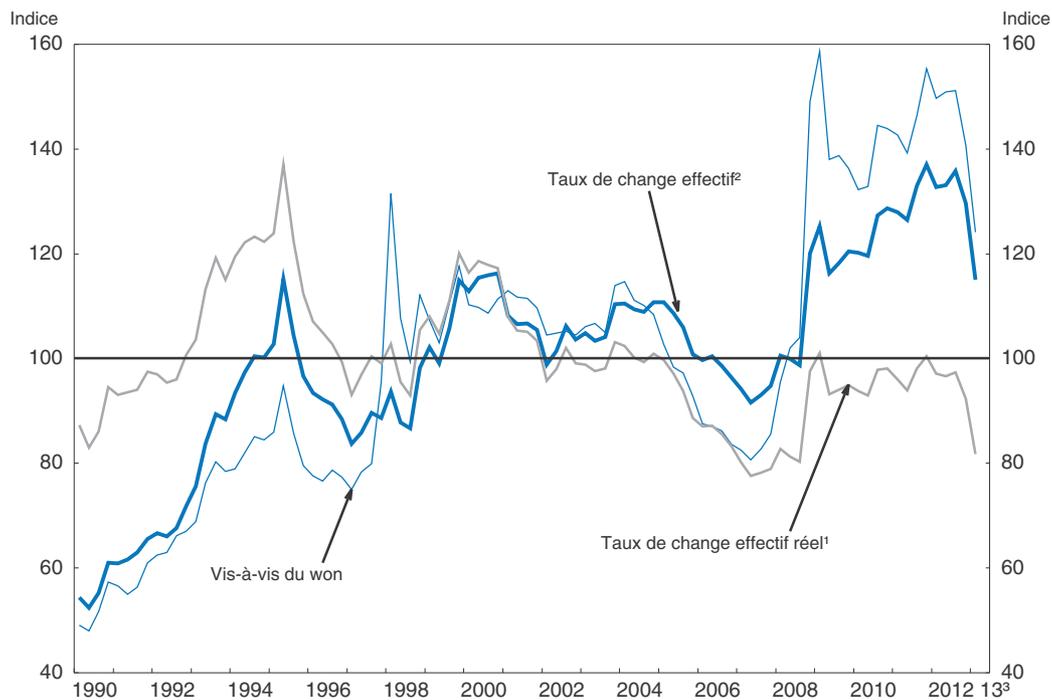
1. Ces indices reposent sur des moyennes mobiles sur trois mois de données désaisonnalisées relatives à la production industrielle et aux exportations.
2. Cet indice repose sur une enquête réalisée auprès de travailleurs tels que des chauffeurs de taxi ou des commis de magasin, dont les emplois sont sensibles aux fluctuations de l'économie. L'indice varie de 100 (amélioration de la situation) à 0 (dégradation de la situation), la valeur 50 indiquant une absence de changement.
3. Indice de diffusion correspondant à la différence entre les réponses des sondés estimant que les conditions sont « favorables » et celles des sondés jugeant qu'elles sont « défavorables ».

Sources : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, Banque du Japon et Bureau du Cabinet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797480>

Graphique 3. Le yen reste bien au-dessus de son niveau moyen depuis 1990 en valeur nominale, mais pas en valeur réelle

Moyenne sur la période 1990-2012 = 100



1. Données corrigées de l'indice des prix à la consommation.
2. Taux de change pondéré en fonction des échanges vis-à-vis de 49 partenaires commerciaux.
3. Le taux indiqué pour le premier trimestre de 2013 est la moyenne de janvier et février.

Sources : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Banque du Japon.

Comment lire ce graphique : Une hausse de la courbe dénote un renforcement de la monnaie (c'est-à-dire d'une appréciation du taux de change). Le taux de change effectif est la moyenne des taux de change bilatéraux entre le yen et les monnaies des 49 pays avec lequel le Japon a des échanges, tels que le taux de change du yen par rapport au won coréen indiqué dans le graphique. Le taux de change effectifs réel est corrigé des écarts d'inflation entre le Japon et ses partenaires commerciaux. Toute hausse du taux de change effectif réel signifie que la compétitivité-prix du Japon diminue.

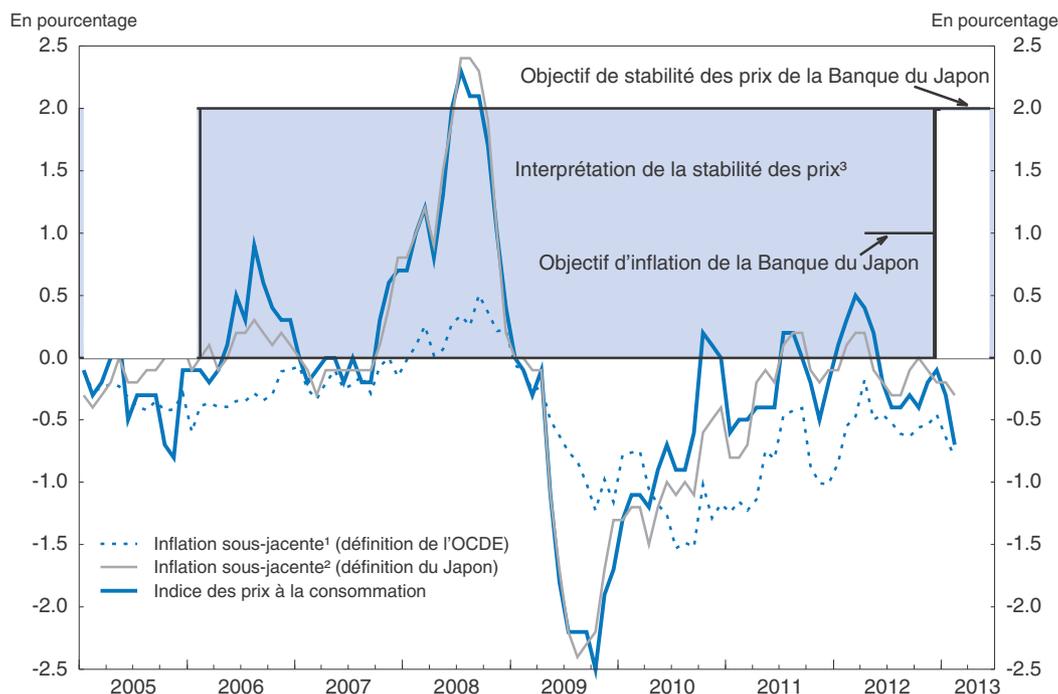
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797499>

La croissance devrait repartir à la hausse en 2013-14, même s'il existe des risques élevés de dégradation par rapport aux prévisions

Les exportations se sont stabilisées à la fin de 2012, ce qui a entraîné une croissance plus rapide de la production au premier trimestre de 2013, sous l'impulsion d'un rebond de la production industrielle. Les exportations vont regagner en dynamisme, alimentées par le redémarrage prévu de la hausse des échanges mondiaux, et les investissements réalisés par les entreprises japonaises, qui disposent de beaucoup de liquidités, évolueront de manière parallèle. Du fait des évolutions récentes, les perspectives concernant le Japon ont été révisées à la hausse. *Premièrement*, le nouveau gouvernement a annoncé en janvier 2013 un train de mesures représentant 10 300 milliards JPY (soit 2.2 % du PIB) (voir ci-après). *Deuxièmement*, le yen s'est déprécié de 15 % par rapport au dollar depuis la mi-novembre, date à laquelle les élections nationales ont été annoncées. Enfin, *troisièmement*, les cours des actions ont augmenté de près de 30 % pendant la même période.

Grâce à ces facteurs positifs, il est désormais prévu que la production augmentera d'environ 1½ pour cent en 2013 et en 2014, en dépit du fléchissement des dépenses publiques de reconstruction et de l'impact des mesures d'assainissement budgétaire

Graphique 4. **La déflation perdue**
Variation en pourcentage en glissement annuel



1. Hors alimentation et énergie.
 2. Hors produits alimentaires frais uniquement.
 3. Interprétation des membres du Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon.
- Source : Banque du Japon et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797518>

attendues en 2014 (tableau 1). La demande intérieure sera touchée par la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, mais cet effet pourrait être partiellement compensé par une diminution du taux d'épargne des ménages. Dans la mesure où l'on table sur un comblement de l'écart de production, l'inflation devrait redevenir positive en 2013.

Même si les perspectives se sont améliorées, de nombreux risques de détérioration, internes et externes, pèsent sur ces prévisions. Le principal risque est que la stratégie en trois volets ne soit pas pleinement mise en œuvre. En particulier, compte tenu du niveau très élevé de la dette publique, toute décision de repousser à plus tard l'assainissement budgétaire risquerait d'entraîner un réajustement à la hausse des taux d'intérêt à long terme, ce qui aurait des conséquences négatives sur le secteur financier, la viabilité des finances publiques et la croissance. De fait, une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt gonflerait le déficit budgétaire d'environ ½ pour cent du PIB sur cinq ans (Bureau du Cabinet, 2010). En outre, l'émergence d'un déficit temporaire de la balance courante fin 2012 fait craindre qu'à plus long terme, le Japon devienne dépendant des investisseurs étrangers pour financer son déficit budgétaire. Toutefois, on table sur un excédent de la balance courante de l'ordre de 1½ pour cent du PIB en 2014. Des interrogations subsistent en ce qui concerne l'approvisionnement énergétique du Japon, dans la mesure où sur les 50 réacteurs nucléaires que compte l'Archipel, 48 ont été suspendus. Sur le plan extérieur, des incertitudes pèsent sur les évolutions dans la zone euro, qui avaient contribué à l'appréciation du yen, et en Chine. Après 2014, l'assainissement budgétaire pèsera sur la croissance car, selon certaines estimations, le multiplicateur fiscal pourrait être d'environ -0.5

(Bureau du Cabinet, 2010), bien que d'importantes incertitudes entourent ces estimations. En outre, l'impact pourrait être partiellement atténué par d'autres facteurs, comme le regain de confiance et la politique monétaire expansionniste (Blöchliger et al., 2012).

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Demande et production (en volume)					
PIB	4.7	-0.6	2.0	1.4	1.4
Consommation					
Privée	2.8	0.5	2.4	1.2	1.2
Publique	1.9	1.5	2.7	1.1	-0.4
Investissement fixe brut	-0.2	1.1	4.5	3.2	0.4
Secteur public ²	0.1	-6.9	12.5	2.1	-15.7
Secteur résidentiel	-4.8	5.5	2.9	11.3	-2.3
Entreprises	0.7	3.3	2.0	1.7	6.3
Demande intérieure finale	2.0	0.8	2.8	1.6	0.7
Variation des stocks ³	1.0	-0.5	0.0	-0.2	0.1
Demande intérieure totale	2.9	0.3	2.9	1.4	0.8
Exportations de biens et services	24.4	-0.4	-0.3	-0.3	8.5
Importations de biens et services	11.1	5.9	5.3	0.3	4.1
Exportations nettes ³	1.7	-0.9	-0.9	-0.1	0.6
Inflation et utilisation des capacités					
Déflateur du PIB	-2.2	-1.9	-0.9	-0.7	1.1 ⁴
Indice des prix à la consommation (IPC)	-0.7	-0.3	0.0	-0.1	1.8 ⁴
IPC sous-jacent ⁵	-1.2	-0.9	-0.5	-0.5	1.7 ⁴
Taux de chômage	5.0	4.6	4.3	4.2	4.1
Écart de production	-0.5	-1.5	-0.2	0.4	1.1
<i>Pour mémoire⁶ :</i>					
Croissance des échanges mondiaux	12.8	6.0	2.7	3.6	6.4
Capacité de financement des administrations publiques ⁷	-9.5	-9.6	-10.2	-10.2	-7.7
Solde primaire net ⁷	-8.8	-8.8	-9.3	-9.2	-6.4
Dette brute (en % du PIB)	193.3	210.6	219.1	228.3	232.6
Dette nette (en % du PIB)	113.1	127.4	135.9	145.1	149.4
Taux d'épargne des ménages (en %)	2.0	2.3	0.8	1.0	0.6
Solde des paiements courants (en % du PIB)	3.7	2.0	1.0	1.0	1.6

1. Les valeurs des indicateurs relatifs à la demande, à la production, à l'inflation et à l'utilisation des capacités correspondent à des données rétrospectives pour les années 2010 à 2012. Les prévisions relatives à 2013 et 2014 sont fondées sur le cours du dollar en yen du 18 mars, date à laquelle la monnaie américaine s'inscrivait à 95.3 JPY.

2. Y compris les entreprises publiques.

3. Contribution à la croissance du PIB.

4. Y compris la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, qui doit passer de 5 % à 8 % en avril 2014. Si l'on exclut cette augmentation d'impôt, l'indice des prix à la consommation (IPC) et l'IPC sous-jacent devraient augmenter à un rythme annuel de l'ordre de ½ pour cent au cours du dernier trimestre de 2014.

5. Conformément à la définition de l'OCDE, l'IPC sous-jacent exclut l'alimentation et l'énergie.

6. Estimations de l'OCDE en ce qui concerne 2012, hormis pour le solde des paiements courants.

7. En pourcentage du PIB, hors facteurs exceptionnels.

Sources : Base de données analytique de l'OCDE et estimations et prévisions de l'OCDE.

Une politique monétaire propre à soutenir la croissance et à mettre fin à la déflation

La déflation entraîne une baisse du PIB nominal, ce qui a pour effet de gonfler le ratio d'endettement et menace la viabilité des finances publiques. Le déflateur du PIB a chuté d'environ 13 % depuis 2001 et sur la même période, l'indice mensuel des prix à la consommation sous-jacent n'a enregistré une hausse en glissement annuel que pendant

12 mois. Si l'inflation avait atteint ne serait-ce que 1 % depuis 2001, le taux de croissance annuel moyen du PIB nominal serait ressorti à 1¼ pour cent sur la décennie et mécaniquement, le ratio de la dette publique se serait établi à 160 % du PIB au lieu de dépasser les 200 %. À l'évidence, les chiffres réels dépendraient d'un certain nombre de facteurs. La baisse du niveau des prix a d'autres effets indésirables, par exemple celui de maintenir le taux d'intérêt réel à un niveau fortement positif à un moment où la forte sous-utilisation des ressources justifierait des taux réels négatifs. De fait, l'application par l'OCDE d'une règle de Taylor laissait à penser qu'un taux directeur de l'ordre de -4 % aurait été approprié en 2012. Étant donné les effets délétères de la déflation, stabiliser les prix devrait figurer au premier rang des priorités des pouvoirs publics japonais.

Mesures prises antérieurement par la Banque du Japon

En plus d'abaisser progressivement le taux directeur à « quasiment zéro » (0 à 0.1 %) en octobre 2010 (tableau 2), la Banque du Japon a pris un certain nombre de mesures destinées à stabiliser les prix. En 2009, elle a lancé une « opération d'apport de liquidités » permettant de prêter (contre garanties) de l'argent aux banques pour trois mois au taux directeur. En octobre 2010, la Banque du Japon a en outre mis en place un « programme d'achat d'actifs » axé principalement sur les titres d'État mais portant également sur des actifs privés comme des obligations émises par des entreprises. L'ampleur de ce programme n'a cessé d'être fortement ajustée à la hausse. En décembre 2012, l'objectif des acquisitions devant être réalisées d'ici la fin de 2013 a ainsi été porté à 101 000 milliards JPY (soit 21 % du PIB), opération d'apport de liquidités incluse.

Les mesures non conventionnelles d'assouplissement quantitatif mises en œuvre depuis 2001 ont sans doute contribué au recul des taux des prêts bancaires à long terme (graphique 5), qui ont chuté même pendant la période d'expansion la plus longue qu'ait connue le Japon depuis la fin de la guerre (2002-08). Une étude récente a montré que la stratégie de la Banque du Japon avait un effet positif sur l'activité économique (Berkmen, 2012), dans un contexte où il est vrai porteur, marqué par le redressement du secteur bancaire et le désendettement des ménages. Toutefois, à l'avenir, il sera très difficile de quantifier l'incidence exacte de nouvelles mesures non conventionnelles.

La croissance du crédit restant modeste, la Banque du Japon a adopté en juin 2010 un « mécanisme de financement à l'appui de la croissance » permettant de mettre à la disposition des banques des financements à long terme à faible coût afin de les encourager directement à accorder des crédits aux entreprises. Les entreprises visées étaient celles des secteurs en croissance comme la santé ou l'environnement. Le mécanisme mis en place permet d'accorder aux institutions financières des prêts d'un an qui peuvent être renouvelés jusqu'à trois fois. Le montant total des fonds ainsi mis à disposition a été porté de 3 000 milliards JPY (soit 1.2 % de l'encours des prêts accordés par des banques privées à des entreprises non financières du secteur privé) à 5 500 milliards JPY. Près de 3 500 milliards JPY ont été déboursés à ce jour. Les prêts des grandes banques ont récemment amorcé une hausse en glissement annuel, bien que ce phénomène traduise principalement une augmentation des prêts à des emprunteurs étrangers. Comme c'est le cas pour d'autres mesures non conventionnelles, ce mécanisme peut risquer de retarder la nécessaire restructuration du secteur bancaire et du secteur des entreprises en apportant un soutien à des entreprises non viables. En outre, la décision de cibler des secteurs spécifiques donne à ce mécanisme une orientation de politique industrielle qui risque de déboucher sur une affectation peu judicieuse des ressources, et suscite des inquiétudes sur le plan de l'équité.

Tableau 2. **Chronologie des principales mesures de politique monétaire prises au Japon**

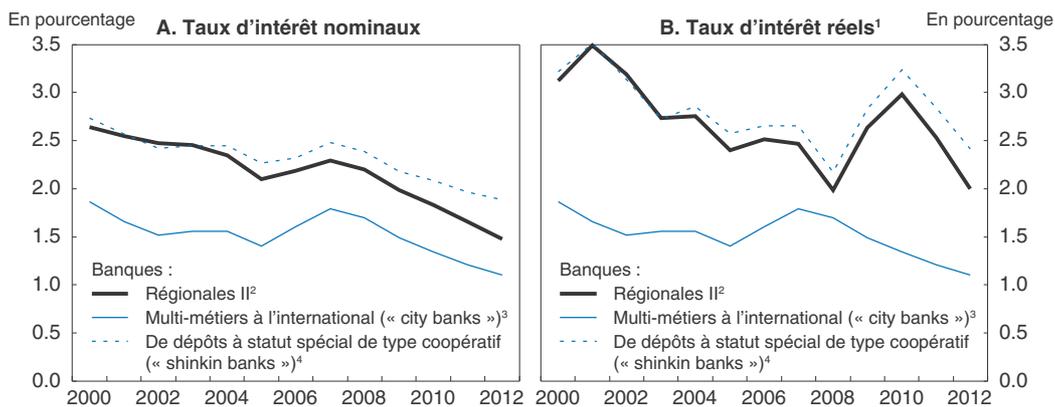
2009	Décembre	La Banque du Japon lance une nouvelle « opération d'apport de liquidités » représentant initialement un montant total de prêts de 10 000 milliards JPY (soit 2 % du PIB).
	Décembre	La Banque du Japon donne des précisions sur « son interprétation de la stabilité des prix sur le moyen à long terme », fixée dans un premier temps dans une fourchette comprise entre 0 et 2 % en 2006, et indique que selon son interprétation, l'inflation se situe « dans une fourchette positive inférieure ou égale à 2 %, avec un point médian que la plupart des membres du Comité de politique monétaire placent aux alentours de 1 % ».
2010	Mars	Le montant de l'opération d'apport de liquidités est doublé et porté à 20 000 milliards JPY (soit 4 % du PIB).
	Juin	La Banque du Japon met en place de nouvelles « mesures de financement » représentant 3 000 milliards JPY destinées à encourager les banques à prêter aux secteurs de croissance.
	Août	Le montant de l'opération d'apport de liquidités est porté à 30 000 milliards JPY (soit 6 % du PIB).
	Octobre	La Banque du Japon adopte un programme d'« assouplissement monétaire global » comprenant les mesures suivantes : i) Abaissement du taux directeur qui passe de 0.1 % à un niveau compris entre 0 et 0.1 %. 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 ». iii) Lancement d'un « programme d'achat d'actifs » comprenant 30 000 milliards JPY au titre de l'opération d'apport de liquidités de 5 000 milliards JPY (1 % du PIB) au titre d'achat d'actifs, répartis entre des titres d'État japonais (pour 3 500 milliards JPY) et des actifs privés (pour 1 500 milliards JPY).
2011	Mars	Le programme d'achat d'actifs est porté à 40 000 milliards JPY (soit 8 % du PIB)
	Juin	Le montant des mesures de financement destinées aux secteurs de croissance est porté à 3 500 milliards JPY soit (0.7 % du PIB).
	Août	Le programme d'achat d'actifs est porté à 50 000 milliards JPY (soit 10 % du PIB).
	Octobre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 55 000 milliards JPY (soit 11 % du PIB).
2012	Février	Le programme d'achat d'actifs est porté à 65 000 milliards JPY (soit 14 % du PIB).
	Février	La Banque du Japon introduit un « objectif de stabilité des prix sur le moyen à long terme » situé dans une fourchette positive inférieure ou égale à 2 %, et fixe un objectif de 1 % « pour l'instant ».
	Mars	Le montant des mesures de financement destinées aux secteurs de croissance est porté à 5 500 milliards JPY (soit 1.1 % du PIB).
	Avril	Le programme d'achat d'actifs est porté à 70 000 milliards JPY (soit 15 % du PIB).
	Septembre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 80 000 milliards JPY (soit 17 % du PIB).
	Octobre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 91 000 milliards JPY (soit 19 % du PIB).
	Octobre	La Banque du Japon annonce un projet de lancement de nouvelles mesures de financement pour stimuler les crédits des banques sans fixer de plafond au moment total des fonds qui seront ainsi alloués.
	Octobre	Le gouvernement et la Banque du Japon publient un communiqué conjoint sur des « mesures destinées à mettre fin à la déflation ».
	Décembre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 101 000 milliards JPY (soit 21 % du PIB).
	2013	Janvier
Janvier		Le gouvernement et la Banque du Japon publient un communiqué conjoint sur les mesures visant à mettre fin à la déflation et à instaurer une croissance économique durable.
Mars		Approbation de la nomination de Haruhiko Kuroda comme gouverneur de la Banque du Japon et de Kikuo Iwata et Hiroshi Nakaso comme vice-gouverneurs.
Avril		La Banque du Japon lance une politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif ».

Source : Banque du Japon.

En 2012, la Banque du Japon a annoncé la mise en place d'une facilité de prêt destinée à encourager le crédit bancaire. Ce programme alloue des financements illimités à long terme aux institutions financières, au taux de 0.1 %, à compter de juin 2013. Si ce sont effectivement les coûts de financement élevés ou l'accès limité à des financements qui constituent le principal obstacle à l'expansion du crédit, de tels programmes peuvent réussir à stimuler les activités de prêt. En tous cas, ce pourrait être vrai des banques dont les bilans manquent de solidité. Néanmoins, les bilans des banques japonaises sont généralement solides et les institutions financières ont une attitude conciliante à l'égard du crédit, même envers les petites entreprises, selon l'enquête Tankan de mars 2013.

Graphique 5. Les taux d'intérêt des prêts bancaires ont diminué

Taux d'intérêt moyens à long terme (plus de 12 mois)



1. Taux d'intérêt nominal diminué du taux actuel d'inflation sous-jacente (suivant la définition de l'OCDE).
 2. Quarante et une banques au total, opérant principalement sur une base locale au service d'entreprises, de particuliers et d'organismes publics.
 3. Les six plus grandes banques nationales.
 4. Au total, 270 institutions financières régionales coopératives, ayant principalement comme clients des petites et moyennes entreprises (PME) et des résidents locaux.
- Source : Banque du Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797537>

Orientations de la politique monétaire

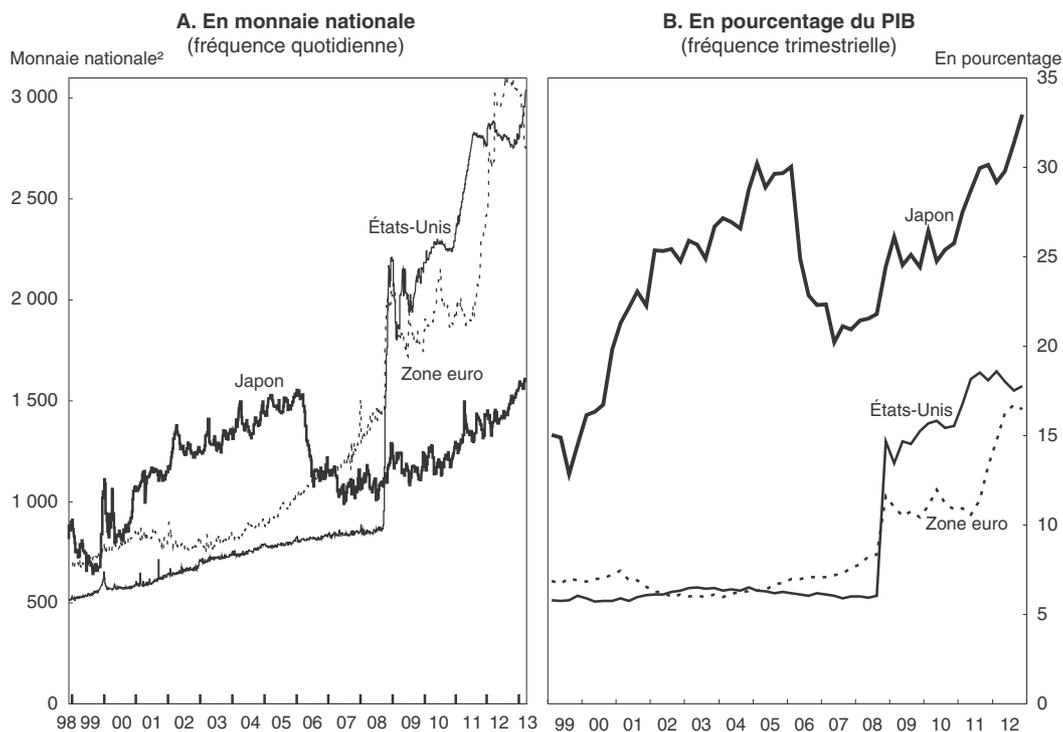
L'IPC sous-jacent baisse actuellement à un rythme de l'ordre de $\frac{3}{4}$ pour cent (en glissement annuel), plus rapide que son taux moyen de diminution de $\frac{1}{2}$ pour cent environ au cours de la dernière décennie. En janvier 2013, la Banque du Japon a refixé à 2 % son objectif de stabilité des prix qui était auparavant de 1 %, et la banque centrale et le gouvernement passeront régulièrement en revue les progrès réalisés pour atteindre cet objectif. Le relèvement de l'objectif d'inflation à 2 %, qui est le point médian de la plupart des fourchettes de ciblage de l'inflation par les banques centrales des pays de l'OCDE, est une mesure qu'il convient de saluer (voir le chapitre macroéconomique de l'*Étude économique du Japon* publiée en 2011 par l'OCDE). Cet objectif plus élevé, s'il était atteint, permettrait de réduire l'énorme ratio de la dette publique et minorerait le risque de retomber dans la déflation. Dans un communiqué conjoint datant de janvier 2013, le gouvernement et la Banque du Japon se sont entendus pour renforcer la coordination des politiques en vue de « mettre rapidement fin à la déflation et de réaliser une croissance économique durable sur fond de stabilité des prix ».

- La Banque du Japon a fait savoir qu'elle va « s'efforcer de procéder à un assouplissement monétaire et de parvenir à cet objectif le plus rapidement possible », même si elle pense que l'objectif de stabilité des prix dépendra des « efforts d'un grand nombre d'acteurs ».
- Le gouvernement a promis « non seulement de mener une gestion souple de la politique macroéconomique, mais aussi de prendre des mesures pour renforcer la compétitivité et la croissance potentielle ».

Si de telles mesures sont certes impératives, la banque centrale doit tout de même parvenir à une inflation positive, même en l'absence d'augmentation de la croissance potentielle, ce qui pourrait prendre du temps. Or, en dernier ressort, l'inflation dépend de la politique monétaire, qui permet de faire évoluer la vélocité et la viscosité des prix, même si au Japon, la population en âge de travailler et la croissance potentielle sont en recul.

La Banque du Japon a été la première à recourir à l'assouplissement quantitatif entre 2001 et 2006, augmentant la taille de son bilan et contribuant à ramener l'inflation en territoire positif en 2007 (graphique 6). Malgré la persistance de la déflation depuis 2009, la réaction de la banque centrale japonaise à la crise a été relativement modeste. Exprimé en pourcentage du PIB, le bilan de la Banque du Japon a augmenté de 11,5 points de pourcentage jusqu'à fin 2012, ce qui représente la hausse la plus modeste de celles observées dans les quatre grands instituts d'émission (tableau 3), bien que la taille des bilans de la banque centrale ne rende pas pleinement compte de l'ampleur actuelle de l'assouplissement de la politique monétaire. Le Japon étant le seul pays à souffrir d'une déflation persistante, l'ampleur de l'assouplissement quantitatif aurait dû y être relativement grande. Si le bilan de la Banque du Japon exprimé en pourcentage du PIB est relativement élevé, cela tient au fait que le public japonais aime détenir des billets de banque. En effet, les billets en circulation représentent au Japon 17 % du PIB, contre moins de 7 % aux États-Unis et au Royaume-Uni (Standard & Poor's, 2012). La Banque du Japon devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la transmission de la politique monétaire, en partie grâce à un déploiement efficace des mécanismes de financement.

Graphique 6. **Comparaison à long terme des bilans des banques centrales¹**



1. Mesurés par le passif de la banque centrale.
2. Les montants sont exprimés en milliards USD pour les États-Unis, en milliards EUR pour la zone euro, et en centaines de milliards JPY pour le Japon.

Source : Thompson Financial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797556>

L'impact de l'assouplissement quantitatif a été limité jusqu'ici du fait de sa focalisation sur des obligations d'État à échéances relativement courtes. De fait, dans le cadre du programme d'achat d'actifs de la Banque du Japon, les obligations d'État (ayant

Tableau 3. Comparaison internationale des bilans des banques centrales

	Taille du bilan		Augmentation en %
	Août 2008	Décembre 2012	
A. Montants nominaux			
Banque du Japon (en milliers de milliards JPY)	109.9	158.4	44.1
Banque d'Angleterre (en milliards GBP)	93.2	410.4	340.3
Réserve fédérale (en milliards USD)	870.7	2 854.1	227.8
Banque centrale européenne (en milliards EUR)	1 449.1	3 018.2	108.3
			Augmentation en points de pourcentage
B. En pourcentage du PIB			
Banque du Japon	22.1	33.6	11.5
Banque d'Angleterre	6.5	26.0	19.5
Réserve fédérale	6.0	18.0	12.0
Banque centrale européenne	15.7	31.9	16.2

Source : Thompson Financial et calculs de l'OCDE.

une échéance résiduelle comprise entre un et trois ans) et les bons du Trésor représentaient 90 % des 76 100 milliards JPY d'actifs devant être rachetés d'ici à la fin de 2013 (tableau 4). En outre, la part des actifs privés – billets de trésorerie, obligations de sociétés, parts de fonds indiciels cotés et parts de sociétés d'investissement immobilier cotées – n'était que de 10 %. Des achats par la banque centrale d'actifs qui ne se substituent qu'imparfaitement aux actifs apportés (réserves de la banque centrale) pourraient avoir un impact plus important, en renforçant « l'effet de rééquilibrage des portefeuilles » et en réduisant les primes d'échéance et autres primes de risque. Autrement dit, les mesures quantitatives pourraient être plus efficaces si la banque centrale achète une obligation d'État à dix ans plutôt qu'un bon du Trésor à trois mois, et encore plus efficaces si elle fait l'acquisition d'une obligation de société à dix ans.

Tableau 4. Composition du programme d'achat d'actifs de la Banque du Japon

En milliers de milliards JPY et en pourcentage

	Montant initial ¹	Pourcentage du total	Achats effectifs ²	Pourcentage du total	Objectif d'achats ³	Pourcentage du total
Achats d'actifs						
Emprunts d'État, sous-total	3.5	70.0	31.1	82.7	68.5	90.0
Obligations d'État ⁴	1.5	30.0	22.1	58.8	44.0	57.8
Bons du Trésor	2.0	40.0	9.0	23.9	24.5	32.2
Actifs du secteur privé, sous-total	1.5	30.0	6.5	17.3	7.6	10.0
Billets de trésorerie	0.5	10.0	1.9	5.1	2.2	2.9
Obligations de sociétés	0.5	10.0	3.0	8.0	3.2	4.2
Parts de fonds indiciels cotés	0.45	9.0	1.5	4.0	2.1	2.8
Parts de sociétés d'investissement immobilier cotées	0.05	1.0	0.1	0.3	0.1	0.2
Sous-total	5.0	100.0	37.6	100.0	76.1	100.0
Opération d'apport de liquidités	30.0		27.0		25.0	
Total	35.0		64.6		101.1	

1. Annoncé en octobre 2010.

2. En novembre 2012.

3. Objectif pour la fin de 2013.

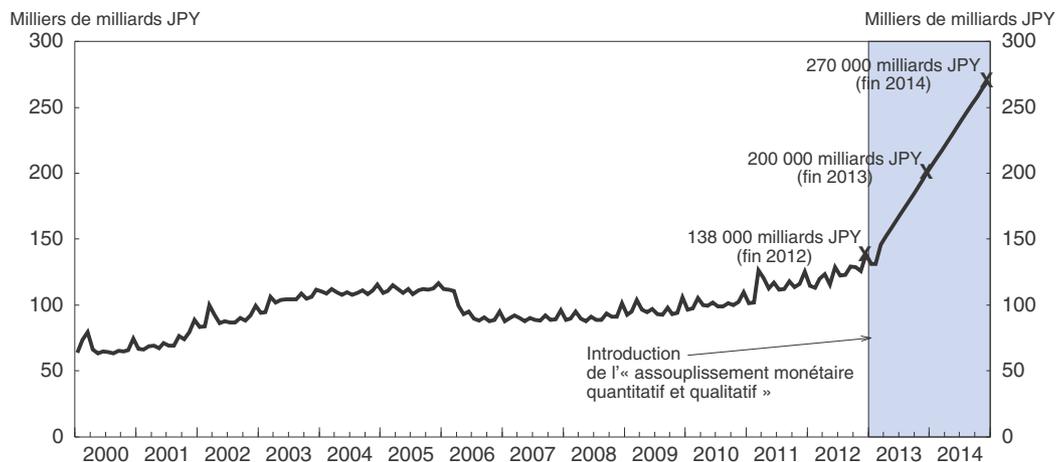
4. Titres ayant une échéance résiduelle de un à trois ans.

Source : Banque du Japon.

Le nouveau cadre de politique monétaire de la Banque du Japon

Afin d'accroître l'ampleur et d'améliorer l'efficacité de l'assouplissement quantitatif, la Banque du Japon a annoncé en avril 2013 une modification historique de son cadre de politique monétaire, destinée à permettre d'atteindre l'objectif d'inflation de 2 % à un horizon de deux ans environ. Cette nouvelle approche, qualifiée d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif », est axée sur la taille de la base monétaire (numéraire et réserves des banques commerciales auprès de la banque centrale), qu'elle vise à doubler, pour la porter de 138 000 milliards JPY (28 % du PIB) fin 2012 à 270 000 milliards JPY fin 2014 (graphique 7). La réalisation de cet objectif suppose de multiplier quasiment par deux les achats d'obligations d'État pour les porter à 7 500 milliards JPY (1.5 % du PIB) par mois. L'ampleur potentielle de l'assouplissement quantitatif sera accrue par la suspension temporaire du « principe de la monnaie-papier », suivant lequel le montant des avoirs de la banque centrale en obligations à long terme ne peut excéder celui des billets de banque en circulation. La Banque du Japon prévoit également d'améliorer son dialogue avec les participants au marché afin de parvenir sans heurts à doubler la base monétaire.

Graphique 7. L'objectif de base monétaire



Source : Banque du Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932804149>

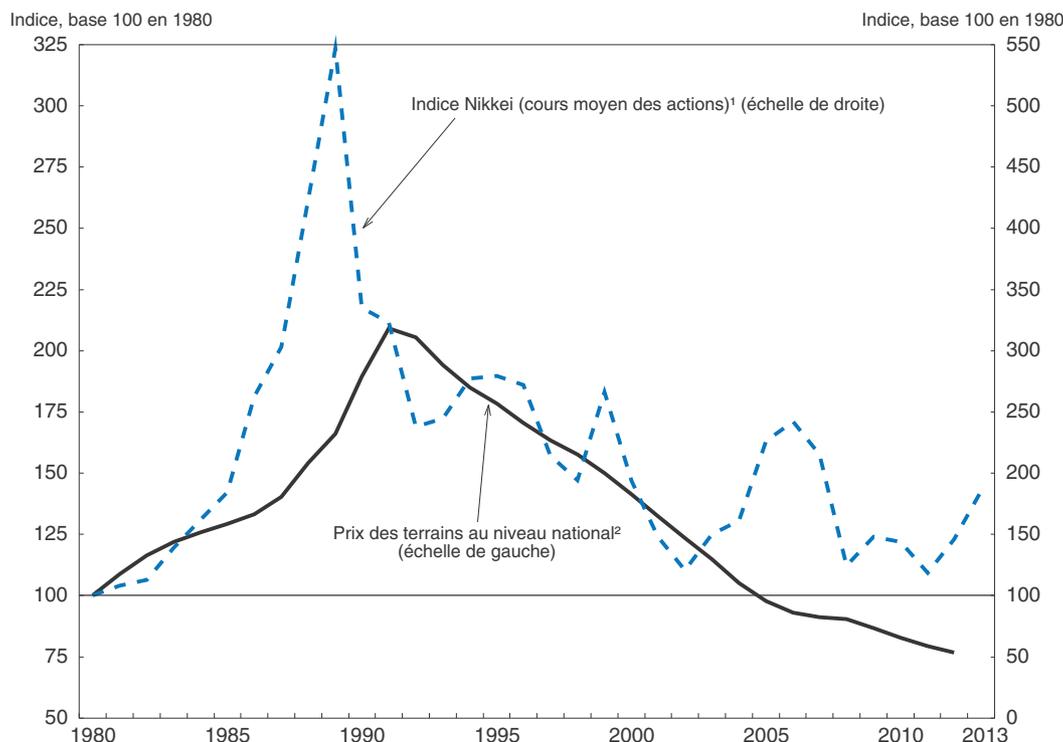
Au-delà de l'accroissement de l'ampleur de l'assouplissement quantitatif, le nouveau cadre de politique monétaire vise à le rendre plus efficace en modifiant la composition du portefeuille d'actifs achetés :

- La Banque du Japon achètera des obligations d'État de toutes échéances. L'objectif est d'allonger l'échéance résiduelle moyenne de ses avoirs en obligations d'État, pour la porter d'un peu moins de trois ans à sept ans environ, ce qui correspondrait à l'échéance moyenne de l'encours total d'obligations d'État. Une telle approche permettra de faire baisser encore les taux d'intérêt sur l'ensemble de la courbe des rendements.
- La Banque du Japon va également accroître ses achats d'actifs privés afin de réduire les primes de risque. Les acquisitions de parts de fonds indiciels cotés et de sociétés d'investissement immobilier cotées feront augmenter les avoirs de la banque centrale détenus sous la forme de ces actifs à un rythme annuel de 1 000 milliards JPY et de 30 000 milliards JPY, respectivement.

De plus, la Banque du Japon s'est engagée à poursuivre cette politique « aussi longtemps que nécessaire pour réaliser l'objectif [d'inflation] de manière stable ». Une telle promesse devrait contribuer à éviter un resserrement monétaire prématuré comme celui qui avait eu lieu en 2006, lorsque la banque centrale avait mis un terme à l'assouplissement quantitatif malgré le fait que tant l'inflation globale que l'inflation sous-jacente étaient encore négatives. Alors que deux hausses de taux d'intérêt avaient déjà eu lieu au début de 2007, l'inflation sous-jacente avait culminé à 0,4 % seulement à la mi-2008, laissant le Japon exposé à un retour de la déflation à la suite de la crise financière mondiale.

En principe, si des politiques non traditionnelles restent en place trop longtemps, cela pourrait attiser l'inflation. En outre, elles risqueraient de ralentir la restructuration en prolongeant la durée de vie d'entreprises en réalité non viables et en alimentant des bulles de prix des actifs. À ce jour, il ne semble pas que cela ait été le cas au Japon. Bien que ce pays ait un taux directeur de quasiment zéro depuis 1999 (à l'exception de la période 2006-08), la tendance baissière à long terme des prix des actifs s'est poursuivie (graphique 8). Au niveau national, les prix des terrains sont en baisse depuis 21 années consécutives, accusant même un recul de 3,3 % en 2012, et toutes les catégories (terrains commerciaux, résidentiels et industriels) sont touchés par cette diminution. De plus, l'indice des cours des actions se situe aujourd'hui à un niveau qui représente moins d'un

Graphique 8. **Les prix des actifs japonais sont sur une pente descendante depuis deux décennies**



1. L'indice Nikkei est calculé à partir de la moyenne des cours de 225 valeurs distinctes cotées à la Bourse de Tokyo.
2. Prix des terrains au 1^{er} janvier de chaque année pour toutes les catégories (terrains à usage résidentiel, commercial ou industriel).

Sources : Ministère de l'Aménagement du Territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme et indices Nikkei.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797575>

tiers de son plus haut de 1989 et bien en deçà du niveau qu'il affichait au début de la crise financière mondiale de 2008, malgré un rebond enregistré au cours des derniers mois. En ce qui concerne la restructuration, les taux des faillites sont élevés. Au cours du premier semestre de 2012, période de forte croissance de la production, ce sont environ 11 500 entreprises (représentant un endettement total de plus de 10 millions JPY) qui se sont retrouvées en liquidation, contre quelque 8 500 en 2001, pourtant année de récession. À 2½ pour cent, les taux des prêts à long terme aux petites entreprises restent élevés, bien que leur niveau soit relativement bas d'un point de vue historique (graphique 5).

Encadré 1. **Résumé des recommandations de politique monétaire**

- Mettre en œuvre la politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » afin de réaliser le plus rapidement possible le nouvel objectif de 2 % d'inflation.
- Maintenir une politique monétaire expansionniste jusqu'à ce que l'inflation ait durablement atteint l'objectif de 2 %.

Séisme de l'est du Japon : de la tragédie à la relance économique

Cinquième de l'histoire mondiale de par sa magnitude, le tremblement de terre qui a frappé le Japon en mars 2011 s'est soldé par un bilan humain très lourd et a constitué pour le pays la catastrophe la plus coûteuse depuis la guerre. Les estimations selon lesquelles les pertes matérielles, concentrées dans la région de Tohoku, représenteraient 3.5 % du PIB, ne tiennent pas compte des coûts liés à l'accident provoqué par le tsunami dans la centrale nucléaire de Fukushima : il a fallu suspendre l'exploitation de la totalité des centrales nucléaires du pays, qui couvraient jusque-là près d'un tiers des besoins du Japon en électricité. La catastrophe a entraîné une forte contraction de l'économie, qui s'est répercutée sur l'économie mondiale en perturbant les chaînes d'approvisionnement à l'échelle de la planète. Les pouvoirs publics ont lancé un programme de reconstruction sur dix ans, axé plus spécialement sur les préfectures de Fukushima, de Miyagi et d'Iwate. Quelque 17 000 milliards JPY (3.6 % du PIB) ont déjà été approuvés au titre de la reconstruction ; ce montant n'est pas très éloigné des 19 000 milliards JPY envisagés pour la période 2011-15 dont, selon les estimations, plus de 10 000 milliards ont été dépensés en 2011-12. Le nouveau gouvernement a porté à 25 000 milliards JPY les objectifs de dépenses sur cinq ans, une partie des sommes supplémentaires figurant dans le train des mesures budgétaires de janvier 2013 et dans le budget de l'exercice 2013.

L'impact direct de la reconstruction sur l'économie nationale est limité par le fait que les préfectures concernées, de taille modeste, ne représentent à elles trois que 4 % du PIB et de la population du Japon. Plutôt que de se borner à rebâtir les zones détruites, le processus de reconstruction devrait viser à insuffler un nouveau dynamisme à l'économie nationale et à stimuler la croissance potentielle en vue d'atteindre l'objectif de 2 % fixé dans la *Stratégie pour revitaliser le Japon*. Ainsi que les autorités l'ont déclaré, « la reconstruction des régions frappées par la catastrophe joue un rôle déterminant dans la revitalisation d'un Japon dynamique, et ne sera vraiment possible qu'à la condition que l'économie du pays tout entier retrouve une énergie nouvelle » (Administration centrale pour la reconstruction, 2011).

Deux aspects relatifs à la reconstruction de la région de Tohoku se démarquent :

- La part « agricole » de la main-d'œuvre de cette région est deux fois plus importante que la moyenne nationale. Les Lignes directrices de base préconisent que le processus de reconstruction fasse de ce secteur d'activité au Tohoku « un modèle pour l'ensemble du pays ».
- L'accident nucléaire de Fukushima a mis en évidence les faiblesses du secteur de l'électricité. En outre, le plan visant à réduire la place de l'énergie nucléaire crée un vide qu'il faudra combler en recourant à d'autres sources d'énergie, notamment aux énergies renouvelables, pour lesquelles la région de Tohoku jouit d'un potentiel considérable.

Réformer l'agriculture et promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

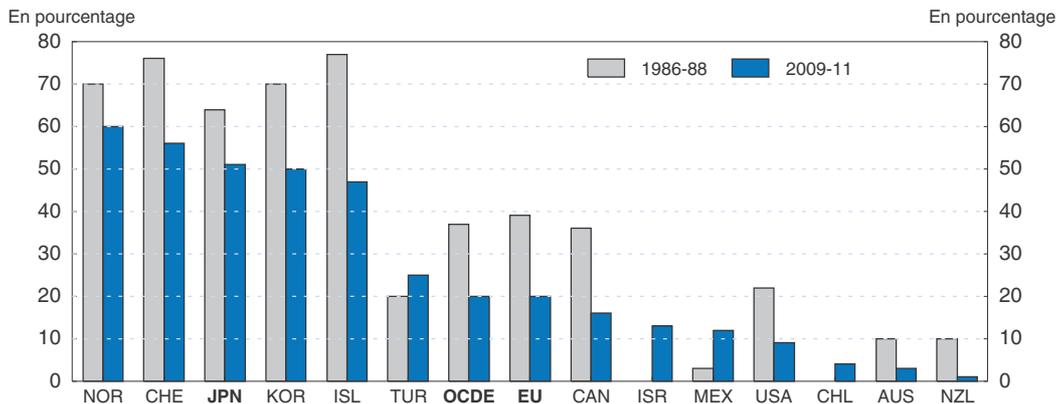
En dépit de la place modeste qu'elle occupe dans le pays, l'agriculture est au cœur des débats relatifs à la participation du Japon à des accords commerciaux de portée internationale. La *Politique de base et le Plan d'action afin de relancer les secteurs de l'alimentation, de l'agriculture, des forêts et de la pêche* annoncés en 2011 par le gouvernement précédent ont pour objet de stimuler la compétitivité des exploitations sur une période de cinq ans, et de faire en sorte que l'agriculture japonaise puisse jouer son rôle dans des accords de partenariat économique de haut niveau. Le gouvernement précédent a décidé d'engager des consultations en vue de prendre part aux négociations sur le Partenariat transpacifique.

Au cours des cinquante dernières années, la part de l'agriculture dans le PIB a été ramenée de 9 % à 1 %, et le pourcentage de main-d'œuvre qu'elle emploie est tombé de 28 % à 4 %. Dans le même temps, les superficies cultivées ont diminué d'un quart, l'activité agricole à temps partiel devenant la norme. Le taux d'autonomie alimentaire, qui constitue un objectif clé du gouvernement, est passé de 79 % en 1960 à 39 % en 2010 en termes de calories. Le secteur agricole est confronté à plusieurs problèmes :

- La productivité est faible pour les cultures nécessitant de vastes superficies, en raison surtout de la taille modeste des exploitations, qui n'est en moyenne que de deux hectares, contre 14 hectares dans l'Union européenne et 170 hectares aux États-Unis (MAFF, 2012a). Plusieurs facteurs expliquent la petite taille des parcelles : la réforme agraire au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, le relief montagneux du pays, le programme d'ajustement de la production qui attribue des quotas de production de riz aux exploitants, et les subventions permettant de rentabiliser les petites exploitations.
- L'importance des aides accordées au titre de certains produits pèse lourdement sur le consommateur et le contribuable. Le niveau global du soutien, mesuré à partir de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), s'élevait en 2009-11 à 51 % au Japon, soit environ le double de la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 9). Les prix étant élevés, les dépenses consacrées par les consommateurs à des produits agricoles sont 1.8 fois supérieures à ce qu'elles auraient été en l'absence de mesures gouvernementales.
- Les mesures aux frontières, notamment des droits de douane de 341 yens par kilo de riz, soit des droits de 780 % en 2012, excluent les agriculteurs japonais de la concurrence internationale et compliquent la participation du pays à des accords commerciaux généraux de portée régionale et bilatérale.

Pourtant, certains domaines tirent leur épingle du jeu. C'est le cas en particulier des légumes, dont la part dans la production agricole a augmenté de 9 % en 1960 à 28 %

Graphique 9. **L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) au Japon est l'une des plus élevées de la zone OCDE**



Note : Le soutien aux producteurs est mesuré par la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quelle que soit leur nature, exprimée en pourcentage de la valeur des recettes agricoles brutes. Les pays sont classés en fonction du niveau de l'ESP pour les années 2009-11. Le Chili, Israël et la Slovénie ne sont pas pris en compte dans le total OCDE pour la période 1986-88. Les chiffres de l'UE sont ceux de l'Union européenne à douze (UE12) pour les années 1986-88 et de l'Union européenne à vingt-sept (UE27) pour la période 2009-11.

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797594>

en 2010, dépassant celle du riz. La culture maraîchère nécessite une main-d'œuvre abondante, avec des fermes-entreprises bénéficiant d'aides publiques relativement limitées mais qui ne sont pas nécessairement de grandes exploitations. La croissance et la compétitivité du secteur agricole, ainsi que l'intégration du Japon dans l'économie mondiale, passent par un environnement plus ouvert et plus favorable à la concurrence. L'évolution démographique fournit l'occasion de regrouper les parcelles et de procéder à d'autres réformes susceptibles d'accroître la productivité. En 2010, en effet, l'âge moyen des agriculteurs était de 66 ans et 56 % des riziculteurs avaient plus de 70 ans, tandis que 36 % appartenaient à la tranche d'âge des 50-70 ans (graphique 10). Seuls 8 % avaient moins de 50 ans.

La *Politique de base sur les partenariats économiques généraux*, adoptée en 2010, souligne qu'il importe que le Japon mette en œuvre des politiques audacieuses permettant la pleine réalisation du potentiel du secteur agricole. Il faudrait procéder sans délai à une réforme agricole ambitieuse visant à redynamiser le secteur agricole, compte tenu de l'urgence de relancer le potentiel de croissance du pays et de l'âge moyen élevé des agriculteurs. Tout programme de réforme devrait comporter les éléments suivants :

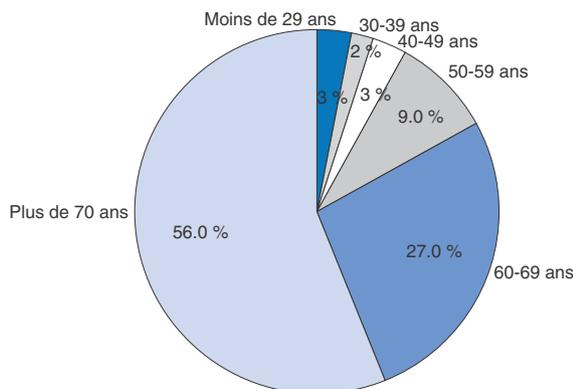
- Le programme d'ajustement de la production devrait disparaître progressivement au cours d'une période fixe et relativement courte, ce qui augmenterait la proportion de riz produit dans des exploitations efficaces et réduirait les coûts de production. Il conviendrait d'atténuer l'impact d'une baisse du prix du riz par des mesures provisoires de soutien des revenus au bénéfice des grandes exploitations.
- Pour l'aide aux exploitants, il faudrait abandonner les mesures de soutien des prix du marché – qui génèrent les plus fortes distorsions – au profit de paiements dissociés de la production et fondés sur certains services environnementaux, comme la mise en place

de zones tampons destinées à prévenir les inondations. Le degré de découplage du soutien aux producteurs reste très en deçà de ce que l'on observe dans les pays de l'Union européenne et aux États-Unis (graphique 11). Les paiements découplés se sont avérés à la fois plus efficaces et plus efficaces pour améliorer les revenus agricoles et les performances environnementales de l'agriculture ; ils sont également plus transparents. Selon une étude de l'OCDE, l'abandon du soutien aux prix du marché déplacerait la charge des consommateurs aux contribuables, tout en faisant baisser le coût global des mesures de soutien à l'agriculture (OCDE, 2009a).

- Il importe de progresser sur la voie du regroupement des exploitations, conformément à l'objectif des pouvoirs publics, qui souhaitent que les exploitations de 20-30 hectares soient majoritaires dans les régions où le relief est plat. Le gouvernement considère en effet que la productivité des rizières de 10 à 15 hectares est deux fois plus élevée que celle des exploitations d'une superficie de 0.5 à 1 hectare (ce qui correspond à la moyenne actuelle). Les marchés fonciers devraient se montrer plus dynamiques, notamment en levant les obstacles aux transactions foncières à des fins agricoles. Il convient de lever l'interdiction faite aux entreprises non agricoles d'acquérir des terres cultivables, afin de maintenir ouvertes toutes les options pour attirer la main-d'œuvre, le capital et la technologie dans le secteur agricole, tout en veillant à ce que la réglementation relative à l'utilisation des terres limite l'affectation des terres agricoles à d'autres usages. Parallèlement, il faudrait réformer la fiscalité de manière à décourager le maintien en jachère de terres situées à proximité de zones urbaines.

Graphique 10. **Au Japon, la main-d'œuvre agricole est âgée**

Répartition des riziculteurs par tranches d'âge en 2010

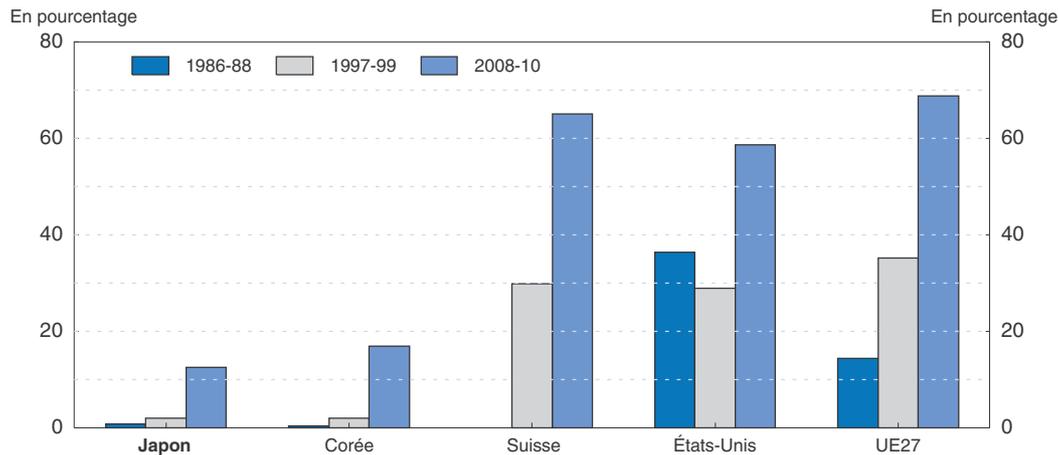


Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797613>

Ces réformes sont indispensables pour permettre une amélioration sensible de l'intégration du Japon dans l'économie mondiale. La Nouvelle stratégie de croissance adoptée en 2010 a défini comme objectif de doubler, en réduisant les obstacles, les flux de personnes, de biens et de capitaux qui entreront au Japon d'ici à 2020. Toutefois, la *Politique de base 2010 relative aux partenariats économiques globaux* a reconnu que le Japon prenait du retard sur d'autres pays en ce qui concerne l'établissement d'APE de haut niveau, comme l'indiquait le chapitre consacré à la nouvelle stratégie de croissance dans *l'Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon*. Le gouvernement se propose en outre de relever de 19 % à 80 %,

Graphique 11. **Au Japon, le degré de découplage entre soutien aux agriculteurs et production agricole est un des plus faibles de la zone OCDE**



Source : OCDE (2012a).

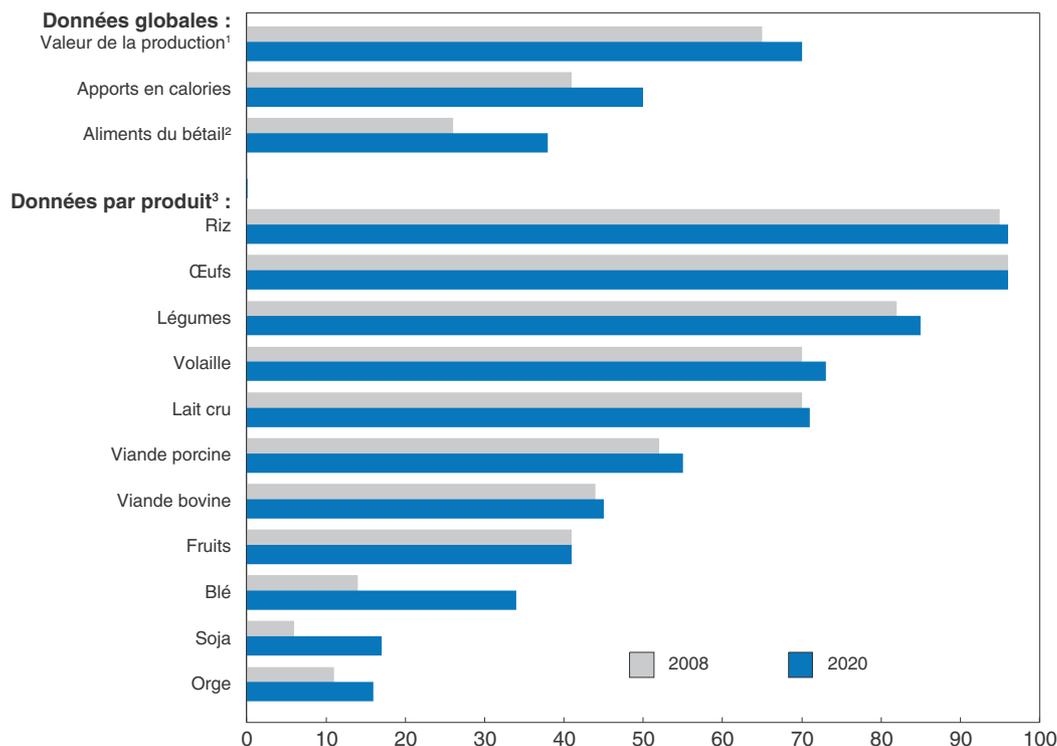
Comment lire ce graphique : Par soutien découplé, il faut entendre les aides aux exploitants qui n'ont pas d'incidence sur la production agricole. Un faible degré de découplage signifie que les politiques agricoles influent fortement sur la production. Un découplage nul signifierait que l'impact des politiques agricoles sur la production est le même que si les aides consistaient exclusivement en des mesures de soutien des prix du marché.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797632>

d'ici à 2020, la part des échanges commerciaux du Japon couverts par des APE. En faisant en sorte que son agriculture soit davantage axée sur le marché, le Japon pourrait réduire les mesures de protection à l'encontre des importations. Pour atteindre ces objectifs, les pouvoirs publics devraient intensifier leurs efforts en vue de conclure les négociations relatives à des APE avec l'Australie, lancer des négociations avec l'Union européenne et instaurer des partenariats économiques régionaux, comme l'accord de libre-échange Chine-Japon-Corée et le Partenariat économique régional global. De plus, la Politique de base de 2010 promettait l'amorce de consultations avec les pays du Partenariat transpacifique. L'allègement des obstacles au commerce favoriserait également l'investissement direct étranger (IDE), du fait de la corrélation positive qui existe entre l'ouverture aux échanges et le stock d'IDE (*Étude économique 2006 de l'OCDE sur le Japon*). Le stock d'IDE ne représentait guère que 3,8 % du PIB en 2011, le chiffre le plus bas de la zone OCDE.

La *Politique de base relative aux partenariats économiques globaux* souligne la nécessité d'accroître le degré d'autosuffisance alimentaire du Japon, tout en favorisant les APE de haut niveau et la revitalisation du secteur agricole. Une ouverture plus complète du secteur agricole tendrait à réduire l'autosuffisance alimentaire, du moins à court terme, contrairement à l'objectif des autorités de la faire passer de 41 % en 2008 à 50 % en 2020 en termes de calories consommées (graphique 12). Or, c'est plutôt la sécurité alimentaire qu'il faudrait viser, le meilleur moyen d'y parvenir étant l'adoption d'une stratégie globale : un secteur agricole efficace et compétitif, complété par la constitution de réserves d'urgence et par des accords visant à promouvoir des arrangements commerciaux stables, ainsi que la protection de la base des ressources agricoles. L'une des méthodes pour stabiliser et diversifier les importations de produits alimentaires consisterait à accroître le nombre et la portée des APE conclus avec les pays exportateurs du type de produit en cause, en établissant avec eux des relations à long terme, ce qui permettrait de limiter la place accordée aux marchés au comptant, plus volatils.

Graphique 12. Objectifs du Japon en matière d'autosuffisance alimentaire pour 2020



1. En supposant que les prix de 2020 soient au même niveau que ceux de 2008.

2. Total des éléments nutritifs digestibles.

3. En termes de poids.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797651>

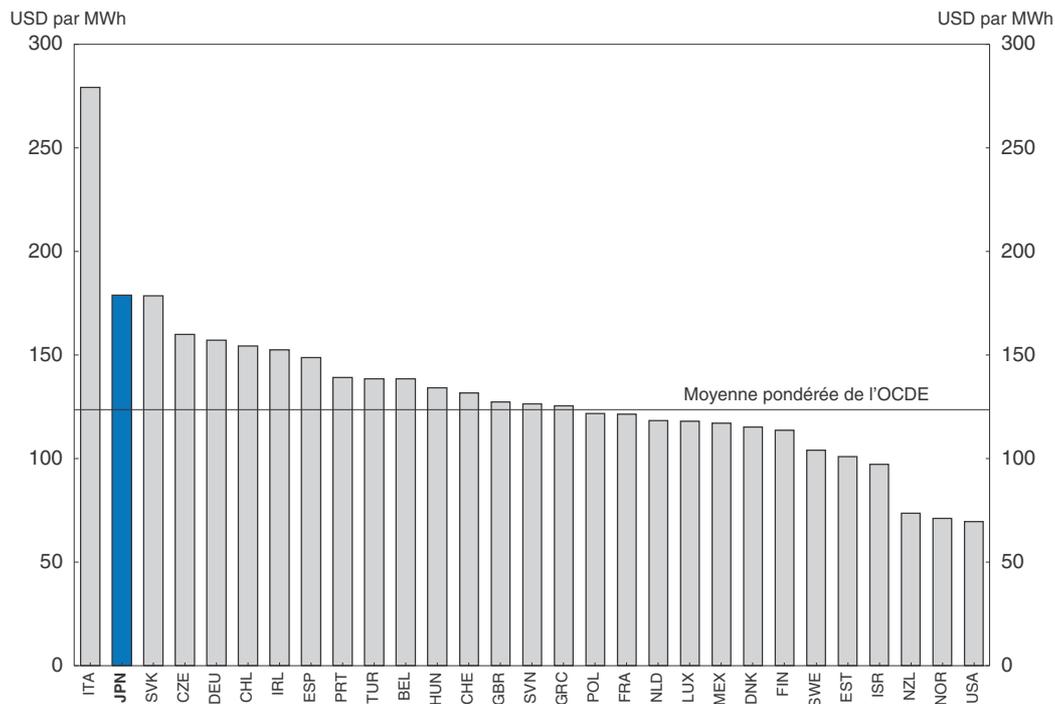
Favoriser la croissance verte et restructurer le secteur électrique

La catastrophe naturelle et nucléaire de 2011, parce qu'elle a posé des questions fondamentales concernant la capacité du système électrique d'éviter et de réagir à des accidents, a ouvert la voie à l'élaboration d'une nouvelle politique énergétique. Ce système notamment n'a pu sans mal gérer les pénuries d'électricité provoquées par l'accident et par la suspension de l'exploitation des centrales nucléaires. Faute d'ouvrages d'interconnexion suffisants, les excédents de production de certaines régions n'ont pas pu être transportés dans les zones privées d'électricité, une situation qui résulte d'une structure de marché dominée par dix monopoles régionaux verticalement intégrés assurant 92 % de la demande totale d'électricité. De plus, dans l'impossibilité de compter sur des mécanismes du marché pour faire évoluer l'offre et la demande en fonction des circonstances, les pouvoirs publics ont dû mettre en place des politiques inefficaces comme des coupures tournantes ou générales.

Les insuffisances constatées depuis la catastrophe étaient connues de longue date et avaient incité le gouvernement à entreprendre des réformes en 1995. Ces réformes avaient pour objectif notamment d'abaisser le prix de l'électricité, l'un des plus élevés des pays de l'OCDE, puisqu'il arrive en deuxième place (graphique 13). Ce prix bien évidemment nuit à la compétitivité du pays. Toutefois, la libéralisation du secteur n'a pas eu grand effet jusqu'à présent, comme en témoigne la domination persistante des monopoles régionaux.

Graphique 13. Le prix de l'électricité à usage industriel facturé au Japon était un des plus élevés de la zone OCDE en 2011

Tarifs en 2011 convertis en USD à l'aide des taux de change du marché



Source : OCDE/AIE (2012), *Energy Prices and Taxes* 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797670>

Favoriser la croissance verte en développant le marché des énergies renouvelables

L'accident de Fukushima a miné la confiance que le public accordait à la sûreté nucléaire et à la stratégie énergétique à long terme qui prévoyait de porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % dans les années 2030. L'arrêt des centrales nucléaires a été compensé, jusqu'à présent, par un recours accru aux centrales thermiques et à des mesures d'économies d'énergie. En septembre 2012, le précédent gouvernement a annoncé un plan visant à amorcer une révolution verte, conformément à la décision de sortir du nucléaire d'ici les années 2030 (NPU, 2012a). Toutefois, cette politique imposerait une lourde charge aux consommateurs. Quatre études publiées par le Service de coordination des politiques nationales (NPU, *National Policy Unit*) prévoient, par exemple, que les prix de l'électricité pour les ménages augmenteraient de 90 % à 110 % si l'énergie nucléaire était remplacée intégralement par des énergies renouvelables, encore que 10 % à 65 % de l'impact sur les factures d'électricité des ménages serait compensé par une consommation réduite.

Une révolution énergétique verte favorisera la croissance verte, via l'investissement dans les énergies renouvelables et l'emploi dans ce secteur. En raison de la forte segmentation du marché japonais, les énergies renouvelables n'ont, jusqu'à présent, joué qu'un rôle minime au Japon ; elles ne produisent aujourd'hui que 2.8 % de l'électricité (hors hydraulique), c'est-à-dire la moitié du pourcentage moyen dans les pays de l'OCDE (6.3 %). De plus, leur contribution ne s'est accrue que de 1.4 point de pourcentage au Japon entre 1990 et 2011 contre 4.5 points de pourcentage en moyenne pour les pays de l'OCDE et cela, malgré l'adoption en 2003 d'une norme établissant un pourcentage obligatoire d'énergies

renouvelables. En 2012, cette norme a été remplacée par des tarifs d'achat permettant aux producteurs d'électricité exploitant des sources renouvelables de vendre leur électricité à un prix fixe garanti par l'État sur le long terme. À longue échéance, la tarification du carbone avec l'adoption d'une taxe sur le carbone, conjuguée à la mise en place d'un système d'échange de droits d'émission, est fondamentale pour favoriser le recours aux énergies renouvelables (voir le chapitre sur la croissance verte de *Études économiques de l'OCDE : Japon 2009*).

Les économies d'énergie devraient aussi s'inscrire dans le cadre de la stratégie visant à faire face à une production réduite du secteur nucléaire japonais, qui a atteint un niveau élevé d'efficacité énergétique. En 2011, l'intensité énergétique au Japon (mesurée comme étant la consommation d'énergie par unité de PIB) était la neuvième plus faible parmi les pays de l'OCDE et représentait moins de deux tiers de la moyenne de l'OCDE. En 2012, le gouvernement précédent a fixé des objectifs consistant à réduire l'utilisation d'électricité de 10 % d'ici à 2030 par rapport à son niveau de 2010 et l'utilisation totale d'énergie de 19 %. Un prix du carbone efficace et cohérent favoriserait non seulement le recours aux énergies renouvelables mais aussi les économies d'énergie. Une étude réalisée par l'Institut national d'études environnementales a estimé, par exemple, qu'un doublement des tarifs de l'électricité pour les ménages réduirait la consommation de 30 % (NPU, 2012b). En plus d'un prix du carbone, il importe de mettre en œuvre des mesures spécifiques en vue d'améliorer l'efficacité énergétique dans les secteurs des transports et du bâtiment.

Favoriser la croissance verte et les économies d'énergie exige une politique à long terme bien tracée qui encourage l'investissement privé (Jones et Yoo, 2012). L'absence de cadre juridique ou d'engagement à augmenter la part des renouvelables au Japon crée un climat d'incertitude de nature à dissuader la participation du secteur privé. L'opposition à l'abandon du nucléaire, manifestée surtout par le secteur des entreprises qui redoutent une hausse des prix de l'électricité vient encore renforcer cette incertitude.

Un secteur de l'électricité davantage orienté vers le marché

La catastrophe a également révélé les défauts du système électrique. Pour mettre en place un système davantage orienté vers le marché, le processus de libéralisation, interrompu en 2005, doit être repris. Le programme de réforme lancé en 2012 par le gouvernement prévoit des mesures destinées à dynamiser le marché de gros qui reste insignifiant puisque les monopoles régionaux sont peu incités à acheter ou vendre de l'électricité sur le marché de gros aux producteurs-fournisseurs indépendants qui représentent un marché inférieur à 3 %. Bien que réglementé, le tarif d'utilisation du réseau de transport que doivent payer les producteurs-fournisseurs d'électricité aux monopoles régionaux interdit aux concurrents potentiels de se placer sur le marché. En 2003, le Japon a procédé à une séparation comptable des activités électriques afin de stimuler la concurrence (voir chapitre sur la concurrence de *Études économiques de l'OCDE : Japon, 2004*), une mesure sans effet puisque la production, le transport et la fourniture de détail sont restés aux mains des monopoles verticalement intégrés, position qui leur permet de décourager l'entrée de concurrents potentiels par le biais de subventions croisées (AIE, 2008). Pour empêcher ce type de comportement, les pouvoirs publics ont proposé la séparation juridique, une solution qui pourrait se révéler insuffisante. Pour améliorer la concurrence, il serait peut-être bon de procéder à la cession d'actifs permettant de dissocier la production du transport et ainsi d'éliminer toute incitation aux subventions croisées.

Encadré 2. Résumé des recommandations visant à tirer profit de la reconstruction pour revitaliser l'économie japonaise

Réformer l'agriculture et promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

- Mettre un terme, dans un laps de temps fixe et relativement court, aux programmes d'ajustement de la production, afin de permettre aux agriculteurs de déterminer les quantités qu'ils souhaitent produire et le lieu de cette production, ce qui donnerait aux exploitations efficaces la possibilité d'accroître leur production et d'en réduire les coûts.
- Accorder des aides temporaires aux grandes exploitations afin de compenser la chute des prix du riz qu'entraînera l'abandon des programmes d'ajustement de la production.
- Passer d'un système de soutien des prix du marché à des paiements découplés axés sur les principaux objectifs des pouvoirs publics, ce qui réduira le coût global des politiques agricoles et déplacera la charge du consommateur vers le contribuable.
- Promouvoir l'agrandissement des exploitations, de manière à réduire les coûts de production en levant les obstacles aux transactions foncières.
- Supprimer les mesures aux frontières visant les produits agricoles à mesure que la réforme progressera, donner ainsi un coup d'accélérateur à la participation du Japon à des accords commerciaux généraux, de portée régionale et bilatérale, et favoriser l'afflux d'IDE.
- Assurer la sécurité alimentaire grâce à un secteur agricole plus compétitif et diversifié, à la stabilité des importations en provenance de différents pays, à la constitution de réserves d'urgence et à la préservation de la base de ressources agricoles.

Favoriser la croissance verte et restructurer le secteur électrique

- Favoriser le développement des énergies renouvelables grâce aux tarifs d'achat garantis afin de fournir les incitations appropriées et simultanément établir un prix élevé et homogène du carbone par la mise en place d'une taxe sur le carbone conjuguée à un système d'échange de droits d'émission.
- Adopter la cession d'actifs afin de créer les conditions de concurrence équitables entre monopoles régionaux et nouveaux entrants.
- Développer les interconnexions et adopter la tarification en temps réel pour établir un marché de l'électricité concurrentiel à l'échelle du pays tout entier.
- Assurer l'indépendance de la nouvelle Autorité de sûreté nucléaire et créer une autorité de régulation indépendante pour le secteur de l'électricité afin de stimuler la concurrence.

Outre cette session d'actifs, d'autres politiques sont nécessaires pour développer le marché de gros en multipliant le nombre de participants. Augmenter la capacité d'interconnexion entre les régions permettrait d'attirer de nouveaux acteurs et simultanément de mieux gérer des pénuries régionales en y acheminant les excédents d'autres régions. Il importe d'introduire davantage de souplesse dans les tarifs (AIE, 2005) en adoptant, par exemple, la tarification en temps réel qui permet d'aligner les prix sur les conditions sur le marché.

Enfin, il est vital de créer des autorités de régulation qui soient indépendantes des ministères. Les manquements des autorités sont justement un facteur qui a contribué à l'accident nucléaire de 2011. En effet, la Nuclear Industry Safety Agency (NISA) relevait du

ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI), qui faisait la promotion de l'industrie nucléaire. En 2012, la NISA a été dissociée du METI et incorporée à la nouvelle Autorité de sûreté nucléaire (NRA) qui relève du ministère de l'Environnement. En outre, la loi indique clairement que le ministre n'est pas habilité à superviser les activités réglementaires de la NRA, afin de garantir son indépendance. La création d'une autorité indépendante de régulation de l'électricité serait un moyen d'abolir les intérêts acquis par les monopoles régionaux et de favoriser la mise en place d'un marché concurrentiel ouvert aux nouveaux entrants.

Les autres mesures de relance de la croissance : améliorer le taux d'activité et le système éducatif

Outre les réformes liées à la reconstruction décrites ci-dessus, des mesures visant à renforcer le taux d'activité et à améliorer l'enseignement s'imposent afin d'étayer la croissance sur fond de vieillissement rapide de la population. La population d'âge actif devrait chuter de près de 40 % d'ici à 2050 (graphique 14) et le taux de dépendance des personnes âgées au Japon restera le plus élevé de la zone OCDE jusqu'en 2050 (diagramme B). Le nombre d'individus d'âge actif rapporté à celui de personnes âgées est attendu en baisse, de 2.8 en 2009 à 1.3 en 2050. L'assouplissement des mesures de restriction de l'immigration, conformément à l'objectif de la *Stratégie de revitalisation de l'économie japonaise* qui vise à doubler le nombre d'étrangers hautement qualifiés sur le territoire japonais d'ici à 2020, devrait contribuer à soutenir la croissance économique. En favorisant l'entrée de travailleurs étrangers, le Japon pourrait également atténuer l'ajustement démographique. Néanmoins, la priorité reste de doper le taux d'activité en tirant le meilleur parti des ressources humaines nationales et notamment des femmes, des travailleurs âgés et des jeunes. Pour atteindre l'objectif d'une croissance réelle de 2 % défini dans le cadre de la *Stratégie*, il est aussi impératif d'accroître la productivité du travail, inférieure de 25 % à celle de la moitié des pays de l'OCDE ayant enregistré les meilleures performances en 2011 (OCDE, 2013). Pour combler cet écart, le Japon doit adopter des réformes structurelles, ciblées plus particulièrement sur le secteur des services (voir le chapitre consacré à ce secteur dans l'*Étude économique 2008 de l'OCDE*) et sur le système éducatif, afin de renforcer en parallèle sa contribution à l'innovation.

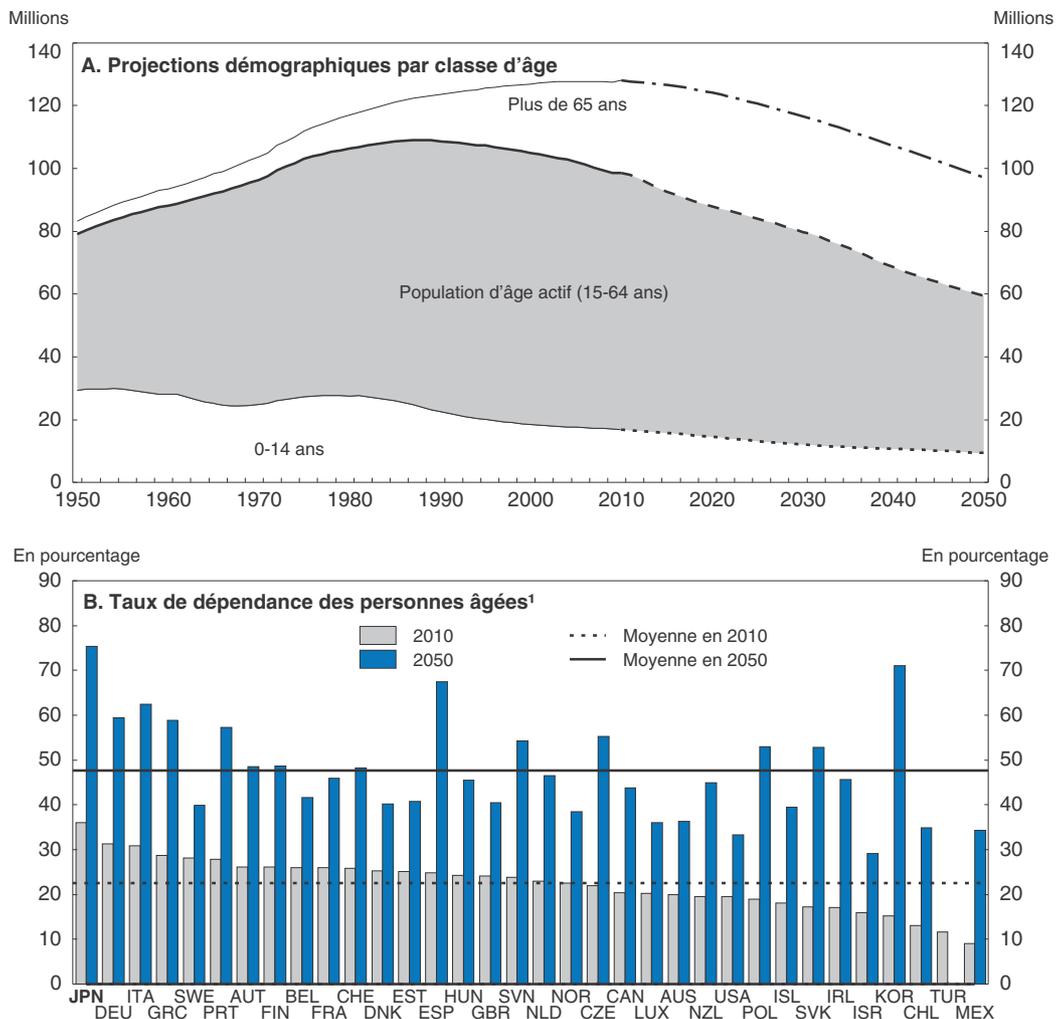
Renforcer le taux d'activité

Le taux d'activité des femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité (entre 25 et 54 ans) est passé de 65 % en 1994 à 72 % en 2010. Cependant, il reste le cinquième plus faible de toute la zone OCDE puisque 60 % environ des femmes continuent de se retirer du marché du travail à la naissance de leur premier enfant (consulter le chapitre consacré à la main-d'œuvre dans l'*Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon*). Le taux d'activité des femmes par classe d'âge est donc représenté par une courbe en M, bien que cette courbe se soit quelque peu aplatie depuis 1994. L'amélioration du taux d'activité est toutefois tirée par l'augmentation du nombre de travailleurs non réguliers, ce qui laisse à penser que les Japonaises ont un lien relativement ténu avec le marché du travail. Les pouvoirs publics doivent remédier aux obstacles qui dissuadent les femmes de travailler, en adoptant les mesures suivantes :

- Renforcer l'offre de services de garde d'enfants à moindre coût et de qualité.
- Réformer le système d'impôts et de prestations afin d'éliminer les mécanismes qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenus de travailler.

- Améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, notamment en réduisant la durée du travail très longue et en garantissant une plus grande flexibilité du temps de travail, notamment en veillant à une meilleure application de la loi sur le congé parental et familial.
- Mettre fin au dualisme du marché du travail. Les femmes qui étaient employées en tant que travailleurs réguliers avant d'interrompre leur carrière pour élever leurs enfants reprennent généralement une activité professionnelle en tant que travailleurs non réguliers, ce qui ne les incite pas à travailler de nouveau (voir ci-après).

Graphique 14. **La population du Japon, qui est déjà la plus âgée de la zone OCDE, vieillit rapidement**



1. Ratio entre la population de plus de 65 ans et la population d'âge actif (15-64 ans), exprimé en pourcentage.

Sources : Institut national de recherches sur la population et la sécurité sociale, *Population Projection for Japan* (version 2012) et Base de données de l'OCDE sur la démographie et la population.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797689>

Le taux d'emploi des 60-64 ans est passé de 53 % en 2006 à 57 % en 2010, bien que la plupart des entreprises fixent l'âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans. La retraite obligatoire fait partie des pratiques traditionnelles du Japon en matière d'emploi, compte

tenu du coût élevé associé à l'emploi de travailleurs âgés du fait d'une rémunération étroitement indexée sur l'ancienneté. Elle permet également aux entreprises de licencier des travailleurs réguliers non productifs malgré une forte protection de l'emploi. Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour encourager les salariés à travailler plus longtemps, comme la loi de 2013 qui impose aux entreprises de conserver tous les salariés qui souhaitent continuer à travailler jusqu'à 65 ans. Toutefois, ces dispositions augmentent le risque associé à l'embauche de travailleurs réguliers, favorisant ainsi l'emploi non régulier. Le Japon devrait plutôt améliorer la flexibilité du système d'emploi et de rémunération, de sorte qu'il soit davantage fondé sur les aptitudes plutôt que sur l'âge, afin d'inciter les travailleurs productifs à poursuivre leur activité. Il convient donc, en priorité, d'interdire désormais aux entreprises de fixer un âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans, ce qui contribuerait à atténuer le lien entre ancienneté et salaire.

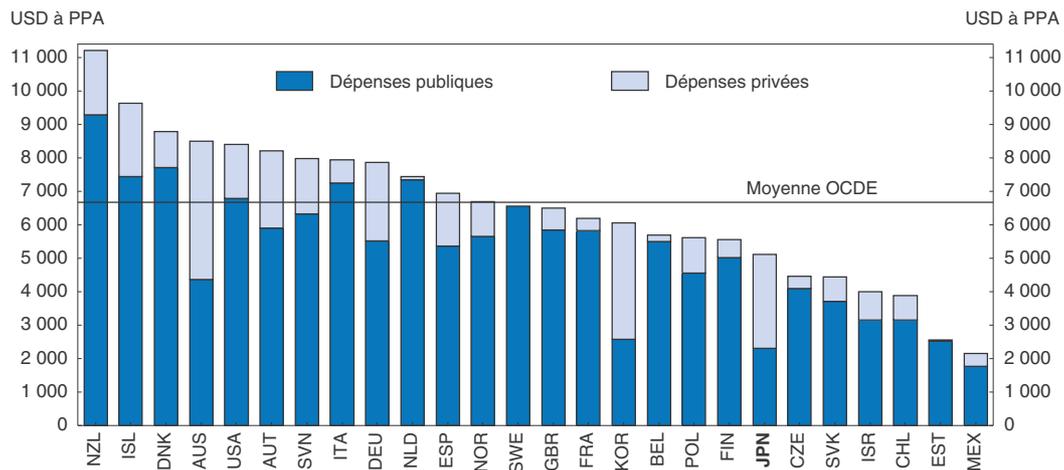
Les jeunes Japonais ont souffert de la dégradation de la situation du marché du travail ces 15 dernières années, comme en témoigne la contraction du nombre d'embauches de jeunes diplômés. C'est pourquoi une proportion croissante de jeunes sont employés en tant que travailleurs non réguliers, sont au chômage ou sont inactifs. Ainsi, le taux d'activité des jeunes (15-24 ans) s'élevait à 42 % en 2011, contre une moyenne de 47 % dans la zone OCDE (OCDE, 2012g). Parallèlement, la proportion d'entreprises qui embauchent des travailleurs non réguliers faute de pouvoir trouver des travailleurs réguliers est passée de 11.6 % en 1999 à 17.8 % en 2010, ce qui laisse à penser qu'il existe un problème d'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois, auquel il convient de remédier au moyen d'une meilleure formation professionnelle et en créant des qualifications reconnues par les entreprises (consulter le chapitre consacré à la main-d'œuvre dans *l'Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon*).

Il faut également renforcer l'offre de formation professionnelle, relativement limitée au Japon, compte tenu de l'accent mis sur la formation en entreprise. Les dépenses publiques consacrées à la formation au Japon ne s'élevaient qu'à 0.3 % du PIB en 2010, soit moins de la moitié de la moyenne de l'OCDE qui atteint 0.7 % (OCDE, 2012g). Le nombre de programmes inclus dans l'initiative des cartes d'emploi devrait être revu à la hausse, sous réserve qu'ils démontrent leur efficacité dans l'amélioration de la situation des participants au regard de l'emploi. Enfin, il est important de remédier au dualisme du marché du travail qui freine l'insertion des jeunes, comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE.

Réformer le système éducatif afin de renforcer le capital humain

Le Japon affiche d'excellentes performances dans le domaine de l'éducation, comme nous l'indiquions dans le chapitre de *l'Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon* consacré à ce sujet. La qualité de l'enseignement, reflétée par le classement obtenu à l'évaluation PISA de l'OCDE portant sur les élèves de 15 ans, est l'une des plus élevées de l'OCDE, tandis que la proportion de la population adulte diplômée de l'enseignement supérieur est la deuxième plus importante, à 43 %. Pour autant, les résultats de l'enseignement, qui jouent un rôle clé dans les gains de productivité, pourraient être améliorés en augmentant l'investissement public dans l'enseignement préprimaire, puisque le Japon se classait à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE dans ce domaine en 2009 (graphique 15). La réunion des services d'accueil des jeunes enfants et de l'école maternelle contribuerait à améliorer la qualité de l'enseignement préprimaire, tout en favorisant des réductions de coûts grâce à la fusion des deux systèmes parallèles. Un plus large recours à des

Graphique 15. **En 2009, les dépenses par élève consacrées à l'enseignement préprimaire étaient faibles au Japon**



Note : Les barres représentent les dépenses publiques (partie inférieure) et privées (partie supérieure) d'éducation en USD, corrigées des différences de niveaux de prix entre les pays, pour les enfants n'ayant pas encore atteint l'âge requis pour entrer à l'école primaire. Les dépenses annuelles sont calculées à partir du nombre d'élèves, sur une base à temps plein.

Source : OCDE (2012f), *Regards sur l'éducation 2012*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797708>

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 devrait mettre en place un système de chèques éducation encourageant une concurrence entre les prestataires afin d'offrir les services dont les parents ont besoin. Dans le primaire et le secondaire, les établissements pourraient être incités à exceller s'ils bénéficiaient d'une plus grande autonomie et si la possibilité du choix de l'établissement par les élèves était étendue.

Contrairement aux établissements secondaires, les universités japonaises ne se démarquent pas dans les comparaisons internationales, ce qui donne à penser que des améliorations sont possibles sur le plan de la qualité. La restructuration nécessaire pour faire face à la diminution du nombre de diplômés du secondaire doit être motivée par un souci de plus grande transparence quant à la qualité des établissements d'enseignement supérieur, notamment en ce qui concerne le devenir de leurs diplômés sur le marché du travail, en vue de renforcer la concurrence et de doper les performances. 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. En 2008, la proportion d'étudiants étrangers au Japon ne s'élevait qu'à 3,2 %, ce qui est largement inférieur à la moyenne de 8,5 % de l'OCDE, et les établissements supérieurs étrangers installés au Japon sont très peu nombreux.

En 2010, le Japon se classait au 5^e rang des pays de l'OCDE en termes de dépenses de recherche-développement (R-D), qui représentaient 3,3 % du PIB. Toutefois, le secteur universitaire, qui emploie une majorité des titulaires de doctorats en sciences naturelles, n'y contribue que très peu puisqu'il représente 5,7 % seulement des dépenses de R-D et ne

réalise que 12.9 % des activités de R-D (tableau 5). Cet écart important tient à la part considérable du financement des projets de R-D universitaires prise en charge par l'État (53.6 %). Il faut noter que 2.6 % seulement des activités de R-D réalisées dans les universités sont financées par les entreprises (diagramme B), ce qui témoigne des liens fragiles tissés entre les universités et le milieu des affaires. Il convient donc d'améliorer la qualité des universités et d'encourager une plus grande coopération avec les entreprises, afin d'accélérer l'innovation et la croissance. Les universités japonaises ne déposent des brevets que pour 24 % seulement de leurs technologies, contre 51 % aux États-Unis et 61 % en Europe (voir le chapitre consacré à l'éducation dans l'*Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon*). Le rôle des universités pourrait être renforcé 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.

Tableau 5. **Flux financiers destinés à la recherche-développement (R-D) en 2010**

A. Financement de la R-D

	Part des dépenses totales de R-D	Répartition des dépenses entre les acteurs de la R-D			
		État	Universités	Entreprises	Total
État ¹	18.0	56.3	38.4	5.3	100.0
Universités	5.7	0.4	99.4	0.2	100.0
Entreprises	75.9	0.6	0.4	99.0	100.0
Sources étrangères	0.4	4.6	1.8	93.6	100.0

B. R-D par secteur d'exécution

	Part du total des activités de R-D	Source de financement pour les activités de R-D réalisées				
		État	Universités	Entreprises	Sources étrangères	Total
État ¹	10.6	95.3	0.2	4.2	0.2	100.0
Universités	12.9	53.6	43.7	2.6	0.1	100.0
Entreprises	76.5	1.2	0.0	98.2	0.5	100.0

1. Inclut les institutions privées sans but lucratif.

Source : Statistiques de l'OCDE de la science et technologie et de la R-D (base de données).

Encadré 3. Synthèse des recommandations visant à renforcer le taux d'activité et à améliorer le système éducatif

Favoriser l'activité des femmes, des seniors et des jeunes

- Réformer les dispositifs du système fiscal et du régime de sécurité sociale qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenus de travailler.
- Renforcer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants à moindre coût et de qualité ; favoriser un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, notamment en réduisant la durée du travail et en appliquant la loi sur le congé parental et familial.
- Réduire le dualisme du marché du travail, qui nuit à l'attractivité de l'emploi, surtout auprès des femmes et des jeunes, au moyen d'une stratégie globale axée à la fois sur l'amélioration des programmes de formation, sur l'extension de la couverture sociale des travailleurs non réguliers et sur la réduction de la protection de l'emploi effective des travailleurs réguliers.

Encadré 3. Synthèse des recommandations visant à renforcer le taux d'activité et à améliorer le système éducatif (suite)

- Encourager le recours à des systèmes flexibles d'emploi et de rémunération afin d'améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés, notamment en supprimant le droit accordé aux entreprises de fixer un âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans.
- Mettre l'accent sur la formation pratique, conjuguant formation en entreprise et formation théorique, notamment en développant le système des cartes d'emploi, afin de permettre aux jeunes d'acquérir les compétences demandées sur le marché du travail.
- Améliorer la formation professionnelle, en créant notamment un système standard de certification des compétences, reconnu par les entreprises.

Améliorer les résultats de l'enseignement

- Renforcer les investissements dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en vue d'améliorer la qualité ; fusionner les centres d'accueil des tout petits et les écoles maternelles.
- Offrir une plus grande autonomie aux établissements primaires et secondaires et renforcer le libre choix de l'établissement afin de les encourager à atteindre l'excellence.
- Améliorer la qualité des établissements d'enseignement supérieur en prônant la transparence sur les résultats, de manière à stimuler la concurrence.
- Encourager une internationalisation plus poussée dans le supérieur en augmentant le nombre d'étudiants étrangers et en favorisant l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur étrangers au Japon.
- Renforcer le rôle de l'enseignement supérieur dans l'innovation, notamment au moyen d'une coopération plus étroite entre les universités et les entreprises, passant entre autres choses par une plus grande mobilité des chercheurs.

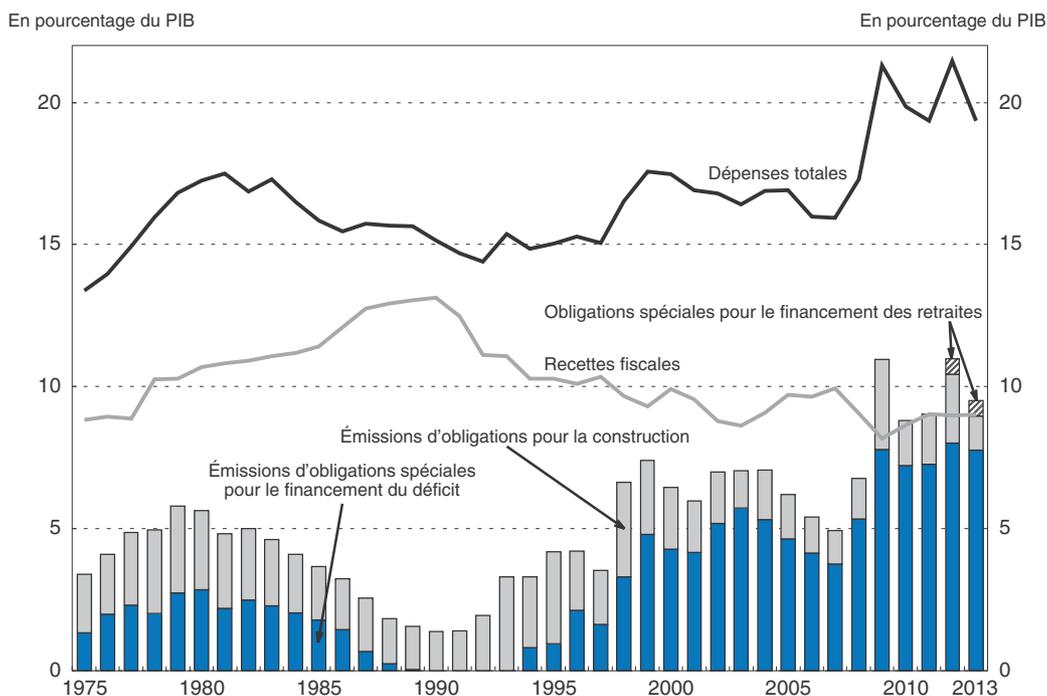
Renouer avec la viabilité budgétaire

La stratégie en trois volets visant à atteindre une croissance nominale soutenue des recettes, au moyen de l'inflation et des réformes indispensables pour relancer la croissance réelle, est essentielle pour remédier à la situation difficile des finances publiques du Japon, qui a atteint un seuil critique après deux décennies de déficits budgétaires. Le montant des emprunts de l'administration centrale était supérieur à celui des recettes fiscales au cours de l'exercice 2009-10, puis à nouveau dans le budget initial de l'exercice 2012 (graphique 16). Dans le budget initial de l'exercice 2013, les recettes fiscales sont supérieures aux emprunts si l'on ne tient pas compte des obligations spéciales pour les retraites. S'agissant des administrations publiques, le déficit budgétaire (hors éléments exceptionnels) devrait se maintenir à 10 % environ du PIB en 2012 et en 2013.

Depuis plus de 20 ans, les ratios dette/PIB net et brut augmentent presque sans interruption. La dette publique brute devrait continuer de se creuser pour atteindre un niveau sans précédent, de l'ordre de 230 % du PIB en 2014 (graphique 17). La dette publique nette a elle aussi fortement progressé et s'établit désormais à la deuxième place des pays de l'OCDE après la Grèce (diagramme B). Jusqu'à présent, l'impact d'un endettement aussi élevé sur le versement des intérêts au titre de la dette publique était compensé par le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt (inférieurs à 1 % actuellement). Plusieurs facteurs ont contribué à maintenir les taux d'intérêt aussi bas, comme la déflation persistante, l'aversion au risque des investisseurs après une longue période de croissance

Graphique 16. L'écart se creuse entre les dépenses de l'administration centrale et ses recettes fiscales

Budget général de l'administration centrale en pourcentage du PIB¹



1. Budget définitif pour les exercices 1975 à 2011, budget révisé pour l'exercice 2012 (contribution de l'État au régime de retraite de base et obligations spéciales émises pour le financer incluses) et budget initial pour l'exercice 2013. Sont exclues les dépenses et les émissions obligatoires liées à la reconstruction pour les exercices 2011-13.

Sources : Ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797727>

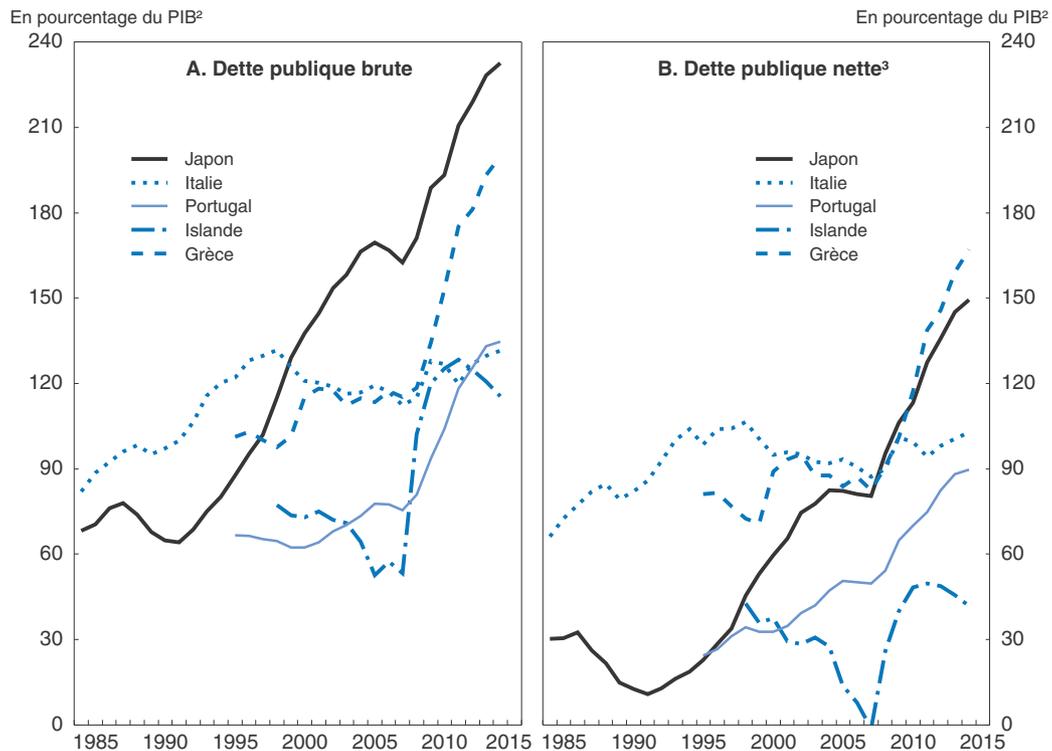
économique atone, la préférence pour les produits d'épargne nationaux et l'ampleur des actifs financiers des ménages. La banque centrale a accru ses avoirs en obligations d'État et détient désormais 11.6 % des titres de ce type en circulation. Les banques commerciales en détiennent 38.2 %, ce qui les rend vulnérables en cas de hausse des taux d'intérêt.

Néanmoins, l'équilibre déflationniste, caractérisé par des déficits publics importants financés à taux bas par les épargnants japonais, ne durera pas toujours. Selon les estimations des pouvoirs publics, le taux d'intérêt effectif (intérêts versés divisés par la dette publique brute) sur les obligations d'État devrait progresser pour atteindre 2 % d'ici à 2020, mais des progressions plus importantes sont possibles. Une forte hausse du taux d'intérêt à long terme aggraverait les difficultés budgétaires du Japon et aurait des effets néfastes sur l'économie dans son ensemble et sur les établissements financiers détenteurs d'emprunts d'État.

La Stratégie de gestion budgétaire

Dans l'immédiat, il est impératif de réduire le déficit budgétaire pour empêcher, ou du moins limiter, toute hausse des taux d'intérêt à long terme. À plus long terme, il faut que le ratio dette/PIB diminue. En 2010, le Japon a lancé la Stratégie de gestion budgétaire, qui s'appuyait sur des objectifs chiffrés pour asseoir sa crédibilité :

- *Un objectif à court terme* : limiter le montant des nouvelles émissions d'obligations d'État au niveau de l'exercice précédent, hors dépenses de reconstruction et obligations

Graphique 17. Dette publique de certains pays de l'OCDE¹

1. Il s'agit des cinq pays affichant les ratios dette brute/PIB les plus élevés dans la zone OCDE en 2010.

2. Estimations de l'OCDE pour 2012 et prévisions pour 2013-14.

3. La dette nette est égale à la dette brute diminuée des actifs financiers détenus par l'État.

Sources : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, et estimations et prévisions révisées de l'OCDE concernant le Japon pour la période 2012-14.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797746>

spéciales pour les retraites. Dans la pratique, les autorités ont limité les émissions 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 centrales 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), à l'exclusion des dépenses de reconstruction, doivent être maintenues au niveau de l'exercice précédent pendant les trois années suivantes.
- **Un objectif à long terme** : parvenir à un excédent budgétaire primaire pour les administrations centrales et locales d'ici à l'exercice 2020, en inscrivant le ratio d'endettement public sur une trajectoire descendante à compter de l'exercice 2021.

En 2012, la Diète a adopté une loi visant à relever l'impôt sur la consommation en deux étapes : dans un premier temps de 5 % à 8 % en avril 2014 puis à 10 % en octobre 2015. Bien que cette hausse d'impôt soit subordonnée à « une amélioration des conditions économiques », qui sera évaluée à l'aune de différents facteurs, il est crucial que le Japon mène cette mesure à bien s'il veut préserver la confiance dans ses finances publiques et atteindre l'objectif d'une diminution de moitié du déficit budgétaire primaire d'ici à l'exercice 2015. La multiplication par deux de l'impôt sur la consommation devrait générer des recettes qui s'élèveront à près de 13 500 milliards JPY (soit 2.7 % environ du PIB prévu

en 2015), dont un cinquième sera consacré à l'optimisation du régime de sécurité sociale via un accroissement des dépenses destinées aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, à la santé et aux retraites. Le solde sera utilisé pour financer les dépenses sociales actuelles, afin de réduire le déficit. Avec cette hausse d'impôt, le Japon semble sur la bonne voie pour ramener le déficit budgétaire primaire à 3.2 % du PIB d'ici à l'exercice 2015, en s'appuyant sur les prévisions à long terme du gouvernement (graphique 18).

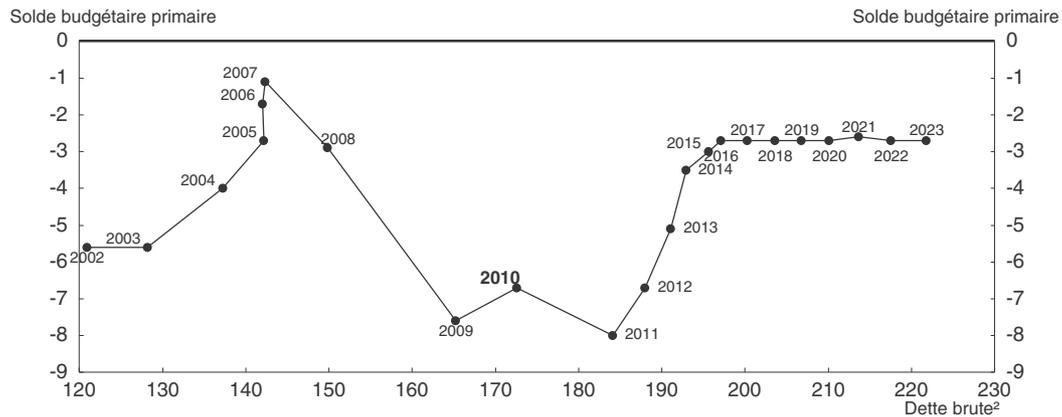
En janvier 2013, le nouveau gouvernement a annoncé un train de mesures budgétaires de 10 300 milliards JPY (2.2 % du PIB), qui comprend des fonds supplémentaires dédiés à la reconstruction de la région du Tohoku et à la prévention des catastrophes (3 800 milliards JPY), aux dépenses sociales et au redressement régional (3 100 milliards JPY), ainsi que des mesures de promotion de la compétitivité et de l'innovation industrielles (3 100 milliards JPY). Pour financer ces mesures, il faudra émettre des obligations supplémentaires à hauteur de 5 000 milliards JPY environ (1 % du PIB) (gouvernement du Japon, 2013). L'impact économique de ce train de mesures sur la croissance facilitera la décision de mettre en œuvre la hausse de l'impôt sur la consommation comme prévu.

Au vu des signes de redémarrage de la croissance observés début 2013 (voir ci-dessus), ce plan de relance budgétaire soulève un certain nombre de questions. *Tout d'abord*, étant donné que les dépenses relatives aux travaux d'intérêt public représentent près de la moitié du plan de relance, on craint qu'il ne donne qu'un coup de fouet temporaire à la croissance, tout en alourdissant la dette publique, même s'il prévoit des projets destinés à optimiser le potentiel de croissance. Entre 1990 et 2008, le Japon a adopté 15 plans de relance budgétaire contenant des mesures d'investissement dans les travaux d'intérêt public, représentant au total 15 % du PIB 2011, qui n'ont pas eu d'effets positifs notables sur le potentiel de croissance (Brückner et Tuladhar, 2010). *Ensuite*, les emprunts supplémentaires nécessaires pour financer ce plan supposent de franchir le plafond de 44 000 milliards JPY appliqué aux émissions obligataires et le plafond de 71 000 milliards JPY appliqué aux dépenses primaires pour l'exercice 2012, ce qui renforce les incertitudes alors que le nouveau gouvernement prépare un nouveau programme de réforme de base en matière de gestion économique et budgétaire pour mi-2013, et accentue les risques d'une réaction négative sur le marchés des obligations d'État. La décision du gouvernement, en janvier 2013, de maintenir les objectifs budgétaires pour les exercices 2015 et 2020 tels qu'indiqués ci-dessus est encourageante. *Enfin*, même si le plan de relance de l'exercice 2012 dope la croissance, il aggrave le déficit primaire, ce qui alourdit l'effort d'assainissement budgétaire déjà conséquent nécessaire pour atteindre l'objectif de déficit primaire de 3.2 % du PIB pour l'exercice 2015. L'expérience observée par le passé dans les pays de l'OCDE montre que même un léger retard dans la mise en œuvre de l'assainissement budgétaire augmente l'ajustement nécessaire du solde primaire sous-jacent pour parvenir à un niveau d'endettement plus prudent (OCDE, 2012c).

Avant le plan de relance budgétaire de janvier 2013 déjà, le Japon n'était pas en voie d'atteindre l'objectif d'un excédent budgétaire primaire pour l'exercice 2020. Dans le scénario de « croissance prudente » imaginé par le gouvernement, le déficit devait plutôt se stabiliser à 3 % environ, ce qui impliquait une croissance nominale du PIB de 1½ pour cent (graphique 18). Conformément à ce scénario, le ratio de la dette publique devait continuer à progresser pour atteindre 261 % du PIB (budget des administrations publiques) (tableau 6). Un budget primaire proche de l'équilibre ne devrait pas suffire à stabiliser le ratio d'endettement et encore moins à l'inscrire sur une trajectoire descendante. Pour y parvenir, il faudrait plutôt atteindre un budget primaire excédentaire (budget des administrations

Graphique 18. Le solde budgétaire primaire devrait rester déficitaire jusqu'en 2023

Solde des administrations centrale et locales, en pourcentage du PIB¹



1. Prévisions correspondant au scénario prudent du gouvernement, fondé sur l'hypothèse d'une croissance du PIB nominal de 1½ pour cent.
2. Dans ce graphique, la dette publique brute se compose des obligations émises par l'administration centrale et les collectivités locales ainsi que des prêts consentis au titre du « Compte spécial pour l'attribution de la taxe d'affectation locale et de la taxe de transfert local ». Elle est donc inférieure au chiffre de l'OCDE, qui correspond à l'endettement des administrations publiques au sens du Système de comptabilité nationale de 1993 (SCN93). La différence entre les chiffres du Bureau du Cabinet et de l'OCDE tient principalement aux obligations à court terme, à la dette des administrations de sécurité sociale et à d'autres engagements qui ne sont pas pris en compte par le Bureau du Cabinet.

Source : Bureau du Cabinet (2012).

Comment lire ce graphique : L'axe des ordonnées correspond au déficit primaire des administrations centrales et locales (soit la différence entre les recettes et les dépenses, hors charges d'intérêts nettes au titre de la dette publique), exprimé en pourcentage du PIB. Par exemple, en 2011, le déficit primaire s'élevait à 8 % du PIB, tandis que la dette brute atteignait 184 % du produit intérieur brut.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797765>

publiques) à près de 4 % du PIB, étant donné que la dette publique devrait s'élever à 2.6 fois le PIB et dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt nominal supérieur de 1½ point de pourcentage au taux de croissance nominal (écart moyen observé depuis 1980) et proche de l'écart de 1.2 point pour l'exercice 2020 défini dans les prévisions à long terme du gouvernement.

Aux termes de ce scénario, le Japon devrait consentir un effort supplémentaire d'assainissement budgétaire de l'ordre de 7 % du PIB pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à 2020 et passer d'un déficit primaire attendu à 3 % du PIB à un excédent de près de 4 %. Néanmoins, l'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire et le niveau auquel le ratio d'endettement se stabilise dépendent de la croissance nominale de la production (tableau 6). Si le PIB nominal continue de reculer au rythme annuel de ¾ pour cent observé ces 10 dernières années, le budget primaire devrait progresser de 7.5 % du PIB (ce qui le ferait passer d'un déficit de 3 % du PIB à un excédent de 4.5 %) en 2020 (dans l'hypothèse d'un écart entre la croissance nominale et le taux d'intérêt stable à 1.5 point de pourcentage). Dans ce cas, la dette se stabiliserait à 298 % du PIB. Si la croissance nominale atteint plutôt 3 %, une amélioration de 6.6 % du solde primaire entraînerait une stabilisation du ratio d'endettement à 239 % du PIB, ce qui témoigne de l'importance d'une croissance nominale plus soutenue pour réduire l'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire et le niveau de stabilisation de la dette. L'écart entre le taux d'intérêt et la croissance nominale joue également un rôle clé. Par exemple, si l'écart était multiplié par deux à 3 points de pourcentage, l'excédent primaire nécessaire correspondrait à 10.5 % du PIB dans l'hypothèse d'une croissance nominale de 3 %.

Tableau 6. **Illustration de la dynamique de la dette**
Budget des administrations publiques à l'horizon 2020¹

A. Niveau de stabilisation du ratio dette/PIB (% du PIB)²					
Écart entre le taux d'intérêt et la croissance nominale ³	Taux de croissance du PIB nominal (en %, taux de croissance annuel moyen à l'horizon 2020)				
	-0.75	1.5	3.0	5.0	10.0
0.0	284	248	227	202	153
1.5	298	261	239	213	161
3.0	314	274	251	224	169
4.5	330	288	264	235	178

B. Amélioration de l'excédent du budget primaire nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB (% du PIB)					
Écart entre le taux d'intérêt et la croissance nominale ³	Taux de croissance du PIB nominal (en %, taux de croissance annuel moyen à l'horizon 2020)				
	-0.75	1.5	3.0	5.0	10.0
0.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
1.5	7.5	6.9	6.6	6.2	5.4
3.0	12.4	11.2	10.5	9.7	8.1
4.5	17.9	16.0	14.9	13.6	11.0

1. Le budget des administrations publiques (administrations centrale et locales et administrations de sécurité sociale) est la mesure qu'il convient d'utiliser, étant donné qu'elle détermine l'évolution de la dette publique.
2. Les calculs sont fondés sur une prévision de ratio d'endettement de 230 % du PIB en 2014 (*Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92).
3. En points de pourcentage en 2020. L'écart moyen sur les 30 dernières années a été de 1.5 point, et le gouvernement table sur un écart de 1.2 point en 2020. Le taux d'intérêt est le taux d'emprunt effectif des administrations publiques.

Sources : OCDE, Base de données des Perspectives économiques et calculs de l'OCDE.

Poursuivre l'assainissement des finances publiques en vue d'atteindre les objectifs à long terme du Japon

Le problème budgétaire est aggravé par l'augmentation continue des dépenses sociales induite par le vieillissement de la population et les nouvelles initiatives qui doivent être financées par l'augmentation d'impôts prévue en 2014-15. Les réformes visant à limiter les dépenses sociales, qui ont doublé en passant de 11 % du PIB en 1990 à 22 % en 2009 (graphique 19), devraient cibler les dépenses consacrées aux retraites et à la santé, qui contribuaient à hauteur de 9 points à cette hausse à elles seules. Le chapitre sur les soins de santé de l'*Étude économique 2009 de l'OCDE sur le Japon* mettait en évidence plusieurs mesures de restriction des dépenses :

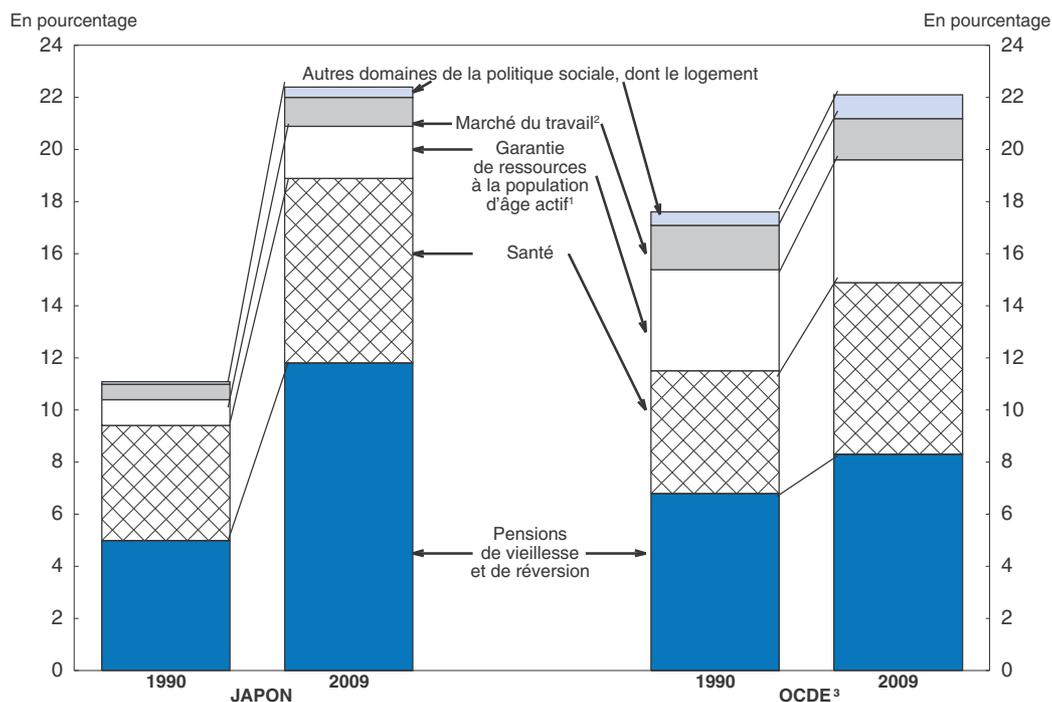
- Encourager le transfert de la prise en charge de la dépendance de l'hôpital vers des établissements plus adaptés, au moyen du barème d'honoraires et d'un suivi plus étroit de la classification des patients dans les établissements hospitaliers.
- Améliorer le système de paiement en réformant la classification 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.

La réforme du régime de retraite est également urgente, puisque la proportion de la population qui cotise au régime de base obligatoire continue de diminuer. La meilleure solution consisterait à relever l'âge d'ouverture des droits à pension, ce qui permettrait

d'alléger la charge budgétaire tout en renforçant le taux d'activité des personnes âgées (Sutherland et al., 2012) et en améliorant l'équité entre les générations. Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension à 65 ans doit être accéléré et se poursuivre ensuite grâce à un mécanisme d'indexation sur l'espérance de vie. Pour assurer la viabilité du régime de retraite, il pourrait également se révéler opportun de revoir les prestations à la baisse tout en relevant les cotisations. Cependant, les pensions de retraite sont déjà modestes, le taux de remplacement au Japon étant le cinquième plus bas de la zone OCDE (OCDE, 2011d). Une diminution des pensions aurait donc pour conséquence d'accroître la pauvreté parmi les personnes âgées. S'agissant du taux de cotisation, une augmentation au-delà du seuil de 18,3 % prévu d'ici à 2018 pourrait affaiblir les incitations au travail.

Graphique 19. Les dépenses sociales publiques augmentent rapidement, tirées par les retraites et les soins de santé

Chaque catégorie de dépenses sociales est représentée en % du PIB nominal



1. Inclut les catégories de dépenses « Prestations liées à l'incapacité » et « Famille ».
2. Inclut les catégories de dépenses « Politiques actives du marché du travail » et « Chômage ».
3. Moyenne pondérée des 34 pays de l'OCDE.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797784>

À 27 % du PIB en 2010 contre une moyenne de 33 % dans l'OCDE, les dépenses publiques, hors dépenses de sécurité sociale, placent le Japon au cinquième rang des pays de l'OCDE par ordre croissant, ce qui laisse à penser que le potentiel de réduction des dépenses est limité. Par conséquent, il faut inévitablement relever les recettes pour stabiliser le ratio d'endettement. Ces recettes supplémentaires devraient résulter essentiellement d'un relèvement de l'impôt sur la consommation, qui est une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La TVA est une source de recettes relativement stable qui est moins préjudiciable à la croissance économique car elle entraîne moins de distorsions sur l'emploi et l'investissement (voir le chapitre consacré à la réforme fiscale dans l'Étude

économique 2008 de l'OCDE sur le Japon). Même en tenant compte du relèvement à 10 % prévu en 2015, le taux de TVA du Japon resterait inférieur de moitié environ à la moyenne de l'OCDE, qui s'élève à 19 %.

Dans la mesure où une hausse d'un point du taux de l'impôt sur la consommation génère des recettes correspondant à ½ pour cent du PIB environ, il faudrait, pour parvenir à un excédent du budget primaire de 4 % au seul moyen de la TVA, relever le taux de manière à ce qu'il rejoigne la moyenne européenne de 22 %. Or pour modérer les répercussions sur la croissance, il est préférable de procéder à un relèvement en douceur. Par ailleurs, il est important de maintenir un taux unique, en s'appuyant sur d'autres mesures pour remédier aux problèmes d'équité induits par une hausse de la TVA (voir ci-après). Une TVA à taux multiples serait moins efficace pour atténuer l'effet régressif et supposerait un taux normal plus élevé. Elle générerait en outre différents problèmes : i) une hausse des coûts administratifs et de mise en conformité ; ii) des possibilités de fraude ; et iii) des distorsions sur les décisions de consommation. Outre l'impôt sur la consommation, les taxes environnementales, qui sont relativement faibles au Japon, constitueraient une source de recettes solide puisqu'elles permettraient en parallèle d'atteindre les objectifs fixés dans le domaine de l'environnement, comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution, tout en favorisant la croissance verte. Enfin, on pourrait envisager d'élargir l'assiette des impôts directs, qui est trop restreinte, en limitant les déductions et les exonérations fiscales. Une telle mesure permettrait d'accroître les recettes tirées de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, afin qu'elles dépassent leur niveau actuel de 8 % environ du PIB pour rejoindre la moyenne de l'OCDE à 11 % du PIB.

Renforcer le cadre de la politique budgétaire

Compte tenu de l'ampleur sans précédent de son ratio d'endettement et des risques de hausse des taux d'intérêt, le Japon doit élaborer un plan détaillé et crédible de réductions des dépenses et de hausse des impôts à moyen terme, qui doit s'accompagner d'améliorations du cadre de politique budgétaire (conformément aux éléments fournis dans le chapitre sur la fiscalité de l'*Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon*). La mise en place de conseils budgétaires indépendants dans de nombreux pays de l'OCDE ces dernières années a contribué à optimiser l'élaboration des politiques budgétaires (OCDE, 2012b). Le rétablissement, par le nouveau gouvernement, du Conseil de politique économique et budgétaire du Japon, qui a joué un rôle déterminant dans les efforts d'assainissement des dépenses publiques consentis par le passé, pourrait marquer une étape décisive à cet égard. Ce Conseil, qui réunit quatre représentants du secteur privé aux côtés des responsables économiques à haut niveau et du gouverneur de la Banque du Japon, préparera la politique de base du nouveau gouvernement pour la gestion économique et budgétaire, attendue mi-2013. Le rôle important accordé aux représentants du secteur privé peut compenser l'absence d'un conseil budgétaire indépendant et permettre au Conseil de la politique économique et budgétaire de prendre activement part à l'évaluation de l'avancée de l'assainissement budgétaire et de contribuer à renforcer la confiance à l'égard de la situation budgétaire du Japon. Par ailleurs, les procédures budgétaires devraient être améliorées au moyen d'une budgétisation pluriannuelle des dépenses, tandis que les objectifs budgétaires doivent s'appuyer sur une base juridique plus solide afin de renforcer leur crédibilité.

Encadré 4. Synthèse des recommandations visant à renouer avec la viabilité budgétaire

- Cibler un excédent budgétaire primaire suffisamment conséquent pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à 2020 et, pour atteindre cet objectif, arrêter un plan crédible et détaillé, définissant des objectifs de dépenses par catégorie et un calendrier des hausses d'impôts, de manière à préserver la confiance à l'égard de la situation budgétaire du Japon et à prévenir un ajustement à la hausse des taux d'intérêt.
- Mettre en œuvre le projet du gouvernement qui consiste à doubler le taux de l'impôt sur la consommation en deux étapes, pour le porter à 10 % d'ici à 2015.
- Conserver un taux unique d'impôt sur la consommation, afin d'éviter les distorsions causées par des taux multiples.
- Réformer les programmes de sécurité sociale, en particulier dans les domaines des soins de santé et de la prise en charge de la dépendance, afin de contenir la hausse des dépenses.
- Améliorer la viabilité du régime public de retraite en accélérant le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension, puis en l'indexant sur l'espérance de vie.
- Doper les recettes de l'État en recourant principalement à l'impôt sur la consommation, mais aussi à d'autres impôts indirects tels que les taxes liées à l'environnement, ainsi qu'à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les bénéfices.
- Améliorer le cadre de la politique budgétaire au moyen d'une budgétisation pluriannuelle des dépenses et d'une base juridique plus solide pour les objectifs budgétaires, en consultant le Conseil de politique économique et budgétaire sur l'orientation de l'assainissement des finances publiques.

Favoriser la cohésion sociale

Les mesures d'assainissement budgétaire doivent prendre en compte les répercussions potentielles sur le plan social. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les inégalités de revenus et la pauvreté relative se sont accrues ces dernières années au Japon, sous l'effet de changements structurels, comme les progrès technologiques, qui ont abouti à une plus grande dispersion des salaires (OCDE, 2011a) et à la multiplication des ménages d'une personne. Au Japon, trois autres facteurs revêtent une importance particulière : i) l'impact redistributif du système d'impôts et de prestations dans la lutte contre les inégalités est limité ; ii) le dualisme du marché du travail accentue la dispersion des salaires ; et iii) le système éducatif est fortement dépendant des dépenses privées, ce qui engendre des inégalités dans les résultats scolaires. Les problèmes sociaux qui découlent de ces facteurs sont reflétés dans les indicateurs de la qualité de vie.

Renforcer l'impact redistributif du système d'impôts et de prestations du Japon

Avec Israël, le Japon est l'un des deux seuls pays de l'OCDE où le décile de revenu le plus bas a vu son revenu réel reculer en valeur absolue depuis le milieu des années 80, creusant ainsi les inégalités de revenus. Le système d'impôts et de prestations du Japon n'était parvenu à réduire les inégalités de revenus, telles que mesurées par le coefficient de Gini, que de 7 points de base (pour le ramener de 0.39 à 0.32) en 2008, soit la septième réduction la plus faible de la zone OCDE (graphique 20). Résultat : le coefficient de Gini du Japon est supérieur à la moyenne de l'OCDE. De la même façon, l'incidence du système

d'impôts et de prestations sur la pauvreté relative, qui plaçait le Japon au sixième rang de la zone OCDE dans ce domaine, est relativement faible. Le Japon est le seul pays de l'OCDE où le taux de pauvreté de tous les ménages actifs et de tous les ménages avec enfants est plus élevé après prise en compte des impôts et des prestations. Par ailleurs, le taux de pauvreté relative des parents isolés qui travaillent est le plus élevé de la zone OCDE à 60 %, ce qui aboutit à un taux de pauvreté des enfants élevé et accroît le risque d'une persistance de la pauvreté d'une génération à l'autre.

Après prise en compte des transferts nets (prestations en espèces et avantages fiscaux), le revenu total du quintile de revenu le plus bas au Japon est supérieur de 13 % seulement au revenu marchand, ce qui place le pays à la cinquième place de la zone OCDE par ordre croissant, à moins d'un quart de la moyenne OCDE (graphique 21). Le faible niveau des transferts tient à deux facteurs clés. *Premièrement*, si le total des dépenses sociales publiques correspond à la moyenne de l'OCDE qui s'élève à 22 % du PIB, les dépenses ciblées sur la population d'âge actif (2 % du PIB) sont bien inférieures à la moyenne de l'OCDE (5 %). Au Japon, les dépenses sociales sont plutôt concentrées sur les retraites et les soins de santé, qui concernent principalement les personnes âgées (graphique 19). *Deuxièmement*, la progressivité des prestations et de la charge fiscale est la plus faible de l'OCDE.

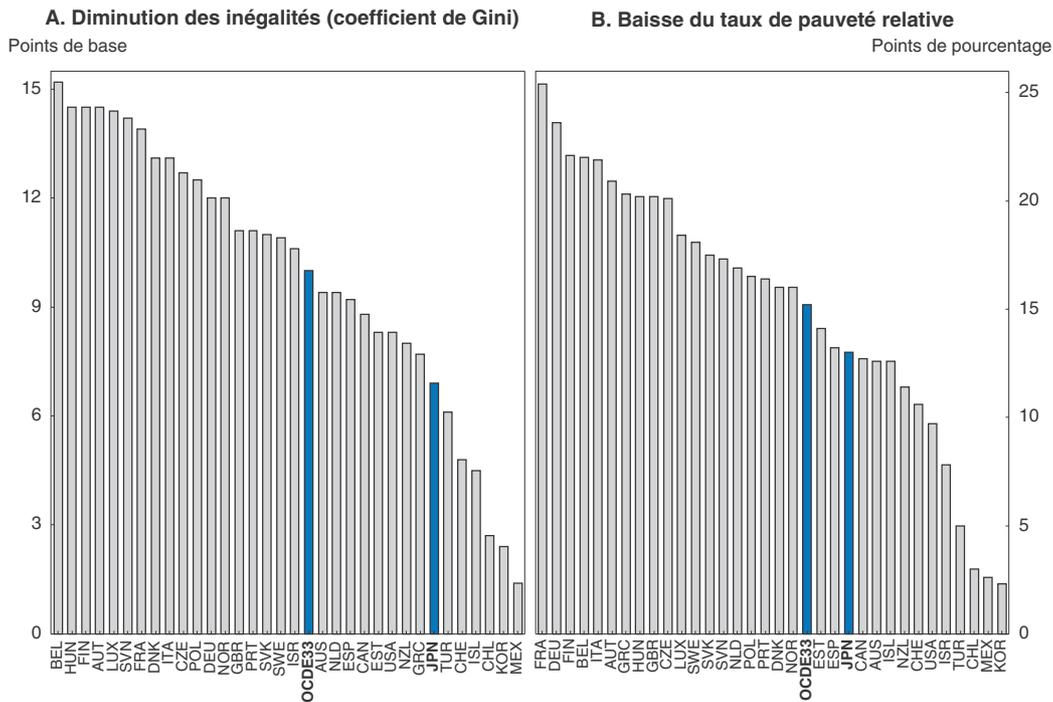
Le gouvernement prévoit d'améliorer la progressivité du système fiscal en relevant les taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des droits de succession, tout en réduisant l'abattement à la base pour les droits de succession. Toutefois, étant donné que les transferts en espèces sont à l'origine de $\frac{3}{4}$ de la diminution des disparités de revenus dans la zone OCDE, des dépenses sociales bien ciblées sont essentielles pour favoriser la croissance inclusive (Joumard et Pisu, 2012). Les autorités japonaises doivent concevoir ces politiques avec soin, de manière à éviter les dépenses inutiles et les contre-incitations au travail.

Le nombre de bénéficiaires du Programme de garantie du minimum de subsistance, qui garantit des transferts en espèces et diverses prestations en nature aux individus vivant sous le seuil de pauvreté absolue, a atteint un niveau record de 3 % de la population en 2012, s'accompagnant d'une progression des prestations qui représentaient 0.8 % du PIB dans le budget de l'exercice 2012. Néanmoins, il est capital de veiller à ce que les conditions d'ouverture des droits à ces prestations, notamment le critère de patrimoine et la présence de parents aptes à fournir une aide, n'empêchent pas de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin. La « Stratégie d'accompagnement global » annoncée en 2012 s'articule, à juste titre, autour des axes suivants : i) le renforcement de l'aide à l'emploi pour les individus aptes au travail mais dépourvus de compétences professionnelles ; ii) la lutte contre la persistance intergénérationnelle de la pauvreté ; et iii) la promotion des incitations à sortir des programmes d'aide sociale. Il est essentiel d'assurer la coordination entre le Programme de garantie du minimum de subsistance et le « deuxième filet de sécurité » mis en place en 2009 pour assurer une garantie de revenu en priorité aux anciens travailleurs non réguliers inscrits dans des programmes de formation qui ne bénéficient pas des allocations de chômage.

La priorité numéro un consiste à mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail, qui devrait constituer une incitation efficace au travail et apporter une aide réelle aux ménages japonais modestes, dans la mesure où il couvre une fourchette de revenus relativement vaste et compte tenu du faible niveau de la fiscalité du travail et des

Graphique 20. Les impôts et les transferts n'ont que peu d'incidence sur les inégalités de revenus et la pauvreté au Japon

Population d'âge actif à la fin des années 2000



Source : OCDE (2011a).

Comment lire ce graphique : Le coefficient de Gini est une mesure des inégalités de revenus, comprise entre 0 (tous les individus ont le même revenu, soit une situation d'égalité parfaite) et 1 (un seul individu détient tous les revenus). Le taux de pauvreté relative est le pourcentage de ménages ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu médian. Le diagramme A illustre la diminution des inégalités de revenus, telles que mesurées par le coefficient de Gini, imputable aux impôts et transferts. Le diagramme B fait de même pour la pauvreté relative. Au Japon, les impôts et transferts réduisent le coefficient de Gini de 7 points de base environ (en le faisant reculer de 0.39 à 0.32) et font diminuer le taux de pauvreté relative de l'ordre de 13 points de pourcentage.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797803>

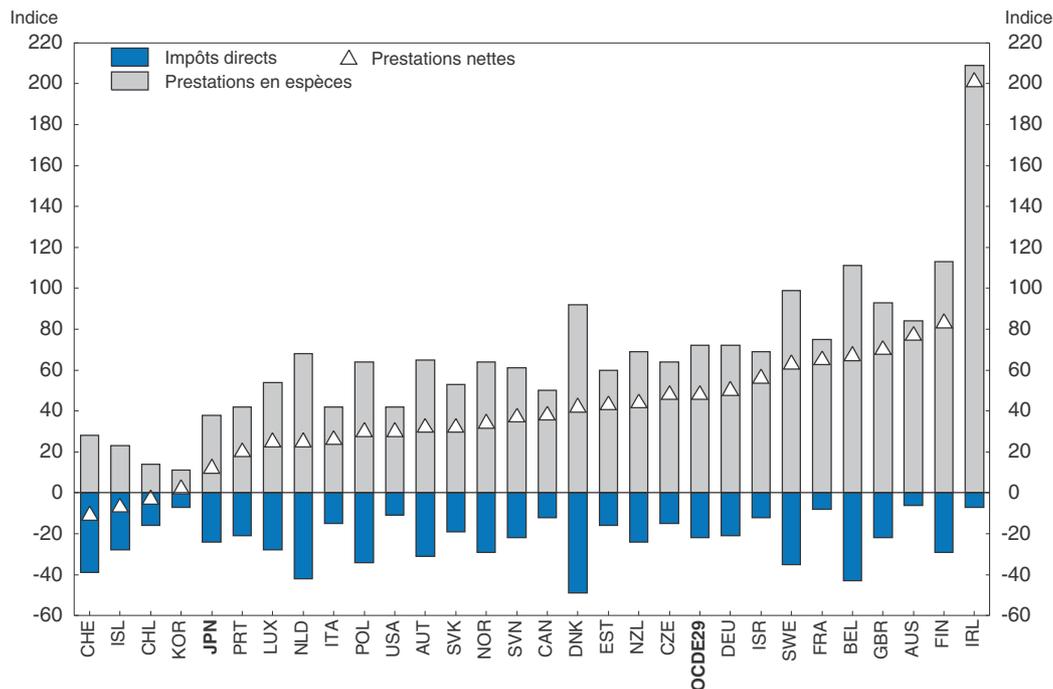
allocations de chômage (voir le chapitre fiscal de l'Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon). Un crédit d'impôt sur les revenus du travail permettrait notamment de compenser l'effet régressif du relèvement de l'impôt sur la consommation. Il devrait s'accompagner de mesures efficaces de retour à l'emploi, afin d'aider les chômeurs à trouver un emploi leur permettant de prétendre au crédit d'impôt, ainsi que de la création d'un numéro d'identification unique pour les contribuables et les cotisants à la sécurité sociale, de manière à renforcer la transparence sur les revenus, en particulier pour les travailleurs indépendants.

Mettre un terme au dualisme du marché du travail

Une étude récente de l'OCDE concluait que les réformes structurelles peuvent aussi exercer une influence déterminante sur les inégalités, notamment au moyen des politiques d'éducation et du marché du travail (Koske et al., 2012). Le marché du travail japonais est divisé entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers, c'est-à-dire principalement les emplois à temps partiel, les contrats à durée déterminée et les travailleurs temporaires (à savoir les travailleurs adressés par les bureaux de placement privés). La proportion de travailleurs non réguliers a presque doublé depuis 1990 pour

Graphique 21. **L'aide fournie aux ménages modestes est limitée au Japon**

Impôts et prestations du quintile inférieur des ménages dont le chef est un individu en âge de travailler, à la fin des années 2000¹



1. Les pays sont classés en fonction de l'effet du système de redistribution sur le revenu des ménages, c'est-à-dire en fonction du niveau des prestations nettes (prestations reçues diminuées des impôts acquittés). Dans les trois pays affichant des prestations nettes négatives, les impôts sont supérieurs aux prestations.

Source : OCDE (2011a).

Comment lire ce graphique : Sur l'axe des ordonnées, 100 correspond au revenu marchand du quintile inférieur des ménages (les 20 % de ménages les plus pauvres). Les barres situées au-dessus de l'axe des abscisses correspondent aux prestations en espèces perçues par les 20 % de ménages les plus pauvres, tandis que les barres situées au-dessous représentent les impôts dont ils s'acquittent. Les triangles correspondent à la barre supérieure diminuée de la barre inférieure, soit la différence entre prestations et impôts. Pour trois des pays, les impôts sont supérieurs aux prestations, de sorte que le triangle est situé au-dessous de 0. Pour le Japon, le triangle montre que les prestations nettes (prestations moins impôts) représentent 13 % du revenu marchand pour les 20 % de ménages les plus modestes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797822>

atteindre 34 % de l'emploi total en 2012 : les entreprises embauchent en effet des travailleurs non réguliers dans un souci d'optimisation de la flexibilité de l'emploi et de réduction des coûts de main-d'œuvre (voir le chapitre consacré au marché du travail de l'Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon). Cependant, cette situation pose un certain nombre de problèmes en termes d'équité :

- **Écart salarial considérable** : en 2009, les travailleurs non réguliers ne gagnaient que 60 % du salaire horaire des travailleurs réguliers (hors primes). Même en tenant compte du type d'emploi occupé et du niveau d'études, l'écart salarial entre les travailleurs à plein-temps et les travailleurs à temps partiel s'élève à 54.8 % pour les hommes et à 69.5 % pour les femmes, ce qui en fait l'une des causes principales du creusement des inégalités de revenus (Bureau du Cabinet, 2009).
- **Diminution de la formation en entreprise** : compte tenu de la durée limitée du passage des travailleurs non réguliers dans l'entreprise, les employeurs sont peu enclins à investir dans leur formation, ce qui réduit leur accumulation de capital humain et leur capacité de gain. Seul un quart des entreprises environ assurent une formation systématique des

travailleurs non réguliers, soit moitié moins que celles qui forment les travailleurs réguliers.

- *Réduction de la couverture sociale* : 35 % environ des travailleurs non réguliers ne sont pas couverts par l'assurance-chômage, alors même qu'ils occupent des emplois précaires et qu'ils doivent faire face à un taux de chômage plus élevé. Par ailleurs, moins de la moitié des travailleurs non réguliers sont couverts par un régime de retraite d'entreprise.
- *Mobilité limitée entre l'emploi régulier et non régulier* : l'emploi non régulier n'est pas une passerelle vers l'emploi régulier, ce qui renforce les préoccupations relatives aux conséquences du dualisme du marché du travail en termes d'équité. Selon une étude, 10 % environ seulement des travailleurs non réguliers parviennent à décrocher un emploi régulier.

Comme on pouvait s'y attendre, l'enquête menée par les pouvoirs publics en 2012 sur le bien-être montre que le niveau de satisfaction à l'égard de la vie dont font état les travailleurs non réguliers est inférieur à celui des travailleurs réguliers et des travailleurs indépendants (ESRI, 2012).

Les modifications apportées au droit du travail en 2012 ont instauré des restrictions plus sévères à l'utilisation de travailleurs non réguliers. *Tout d'abord*, les contrats de travail temporaires pour une durée de moins de 31 jours sont désormais interdits et l'agence de placement temporaire doit garantir la transparence entre les honoraires qu'elle perçoit et la rémunération versée aux travailleurs. *Ensuite*, les personnes qui travaillent dans le cadre d'un contrat à durée déterminée peuvent obtenir un contrat à durée indéterminée si elles ont cinq ans d'ancienneté dans l'entreprise. Cependant, les restrictions sur l'emploi des travailleurs non réguliers tendent à augmenter le coût induit par la flexibilité de l'emploi et, partant, à faire baisser l'emploi total, sans remédier aux causes sous-jacentes du dualisme du marché du travail. En outre, de nouvelles restrictions sur le recours aux travailleurs temporaires encourageraient l'embauche d'autres types de travailleurs non réguliers, comme cela s'est produit en Corée après l'application de restrictions sur les contrats à durée déterminée (OCDE, 2012e). Au Japon, la limitation encore plus stricte de l'emploi de travailleurs temporaires pourrait accroître le nombre de travailleurs à temps partiel, qui sont en moyenne moins bien payés et ont moins de chances de décrocher un emploi régulier. Il convient plutôt d'adopter une stratégie globale destinée à limiter les facteurs qui incitent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers, notamment en améliorant la couverture sociale et en réduisant la protection effective de l'emploi des travailleurs réguliers, tout en renforçant l'offre de programmes de formation destinés aux travailleurs non réguliers.

Le système éducatif au service de la cohésion sociale

Des réformes de la politique d'éducation sont nécessaires pour favoriser la cohésion sociale, à commencer par un accroissement des investissements dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) issus de familles défavorisées, qui sont moins stimulés intellectuellement à la maison. Le rôle très important joué par les cours de soutien privés après l'école, notamment ceux dispensés dans le cadre des *juku*, est également préoccupant. En 2009, $\frac{3}{4}$ des élèves de 15 ans suivaient des cours de mathématiques après la classe au Japon, soit la deuxième proportion la plus élevée après la Corée, ce qui impose une lourde charge financière aux familles. Entre 1985 et 2007, les dépenses moyennes par élève pour les cours de soutien scolaire ont plus que doublé en valeur réelle, jusqu'à

représenter 11 % environ du revenu par habitant (voir le chapitre consacré à l'éducation de l'*Étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon*).

Il n'est pas surprenant de constater que le revenu du ménage est l'un des principaux déterminants des dépenses allouées aux *juku* (Oshio et Seno, 2007). Les résultats scolaires sont quant à eux corrélés aux dépenses consacrées aux cours de soutien scolaire : le revenu du ménage joue donc un rôle prépondérant dans les résultats scolaires et l'admission dans les universités prestigieuses, qui offrent les avantages les plus importants. Parmi les diplômés du secondaire dont les parents ont un revenu annuel inférieur à 4 millions JPY, un tiers débute un cycle universitaire de quatre ans et un tiers commencent à travailler (graphique 22). Parmi les ménages ayant un revenu annuel supérieur à 10 millions JPY, près des deux tiers des enfants entrent à l'université, soit dix fois plus que la proportion de ceux qui commencent à travailler. Le fait d'avoir suivi des études universitaires a également une influence déterminante sur la situation au regard de l'emploi (régulier ou non régulier) et les revenus.

Il faut donc, en priorité, prendre des mesures visant à limiter le recours aux services coûteux de soutien scolaire afin d'atténuer l'influence des facteurs économiques sur les résultats scolaires des élèves. *En premier lieu*, il est capital d'améliorer les performances des établissements scolaires, étant donné que la faible qualité de l'enseignement figure parmi les raisons invoquées par les parents pour recourir aux *juku*. *Ensuite*, il conviendrait, pour limiter leur rôle, de réduire l'importance des examens fondés sur des questionnaires à choix multiples, puisque c'est dans ce domaine que les *juku* sont les plus efficaces pour l'admission dans les établissements secondaires et les universités. En tout état de cause, les *juku* devraient continuer à jouer un rôle clé, c'est pourquoi il importe d'améliorer l'accès des ménages modestes à ces services en proposant par exemple des cours de soutien après la classe à moindre coût dans les écoles, comme c'est le cas en Corée.

Les droits de scolarités des universités, qui placent le Japon au 5^e rang des pays de l'OCDE où les études supérieures sont les plus coûteuses, sont problématiques pour les étudiants issus de familles aux revenus modestes. En 2009, seuls un tiers environ des étudiants bénéficiaient de prêts de l'État, contre plus de $\frac{3}{4}$ des étudiants dans plusieurs pays de l'OCDE où les droits de scolarité sont moins élevés. Le Japon devrait développer le système de prêts étudiants en complément de son système de bourses soumises à conditions de ressources.

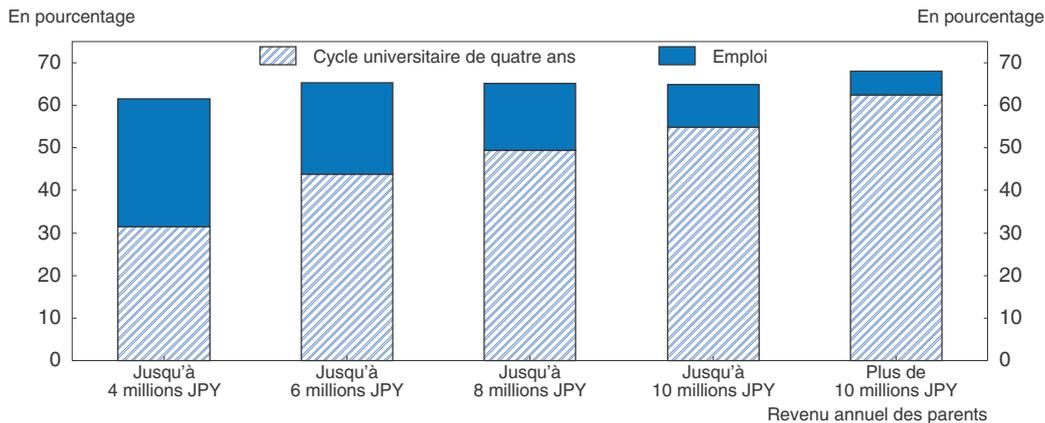
Favoriser le bien-être et le progrès social

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que le PIB et les autres indicateurs économiques à eux seuls ne peuvent refléter pleinement le bien-être des individus, qui dépend d'autres déterminants, comme la sécurité, les loisirs, la distribution des revenus et l'environnement. Parmi les 11 dimensions considérées comme essentielles au bien-être dans le cadre de l'Initiative « Vivre mieux » de l'OCDE, le Japon se classe largement au-dessus de la moyenne de l'OCDE au regard de quatre critères (graphique 23) :

- *Revenu et patrimoine* : si le revenu par habitant n'est que légèrement supérieur à la moyenne, le Japon se classe en 4^e position des pays de l'OCDE où les actifs financiers des ménages sont les plus élevés.
- *Emploi* : le taux d'emploi est relativement élevé au Japon, tandis que le taux de chômage de longue durée y est faible.

Graphique 22. Le revenu familial joue un rôle clé dans la trajectoire des jeunes après l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires

Pourcentage de titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires



Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et des Technologies (2009).

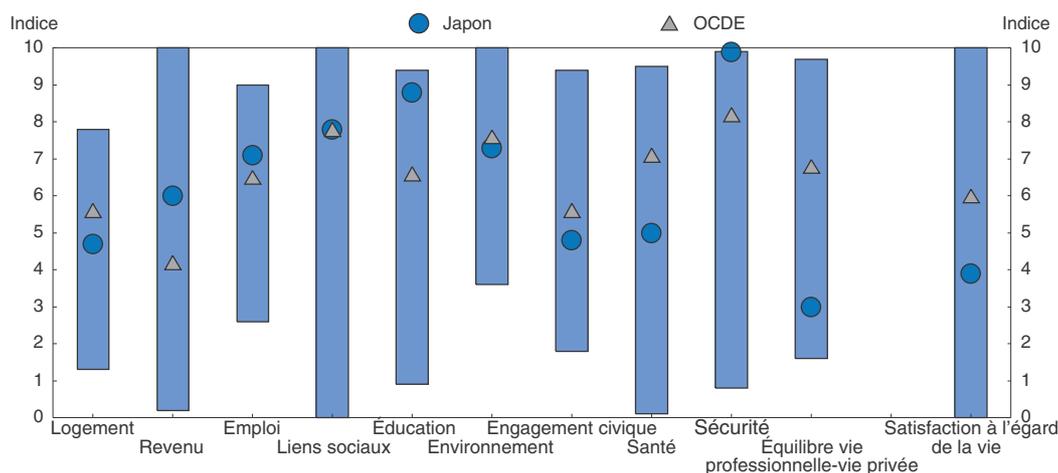
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932797841>

- **Éducation** : le Japon se situe en haut du classement des pays du PISA et figure parmi les pays où la proportion d'adultes diplômés du supérieur est la plus élevée.
- **Sécurité des personnes** : le nombre d'homicides et d'agressions figure parmi les plus bas de l'OCDE.

Pour autant, le Japon accuse un certain retard à l'aune d'autres indicateurs, notamment :

- **Équilibre vie professionnelle-vie privée** : le Japon se classe en 32^e position des pays de l'OCDE, ce qui reflète certaines pratiques des entreprises comme les longues heures de travail, qui expliquent aussi en partie le taux de fécondité très faible observé dans le pays.
- **Santé** : en dépit de l'espérance de vie la plus longue de l'OCDE, l'appréciation par les Japonais de leur état de santé est relativement mauvaise, ce qui peut traduire un stress engendré par le travail et par les problèmes rencontrés pour concilier vie professionnelle et vie privée.
- **Logement** : le Japon se classe en 25^e position, 77 % des Japonais se déclarant satisfaits de leur logement actuel, contre une moyenne de 87 % dans l'OCDE.
- **Environnement** : le Japon se classe en 23^e position, sous l'effet des problèmes de pollution de l'air.

Au total, 40 % seulement des Japonais se déclarent satisfaits de leur existence, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 59 % de l'OCDE (graphique 23). Ce décalage peut être le reflet de véritables problèmes au sein de la société japonaise mais il peut aussi tenir à une réticence culturelle à faire état de scores élevés. C'est pourquoi il est nécessaire d'approfondir les recherches dans ce domaine. Les autorités japonaises ont placé l'amélioration de la qualité de vie des individus au premier rang de leurs priorités d'action, comme en témoigne la définition de mesures du bien-être dans la Nouvelle stratégie de croissance. Environ 130 indicateurs ont été mis au point pour évaluer le bien-être, axés sur les conditions économiques et sociales, la santé physique et mentale et les questions d'ordre social. À partir de ces indicateurs, les pouvoirs publics ont réalisé une enquête en mars 2012 (ESRI, 2012), une seconde étant prévue en février 2013. La priorité consistera à établir un lien entre ces indicateurs et les politiques publiques, de manière à améliorer la vie des individus et à favoriser le progrès social.

Graphique 23. **Quelle est la qualité de vie au Japon¹ ?**

1. Les rectangles représentent les notes maximum et minimum des pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797860>

Encadré 5. **Synthèse des recommandations visant à réduire les inégalités de revenus et la pauvreté**

- Renforcer l'effet redistributif du système d'impôts et de prestations en augmentant la part des prestations nettes reçues par les ménages modestes.
- Mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail, dans un premier temps pour les salariés, puis l'étendre aux travailleurs indépendants afin d'améliorer la transparence sur les revenus.
- Veiller à ce que la couverture de l'aide publique soit adaptée et assurer la coordination entre le Programme de garantie du minimum de subsistance et le « deuxième filet de sécurité ».
- Proposer des programmes de formation aux bénéficiaires de l'aide publique aptes au travail, en veillant à ce que des incitations à sortir des programmes d'aide sociale soient en place.
- Déployer une stratégie globale pour remédier au dualisme du marché du travail, en renforçant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en réduisant la protection effective de l'emploi des travailleurs réguliers, tout en étoffant l'offre de programmes de formation.
- Veiller à ce que les familles modestes aient accès à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité.
- Réduire le recours aux cours de soutien scolaire privés, en particulier aux *juku*, en améliorant notamment la qualité des établissements et en renforçant l'offre de soutien après la classe pour les élèves issus de milieux modestes.
- Développer les prêts de l'État pour l'enseignement supérieur afin d'inciter les étudiants des ménages à bas revenus à investir dans l'enseignement supérieur.
- S'appuyer sur les enquêtes nationales menées sur le bien-être pour déterminer les priorités et les moyens d'action permettant d'améliorer le bien-être.

Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2005), *Lessons from Liberalised Electricity Markets*, chapitre 1, « Electricity Market Liberalisation Has Delivered Long-term Benefits », pp. 42-44, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2008), *Energy Policies of IEA Countries: Japan 2008 Review*, OCDE/AIE, Paris.
- Banque du Japon (2012), *Financial System Report*, Tokyo (octobre).
- Berkmen, S. (2012), « Bank of Japan's Quantitative and Credit Easing: Are They Now More Effective? », *Document de travail du FMI, WP/12/2*, Washington, DC.
- Blöchliger, H., D. Song et D. Sutherland (2012), « Fiscal Consolidation Part 4: Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 935*, OCDE.
- Brückner, M. et A. Tuladhar (2010), « Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from Japan's Regional Spending during the 1990s », *Document de travail du FMI WP/10/110*, Washington, DC.
- Bureau du Cabinet (2009), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finances, 2009*, Tokyo.
- Bureau du Cabinet (2010), *Economic and Fiscal Model, 2010*, Tokyo.
- Bureau du Cabinet (2012), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long-Term Analysis*, août, Tokyo (en japonais).
- Economic and Social Research Institute (2012), *Initial Investigation on the Data from the Quality of Life Survey FY 2011*, Bureau du Cabinet, gouvernement du Japon, Tokyo.
- Fonds monétaire international (2012a), *Global Financial Stability Report*, octobre, Washington, DC.
- Fonds monétaire international (2012b), *Japan: 2012 Article IV Consultation*, août, Washington, DC.
- Gouvernement du Japon (2013), *Emergency Economic Measures for the Revitalisation of the Japanese Economy* (janvier), Tokyo.
- Jones, R. et B. Yoo (2012), « Achieving the "Low Carbon, Green Growth" Vision in Korea », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 964*, OCDE, Paris.
- Jourard, I. et M. Pisu (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 3, Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 926*, OCDE, Paris.
- Koske, I., J. Fournier et I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Incomes », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 925*, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010), *2010 Census of Agriculture and Forestry*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012a), *Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in FY 2011*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012b), *Food Balance Sheet FY 2012*, Tokyo.
- Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et des Technologies (2009), *White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2009*, Tokyo.
- NPU (National Policy Unit) (2012a), *Innovative Strategy for Energy and the Environment*, 14 septembre, Tokyo, www.npu.go.jp/policy/policy09/pdf/20120914/shiryō.pdf.
- NPU (2012b), *Options for Energy and the Environment*, 29 juin, Tokyo.
- OECD (2004), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Comment va la vie ?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.

- OCDE (2011d), *Panorama des pensions 2011 : les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, Groupe de travail des Hauts responsables du budget, Paris.
- OCDE (2012c), « Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ? », *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 01, OCDE, Paris.
- OCDE (2012d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, OCDE, Paris.
- OCDE (2012e), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012f), *Regards sur l'éducation, 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012g), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2013), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Oshio, T. et W. Seno (2007), « The Economics of Education in Japon », *The Japanese Economy*, vol. 35.
- Reconstruction Headquarters (2011), *Basic Guidelines for Reconstruction in response to the Great East Japan Earthquake*, Tokyo.
- Standard & Poor's (2012), *Japanese Reflation is in Play, but Hurdles Galore Stand in the Way*, 28 décembre.
- Sutherland, D., P. Hoeller et R. Merola (2012), « Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 932, OCDE, Paris.
- Thorbecke, W. (2012), « Estimating Trade Elasticities for World Capital Goods Exports », *RIETI Discussion Paper Series 12-E-067*, The Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo.

ANNEXE 1

Progrès des réformes structurelle

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

Recommandations des <i>Études économiques de l'OCDE sur le Japon de 2009 et 2011</i>	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 n'a pas atteint son objectif d'augmenter de 160 000 le nombre de lits dans les centres de long séjour sur la période 2009-11, malgré une révision des modalités de remboursement des frais médicaux pour les soins dispensés aux patients bénéficiant d'une prise en charge de longue durée en soins intensifs, désormais fonction de leur situation médicale au jour le jour.
Améliorer le système de paiement en réformant la classification des diagnostics et des procédures (CDP), en généralisant son utilisation et en modifiant le remboursement des traitements ambulatoires de manière à réduire le nombre de consultations.	Le nombre d'hôpitaux qui ont adopté le système CDP est passé de 1 388 en 2010 à 1 505 en 2012.
Développer l'utilisation des médicaments génériques, par exemple en faisant progressivement du prix de ces médicaments la base normale de remboursement.	En 2012, les honoraires médicaux ont été révisés et les ordonnances modifiées en vue d'encourager l'utilisation des médicaments génériques.
Utiliser des incitations monétaires, notamment la hausse des taxes sur le tabac, pour favoriser un vieillissement en bonne santé.	La réforme fiscale de 2012 prévoyait de relever le taux de la taxe sur le tabac, mais aucune mesure n'a été prise à ce jour.
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 est passé de 82.5 % en juillet 2010 à 91.8 % en janvier 2013.
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.	Aucune mesure prise.
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.	Une loi adoptée en 2012 encourage chacune des préfectures à gérer l'Assurance maladie en vue de stabiliser les dépenses et de réduire les disparités dans les primes d'assurance.
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.	Pour freiner l'augmentation des primes, le gouvernement a accru sa contribution à l'Association de l'assurance maladie du Japon (qui couvre principalement les salariés des PME) entre 2010 et 2012 et envisage de prolonger cette mesure pour deux années supplémentaires. L'augmentation prévue de la taxe sur la consommation en 2015 dégagera 1 600 milliards de yens supplémentaires pour améliorer les soins médicaux et de longue durée, en partie en subventionnant les cotisations d'assurance des bas revenus.

Recommandations des <i>Études économiques de l'OCDE sur le Japon de 2009 et 2011</i>	Mesures prises ou proposées par les autorités
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.	S'agissant des matériels médicaux approuvés à l'issue d'essais cliniques, la part des essais effectués à l'étranger est passée de 62 % en 2009 à 67 % en 2011. Concernant les médicaments, le nombre total de consultations d'essais cliniques globaux (un processus d'essais pré-cliniques qui fournit des indications et des avis) s'est stabilisé en 2009-11, après une forte hausse les années précédentes.
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.	Le gouvernement a autorisé les facultés de médecine à accueillir 437 étudiants supplémentaires au total depuis 2010 à condition qu'ils s'engagent à travailler dans des régions spécifiques une fois diplômés.
Assurer une couverture universelle face à la montée de la pauvreté relative	
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.

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

Recommandations des <i>Études économiques de l'OCDE sur le Japon de 2009 et 2011</i>	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 nouveau gouvernement a décidé de revoir l'objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici la conférence COP-19 en novembre 2013.
Instruments fondés sur les prix	
Abandonner les mesures volontaires au profit d'instruments fondés sur le marché pour réaliser les objectifs de réduction des émissions de GES au moindre coût, et adresser un signal de prix clair afin d'encourager les investissements verts.	Aucune mesure prise.
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.
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.	Le taux de la taxe sur le pétrole et sur le charbon sera relevé en trois étapes d'ici 2016 en fonction des émissions de CO ₂ .
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 MDP approuvés par le gouvernement est passé de 617 en mars 2010 à 766 en décembre 2012.
Éliminer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles conformément à l'initiative du G20 afin d'instituer une tarification appropriée du carbone.	Aucune mesure prise.

Recommandations des <i>Études économiques de l'OCDE sur le Japon de 2009 et 2011</i>	Mesures prises ou proposées par les autorités
Instruments non fondés sur les prix	
Recourir 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 Top Runner, à court terme, tout en les éliminant progressivement à mesure que les instruments fondés sur le marché gagnent en efficacité.	Aucune mesure prise.
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.	Aucune mesure prise.
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.	Le système de tarifs de reprise fixes mis en place pour l'énergie solaire en 2009 a été étendu à toutes les sources d'énergies renouvelables en juillet 2012.

C. Bilan des réformes structurelles : réformer le marché du travail

Recommandations de l' <i>Étude de 2011</i>	Mesures prises ou proposées par les autorités
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.	En 2012, le gouvernement a révisé la loi pour étendre la couverture du régime de retraite des salariés aux travailleurs à temps partiel à compter de 2016.
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.	En 2011, 51 000 chômeurs environ ont bénéficié du système de soutien aux demandeurs d'emplois adopté en octobre 2011 pour venir en aide à ceux qui ne perçoivent pas d'indemnités de chômage. Aux termes d'une loi adoptée en 2012, les contrats à durée déterminée reconduits à plusieurs reprises doivent être convertis en contrats à durée indéterminée après cinq ans si le salarié le demande, même si cela peut inciter les employeurs à les laisser partir plutôt qu'à les embaucher définitivement.
Lutter contre la discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers.	La loi révisée de 2012 sur les travailleurs intérimaires impose aux agences de travail en intérim la transparence sur l'écart entre les honoraires qu'elles perçoivent et le salaire versé aux travailleurs. Par ailleurs, pour décider du salaire des travailleurs intérimaires, elles doivent garantir un équilibre avec les travailleurs directement embauchés par les entreprises pour occuper le même type d'emploi. Une autre loi adoptée en 2012 interdit aux employeurs d'embaucher des travailleurs pour une durée déterminée dans des conditions déraisonnables.
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.	Aucune mesure prise.
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.	La loi révisée de 2012 sur les travailleurs intérimaires interdit l'emploi de travailleurs intérimaires pour des missions d'une durée inférieure à 31 jours, afin d'encourager la sécurité et la stabilité de l'emploi de ce type de travailleurs, même si cela peut nuire à leurs débouchés professionnels.
Encourager l'activité des femmes, des travailleurs âgés et des jeunes	
Réformer les aspects du système fiscal et de la sécurité sociale qui font obstacle à l'activité d'un deuxième apporteur de revenu au sein des ménages.	En 2012, le gouvernement a modifié la loi pour étendre la couverture du régime de retraite des salariés aux travailleurs à temps partiel à compter de 2016.

Recommandations de l'Étude de 2011	Mesures prises ou proposées par les autorités
Favoriser un meilleur équilibre entre travail et vie privée, notamment en appliquant plus efficacement la loi sur le congé parental et familial.	En juillet 2012, la loi sur le congé parental et familial, qui prévoit la diminution du temps de travail des parents d'enfants en bas âge et la création d'un congé familial, a été étendue aux salariés de toutes les entreprises.
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.	L'État entend consacrer 700 milliards JPY supplémentaires, financés par la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). La loi de 2012 sur l'EAJE encourage la création de centres d'accueil agréés dans les grandes villes en fonction de la demande et fournit un soutien financier à différents types de services de garde d'enfants.
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.	À la suite de la révision apportée en 2012 au droit du travail, les entreprises sont tenues de conserver dans leurs effectifs tous les travailleurs qui souhaitent poursuivre leur activité jusqu'à 65 ans, même si cela nuit à la flexibilité de l'emploi. Par ailleurs, l'État verse des subventions aux entreprises qui étendent les possibilités d'emploi offerts aux travailleurs âgés.
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.	11 000 personnes environ ont bénéficié d'une formation par type d'emploi, qui combine formation en entreprise et formation théorique, au cours de l'exercice 2011 et près de 8 600 d'entre elles avaient trouvé un emploi régulier en janvier 2012.
Promouvoir l'élaboration d'un système normalisé de reconnaissance des compétences acquises pour garantir l'efficacité des formations.	Aucune mesure prise.

D. Bilan des réformes structurelles : réformer le système éducatif

Recommandations de l'Étude de 2011	Mesures prises ou proposées par les autorités
Améliorer les résultats de l'enseignement	
Investir davantage dans l'EAJE pour améliorer la qualité et augmenter le nombre de places.	L'État entend consacrer 700 milliards JPY supplémentaires, financés par la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, aux services d'EAJE.
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.	La loi de 2012 sur l'EAJE encourage la création de « centres d'EAJE » (<i>Nintei Kodomo-en</i>), qui dispensent des services d'accueil des jeunes enfants et de maternelle, qui s'appuierait notamment sur une rationalisation de la supervision et du soutien financier.
Développer le rôle des prestataires privés, notamment en versant directement les subventions aux familles.	La loi de 2012 favorise l'implantation de centres d'accueil agréés dans les grandes villes en fonction de la demande et prévoit d'apporter une aide financière à différents types de services de garde des enfants, comme les centres de petite taille.
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> .	L'État apporte son concours au développement des nouveaux programmes scolaires.
Renforcer l'autonomie des établissements scolaires.	L'État définit des orientations pour chaque conseil local d'éducation, en vue d'accroître l'autonomie des établissements.
Élargir le choix de l'établissement afin d'encourager l'excellence, tout en améliorant l'information sur les résultats.	L'État diffuse, à chaque conseil local d'éducation, des informations sur les expériences menées sur le choix de l'établissement.
Renforcer la transparence concernant les résultats, notamment le devenir professionnel des diplômés, afin d'accroître la concurrence.	Le « Plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur » de 2012 œuvre en faveur de la réforme des universités, notamment en prônant la transparence, y compris au niveau des informations sur les programmes et la fréquentation scolaires.
Favoriser l'internationalisation en augmentant le nombre d'étudiants étrangers.	Le « Plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur » de 2012 vise à promouvoir l'internationalisation, notamment en augmentant le nombre de cours dispensés en anglais.
Encourager l'installation au Japon de plus d'établissements d'enseignement supérieur étrangers.	Le « Plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur » de 2012 encourage la coopération avec les établissements étrangers.

Recommandations de l'Étude de 2011	Mesures prises ou proposées par les autorités
Améliorer l'efficacité	
Réduire les coûts en regroupant les centres d'accueil et les maternelles.	La loi de 2012 sur l'EAJE encourage la création de « centres d'EAJE » (<i>Nintei Kodomo-en</i>), qui s'appuierait notamment sur une rationalisation de la supervision et du soutien financier.
Établir un cadre efficace pour gérer la concentration des établissements.	L'État diffuse, à chaque conseil local d'éducation, des informations sur les expériences menées en matière de regroupement des établissements.
Utiliser le temps de travail des enseignants à meilleur escient.	L'État encourage les individus à participer à des activités bénévoles en faveur de l'éducation à l'échelon local, ce qui contribue à alléger la charge de travail des enseignants et à utiliser leur temps de travail à meilleur escient.
Faciliter la concentration du secteur de l'enseignement supérieur.	Aucune mesure prise.
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.	Le « Plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur » de 2012 soutient la réforme des universités, notamment en facilitant la coopération entre les universités en matière de diversification des programmes.
Réduire les coûts supportés par les ménages	
Augmenter la part des dépenses publiques dans l'EAJE.	L'État entend consacrer 700 milliards JPY supplémentaires, financés par la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, aux services d'EAJE.
Réduire le recours aux <i>juku</i> .	Aucune mesure prise.
Alléger la charge que représente l'instruction après la classe en proposant des alternatives moins chères.	Aucune mesure prise.
Étendre les prêts publics destinés à financer les études supérieures afin de toucher un plus grand nombre d'étudiants.	Les prêts publics ont progressé de 1 000 milliards JPY au cours de l'exercice 2010 à 1 100 milliards JPY pour l'exercice 2012 et couvrent la quasi-totalité des étudiants qui peuvent y prétendre.
Inverser le creusement des inégalités	
Investir davantage dans l'EAJE afin de réduire les handicaps des enfants de familles modestes.	L'État entend consacrer 700 milliards JPY supplémentaires, financés par la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, aux services d'EAJE.
Réduire le recours aux <i>juku</i> .	Aucune mesure prise.
Rendre les avantages des <i>juku</i> plus largement disponibles et à moindre coût, notamment pour les élèves de familles modestes.	Aucune mesure prise.
Étendre les prêts publics destinés à financer les études supérieures afin de toucher un plus grand nombre d'étudiants.	Les prêts publics ont progressé de 1 000 milliards JPY au cours de l'exercice 2010 à 1 100 milliards JPY pour l'exercice 2012 et couvrent la quasi-totalité des étudiants qui peuvent y prétendre.
Faire en sorte que les prêts soient remboursables en fonction des revenus futurs.	Un système de ce type a été mis en place en 2012.
Renforcer les liens entre le système éducatif et le marché du travail	
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.	Des diplômes professionnels ont été créés dans les nouveaux secteurs porteurs, comme les soins infirmiers, l'environnement/énergie et l'agriculture/pêche, au cours de l'exercice 2012.
Développer le rôle de formation professionnelle des universités, qui accueillent un nombre croissant de jeunes.	Le « Plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur » de 2012 vise à promouvoir la coopération entre les entreprises et les universités afin de répondre aux demandes du marché du travail, notamment en créant des programmes de troisième cycle en coopération avec les entreprises.
Renforcer la contribution de l'enseignement supérieur à l'innovation	
Renforcer la coopération entre la recherche universitaire et les entreprises.	L'État soutient cette coopération au moyen d'un fonds de 45 milliards JPY sur l'exercice 2012.
Augmenter l'investissement public pour créer des universités de pointe.	L'investissement public dans des programmes de création d'universités de pointe a augmenté de 12 milliards JPY au cours de l'exercice 2011 à 21 milliards JPY pour l'exercice 2012.
Augmenter la part des fonds publics aux universités attribuée sur appel d'offres.	Le « Plan d'action pour la réforme de l'enseignement supérieur » de 2012 vise à augmenter la part des fonds publics alloués à la recherche sur appel d'offres.

Chapitre 1

De la tragédie au redressement

Le violent tremblement de terre survenu dans l'est du Japon en mars 2011 est la pire catastrophe que ce pays ait connue depuis la guerre. Le processus de reconstruction mis en route au lendemain de cette tragédie met en exergue quelques-unes des difficultés auxquelles est confronté le Japon en matière de réformes structurelles. Les surmonter devrait permettre de redynamiser l'économie, d'une part en faisant de la région du Tohoku un modèle pour l'agriculture japonaise, d'autre part en réorganisant le secteur de l'électricité. Les aides considérables dont bénéficie l'agriculture entraînent des distorsions, et pèsent sur les consommateurs et les contribuables ; cela nuit au dynamisme du secteur agricole et complique l'adhésion du Japon à des accords commerciaux généraux, de portée bilatérale ou régionale, qui renforceraient son potentiel de croissance. Il faut en priorité recentrer le soutien à l'agriculture sur des aides découplées de la production, et réduire progressivement les mesures aux frontières. L'énergie nucléaire ayant un rôle moins important depuis l'accident de Fukushima, le Japon doit accélérer le développement des énergies renouvelables, ce qui impose de fixer un prix élevé et homogène pour le carbone. Il faut également rendre le secteur de l'électricité plus concurrentiel, ce qui implique d'atténuer la position dominante des dix monopoles régionaux, en dissociant la propriété des activités de production et de transport d'électricité, et en augmentant les capacités d'interconnexion, tout en mettant en place une tarification en temps réel.

Le séisme a frappé l'est du Japon au moment où ce pays s'employait à renforcer son potentiel de croissance, notamment dans le cadre de la Nouvelle stratégie lancée en 2010 (voir le chapitre consacré à cette stratégie dans l'*Étude économique de l'OCDE* de 2011 sur le Japon). Une croissance plus rapide est essentielle pour améliorer le niveau de vie, pour lutter contre l'aggravation de l'endettement public et pour assurer la viabilité du système de protection sociale en tenant compte du vieillissement démographique, dans un pays dont la population est déjà la plus âgée de la zone OCDE. La Stratégie pour la renaissance du Japon de 2012 conserve l'objectif fixé précédemment pour les années 2010, qui vise à faire passer d'environ ¾ pour cent à 2 % le taux de croissance potentiel du pays.

La catastrophe de mars 2011 a aggravé les difficultés auxquelles le Japon était confronté et a mis en évidence un certain nombre de faiblesses structurelles. Ce séisme – qui arrive au cinquième rang mondial des tremblements de terre recensés au cours de l'histoire en termes de magnitude (tableau 1.1) – a déclenché un puissant tsunami, caractérisé par des vagues dont certaines ont pu atteindre 38 mètres de hauteur. Plus de 19 000 personnes sont mortes ou ont été portées disparues. Outre ce terrible bilan humain, les dégâts matériels ont été estimés par les pouvoirs publics à 16 900 milliards JPY – soit quelque 3½ pour cent du produit intérieur brut (PIB) – ce qui fait de cette catastrophe la plus coûteuse depuis la guerre. Les répercussions sur l'activité économique ont été immédiates : la production industrielle a chuté de plus de moitié en mars 2011 (en glissement mensuel) dans la préfecture de Miyagi et de plus de 30 % à Iwate et Fukushima, contribuant à une baisse de 16 % au niveau national (graphique 1.1). Au début de 2013, la production industrielle japonaise était encore inférieure de 10 % à son niveau d'avant mars 2011. L'impact s'est révélé nettement plus marqué que celui du tremblement de terre de Hanshin survenu en 1995, qui avait causé la mort d'environ 6 000 personnes et des pertes matérielles évaluées à 2 % du PIB, même si le séisme du Kanto, en 1923, reste de loin le plus dévastateur (tableau 1.2).

Tableau 1.1. **Les plus violents tremblements de terre de l'histoire mondiale**¹

Date	Lieu	Magnitude	Victimes ²	Dégâts matériels ³
22 mai 1960	Valdivia, Chili	9.5	6	4 milliards USD
27 mars 1964	Alaska, États-Unis	9.2	1	2 milliards USD
26 décembre 2004	Sumatra, Indonésie	9.1-9.3	230	n.d.
4 novembre 1952	Kamchatka, Russie	9.0	n.d.	n.d.
11 mars 2011	Grand séisme de l'est du Japon	9.0	19	260 milliards USD

1. Classés en fonction de leur magnitude.

2. En milliers.

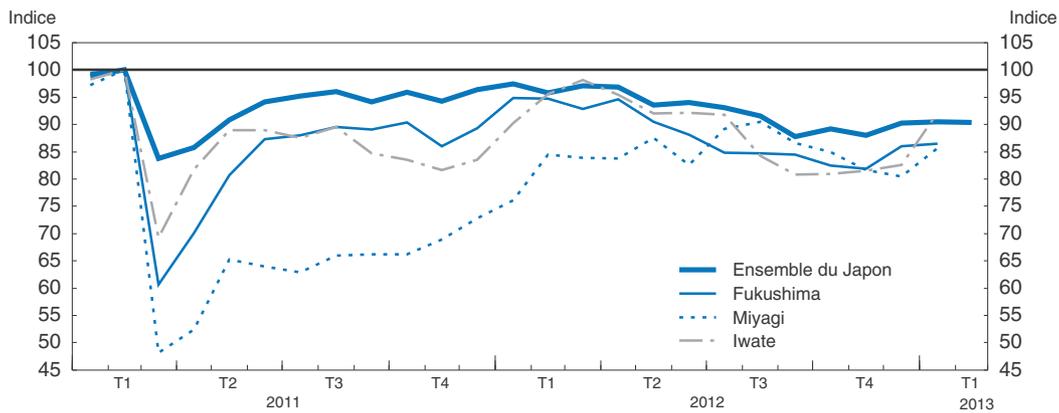
3. En USD de 2011. Le chiffre indiqué correspond à la valeur médiane des estimations.

Source : US Geological Survey.

Les estimations officielles ne tiennent pas compte de la fusion des réacteurs nucléaires de la centrale de Fukushima, causée par le séisme et le tsunami, qui a nécessité l'évacuation de centaines de milliers d'habitants. La suspension de l'exploitation de

Graphique 1.1. Impact du grand séisme de l'est du Japon sur la production industrielle

Données corrigées des variations saisonnières, indice de base 100 en février 2011



Source : Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, préfectures de Fukushima, de Miyagi et d'Iwate.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932797879>

Tableau 1.2. Dommages matériels causés par les principales catastrophes survenues au Japon

	Milliards de milliards JPY (prix courants)	Pourcentage du PIB annuel
Grand séisme de l'est du Japon (2011)	16.9	3.6
<i>dont :</i>		
Logement et capital fixe des entreprises	10.4	2.2
Services de première nécessité ¹	1.3	0.3
Infrastructures sociales	2.2	0.5
Installations agricoles	1.9	0.4
Autres	1.1	0.2
Grand séisme de Hanshin (Kobe) (1995)	9.9	2.0
Seconde Guerre mondiale (1941-45)	64.3	86.0
Grand séisme du Kanto (1923)	4.6	29.0

1. Électricité, gaz, eau, télécommunications et diffusion audiovisuelle.

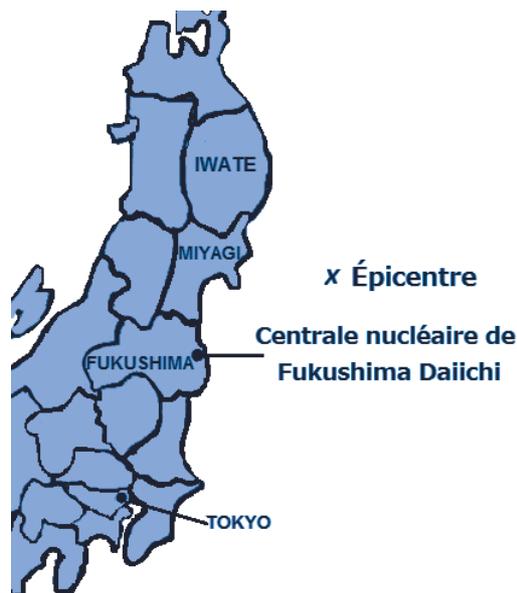
Sources : Bureau du Cabinet (2011) et Banque du Japon (2011).

l'ensemble des 50 centrales nucléaires japonaises, qui produisaient jusque-là près d'un tiers de l'électricité du pays, a considérablement freiné la reprise. La perturbation des approvisionnements en énergie et des chaînes de production a eu des répercussions négatives non seulement sur l'économie du Japon, dont la production a chuté de 4.8 % au cours du premier semestre de 2011 (en rythme annuel), mais aussi sur l'économie mondiale dans son ensemble.

Suite à cette triple catastrophe – séisme, tsunami et accident nucléaire – le gouvernement a lancé un programme de reconstruction décennal. Ce processus ouvre de nouvelles perspectives de réforme, qui auront des conséquences aussi fondamentales qu'irréversibles pour la région du Tohoku. Idéalement, il faudrait définir des objectifs à long terme sur lesquels fonder la reconstruction (OCDE, 2012b). S'il est vrai que la première priorité consiste à rebâtir la zone dévastée, il conviendrait néanmoins d'abandonner le principe d'une reconstruction axée sur le court terme au profit d'un développement économique inscrit dans la durée, et ce en dépit de la présence, dans la zone de la catastrophe, de blocages susceptibles de gêner la mise en œuvre d'une stratégie à long terme.

Le programme de reconstruction concerne principalement les préfectures d'Iwate, de Miyagi et de Fukushima, dans la région du Tohoku (graphique 1.2), qui ont enregistré les pertes les plus grandes : 99.6 % des personnes mortes ou disparues provenaient de ces préfectures, où 96 % des habitations ont été détruites. Le défi que représente la reconstruction des trois préfectures les plus touchées est encore compliqué par la longue période de déclin que la région du Tohoku traversait au moment de la catastrophe de mars 2011 (tableau 1.3) :

Graphique 1.2. **La région du Tohoku**



- La population de ces trois préfectures a diminué de 3.4 % au cours des dix premières années du XXI^e siècle, alors que la population totale du Japon a augmenté dans le même temps de près de 1 %.
- Bien que ces trois préfectures recouvrent environ le dixième du territoire japonais, leur densité démographique atteint à peine la moitié de celle du pays : 66 % des Japonais vivent dans des zones densément peuplées, contre seulement 44.3 % des habitants de ces trois préfectures.
- L'agriculture est la principale activité de ces régions essentiellement rurales. Dans les trois préfectures, 5 % de la population âgée de plus de 15 ans travaillaient, en 2010, dans le secteur agricole, soit quasiment le double de la proportion nationale. La riziculture est prédominante, et recouvre les deux tiers des surfaces cultivées.

Tableau 1.3. **Caractéristiques des trois préfectures les plus gravement touchées**

	2000		2010	
	Trois préfectures ¹	Japon	Trois préfectures ¹	Japon
Population (en millions)	5.9	126.9	5.7	128.1
Densité démographique (au km ²)	164.5	340.4	158.9	343.0
Pourcentage de la population habitant dans des zones densément peuplées ^{2, 3}	43.5	65.2	44.3	66.0
Pourcentage de la population active travaillant dans le secteur agricole ²	5.5	2.8	5.0	2.6
Pourcentage de ménages agricoles dans l'ensemble de la population	n.d.	8.2	13.2	5.1
Part des terres cultivées consacrée à la riziculture ⁴ (%)	n.d.	41.4	65.7	41.5
Revenu par habitant ⁵	2.7	2.9	2.5	2.8
Personnes âgées de plus de 65 ans (en pourcentage de la population)	19.4	17.3	25.1	23.1
Nombre de médecins pour 100 000 habitants ⁶	180.4	201.5	203.3	224.5

1. Préfectures d'Iwate, de Miyagi et de Fukushima. Les préfectures d'Aomori, de Chiba, d'Ibaraki, de Tochigi et de Yamagata, qui représentent 11 % de la population japonaise, ont également souffert de la catastrophe de mars 2011.

2. Chiffres de l'année 2005 au lieu de l'année 2010.

3. Les zones densément peuplées sont celles qui comptent au moins 4 000 habitants au km².

4. En 2009.

5. En millions JPY au coût des facteurs. La dernière année connue est l'exercice budgétaire 2008.

6. 2008 est la dernière année pour laquelle on dispose de données.

Sources : Ministère de l'Intérieur et des Communications, *Japan Statistical Yearbook 2012* ; ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, *Statistical Yearbook 2012*.

- Ces trois préfectures accusaient un déficit de croissance économique par rapport au pays considéré dans son ensemble. L'écart par rapport à la moyenne nationale en matière de revenu par habitant est passé de 12 % à 14 % entre les exercices budgétaires 2000 et 2008.
- La population des trois préfectures est relativement âgée : 25.1 % des habitants avaient plus de 65 ans en 2010, pour une moyenne nationale de 23.1 %.

Pour résumer, avec une démographie en baisse et une forte proportion de personnes âgées, ces préfectures situées à l'extrémité du Japon sont les plus concernées par les grands défis auxquels le pays est aujourd'hui confronté.

La reconstruction de la région du Tohoku passe par la mise en œuvre d'un large éventail de mesures, mais deux priorités se détachent plus particulièrement :

- Selon les Lignes directrices de base pour la reconstruction (Administration centrale pour la reconstruction, 2011), l'agriculture, ainsi que la foresterie et la pêche, « constitue le principal secteur d'activité du Tohoku et joue un rôle majeur pour l'emploi local ». Il faut donc remettre en route ce secteur en s'appuyant sur un nouveau système d'utilisation des sols et sur d'autres réformes.
- L'accident nucléaire de Fukushima a révélé un certain nombre de faiblesses dans le secteur de l'électricité. Dans la mesure où l'énergie nucléaire est appelée à perdre de son importance, le Japon va devoir se tourner vers d'autres sources d'énergie, comme les énergies renouvelables – solaire, éolien, géothermie, biomasse et marées – pour lesquelles la région a un potentiel important. Les Lignes directrices de base indiquent que la reconstruction doit « promouvoir la concentration d'activités liées aux énergies renouvelables dans les régions touchées par la catastrophe » (Administration centrale pour la reconstruction, 2011).

La reconstruction de la région du Tohoku constitue, certes, une priorité absolue, mais son impact direct sur l'économie japonaise dans son ensemble est limité par le poids relativement faible des trois préfectures concernées, qui ne représentent que 4 % de la production économique nationale et 4.5 % de la population du pays. Au lieu d'être uniquement axé sur la remise en état des zones sinistrées, le processus de reconstruction devrait viser à revitaliser l'économie japonaise tout entière et à renforcer le taux de croissance potentiel, de manière à atteindre l'objectif de 2 %. De fait, les autorités reconnaissent que la reconstruction du Tohoku offre l'occasion d'accroître le potentiel de croissance du pays : « La reconstruction des zones sinistrées contribue de façon déterminante à rendre au Japon sa vitalité, mais elle ne pourra être effective que si l'économie tout entière retrouve son dynamisme » (Administration centrale pour la reconstruction, 2011). Les préfectures touchées par le cataclysme sont favorables à une restructuration en profondeur¹. Le rôle de cette catastrophe comme catalyseur des réformes est d'autant plus important que les progrès enregistrés dans l'application de la Nouvelle stratégie de croissance, adoptée en 2010, ont été limités : l'évaluation effectuée en mai 2012 par le gouvernement a montré que 10 % seulement des 409 mesures définies dans la Stratégie avaient été mises en œuvre avec succès (NPU, 2012c).

Les deux réformes prioritaires mentionnées plus haut devraient donc s'appliquer à l'échelle nationale. *Premièrement*, les Lignes directrices de base préconisent que l'agriculture de la région du Tohoku « serve de modèle à la nation ». Il est essentiel de rendre cette activité, et plus particulièrement la culture du riz, plus efficiente. Cela permettrait non seulement d'alléger la charge qui pèse sur les contribuables et les consommateurs, mais aussi de faciliter l'adhésion du Japon à d'importants accords commerciaux de portée régionale, dont le Partenariat transpacifique (Kawai et Morgan, 2012). *Deuxièmement*, la croissance passera notamment par la création d'un secteur de l'électricité davantage axé sur le marché. Faute d'avoir réformé ce secteur, le Japon est exposé à des coupures d'électricité depuis la catastrophe de 2011. À plus long terme, cela obligera le Japon à supporter des coûts énergétiques élevés préjudiciables à sa compétitivité sur la scène internationale. Ces deux volets sont abordés dans le présent chapitre, après un exposé des grandes lignes du programme de reconstruction.

Vue d'ensemble du programme de reconstruction

La reconstruction a pour but de relancer l'activité économique dans les régions dévastées, de mettre en place des équipements collectifs capables de résister aux catastrophes et de permettre aux habitants de reprendre une vie normale. Des dépenses d'un montant approximatif de 17 000 milliards JPY (3.6 % du PIB) ont été approuvées, au titre de ce programme, dans trois budgets supplémentaires et dans le budget de l'exercice 2012 : on n'est donc pas loin des 19 000 milliards JPY prévus pour la période 2011-15 dans les Lignes directrices de base. Les deux premiers budgets supplémentaires, adoptés en mai et juillet 2011, portaient essentiellement sur les secours destinés aux régions détruites (tableau 1.4). D'un montant nettement supérieur, celui de novembre 2011 concernait surtout la reconstruction. En août 2012, la moitié environ des sommes approuvées avait été décaissée. Le financement repose sur des obligations de reconstruction, qui seront remboursées à terme au moyen des hausses d'impôts prévues – notamment de l'impôt sur les sociétés au cours des exercices 2012 à 2014 et de l'impôt sur le revenu des personnes

Tableau 1.4. **Budgets supplémentaires affectés à la reconstruction pour l'exercice 2011**

Dépenses liées à la reconstruction en milliards JPY

Premier budget supplémentaire (approuvé le 2 mai 2011) ¹	
Secours aux sinistrés	483
Déblaiement des décombres	352
Projets d'infrastructures publiques	1 200
Attribution de prêts suite à la catastrophe	641
Dotations aux collectivités locales	120
Total	2 796
Deuxième budget supplémentaire (approuvé le 25 juillet 2011)	
Indemnisation pour les dommages causés par l'accident nucléaire	275
Aide aux personnes touchées par la catastrophe	377
Fonds de réserve pour la reprise et la reconstruction	800
Dotations aux collectivités locales	545
Total	1 998
Troisième budget supplémentaire (approuvé le 21 novembre 2011) ²	
Secours aux sinistrés	94
Déblaiement des décombres	386
Projets supplémentaires d'infrastructures publiques	1 400
Attribution de prêts suite à la catastrophe	672
Dotations aux collectivités locales	1 600
Aides octroyées suite à la catastrophe	1 500
Prévention des catastrophes à l'échelle nationale	356
Autres dépenses liées à la catastrophe ³	575
Total	5 147

1. Le montant total du premier budget supplémentaire était de 4 150 milliards JPY.

2. Le montant total du troisième budget supplémentaire était de 12 100 milliards JPY.

3. Ce poste comprend des mesures telles que des subventions à l'implantation d'entreprises étrangères au Japon, des initiatives en faveur de l'emploi, la relance de l'agriculture, de la pêche et de la foresterie, la création d'écovilles, ainsi que des mesures de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME).

Source : Agence de reconstruction (2012a).

physiques sur une période de 25 ans débutant en 2013 – ainsi que sur d'autres mesures, comme la réduction des dépenses publiques et la vente de certains actifs appartenant à l'État. Le nouveau gouvernement a porté le total des dépenses de reconstruction à 25 000 milliards JPY, compte tenu des crédits supplémentaires prévus dans le train de mesures budgétaires de janvier 2013 et dans le budget de l'exercice 2013 (chapitre 2).

Un nouvel organisme public, l'Agence de reconstruction, a été créé pour coordonner l'ensemble des mesures de reconstruction et offrir un guichet unique aux collectivités locales. L'Agence a des antennes dans les préfectures d'Iwate, de Miyagi et de Fukushima. En outre, deux nouveaux dispositifs ont été instaurés – les « Zones spéciales de reconstruction » et les « Aides à la reconstruction » – afin de faciliter la remise en état de la région du Tohoku. Les efforts consacrés à la reconstruction ont favorisé le redressement de la production industrielle, qui atteignait, au début de 2012, 90 % de son niveau d'avant la catastrophe dans les préfectures d'Iwate et de Fukushima, et 75 % dans celle de Miyagi (graphique 1.1).

Zones spéciales de reconstruction

Afin de mettre le dynamisme du secteur privé au service du processus de reconstruction, le gouvernement a mis en place en 2011 des Zones spéciales de reconstruction. Au total, 227 communes situées dans les zones touchées par la catastrophe – comprenant les préfectures d'Iwate, de Miyagi et de Fukushima – peuvent proposer à l'administration centrale la création de zones spéciales. Celles qui reçoivent l'approbation du Cabinet bénéficient d'un traitement spécial, avec notamment : i) des initiatives facilitant la réorganisation de l'utilisation des terres, ii) l'assouplissement de la réglementation et des procédures administratives, iii) un appui financier et iv) un allègement des impôts. À ce stade, 31 zones ont été créées, toutes situées (à trois exceptions près) dans les préfectures d'Iwate, de Miyagi et de Fukushima (tableau 1.5).

La moitié environ de ces zones fait l'objet de certaines mesures de déréglementation. Une partie de ces réformes est clairement liée au processus de redressement après la catastrophe : c'est le cas, par exemple, des mesures autorisant les hôpitaux à dispenser des soins même s'ils n'atteignent pas le nombre de médecins exigé par la loi, ou de celles qui prolongent la période durant laquelle les petites et moyennes entreprises peuvent fonctionner dans des structures temporaires. D'autres pourront avoir des conséquences importantes pour les régions touchées par la catastrophe et, si elles sont mises en œuvre ailleurs, sur le reste du pays :

- Assouplissement de la réglementation relative à l'affectation des terrains, afin de permettre aux entreprises/collectivités locales de construire des bâtiments commerciaux dans des zones industrielles.
- Assouplissement des conditions d'utilisation des terres agricoles, pour permettre à des agriculteurs et à des entreprises de les exploiter à des fins non agricoles.
- Assouplissement des critères d'approbation pour la production et la vente d'équipements médicaux.

Ces zones présentent certaines similitudes avec les Zones spéciales de réforme structurelle, lancées en 2002, dans le cadre d'une initiative comportant également des mesures réglementaires spéciales dans certaines régions, sur la base de propositions émanant d'entreprises et de responsables locaux (*Étude économique de l'OCDE 2011 sur le Japon*). On relève cependant deux différences majeures entre les deux programmes. *Premièrement*, les Zones spéciales de réforme structurelle n'autorisaient aucune forme de soutien budgétaire – exonérations fiscales ou subventions, par exemple – ce qui n'est pas le cas des zones de reconstruction. *Deuxièmement*, les mesures de déréglementation pouvaient être étendues au reste du pays. Ces zones servaient de laboratoire pour des réformes qui pourraient être effectuées ultérieurement au niveau national, poursuivies dans la zone concernée ou abandonnées, selon les résultats obtenus. À la fin de 2011, 826 réformes adoptées dans les 1 171 zones spéciales de réforme structurelle avaient été étendues à tout le pays. En revanche, aucun mécanisme ne permet d'appliquer à l'échelle nationale les mesures de déréglementation relatives aux zones de reconstruction. Or, l'instauration d'un tel mécanisme permettrait de faire en sorte que la reconstruction de la région du Tohoku contribue plus efficacement à la revitalisation de l'économie japonaise.

Tableau 1.5. **Zones spéciales de reconstruction**
Au 21 décembre 2012

Préfecture	Réformes mises en œuvre	Industries ou secteurs d'activités
Aomori	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Activité manufacturière liée à l'éco-innovation, agroalimentaire
	Incitations financières (bonification d'intérêts)	Agroalimentaire
	Incitations financières (bonification d'intérêts)	Matériels de réfrigération
Iwate	Déréglementation ¹	Soins médicaux
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés), déréglementation ²	Fabrication d'appareils électroniques, médicaments
	Déréglementation ³	Établissements commerciaux
Miyagi	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Automobile, équipement électronique, alimentation, bois, etc.
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Agriculture, énergies renouvelables
	Incitations fiscales et financières	Tourisme, transformation du poisson
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Secteur commercial, bien-être et soins de longue durée
	Déréglementation ⁴	Agriculture
	Déréglementation ¹	Soins médicaux
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Services d'information
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Secteur commercial, tourisme
	Déréglementation (assouplissement de la réglementation applicable au bâtiment)	Secteur commercial
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Agriculture
	Déréglementation (assouplissement de la réglementation applicable au bâtiment)	Pêche, transformation du poisson
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Secteur commercial, restauration
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Secteur commercial, tourisme
Fukushima	Déréglementation ; assouplissement des critères d'approbation	Fabrication d'équipements médicaux
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Matériel de transport, équipements électroniques, appareils médicaux
	Incitations financières (bonification d'intérêts)	Industrie manufacturière
	Déréglementation ¹	Soins médicaux
	Déréglementation ⁵	Petites et moyennes entreprises (PME)
	Déréglementation ⁶	Développement régional
	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Tourisme
	Incitations financières (bonification d'intérêts)	Fabrication de papier
Ibaraki	Incitations fiscales (impôt local et national sur les sociétés)	Automobile, matériel, équipements électroniques, etc.
	Déréglementation ⁶	Développement régional
Tochigi	Déréglementation ⁷	Activités scolaires

1. Assouplissements des critères relatifs au nombre de médecins que doit compter un hôpital, ce qui permet aux établissements n'atteignant pas le minimum requis de fournir des soins médicaux.
2. Assouplissement des critères d'approbation pour la production et la vente de matériel médical.
3. Assouplissement de la réglementation relative à l'affectation des terrains, afin de permettre à des entreprises/collectivités locales de construire des bâtiments commerciaux dans des zones industrielles.
4. Assouplissement des conditions d'utilisation des terres agricoles, pour permettre à des agriculteurs et des entreprises de les exploiter à des fins non agricoles.
5. Prolongement de la durée autorisée d'utilisation de structures temporaires, afin de permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) de faire redémarrer leurs activités.
6. Assouplissement des conditions auxquelles les entreprises peuvent utiliser des fonds mis en réserve pour financer des régimes de retraite à cotisations déterminées.
7. Prolongement de la durée autorisée d'utilisation de structures temporaires, afin de permettre aux jeunes de poursuivre leur scolarité.

Source : Agence de reconstruction (2012b).

D'autres programmes ont été mis en place afin d'encourager les investissements privés dans la région du Tohoku :

- Un fonds de 170 milliards JPY (1.8 milliards USD) a été créé par le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) afin de subventionner les travaux de construction réalisés par des entreprises s'installant dans la préfecture de Fukushima.

- Le METI s'emploie également à favoriser les flux d'investissement direct étranger (IDE) vers le Japon par le biais du Programme de subventions aux projets visant à inciter des sociétés à installer au Japon leur siège asiatique. Le plafond du taux de subvention a été relevé de $\frac{1}{2}$ à $\frac{2}{3}$ pour l'exercice budgétaire 2012, afin d'attirer des flux d'IDE dans le Tohoku. Toutefois, la zone sinistrée n'a enregistré aucun nouvel IDE à ce jour.

Aides à la reconstruction

Les Lignes directrices de base stipulent que le processus de reconstruction « exploitera pleinement les capacités des collectivités locales » (Administration centrale pour la reconstruction, 2011). Les communes élaborent leurs propres plans en la matière, en concertation avec d'autres collectivités locales et avec l'administration centrale, qui apporte un soutien technique par le biais de travaux de recherche ou en mettant des experts à disposition. Il est donc essentiel, pour reconstruire efficacement la région du Tohoku, de favoriser une réelle coopération entre l'administration centrale et les collectivités locales.

Un système d'aides à la fois simple et très adaptable a été instauré pour contribuer au financement des projets de reconstruction définis par les 227 municipalités des zones touchées par la catastrophe. Ce système, de type « guichet unique » applicable à l'ensemble des projets, vise à permettre une plus grande souplesse de mise en œuvre et à simplifier les procédures. Les aides couvriront 50 % des dépenses effectuées au niveau local pour les projets principaux, et 80 % de celles qui concernent des projets subsidiaires, réduisant ainsi la charge à supporter par les collectivités locales. Parallèlement, l'évaluation et la publication des plans de reconstruction favorisent la transparence et l'efficacité. Au nombre des projets admissibles au bénéfice de ces aides figurent la construction de routes, le réaménagement des terres, la délocalisation de certaines installations afin de prévenir d'autres catastrophes, le développement de zones agricoles, la mise en place de villages de pêcheurs, les écoles, et le renforcement de l'aménagement antisismique des hôpitaux. Un total de 1 900 milliards JPY – soit environ un dixième des fonds affectés à la reconstruction – sera utilisé pour financer des projets proposés par les collectivités locales, projets dont la mise en œuvre se fera en coopération avec les ministères nationaux compétents.

Réformer l'agriculture et promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

La politique agricole du Japon vise à accroître le niveau d'autosuffisance du pays afin d'assurer sa sécurité alimentaire, à maintenir les revenus des ménages agricoles à un niveau comparable à celui des ménages non agricoles, à stimuler la productivité et à permettre la multifonctionnalité de l'agriculture, en veillant notamment à la protection de l'environnement. Compte tenu des restrictions aux frontières et des dispositifs de gestion de l'offre intérieure qui caractérisent le Japon, son niveau d'aide à l'agriculture, mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), le place au troisième rang des pays de l'OCDE : il se situait en effet à 51 % des recettes agricoles brutes sur la période 2009-11, ce qui est plus de deux fois supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (tableau 1.6). Qui plus est, la baisse de l'ESP enregistrée au Japon depuis 1986-88 est inférieure à celle de l'ensemble de la zone OCDE². Les politiques agricoles ont fait augmenter les prix perçus par les agriculteurs, qui atteignaient sur la période 2009-11 quasiment le double des prix mondiaux, d'après le coefficient nominal de protection des producteurs. En conséquence,

Tableau 1.6. **Le Japon est un des pays de l'OCDE où le niveau du soutien à l'agriculture est le plus élevé**

	1986-88 ¹	2009-11
Estimation du soutien aux producteurs (ESP) ²		
Japon	63 %	51 %
OCDE	38 %	20 %
Coefficient nominal de soutien aux producteurs (CNSp) ³		
Japon	2.78	2.06
OCDE	1.59	1.26
Coefficient nominal de protection des producteurs (CNPp) ⁴		
Japon	2.65	1.89
OCDE	1.49	1.11
Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) ⁵		
Japon	-62 %	-43 %
OCDE	-30 %	-8 %

1. Le total OCDE pour la période 1986-88 porte sur l'ensemble des pays membres de l'Organisation, à l'exception du Chili, d'Israël et de la Slovénie, pour lesquels les données ne sont pas disponibles.
2. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) est la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, découlant des mesures de soutien à l'agriculture, indépendamment de leur nature, en pourcentage des recettes agricoles brutes.
3. Le coefficient nominal de soutien aux producteurs (CNSp) est le ratio entre le montant effectif des recettes agricoles brutes obtenues par les producteurs et ce qu'elles auraient représenté sur le marché mondial.
4. Le coefficient nominal de protection des producteurs (CNPp) est le ratio entre les prix perçus par les agriculteurs et ceux du marché mondial.
5. L'ESC est la part des dépenses de consommation de produits agricoles qui correspond à la variation des prix découlant des mesures de soutien à l'agriculture. Une ESC négative indique que les consommateurs sont des fournisseurs nets de soutien aux producteurs.

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2012.

les dépenses consacrées par les consommateurs à des biens agricoles étaient 1.8 fois plus élevées qu'elles ne l'auraient été en l'absence d'interventions des pouvoirs publics. Outre la charge qu'elle fait peser sur les consommateurs et les contribuables, l'agriculture est une source de préoccupations qui compliquent l'adhésion du Japon à des accords de libre-échange globaux, limitant du même coup ses possibilités d'intégration dans l'économie mondiale.

La réforme agricole est depuis quelques années une priorité absolue au Japon. La création, en 2010, du « Centre pour la promotion de la relance du secteur alimentaire, de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche », où figurait la totalité des membres du Cabinet, s'inscrivait dans le cadre des efforts déployés pour favoriser l'établissement de partenariats économiques de haut niveau avec certains pays clés. En 2011, cet organisme a annoncé une *Politique de base* et un *Plan d'action* destinés à soutenir la compétitivité des agriculteurs pendant cinq ans, l'objectif étant de préparer un nouveau type d'accords commerciaux, tant bilatéraux que régionaux. La reconstruction de la région du Tohoku, rendue indispensable par le cataclysme de 2011, vient renforcer la nécessité d'un nouveau modèle agricole, qu'il conviendra d'étendre au pays tout entier. La présente section examine dans un premier temps les difficultés auxquelles l'agriculture japonaise est confrontée, avant d'aborder les initiatives prises récemment par les pouvoirs publics, puis de proposer un programme de réforme et de formuler des recommandations (encadré 1.2).

Les défis auxquels l'agriculture japonaise doit faire face

Le poids relatif de l'agriculture a diminué dans la plupart des pays de l'OCDE, mais au Japon, ce recul est particulièrement marqué. Au cours des cinquante dernières années, sa

part du PIB est passée de 9 % à 1 %, le pourcentage de la population active qu'elle représente a été ramené de 28 % à moins de 3 %, et la superficie des terres cultivées a diminué d'un quart. Les parcelles, petites et fragmentées, sont exploitées par une main-d'œuvre vieillissante. La part des ménages agricoles à temps plein a chuté de 34 % à 23 % au cours de cette période, tandis que celle des ménages agricoles à temps partiel, dont moins de la moitié du revenu provient de l'agriculture, a augmenté de 32 % à 62 % (ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2010a). Les principaux problèmes qui se posent dans le secteur agricole sont les suivants :

- la faible productivité des cultures nécessitant de vastes superficies, due essentiellement à la taille moyenne modeste des exploitations.
- la forte dépendance aux engrais chimiques et aux pesticides, source de problèmes environnementaux.
- le niveau élevé du soutien fourni à des produits particuliers, ce qui fausse les décisions relatives à la production et entrave les ajustements au niveau des exploitations.
- les mesures restrictives aux frontières qui abritent les agriculteurs japonais de la concurrence internationale, imposent des charges élevées aux consommateurs et aux contribuables, et limitent les possibilités d'adhésion du Japon à des accords commerciaux généraux de portée régionale et bilatérale.

La taille moyenne modeste des exploitations maintient la productivité à un niveau peu élevé

Les origines de l'organisation actuelle de l'agriculture japonaise, qui repose sur des exploitations de faibles dimensions, remontent à la réforme lancée après la guerre : axée sur l'idée que les terres doivent appartenir à ceux qui la travaillent, cette réforme avait entraîné des transferts au détriment des grands propriétaires terriens et en faveur des petites exploitations. Elle avait été inscrite dans la *Loi de 1952 sur les terres agricoles*³ qui, jusqu'en 1970, limitait à trois hectares la taille des surfaces d'exploitation (Yoshikawa, 2010). Dans la plupart des pays de l'OCDE, la mécanisation de l'agriculture et la concurrence se sont traduites par une augmentation considérable de la taille moyenne des exploitations. En France, par exemple, la moyenne est passée de 17 hectares en 1970 à 55 en 2010. Résultat : les exploitants cultivant des superficies de plus de 25 hectares représentaient en 2010 64 % du total, 93 % de la surface agricole utilisée et 87 % du volume de travail effectué par la main-d'œuvre agricole (Agreste-Primeur, 2011). Au Japon, par contre, la mécanisation a encouragé les agriculteurs à plein-temps à ne plus exercer cette activité qu'à temps partiel, tout en travaillant dans d'autres secteurs. La taille moyenne des exploitations n'a enregistré qu'une légère augmentation sur les cinquante dernières années, pour atteindre deux hectares au niveau national (tableau 1.7), ce qui reste très modeste par comparaison aux pays de l'Union européenne (14 hectares), aux États-Unis (170 hectares) et à l'Australie (2 970 hectares) (ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2012a).

Le nombre de ménages exerçant une activité agricole à titre principal – qui en tirent plus de la moitié de leur revenu et qui exercent cette activité plus de 60 jours par an – a baissé de plus de moitié au cours des 20 années écoulées. En 2010, un tiers seulement de la production de riz provenait de ce type d'exploitations (graphique 1.3). Les petites exploitations ne sont pas viables en tant qu'entités commerciales, mais elles continuent de fonctionner grâce aux politiques agricoles, qui tirent vers le haut le prix du riz, et aux

Tableau 1.7. **La taille moyenne des exploitations reste modeste**
Hectares ou têtes de bétail¹

	1960	1965	1975	1985	1995	2005	2010
<i>Par région</i>							
Ensemble du pays	0.9	0.9	1.0	1.1	1.5	1.8	2.0
Hokkaido	3.5	4.1	6.8	9.3	14.0	18.7	21.5
Régions autres qu'Hokkaido	0.8	0.8	0.8	0.8	1.2	1.3	1.4
<i>Par produit agricole</i>							
Riz	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	1.0	1.1
Blé		0.2	0.2	0.6	1.4	2.1	3.7
Pomme de terre		0.1	0.0	0.1	0.7	0.4	0.7
Soja		0.1	0.0	0.1	0.3	0.5	0.8
<i>Élevage²</i>							
Bovins laitiers	2.0	3.4	11.2	25.6	44.0	59.7	67.8
Bovins de boucherie	1.2	1.3	3.9	8.7	17.5	30.7	38.9
Porcs	2.4	5.7	34.4	129.0	545.2	1 095.0	1 436.7

1. La taille de l'exploitation correspond à la taille opérationnelle moyenne des surfaces consacrées à chaque production agricole par le ménage agricole considéré. La rubrique « riziculture » recouvre exclusivement les ménages commerciaux depuis 1995.

2. Nombre de têtes de bétail.

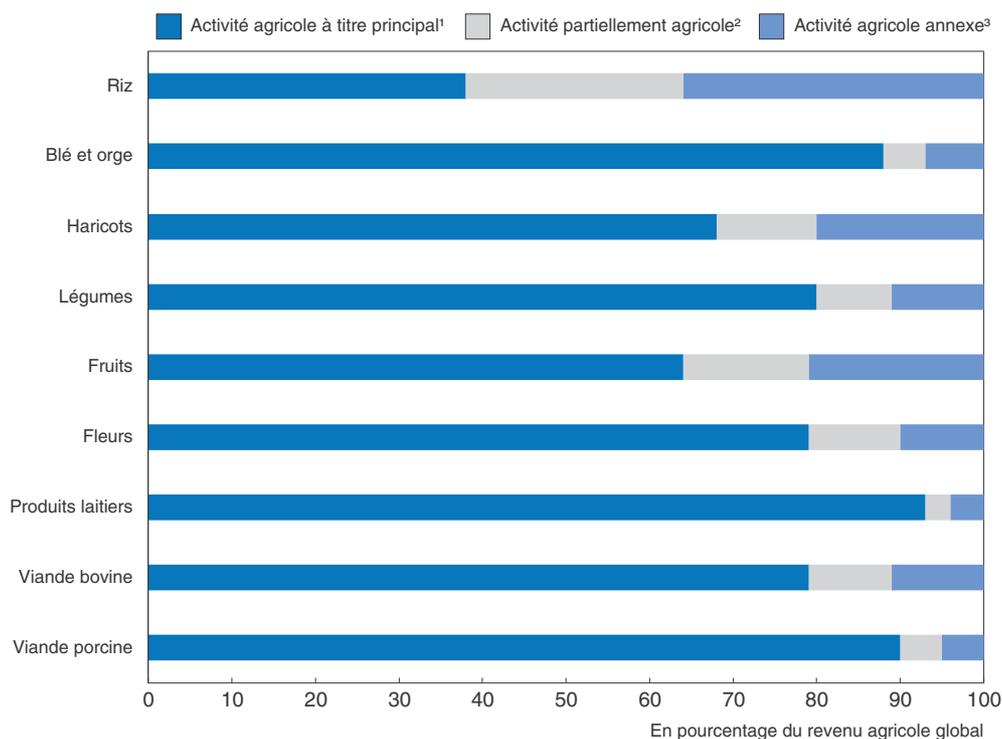
Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012a).

technologies modernes, qui favorisent les économies de main-d'œuvre et permettent du même coup à des exploitants modestes d'occuper à plein-temps des emplois non agricoles. De fait, le nombre d'heures de travail nécessaires au labour, aux semis, au désherbage, à la récolte et au battage sur un dixième d'hectare est passé de 174 en 1960 à 25 en 2010 (ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2011a). Parmi les agriculteurs à temps partiel, 79 % avaient un emploi non agricole permanent en 2005, tandis que les autres occupaient des emplois temporaires ou travaillaient à leur compte (ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2005).

Le fait que les exploitations agricoles soient en moyenne de taille modeste limite les économies d'échelle : les coûts totaux par unité produite dans les exploitations rizicoles de moins de 0.5 hectare sont plus de deux fois supérieurs à ceux des exploitations qui cultivent entre trois et cinq hectares. Une autre étude a montré que la superficie optimale pour une activité agricole à plein-temps était de dix hectares ou plus – ce qui ne concerne que 0.7 % des riziculteurs japonais (Godo, 2006). Le lien entre la taille modeste des parcelles et la faiblesse de la productivité a incité le gouvernement à inscrire l'agrandissement des exploitations parmi ses objectifs. Ainsi, le *Plan de base de 2005 sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales* définissait un programme ambitieux visant à porter à 15 hectares la taille moyenne des exploitations agricoles familiales ayant une production végétale.

Plusieurs facteurs empêchent cependant le regroupement des parcelles, maintenant ainsi à un faible niveau la taille des exploitations et leur productivité. *Premièrement*, l'acquisition de terrains agricoles reste lourdement réglementée. Suivant les dispositions de la loi de 1952, l'acquisition de superficies cultivables devrait être limitée aux personnes qui consacrent effectivement au moins 150 jours par an au travail de la terre, même si les commissions agricoles locales peuvent faire des exceptions, pour autant que les acheteurs acceptent de se consacrer pleinement à l'agriculture. En outre, les transactions doivent être approuvées par ces commissions agricoles locales. Par ailleurs, une entreprise n'est autorisée à acheter des terres agricoles qu'à la condition d'être reconnue comme Société de production agricole⁴. Depuis 2009, les entreprises qui n'entrent pas dans cette catégorie

Graphique 1.3. Production agricole par type de ménage agricole en 2010



1. Les ménages exerçant une activité agricole à titre principal en tirent plus de la moitié de leurs revenus, et consacrent à cette activité plus de 60 jours par an. En 2010, le Japon comptait 360 000 ménages appartenant à cette catégorie, qui représentaient 22 % des exploitations commerciales.
2. Les ménages exerçant une activité partiellement agricole y consacrent plus de 60 jours par an, mais en tirent moins de la moitié de leurs revenus. En 2010, le Japon comptait 389 000 ménages appartenant à cette catégorie, qui représentaient 24 % des exploitations commerciales.
3. Les ménages exerçant une activité agricole annexe y consacrent moins de 60 jours par an. En 2010, le Japon comptait 883 000 ménages appartenant à cette catégorie, qui représentaient 54 % des exploitations commerciales.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797898>

peuvent louer (mais pas posséder) des terres agricoles. Toutefois, les superficies concernées par ce type de location ne constituaient en 2011 qu'environ 0.01 % des sols cultivés du Japon.

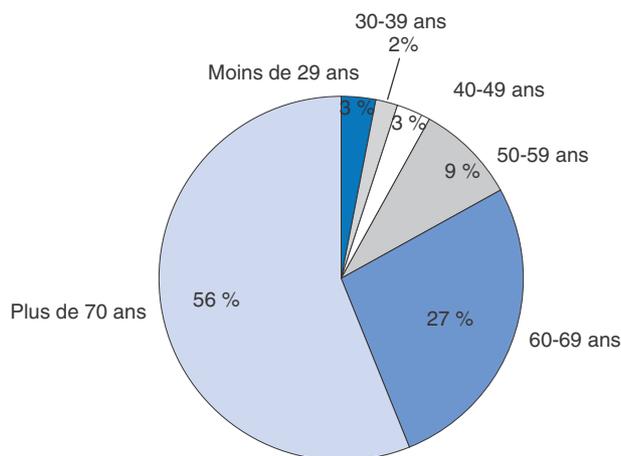
Deuxièmement, la possibilité d'affecter des terres agricoles à d'autres utilisations encourage certains exploitants à conserver leurs parcelles au lieu de les vendre à ceux qui souhaiteraient s'agrandir. Ils sont également réticents à louer des terres à d'autres agriculteurs, de crainte que les locataires revendiquent une part des bénéfices en cas de vente (Yoshikawa, 2010). Les agriculteurs dont les terres sont converties à d'autres usages peuvent réaliser d'importantes plus-values. De fait, en dehors des zones d'aménagement urbain, le prix d'achat des terres rizicoles destinées à un usage non agricole était en 2011 plus de 11 fois supérieur au prix demandé pour les parcelles destinées à un usage agricole. Bien que le plan d'utilisation des terres agricoles, qui relève des gouverneurs de préfecture, ait pour objet de conserver aux terres leur vocation agricole, un quart des terres cultivées en 1960 ont depuis été converties à d'autres utilisations. Les recommandations concernant l'évolution du zonage et la conversion des terres sont formulées par les Commissions agricoles locales (élues par les agriculteurs) et les collectivités locales, généralement

favorables à l'affectation de parcelles cultivées à des activités à plus haute valeur ajoutée⁵. Troisièmement, le faible niveau de l'impôt sur la propriété des biens fonciers situés en dehors des zones urbaines encourage les agriculteurs à attendre des modifications de zonage qui leur permettraient de réaliser de confortables plus-values. Quatrièmement, la politique consistant à accorder à tous les riziculteurs des paiements de soutien des revenus – quelle que soit la taille de leur exploitation – incite les petits exploitants à continuer à produire. De plus, le programme d'ajustement de la riziculture, mis en place en 1969 pour réduire cette production, attribue des quotas dans l'ensemble du pays, aux exploitations efficaces comme à celles qui ne le sont pas, ce qui limite l'intérêt de regroupements (voir plus loin).

Les facteurs démographiques auront par contre tendance à favoriser ces regroupements, compte tenu de la diminution naturelle du nombre d'agriculteurs. En 2010, l'âge moyen des exploitants était de 66 ans et 56 % des riziculteurs avaient plus de 70 ans, tandis que 36 % avaient entre 50 et 70 ans (graphique 1.4). Seuls 8 % étaient âgés de moins de 50 ans (ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2010a). Plus de la moitié des ménages agricoles ne comptent aucun travailleur d'âge inférieur à 65 ans, ce qui laisse supposer que les exploitations concernées pourraient à terme sortir de la famille. Le *Plan de base* de 2010 anticipe une chute d'un tiers du nombre de ménages commerciaux, qui serait ramené de près de 1.7 million à 1.1 million d'ici à 2020 ; ce Plan envisage aussi une diminution d'un quart (de 1.9 million à 1.4 million) du nombre de personnes dont l'activité principale consiste à travailler sur une exploitation familiale.

Graphique 1.4. **La main-d'œuvre agricole japonaise est âgée**

Répartition des riziculteurs par tranche d'âge en 2010



Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010a).

Aspects environnementaux liés aux activités agricoles

La prévalence de petites exploitations a également des répercussions négatives sur l'environnement : les agriculteurs qui travaillent à temps partiel sur des parcelles de faibles dimensions compensent la faiblesse de leurs ressources en main-d'œuvre et en sols par l'achat d'intrants, en particulier d'engrais chimiques et de pesticides. Sur la période 2007-09, l'excédent d'azote par hectare de terre cultivée au Japon était un des plus élevés de la zone OCDE, et était environ deux fois supérieur à la moyenne des pays membres l'Organisation

(OCDE, 2012d). Parmi les exploitations de moins de 0.5 hectare, 32 % seulement ont réduit la quantité d'engrais chimiques qu'elles utilisent et 39 % ont diminué leur consommation de pesticides, contre environ 70 % des exploitations de plus de 15 hectares (OCDE, 2009). En 2010, le taux d'utilisation d'engrais par dixième d'hectare dans les grandes exploitations (plus de dix hectares) était de 35 % inférieur à celui des exploitations de petites dimensions (moins de 0.5 hectare), tandis que le recours aux pesticides y était inférieur de 29 % (ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2011a).

Le niveau élevé des aides en faveur de certains produits fausse les décisions relatives à la production

Un des objectifs de la politique agricole consiste à maintenir les revenus des ménages agricoles à un niveau comparable à ceux des autres secteurs. Le Japon a dépassé cet objectif : en effet, les revenus des ménages agricoles, calculés par habitant, excédaient en 2010 de 21 % ceux des ménages non agricoles (tableau 1.8). Il va sans dire qu'une petite partie seulement de ces revenus provient de l'agriculture, les activités non agricoles constituant la principale source de revenu des ménages agricoles. Il est à la fois coûteux et superflu d'octroyer des aides importantes pour atteindre un objectif de parité des revenus qui a déjà été réalisé. Certes, la question des revenus des ménages agricoles soulève des problèmes dans certaines régions ou pour certains types d'exploitations, mais il serait plus efficace de recourir à des mesures fiscales et à des dépenses sociales en vue d'y remédier.

Tableau 1.8. Les revenus des ménages agricoles sont supérieurs à ceux des ménages non agricoles

Revenus par membre du ménage, en milliers JPY aux prix courants¹

	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
Ménages non agricoles	112	348	1 096	1 692	1 913	1 946	1 823	1 839
Ménages agricoles ²	77	326	1 271	1 967	2 118	2 080	2 230	2 230
Ratio entre les revenus des ménages agricoles et ceux des ménages non agricoles	69 %	94 %	116 %	116 %	111 %	107 %	130 %	121 %

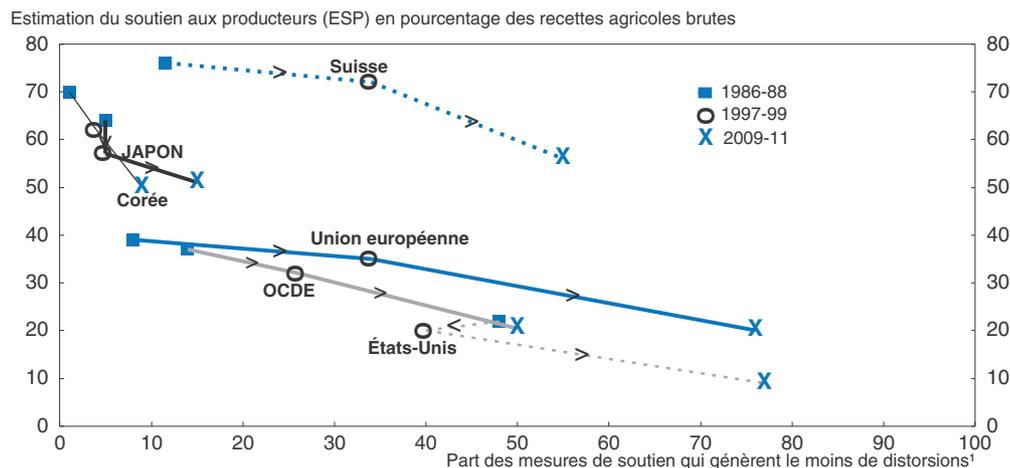
1. Par ménage non agricole, on entend un ménage actif comptant au minimum deux membres. Ces données ne tiennent pas compte des ménages des secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche (sauf pour 1960).

2. Seuls les ménages commerciaux sont pris en compte pour les années antérieures à 2004. S'agissant de 2005 et 2010, le revenu d'un ménage agricole est égal aux revenus commerciaux perçus par les membres du ménage qui consacrent plus de 60 jours par an aux travaux agricoles. De même, les revenus par membre du ménage en 2005 et 2010 sont égaux au revenu par membre du ménage réalisant des travaux agricoles.

Sources : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012a) et ministère de l'Intérieur et des Communications (2012).

Non seulement le niveau du soutien est élevé, mais il prend essentiellement la forme de mesures de soutien des prix du marché (SPM), qui génèrent les plus graves distorsions et s'avèrent les moins efficaces pour améliorer les revenus agricoles (OCDE, 2009). Le système de SPM du Japon repose sur des droits de douane et des quotas visant à limiter les importations, des prix réglementés et des programmes d'ajustement de la production (voir ci-après). La part des paiements qui génèrent le moins de distorsions (c'est-à-dire autres que les mesures de SPM, les paiements au titre de la production et les paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables non assortie de contraintes) ne représentait sur la période 2009-11 que 15 % de l'aide accordée aux agriculteurs japonais, ce qui est nettement inférieur à la moyenne (50 %) des pays de l'OCDE (graphique 1.5). S'il est vrai que le Japon a

Graphique 1.5. La part des mesures de soutien à l'agriculture qui génèrent le moins de distorsions est faible au Japon



1. Les mesures qui génèrent le moins de distorsions se définissent par opposition aux mesures de soutien des prix du marché (SPM), aux paiements au titre de la production et aux paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables non assortie de contraintes. L'axe horizontal indique quelle est la part dans l'ensemble des mesures de soutien de celles qui génèrent le moins de distorsions.

Source : OCDE (2012a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797917>

réduit le niveau global, naguère très élevé, du soutien à l'agriculture, tel qu'il est mesuré par l'ESP, l'amélioration de la composition de ce soutien reste modeste par rapport à celle observée dans d'autres pays de l'OCDE.

Dans le cadre du programme d'ajustement de la production, le gouvernement fixe des objectifs de production à chaque préfecture et, en bout de chaîne, à chaque agriculteur, l'objectif étant de maintenir les prix du riz au-dessus des niveaux d'équilibre du marché et de soutenir les revenus agricoles. Ce programme permet de répartir largement les activités de production de riz sur le territoire japonais, y compris dans les zones défavorisées, puisque la charge représentée par la mise hors culture des rizières est partagée entre différentes zones (OCDE, 2009). L'efficacité et les coûts n'entrent pas en ligne de compte dans ce système. Conjuguée aux mesures aux frontières, la régulation de l'offre maintient les prix intérieurs à un niveau relativement élevé. En 2010, un tiers environ des rizières ont été mises hors cultures. L'État accorde des paiements directs afin de compenser les pertes de revenus subies par les agriculteurs qui ont dû cultiver des produits moins rentables, comme le blé, l'orge ou le soja. Trente-neuf pour cent des parcelles concernées sont cependant restées inutilisées. Malgré cela, les paiements octroyés pour indemniser les agriculteurs n'ayant pas pu produire de riz ont représenté sur la période 2009-11 près d'un quart des transferts budgétaires entrant dans la composition de l'ESP. Environ 85 % des riziculteurs sont parties prenantes au programme d'ajustement de la production, participation à laquelle est subordonné l'obtention des paiements de soutien des revenus versés par l'État (Hattori, 2011). Les quotas de production gérés par des coopératives ou des organisations de producteurs concernant d'autres produits, notamment le lait et les légumes, ont des effets négatifs similaires sur la concurrence, l'efficacité et les coûts supportés par le consommateur.

Outre le fait qu'ils se traduisent par une faible productivité et par des coûts budgétaires élevés, les quotas de production appliqués aux agriculteurs restreignent

fortement la capacité de ces derniers à décider de ce qu'ils souhaitent produire et en quelles quantités. Les programmes d'ajustement de la production ignorent les signaux du marché et affaiblissent le dynamisme du secteur agricole en décourageant les exploitants de produire davantage. Cet effet est renforcé par le fait que le Japon privilégie les transferts au titre d'un seul produit (TSP), ce qui rend plus difficile encore la constitution d'une gamme optimale de produits. Au cours de la période 2009-11, 88 % des mesures de soutien étaient liées à une culture spécifique ; la marge de manœuvre des agriculteurs quant au choix des produits est de ce fait réduite à sa plus simple expression. Par contraste, les États-Unis et l'Union européenne ont fait sensiblement diminuer la part des TSP, à 34 % et 23 % respectivement. Au Japon, les TSP occupent non seulement une place dominante, mais ils sont en outre axés sur les produits les moins compétitifs, en particulier le riz.

L'importance des mesures aux frontières complique l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

Les mesures aux frontières maintiennent les prix agricoles intérieurs à des niveaux supérieurs aux prix mondiaux et contribuent à l'autosuffisance alimentaire ; ils ont cependant un coût très élevé pour les consommateurs, et ont des répercussions négatives sur les choix de production et les performances environnementales. Ce sont les importations de riz et de produits laitiers qui sont les plus touchées, deux catégories de produits pour lesquels les taux de couverture des besoins sont relativement élevés (voir plus loin). Au cours de l'exercice 2010, la moyenne des droits simples appliqués aux produits agricoles était de 14.7 %, c'est-à-dire nettement supérieure à la moyenne globale de 5.8 % pour l'ensemble des produits. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, le Japon s'est engagé à accepter des importations de riz équivalant à 7.2 % de la consommation intérieure enregistrée au cours de la période de référence 1986-88 (ce qui correspond à 8.5 % de la consommation intérieure actuelle). Les importations de riz dépassant le quota autorisé sont soumises à des droits de douane de 341 JPY par kilogramme, soit l'équivalent d'un taux de droit de 780 % en 2012. Les droits de douane sont également très élevés en ce qui concerne le haricot rouge (403 %), l'orge (256 %) et le blé (252 %).

La forte protection aux frontières dont font l'objet les produits du secteur agricole pose un problème majeur pour l'adhésion du Japon à des accords commerciaux. Au début du XXI^e siècle, celui-ci était d'ailleurs l'un des rares pays au monde à n'avoir conclu aucun accord commercial bilatéral ou régional ; il a cependant conclu depuis des accords avec 12 pays, en sus de celui qu'il a signé avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) (tableau 1.9). L'agriculture a constitué un thème central de ces accords, notamment dans le cas du Mexique, avec lequel les négociations ont porté, entre autres, sur la viande porcine et bovine, le poulet et les oranges. Le Japon a fini par relever les quotas d'importations fixés pour ces produits, au lieu de supprimer les droits de douane, comme cela s'impose pour qu'un accord de libre-échange soit conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il en résulte que les produits agricoles mexicains importés en franchise représentent moins de 50 % (en valeur) du total des exportations agricoles du Mexique vers le Japon (Kawai et Urata, 2010).

La *Politique de base en matière de partenariats économiques généraux* adoptée en 2010 reconnaissait que des accords commerciaux auraient un impact relativement important sur l'agriculture. Il a d'ailleurs été estimé dans une étude récente que, parmi tous les pays de la région Asie-Pacifique, c'est au Japon que la baisse de production des industries primaires (y compris l'agriculture) serait la plus marquée si se concrétisait le projet de Zone

Tableau 1.9. **Accords de partenariat économique du Japon**

Pays	Statut	Part des exportations en % en 2011		Part des importations en % en 2011	
		Total	Agriculture	Total	Agriculture
Singapour	Entré en vigueur en 2002	3.3	1.3	1.0	0.7
Mexique	Entré en vigueur en 2005	1.2	0.1	0.5	0.9
Malaisie	Entré en vigueur en 2006	2.3	1.5	3.6	0.9
Chili	Entré en vigueur en 2007	0.3	0.1	1.1	6.3
Thaïlande	Entré en vigueur en 2007	4.6	4.9	2.9	5.0
Indonésie	Entré en vigueur en 2008	2.2	2.1	4.0	5.4
Brunei	Entré en vigueur en 2008	0.0	0.0	0.7	0.0
Philippines	Entré en vigueur en 2008	1.4	0.9	1.0	1.8
ASEAN ¹	Entré en vigueur en 2008	14.9	13.4	14.6	15.0
Suisse	Entré en vigueur en 2009	1.1	0.9	0.9	0.6
Viêtnam	Entré en vigueur en 2009	1.2	2.5	1.4	1.1
Inde	Entré en vigueur en 2011	1.3	1.0	0.8	1.4
Pérou	Entré en vigueur en 2012	0.1	0.1	0.3	1.3
Total partiel		19.1	15.5	18.2	25.6
Australie	Négociations en cours	2.2	0.6	6.6	15.3
Colombie	Négociations en cours	0.2	0.0	0.1	0.4
Mongolie	Négociations en cours	0.0	0.0	0.0	0.0
Canada	Négociations en cours	1.1	0.4	1.5	5.5
Total		22.5	16.5	26.4	46.8

1. Outre les pays membres désignés individuellement dans le tableau ci-dessus, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) comprend le Cambodge, le Laos et le Myanmar.

Source : OCDE, Base de données des statistiques du commerce international de marchandises.

de libre-échange Asie-Pacifique, intégrant les 21 membres du Forum de coopération économique Asie-Pacifique(APEC) (Kawasaki, 2010). Il n'en reste pas moins que la mise en place de cette zone ferait augmenter de 1.1 % le PIB réel du Japon. En 2011, les APE déjà conclus par le Japon représentaient 19.1 % de ses échanges commerciaux. À supposer que les accords négociés avec l'Australie, le Canada, la Colombie et la Mongolie soient finalement mis en œuvre, la couverture des APE n'atteindrait que 22.5 % des exportations et 26.4 % des importations. Par comparaison, les accords de libre-échange de la Corée concernent 45 % des exportations de ce pays, et 35 % de ses importations.

Le taux d'autosuffisance alimentaire est en baisse

Malgré les mesures aux frontières, le taux d'autosuffisance alimentaire du Japon en termes de calories a diminué de moitié, passant de 79 % en 1960 à 39 % en 2010 (tableau 1.10). Premier importateur net mondial de produits agricoles, ce pays importe, en valeur, 16 fois plus qu'il n'exporte. En termes de valeur totale des denrées alimentaires produites, le taux d'autosuffisance atteignait 66 % en 2011. Le *Plan de base* de 2010 a porté l'objectif en la matière de 45 % en 2015 à 50 % d'ici à 2020 en termes de calories, et l'a fixé à 70 % en termes de valeur de production (graphique 1.6). Plus spécifiquement, il est prévu que le taux de couverture des besoins en riz augmente légèrement d'ici à 2020, et passe de 95 % à 96 %. Pour atteindre de tels objectifs, il est indispensable que la production agricole augmente.

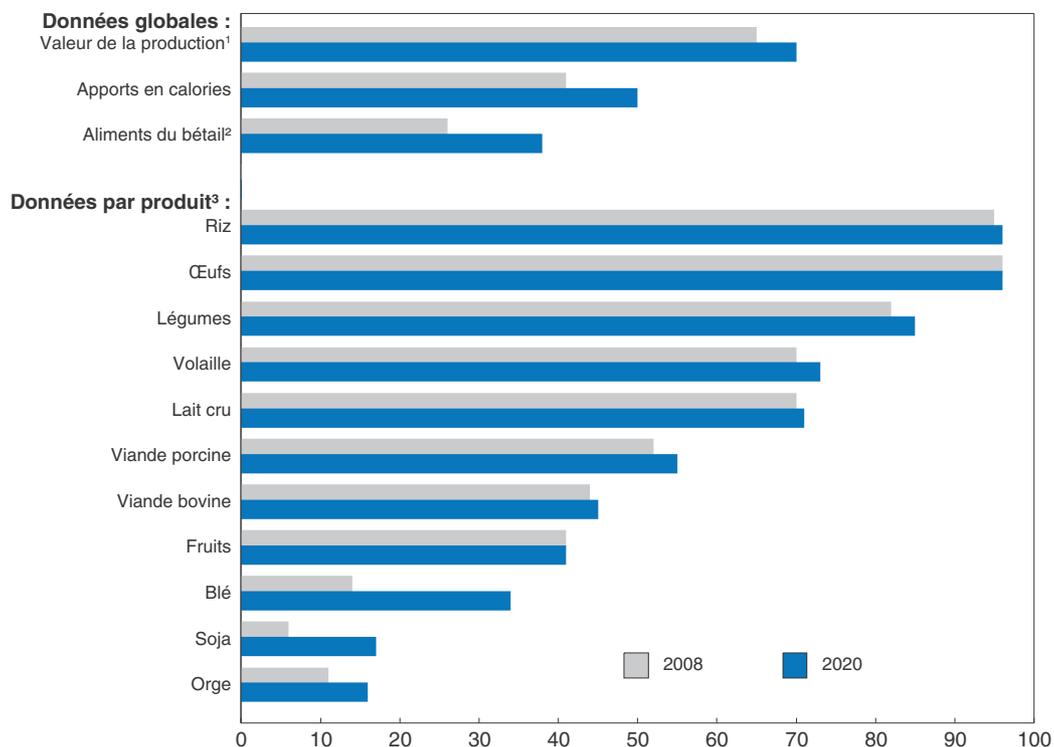
Tableau 1.10. **Autosuffisance alimentaire**
En pourcentage¹

	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
Total	79	60	53	47	43	40	40	39
Riz	102	106	100	100	103	95	95	97
Blé	39	9	10	15	7	11	14	9
Soja	28	4	4	5	2	5	5	6
Légumes	100	99	97	91	85	82	79	81
Fruits	100	84	81	63	49	44	41	38
Produits laitiers	89	89	82	78	72	68	68	67
Viande bovine	96	90	72	51	39	34	43	42
Viande porcine	96	98	87	74	62	57	50	53
Aliments du bétail	n.d.	38	28	26	26	26	25	25

1. Le taux global d'autosuffisance est exprimé en fonction de l'apport en calories, alors que les taux relatifs aux différents produits sont indiqués en termes de poids.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012b).

Graphique 1.6. **Objectifs du Japon en matière d'autosuffisance alimentaire à l'horizon 2020**



1. Les estimations calculées pour 2020 reposent sur l'hypothèse que les prix seront à cette échéance au même niveau qu'en 2008.

2. En proportion du total des éléments nutritifs digestibles.

3. En termes de poids.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012b).

Descriptif des mesures récentes et évaluation de leur efficacité

Paiements de soutien des revenus

En avril 2007, les pouvoirs publics ont instauré des mesures de soutien des revenus pour cinq cultures essentielles autres que le riz (à savoir le blé, l'orge, le soja, la betterave

sucrière et la pomme de terre féculière), pour lesquelles le taux d'autosuffisance du Japon était faible. Ce nouveau système d'aides, fondé sur les niveaux antérieurs de la taille des exploitations, des pertes de revenu et de la production, s'est substitué aux précédents dispositifs de paiements par produit fondés sur la production. L'objectif du gouvernement étant d'accroître la taille moyenne des exploitations, les paiements effectués au titre du nouveau système étaient initialement limités aux grands exploitants, c'est-à-dire aux agriculteurs disposant d'au moins quatre hectares (10 hectares à Hokkaido). Toutefois, après la sanction infligée au parti au pouvoir par les électeurs des régions rurales lors des scrutins de 2007, l'accent mis sur les grandes exploitations a été atténué en 2008, dans la mesure où chaque municipalité a été autorisée à accorder des dérogations.

Le système de paiements directs destinés aux grands exploitants pour les cinq cultures susmentionnées a été élargi en 2011 à l'ensemble des agriculteurs justifiant de ventes antérieures, ainsi qu'à deux autres produits (le sarrasin et le colza). Ce programme vise à renforcer l'autosuffisance en permettant aux exploitants qui cultivent ces sept produits d'obtenir des revenus comparables à ceux des riziculteurs. En 2010, le gouvernement a également mis en place un nouveau programme de soutien des revenus agricoles concernant le riz, qui comble l'écart entre les prix payés aux producteurs et les coûts de production. Ces aides sont accordées à toutes les exploitations rizicoles justifiant de ventes antérieures, quelle que soit leur taille ; en conséquence, le nombre de riziculteurs bénéficiant d'une aide au revenu a été multiplié par 17, passant de 72 000 à 1.2 millions entre 2007 et 2011⁶. L'objectif poursuivi par le gouvernement en soutenant tous les riziculteurs est d'améliorer la viabilité des petits exploitants, dont certains sont susceptibles de devenir ultérieurement des grands exploitants.

Néanmoins, le soutien apporté aux petits exploitants ralentit le processus d'agrandissement des exploitations et limite leurs possibilités de devenir de grands exploitants. En permettant à tous les agriculteurs de bénéficier du nouveau système de paiements, y compris à ceux qui exercent leur activité à temps partiel ou à petite échelle, l'État encourage ces derniers à conserver leur exploitation au lieu de céder leurs terres à des exploitants à plein-temps. Ce programme freine par conséquent le regroupement des parcelles et la productivité ; il implique en outre un soutien plus important aux prix du marché et des paiements liés aux produits cultivés, ce qui laisse aux agriculteurs moins de marge de manœuvre pour déterminer ce qu'ils vont produire.

Mesures visant à promouvoir le regroupement des parcelles

Malgré la décision de renoncer aux mesures de soutien des revenus axées sur les grandes exploitations, l'agrandissement des parcelles figure toujours parmi les objectifs du gouvernement. À cette fin, le Japon a lancé en 2009 un dispositif devant permettre, grâce à des concertations entre les parties intéressées, de coordonner l'utilisation des terres agricoles dans chaque commune. Les propriétaires fonciers, ainsi que les acquéreurs et locataires potentiels, devraient ainsi aboutir à des solutions optimales et, partant, réduire les coûts de transaction, notamment pour ceux qui louent des parcelles auprès de différents petits propriétaires.

Le gouvernement fixe toujours des objectifs ambitieux en matière d'agrandissement des exploitations. Le *Plan de base* de 2010 prévoyait de faire passer d'ici à 2020 la taille moyenne des exploitations à 2.5 hectares pour les ménages commerciaux, et à 7.7 hectares pour les ménages exerçant une activité agricole à titre principal. Puis, en 2011, la *Politique de base* et le *Plan d'action* ont préconisé l'accélération du processus, afin que la majorité des

exploitations couvrent de 20 à 30 hectares de terres dans les plaines, et de 10 à 20 hectares dans les zones de collines ou de montagnes. Le gouvernement a mis en œuvre en 2012 un nouveau train de mesures allant dans ce sens. *En premier lieu*, chaque commune doit établir, en s'appuyant sur un débat public, un plan directeur agricole désignant les grands exploitants et définissant pour l'avenir un modèle idéal d'utilisation des sols. *Deuxièmement*, les agriculteurs qui agrandissent leur exploitation en respectant le plan directeur bénéficient d'une aide supplémentaire de 20 000 JPY (environ 210 USD) par dixième d'hectare ajouté. *Troisièmement*, un nouveau type d'aide financière a été lancé afin d'aider ceux qui louent des parcelles à de grands exploitants. D'un montant pouvant atteindre 700 000 JPY par ménage, ces paiements sont calculés en fonction de la superficie louée. Il est cependant peu probable que ces politiques soient pleinement efficaces tant que les autres obstacles à l'agrandissement des exploitations n'auront pas disparu. Il faudrait en priorité lever ces obstacles plutôt que d'introduire de nouvelles subventions.

Évaluation globale des politiques agricoles

On peut juger du succès des politiques agricoles au regard de leurs principaux objectifs, en se demandant s'ils ont été atteints (tableau 1.11) :

Tableau 1.11. **Efficacité des politiques agricoles au regard des objectifs visés¹**

	Revenus agricoles	Productivité	Multifonctionnalité environnementale ²	Sécurité alimentaire
Cadre d'action actuel				
Programme d'ajustement de la production de riz	+	--	--	--
Paiements de soutien des revenus pour la totalité des exploitations	+	--	0	+
Incertitude quant au plan d'utilisation des terres agricoles et à la réglementation connexe	0	--	0	--
Objectifs en matière d'autosuffisance alimentaire	--	--	0	+
Cadre d'action proposé				
Soutien temporaire des revenus des grandes exploitations	++	++	+	+
Paiements découplés, fondés sur les services environnementaux	+	0	++	+
Plan global d'utilisation des terres et réglementation transparente	0	+	+	+
Critères multiples d'évaluation de la sécurité alimentaire	0	+	0	++

1. Le signe + indique que l'élément considéré du cadre d'action contribue à la réalisation de l'objectif concerné, tandis que le signe - signifie qu'il constitue au contraire un obstacle. Un « 0 » indique que l'élément considéré n'a pas d'impact sur la réalisation de l'objectif concerné.
2. Création de zones tampons pour prévenir les inondations, préservation de la biodiversité, préservation des paysages et autres services environnementaux.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

- *Soutien des revenus agricoles* : les programmes d'ajustement de la production, le soutien des revenus de tous les agriculteurs et les restrictions aux importations ont fait augmenter les prix agricoles, mais aussi les revenus des ménages agricoles en les maintenant à un niveau comparable à celui des revenus des ménages non agricoles. Le coût de ce soutien s'avère cependant élevé pour le consommateur et le contribuable.
- *Stimulation de la productivité* : la productivité a pâti du fait que les programmes d'ajustement de la production répartissent la production de riz entre exploitations efficaces et inefficaces et entravent le regroupement des parcelles.
- *Multifonctionnalité* : exclure plus du tiers des rizières de la production et en laisser une grande partie inutilisées a des conséquences négatives pour les objectifs relatifs à la multifonctionnalité dans le domaine de l'environnement.

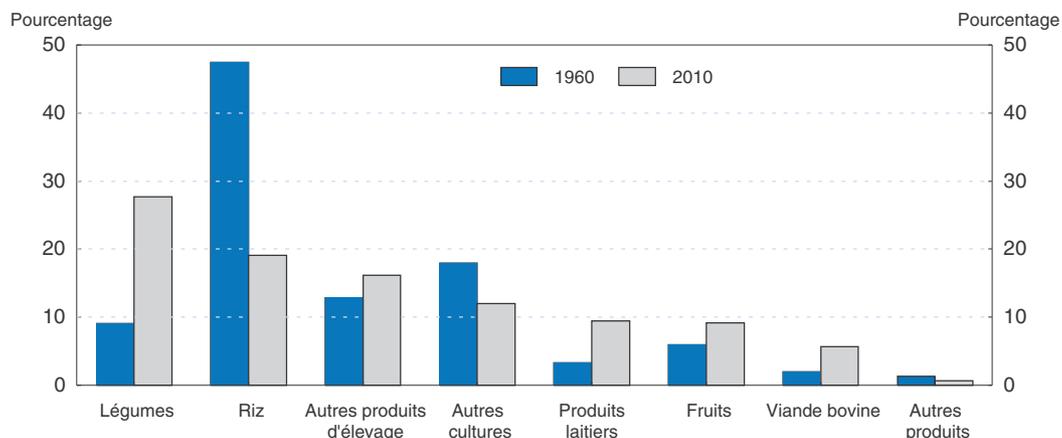
- *Sécurité alimentaire* : l'autosuffisance alimentaire n'est qu'un aspect de la sécurité alimentaire, qui dépend également de l'existence d'un secteur agricole compétitif dans le pays et de relations commerciales stables. Par ailleurs, les programmes d'ajustement de la production de denrées alimentaires réduisent la production intérieure, ce qui va à l'encontre de l'autosuffisance.

Grands axes d'une réforme de l'agriculture au Japon

La Politique de base de 2010 pour des partenariats économiques généraux mettait l'accent sur la nécessité de « mettre en œuvre des politiques audacieuses permettant la pleine réalisation du potentiel du secteur agricole », afin d'améliorer les perspectives de croissance du pays. Cette réforme revêt en outre un caractère d'urgence en raison de l'âge moyen des agriculteurs. L'action publique devrait viser à faire de l'agriculture un secteur d'avenir en l'orientant vers des produits à plus haute valeur ajoutée. Le développement de la production maraîchère montre que l'agriculture japonaise peut fort bien être compétitive et axée sur le marché, à condition que soient abandonnées les mesures visant, par exemple, à substituer des produits nationaux aux importations, qui ont pour effet d'isoler les producteurs japonais. D'ailleurs, l'augmentation du poids relatif de la production de légumes, qui représente aujourd'hui une part plus importante de la production agricole que le riz (graphique 1.7), a été possible en l'absence d'une forte protection contre les importations. La majorité des droits de douane appliqués aux légumes avoisinent 3 %, ce qui est très inférieur à la moyenne d'environ 15 % qui caractérise l'ensemble du secteur agricole et aux droits relatifs aux riz, proches de 800 %. Contrairement au riz, 80 % des légumes sont produits par des ménages exerçant une activité agricole à titre principal (graphique 1.3). En effet, la production de légumes est un secteur à forte intensité de main-d'œuvre, dans lequel il n'est pas nécessaire de cultiver une grande superficie pour être compétitif, contrairement à la riziculture.

Graphique 1.7. **Évolution de la structure de l'agriculture japonaise**

En valeur



Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797936>

La réforme devrait viser principalement à permettre aux exploitants de mener leur activité dans un environnement plus ouvert et plus concurrentiel, c'est-à-dire de décider eux-mêmes de ce qu'ils souhaitent produire en fonction des exigences du marché ; cela favoriserait la croissance et la compétitivité de l'agriculture sur le long terme, ainsi que l'intégration du Japon dans l'économie mondiale. Il est indispensable de mettre en place ce

type de cadre afin d'inciter davantage les exploitants à fournir des produits de grande qualité et de valeur élevée, au lieu de concentrer leurs activités dans des domaines où ils ne sont pas compétitifs. Une telle approche stimulerait leur productivité et entraînerait une augmentation durable de leurs revenus, tout en contribuant à l'amélioration des performances environnementales et de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, les réformes devront porter essentiellement sur la culture du riz : sa part dans la production agricole est tombée à 20 % (graphique 1.7), mais 70 % des exploitations commerciales produisent du riz, 54 % des terres agricoles sont des rizières, et 28 % du soutien à l'agriculture a porté sur la riziculture en 2009-11. Il conviendrait qu'un programme de réforme comporte les éléments suivants :

- i) Les programmes d'ajustement de la production devraient être abandonnés progressivement au cours d'une période déterminée et relativement courte.
- ii) L'aide fournie par le biais d'un soutien aux prix du marché ne devrait plus être liée à des produits spécifiques, mais être remplacée par des paiements limités dans le temps au bénéfice des grandes exploitations.
- iii) Les réformes intérieures devraient être suivies d'une suppression progressive des restrictions aux importations, afin de permettre aux consommateurs d'accéder librement à des produits et à des services importés, et de leur offrir un plus large éventail de choix et des prix plus bas, tout en incitant le Japon à adhérer à des accords commerciaux généraux de portée bilatérale ou régionale, ce qui dopera son taux de croissance potentiel.
- iv) Les mesures énumérées ci-dessus, qui permettront d'augmenter la superficie des exploitations, devraient être accompagnées de réformes visant à lever les obstacles au regroupement de parcelles, notamment d'un plan global d'utilisation des sols et de règles transparentes en la matière.
- v) Face aux préoccupations concernant la sécurité alimentaire devrait être adoptée une approche globale, axée sur la redynamisation du secteur agricole japonais, la constitution de stocks de réserve d'urgence, la conclusion d'accords commerciaux solides sur le long terme, et la mise en œuvre de mesures visant à protéger les ressources agricoles exploitables, en particulier les terres rizicoles.

De telles réformes seraient particulièrement bénéfiques aux régions disposant d'un avantage comparatif dans le domaine agricole, notamment à celle du Tohoku (encadré 1.1).

Encadré 1.1. L'avantage comparatif des trois préfectures de la région du Tohoku les plus affectées par la catastrophe

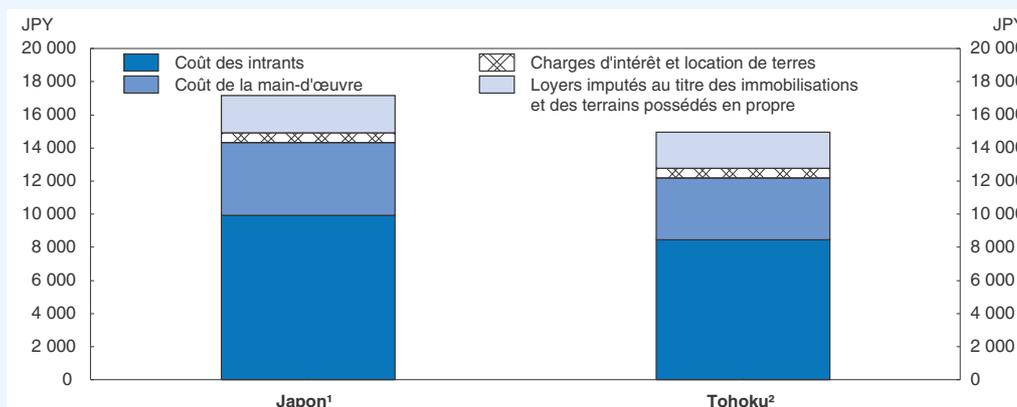
Il serait possible de réformer l'agriculture dans la région du Tohoku de manière à en faire un modèle pour redynamiser l'agriculture japonaise, tout en tenant compte de sa situation actuelle en termes de reconstruction. Le cataclysme de 2011 a détruit plus de 20 000 hectares de terres agricoles et a contraint près de 7 000 exploitations à interrompre leurs activités. Par ailleurs, l'accident nucléaire a entraîné dans un premier temps des restrictions sur la production, même si le ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches a indiqué en novembre 2012 que le riz produit dans la région du Tohoku était conforme aux normes de sécurité. Le déplacement en altitude d'habitations situées près de la côte impose également un certain nombre de changements dans les modes d'utilisation des sols. La reconstruction fournit donc une occasion de définir, dans les collectivités agricoles, des plans globaux d'utilisation des sols permettant de transférer leur exploitation à des producteurs efficaces et de dégager des économies d'échelle.

Encadré 1.1. L'avantage comparatif des trois préfectures de la région du Tohoku les plus affectées par la catastrophe (suite)

L'abandon progressif des programmes d'ajustement de la production permettrait aux riziculteurs du Tohoku d'accroître leur production sur le long terme, étant donné qu'une partie importante des préfectures d'Iwate, de Miyagi et de Fukushima bénéficie d'un avantage comparatif lié à des caractéristiques climatiques et géographiques favorables. Ainsi, le coût moyen de production dans ces trois préfectures est inférieur de 15 % à la moyenne nationale, exception faite de Hokkaido (graphique 1.8). Ce n'est donc pas le fait du hasard si la taille moyenne des exploitations de la région du Tohoku est quasiment supérieure de 50 % à la moyenne nationale (à l'exclusion de Hokkaido).

Graphique 1.8. Le riz a un coût moyen de production relativement faible dans la région du Tohoku

En JPY pour 60 kg, en 2010



1. À l'exclusion de Hokkaido.

2. Préfectures d'Iwate, de Miyagi et de Fukushima.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797955>

Abandon progressif des programmes d'ajustement de la production

Les programmes d'ajustement de la production devraient être démantelés progressivement au cours d'une période déterminée et relativement courte, de même que les subventions accordées pour la conversion de rizières au profit d'autres cultures. Dans l'intervalle, il conviendrait de réduire le rôle des pouvoirs publics dans l'attribution de quotas de production, par exemple en autorisant les agriculteurs à négocier leurs quotas, ce qui augmenterait la part de la production assurée par des exploitations performantes. La suppression des dispositifs de maîtrise de l'offre donnerait à chaque agriculteur la possibilité de décider ce qu'il convient de produire et en quelle quantité, avec à la clé un certain nombre d'avantages. *Premièrement*, le prix élevé du riz s'en trouverait diminué, ce qui aurait en outre des répercussions positives sur l'alimentation traditionnelle des Japonais et, partant, sur leur santé. *Deuxièmement*, des prix moins élevés pourraient ouvrir des possibilités d'exportation vers des marchés haut de gamme. *Troisièmement*, l'autorisation de produire davantage contribuerait à la réalisation de l'objectif des autorités d'améliorer le taux d'autosuffisance alimentaire. *Quatrièmement*, le prix des terres rizicoles baisserait, de sorte que les agriculteurs seraient moins incités à leur substituer d'autres intrants, comme des engrais et des pesticides, préjudiciables à l'environnement.

Cinquièmement, les terres rizicoles seraient mieux utilisées, ce qui améliorerait la capacité du secteur agricole à jouer un rôle multifonctionnel.

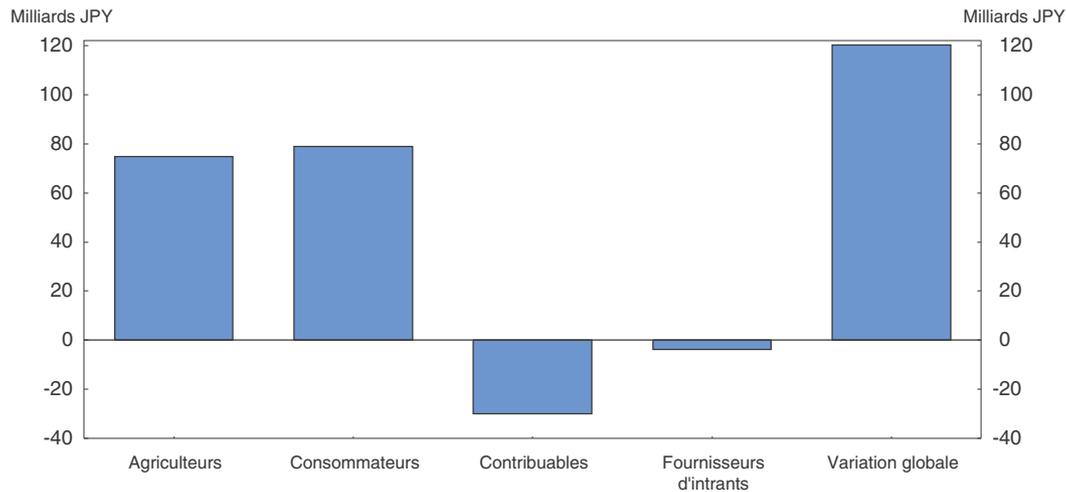
La disparition du programme d'ajustement de la production de riz s'accompagnerait d'un recul considérable du prix de cette denrée, et aurait donc des retombées négatives sur les gros exploitants, qui tirent de la riziculture une part importante de leurs revenus. Cet effet négatif pourrait être atténué par l'annonce d'un calendrier clairement défini. Les grandes exploitations pourraient également bénéficier, à titre temporaire, de mesures de soutien dissociées de la production. En revanche, de tels paiements ne se justifieraient peut-être pas pour les petits exploitants : en effet, l'impact de la baisse des prix serait pour eux assez limité, car l'agriculture représentait en 2010 moins de 10 % des revenus des ménages exerçant cette activité de façon partielle ou annexe (ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2011b). Les aides versées provisoirement aux grandes exploitations seraient conformes aux objectifs de soutien des revenus agricoles, d'augmentation de la productivité (en concentrant la production chez les gros exploitants), d'amélioration de la sécurité alimentaire (en stimulant la production de riz) et d'incitation à l'amélioration des performances environnementales (tableau 1.11).

Introduction de paiements découplés axés sur la réalisation des objectifs du Japon

Il conviendrait d'intégrer dans le soutien provisoire des revenus – découplé de la production et ciblé sur les grandes exploitations – les mesures actuelles de soutien des revenus agricoles qui sont liées à la production de produits spécifiques. Les autorités souhaiteront peut-être réfléchir à d'autres aides découplées, axées sur des bénéficiaires et des performances spécifiques. Elles pourraient recourir à ce type de paiements au titre de services environnementaux, comme la création de zones tampons destinées à prévenir les inondations dans les zones montagneuses, moins propices à la production. De telles mesures ciblées se sont révélées utiles, dans d'autres pays de l'OCDE, pour améliorer les performances environnementales de l'agriculture. La suppression des instruments existants fondés sur les prix et des aides réservées à des produits déterminés inciterait les agriculteurs à réaffecter leurs terres aux productions les plus rentables. D'après le Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE (graphique 1.9), l'avantage que le consommateur retirerait d'une baisse des prix l'emporterait sur le coût des paiements directs financés par le contribuable. Pour résumer, la charge que constitue la politique agricole serait transférée du consommateur au contribuable, et le bien-être social s'améliorerait au niveau macroéconomique (OCDE, 2009).

Le rôle des paiements découplés s'est sensiblement accru dans la plupart des pays de l'OCDE depuis le milieu des années 80, notamment aux États-Unis, dans l'Union européenne et en Suisse, preuve qu'un pays de montagnes qui soutient fortement son agriculture peut aussi opter pour des aides induisant moins de distorsions (graphique 1.10). Au Japon, par contre, le découplage du soutien aux producteurs est très faible. Le renforcement de ces paiements aiderait le Japon à atteindre ses objectifs : soutenir les revenus agricoles et veiller à la protection de l'environnement, tout en augmentant la productivité (tableau 1.11). De fait, la *Politique de base et le Plan d'action 2011* indiquaient qu'il serait envisagé sérieusement de transférer du consommateur au contribuable la charge représentée par la politique agricole, et de réformer les programmes de paiements directs.

Graphique 1.9. **Le remplacement des mesures de soutien aux prix du marché par des paiements directs se traduirait par des gains de bien-être¹**



1. Ce graphique repose sur l'hypothèse que 270 000 hectares de terres sont réaffectés à la riziculture du fait du démantèlement progressif du programme d'ajustement de la production. Les superficies utilisées pour la production de riz augmenteraient en conséquence de 17 % environ.

Source : OCDE (2009).

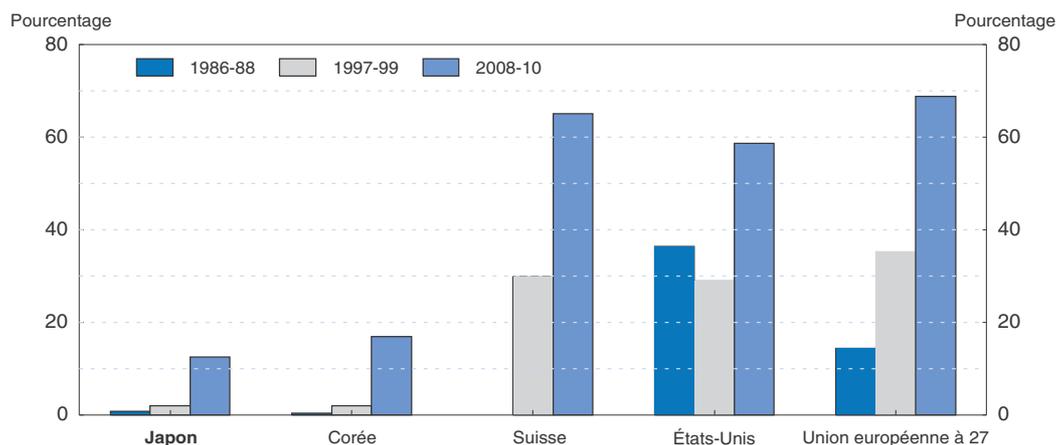
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797974>

Allègement des obstacles aux importations de produits agricoles

La Nouvelle Stratégie de croissance de 2010 a fixé comme 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 des flux de personnes vers le Japon. Toutefois, la *Politique de base pour des partenariats économiques généraux* adoptée en 2010 a reconnu que le Japon se laissait distancer par d'autres pays en ce qui concerne la mise en place d'APE de haut niveau. Une politique de soutien à l'agriculture reposant sur une protection stricte contre les importations de marchandises clés, associée à une politique de gestion de l'offre intérieure, n'est pas compatible avec un marché ouvert, indispensable à la conclusion d'accords commerciaux généraux. La *Politique de base* de 2010 préconisait de ne plus faire reposer le soutien à l'agriculture sur les restrictions aux importations, dont le coût est supporté principalement par les consommateurs, et de privilégier des méthodes plus transparentes fondées sur des mesures budgétaires et une réforme des paiements directs. Aucun plan d'action concret n'a cependant été annoncé à cet égard.

En juillet 2012, le gouvernement a annoncé qu'il se proposait de porter de 19 % à 80 % la part des échanges commerciaux couverts par des APE. Pour atteindre cet objectif, il lui faudrait intensifier ses efforts afin de conclure les négociations en cours avec l'Australie, lancer des négociations avec l'Union européenne 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. En mars 2013, le nouveau gouvernement a décidé de prendre part aux négociations de l'Accord de partenariat transpacifique, tout en s'engageant à mettre tout en œuvre pour défendre les intérêts de l'agriculture japonaise. D'après les estimations du gouvernement, étant donné la suppression des droits de douane qui en résulterait, l'Accord de partenariat transpacifique devrait avoir un impact économique globalement positif, le PIB réel augmentant de 3 200 milliards JPY (soit

Graphique 1.10. **Au Japon, le découplage entre soutien aux agriculteurs et production agricole est un des plus faibles de la zone OCDE¹**



1. Calculs effectués à partir de l'impact des aides sur la production. Un découplage nul signifierait que l'impact des politiques agricoles sur la production est le même que si les aides consistaient exclusivement en des mesures de soutien des prix du marché.

Source : OCDE (2012a).

environ 0.7 point de PIB) dans une perspective de moyen à long terme, une fois prise en compte la diminution de la production de biens agricoles (Secrétariat du Cabinet, 2013).

Une réduction des obstacles aux échanges permettrait également d'accroître le stock d'investissement direct étranger (IDE) au Japon, qui ne représentait en 2011 que 3.8 % du PIB, c'est-à-dire la proportion la plus basse de la zone OCDE. Un des objectifs de la Nouvelle stratégie de croissance (2010) consiste à « inviter des entreprises étrangères apportant des produits et des services à forte valeur ajoutée au Japon, et doubler le nombre de personnes employées par des entreprises étrangères ». Il existe une corrélation positive entre l'ouverture au commerce et le stock d'IDE dans les pays de l'OCDE, mais aussi, dans une large mesure, entre l'ouverture d'un pays aux échanges et les avantages qu'il retire d'une présence étrangère (2006, *Étude économique de l'OCDE sur le Japon*).

Promouvoir le regroupement des exploitations par une réforme de la politique foncière

Avec l'abandon progressif du programme d'ajustement de la production, le remplacement des mesures de soutien aux prix du marché par des paiements découplés ciblant les grosses exploitations et la réduction des mesures aux frontières, les petits producteurs seront moins enclins à conserver des terres à des fins spéculatives. Cependant, pour atteindre l'objectif fixé en 2011, selon lequel les exploitations de 20 à 30 hectares devraient être majoritaires dans les régions où le relief est plat, il importe aussi de mettre en œuvre des politiques spécifiquement destinées à améliorer les marchés fonciers, ce qui est indispensable si l'on veut rendre le secteur agricole plus compétitif et plus performant. Les marchés fonciers doivent gagner en dynamisme et les obstacles aux transactions être allégés. La réglementation de l'utilisation des terres dans les régions agricoles devrait être plus transparente, et il serait opportun de définir un cadre d'action plus prévisible pour la conversion de terres agricoles à d'autres modes d'exploitation, ce qui permettrait aux petits exploitants de déterminer en toute connaissance de cause s'il est préférable de conserver leurs parcelles ou de les céder à des producteurs plus efficaces. De telles réformes stimuleraient la productivité et permettraient d'atteindre les objectifs

liés à l'environnement et à la sécurité alimentaire en limitant les transferts de terres cultivables vers d'autres secteurs (tableau 1.11). La reconstruction de la région du Tohoku offre l'occasion d'élaborer des plans d'ensemble transparents quant à l'utilisation des sols, et devrait faciliter l'implantation de nouveaux venus dans le secteur agricole en servant de projet pilote.

D'autres mesures doivent être prises également pour favoriser le regroupement des parcelles. *Premièrement*, en facilitant l'installation de nouveaux exploitants, notamment en autorisant des entreprises non agricoles à posséder des terres arables, le pays encouragerait le regroupement des exploitations, ainsi que l'injection de nouveaux capitaux dans le secteur. Avec les règles en vigueur, le renouvellement de la population d'agriculteurs se limite souvent aux enfants qui succèdent à leurs parents. *Deuxièmement*, il faudrait relever le taux d'imposition appliqué en cas de détention de parcelles en jachère à proximité de zones urbaines, de manière à dissuader leurs propriétaires de les conserver dans l'espoir d'une conversion de ces terres à un usage non agricole et de la réalisation de plus-values. *Troisièmement*, il est important de faire en sorte que les « groupes de médiation sur l'utilisation des terres agricoles » établis dans chaque commune agissent efficacement en faveur de l'agrandissement des exploitations.

Assurer la sécurité alimentaire

Le risque que l'offre alimentaire soit temporairement insuffisante pour répondre aux besoins physiques de la population fait de cette question l'une des préoccupations des pouvoirs publics, même si une telle inquiétude remonte principalement à l'époque où les échanges mondiaux étaient moins développés qu'aujourd'hui. Le risque majeur tient davantage aux prix qu'aux quantités, ainsi que l'a illustré le renchérissement des produits observé en 2007-08, de sorte que l'adéquation des approvisionnements alimentaires sur le marché mondial constitue une source de préoccupation persistante. Les objectifs du Japon en matière d'autosuffisance alimentaire (graphique 1.6) doivent être compatibles avec la priorité consistant à rendre le secteur agricole plus ouvert et davantage axé sur le marché. Il convient par conséquent de définir une série de critères permettant d'évaluer l'exposition du pays au risque d'insécurité alimentaire. L'autosuffisance alimentaire est considérée comme un moyen de réduire les risques liés à une perturbation des échanges de produits alimentaires, mais le Japon n'est demeurerait pas moins exposé au risque de perturbations affectant d'autres importations, notamment d'énergie, nécessaires à la production alimentaire. Une stratégie globale de sécurité alimentaire devrait porter sur les éléments suivants :

- un secteur agricole plus dynamique produisant une gamme élargie de produits à forte valeur ajoutée, en fonction des avantages concurrentiels dont il dispose sur le marché intérieur et à l'exportation.
- la constitution de réserves alimentaires d'urgence suffisantes pour atténuer, le cas échéant, les effets d'un déficit temporaire d'approvisionnement.
- la réduction des mesures aux frontières afin d'obtenir un accès plus fiable à une offre alimentaire sûre, diversifiée et moins coûteuse provenant de sources multiples ; en outre, une plus grande ouverture des marchés agricoles permettrait au Japon d'adopter une posture plus agressive dans les négociations commerciales bilatérales, régionales et multilatérales, ce dont bénéficierait l'économie tout entière.
- la préservation de ressources agricoles suffisantes, et notamment de terres rizicoles, pour faire au risque extrême d'une pénurie de produits alimentaires.

Conclusion : il est urgent de réformer l'agriculture au Japon

Les problèmes de l'agriculture japonaise – en particulier la faiblesse de la productivité, la forte proportion d'agriculteurs exerçant cette activité à temps partiel et le nombre élevé de petites exploitations – sont bien connus depuis 50 ans. L'incapacité persistante de mettre en œuvre les réformes nécessaires menace l'avenir du secteur. Si le pays ne procède pas à une restructuration en profondeur de son agriculture, celle-ci poursuivra son déclin, prise au piège dans un cercle vicieux : productivité médiocre, revenus faibles et forte dépendance à l'égard des subventions et des mesures de protection contre les importations. Un transfert des consommateurs vers les contribuables de la charge du soutien à l'agriculture entraînerait, certes, une hausse temporaire des dépenses publiques, mais c'est maintenant que cette réforme doit être mise en œuvre. Un secteur plus ouvert et davantage axé sur le marché faciliterait en outre l'adhésion du Japon à des accords commerciaux généraux, tant bilatéraux que régionaux, ce qui améliorerait le potentiel de croissance du pays. L'encadré 1.2 récapitule les réformes indispensables pour renforcer la concurrence et promouvoir le développement d'un secteur agricole compétitif et dynamique.

Encadré 1.2. Résumé des recommandations visant à réformer l'agriculture et à promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

Abandon progressif des programmes d'ajustement de la production

- Mettre un terme, au cours d'une période déterminée et relativement courte, aux programmes d'ajustement de la production, afin de permettre aux agriculteurs de déterminer les quantités qu'ils souhaitent produire et le lieu de cette production, ce qui donnerait aux exploitations efficaces la possibilité d'accroître leur production et d'en réduire le coût.
- Accorder des aides temporaires aux grandes exploitations, afin de compenser la baisse des prix alimentaires qu'entraînerait l'abandon progressif des programmes d'ajustement de la production.

Adopter un système de paiements découplés axés sur des objectifs clairement définis

- Intégrer les aides à la production existantes axées sur des produits particuliers dans les mesures provisoires de soutien des revenus au bénéfice des grands exploitants.
- Introduire de nouveaux paiements découplés ciblant des bénéficiaires et des performances spécifiques, comme des services environnementaux (création de zones tampons afin de prévenir les inondations dans les zones montagneuses, moins adaptées aux grandes exploitations).

Promouvoir le regroupement des exploitations afin de réduire les coûts de production

- Assurer la transparence de la réglementation relative à l'utilisation des terres et mettre en place un cadre d'action plus prévisible pour la conversion de terres agricoles à d'autres modes d'exploitation.
- Mettre en place un marché foncier agricole efficace afin de lever les obstacles aux ajustements structurels nécessaires, notamment en autorisant des entreprises non agricoles à posséder des terres cultivables.
- Réformer le système fiscal afin de dissuader les propriétaires de terres en jachère à proximité de zones urbaines de conserver ces terrains.
- Faire en sorte que les « groupes de médiation sur l'utilisation des terres agricoles » établis dans chaque commune agissent efficacement en faveur de l'agrandissement des exploitations.

Encadré 1.2. **Résumé des recommandations visant à réformer l'agriculture et à promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale** (suite)

Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

- Supprimer les mesures aux frontières visant les produits agricoles à mesure que la réforme progressera, ce qui réduira les prix et, partant, les coûts supportés par les consommateurs, et accélérera l'adhésion du Japon à des accords commerciaux généraux de portée bilatérale, régionale ou multilatérale.

Assurer la sécurité alimentaire

- Veiller à ce que l'offre alimentaire soit suffisante en rendant le secteur agricole plus compétitif, en assurant l'accès à une offre stable de produits importés et en constituant des réserves d'urgence.
- Adopter un système de paiements découplés pour les services environnementaux, afin de préserver les terres rizicoles et de pouvoir gérer les futurs risques d'insécurité alimentaire.
- Mettre davantage l'accent sur la sécurité alimentaire en s'appuyant sur un secteur agricole dynamique, sur la diversification des partenaires commerciaux, sur la constitution de réserves et sur la préservation des ressources agricoles exploitables.

Restructurer le secteur électrique et promouvoir une croissance verte

Des insuffisances du marché de l'électricité ont incité le gouvernement japonais à entreprendre, en 1995, un programme de réformes qui a débouché sur l'introduction de la concurrence au niveau de la production et sur le marché de détail. Toutefois, jusqu'à présent, les effets de l'ouverture à la concurrence se sont fait peu sentir, et les prix de l'électricité sont restés élevés, pénalisant les entreprises japonaises ainsi moins compétitives sur les marchés mondiaux. Pourtant, avant la catastrophe de 2011, le secteur électrique japonais, en partie libéralisé (METI, 2011), fonctionnait bien à en juger par la qualité et la sécurité du service, car il assurait aux consommateurs une fourniture stable d'électricité et incitait suffisamment à investir pour que la demande en hausse soit satisfaite.

La catastrophe de 2011 soulève des questions fondamentales quant à la capacité du système électrique japonais d'éviter des accidents et d'y faire face. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a classé l'accident nucléaire au niveau 7, c'est-à-dire dans la catégorie des accidents les plus graves provoquant « un rejet majeur de matières radioactives avec des effets considérables sur la santé et l'environnement »⁷. Bien que l'accident ait été causé par un tsunami d'une importance exceptionnelle, sa gravité a exigé de revoir les normes de sûreté. De plus, la réponse inadaptée des pouvoirs publics et de la Compagnie d'électricité de Tokyo (TEPCO, *Tokyo Electric Power Company*), qui exploite la centrale de Fukushima, n'ont fait qu'aviver l'angoisse du public à l'égard de l'énergie nucléaire. Le système électrique lui-même n'est pas parvenu à réagir correctement aux pénuries provoquées par l'accident. À titre d'exemple, la surproduction d'électricité dans certaines régions n'a pas pu être exploitée pour empêcher les coupures, faute d'interconnexions suffisantes. De plus, la faiblesse des mécanismes du marché a contraint les pouvoirs publics à recourir à des mesures telles que des coupures tournantes ou générales pour y faire face.

Le grand séisme qui a frappé l'est du Japon a incité le gouvernement à lancer un débat sur la stratégie énergétique du pays, notamment sur la possibilité de diminuer la part du nucléaire. Dans cette perspective, il n'a jamais été aussi important de développer les

énergies renouvelables et d'encourager par là même la croissance verte. Or, l'accroissement du poids relatif des énergies renouvelables dépend lui-même de la réforme du secteur électrique. Étant donné que l'électricité produite avec ces énergies coûte plus cher, la recherche de l'efficacité est primordiale si l'on veut enrayer toute nouvelle hausse d'un prix de l'électricité déjà élevé. La section qui suit contient une présentation du secteur électrique au Japon et des efforts déployés par les pouvoirs publics pour maîtriser la catastrophe de 2011. Les enseignements de cette catastrophe pour le secteur électrique sont ensuite examinés, ainsi que les plans énergétiques établis par les pouvoirs publics en 2012. Enfin, des orientations sont proposées en vue de réformer le secteur électrique et de favoriser une croissance verte, les recommandations formulées étant résumées dans l'encadré 1.4.

Structure du secteur électrique japonais

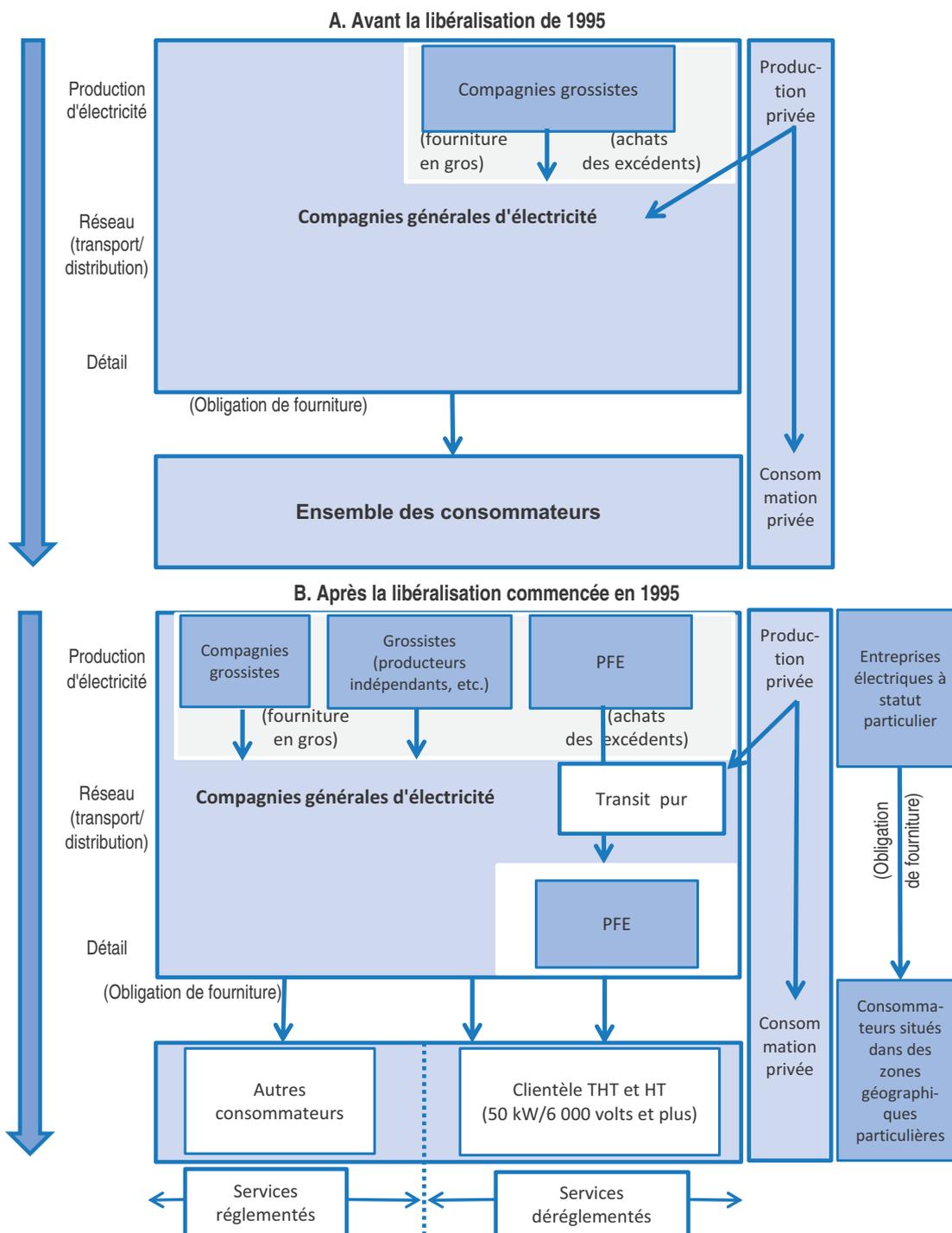
Ouverture progressive du système électrique japonais

Le système électrique au Japon a été longtemps dominé par dix compagnies d'électricité verticalement intégrées créées en 1951 et qui détenaient chacune le monopole de desserte dans sa région. Ces entreprises, qualifiées de « compagnies générales d'électricité », détenaient les trois quarts de la puissance installée en 1995, de même qu'elles possédaient et exploitaient les réseaux de transport et de distribution. Ensemble, elles représentaient 88 % de la consommation totale d'électricité du Japon, le reste revenant aux producteurs de gros et aux productions privées (graphique 1.11).

Au milieu des années 90, dans le cadre de la libéralisation de secteurs clés tels que la finance, les transports et les télécommunications et alors qu'il s'efforçait de sortir de la stagnation économique provoquée par l'effondrement de « l'économie de bulle » le Japon a, comme partout ailleurs, entrepris d'introduire davantage de concurrence dans le secteur de l'électricité. Dans ce domaine, la réforme était en partie justifiée par la volonté de réduire l'écart entre les prix de l'électricité nationaux et internationaux (Asano, 2006). Après de longues délibérations, les pouvoirs publics ont donc lancé un processus de réforme par étapes, en essayant de parvenir à un équilibre entre une plus grande efficacité et d'autres objectifs tels que la fiabilité de l'approvisionnement, la sécurité énergétique et la protection de l'environnement. La première étape a consisté à permettre à de nouveaux producteurs en gros, les producteurs indépendants, de produire de l'électricité et de la livrer aux compagnies générales (graphique 1.11, diagramme B). De plus, les compagnies d'électricité ont été autorisées à acheter de l'électricité à d'autres entreprises ainsi qu'aux producteurs indépendants, ce qui a permis de développer le marché de gros. Cette réforme ouvrait la porte à de nouveaux entrants, ainsi en mesure de contester la position de monopole régional des compagnies générales.

À partir de 1999, le marché de détail a été ouvert à la concurrence de la manière suivante. Les producteurs-fournisseurs d'électricité ont été autorisés à livrer de l'électricité directement à des consommateurs éligibles via les réseaux de transport des compagnies générales (graphique 1.11, diagramme B). Le seuil d'éligibilité a été progressivement abaissé. En 2005, 63 % des consommateurs (dont la consommation était égale ou supérieure à 50 kW) ont été autorisés à choisir leurs fournisseurs. Malgré cela, en 2009, la part de marché des producteurs-fournisseurs d'électricité n'atteignait toujours que 2.8 %.

L'infrastructure institutionnelle a également évolué au gré de l'ouverture du marché. Afin de favoriser les transactions sur le marché de gros, on a créé, en 2003, la Bourse

Graphique 1.11. **Le système électrique avant et après la libéralisation**

1. Les différentes activités sont définies comme suit : i) les *compagnies grossistes* sont des entreprises dont la puissance installée dépasse 2 millions kW et qui livrent leur électricité aux compagnies générales. J-Power et Japan Atomic Power Company en sont des exemples ; ii) les *grossistes*, tels que les producteurs indépendants sont des entreprises qui approvisionnent les compagnies générales dans le cadre de contrats portant sur des puissances de 1 000 kW et plus pendant dix ans ou 100 000 kW et plus pendant au moins cinq ans ; iii) les producteurs-fournisseurs d'électricité (PFE) sont des entreprises qui fournissent de l'électricité aux consommateurs dans le cadre de contrats portant sur 50 kW ou plus, et utilisent pour cela les réseaux appartenant aux compagnies générales ; et iv) les entreprises électriques à statut particulier desservent certaines régions grâce à leur propre production et en utilisant des ouvrages de distribution qui leur appartiennent, comme des lignes électriques.

Source : TEPCO (2010).

japonaise de l'électricité (JEPX, *Japan Electric Power Exchange*), entreprise privée à but non lucratif, regroupant 21 investisseurs, dont les compagnies générales et de nouveaux producteurs d'électricité. La participation au marché de gros est volontaire. L'année suivante, le Conseil japonais du réseau d'électricité (ESCJ, *Electric Power System Council of Japan*) a été désigné comme « gestionnaire neutre du réseau de transport ». Il s'agit d'une agence autonome gérée par des entités privées, telles que les compagnies générales et les producteurs-fournisseurs d'électricité, qui définit les règles et assure la surveillance du marché et le règlement des différends, de façon à garantir des conditions de transport et de distribution équitables et transparentes. Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) est chargé du secteur électrique, notamment de sa réglementation et de son contrôle généraux.

La réussite de l'ouverture à la concurrence de la production exige d'établir des conditions équitables pour les producteurs d'électricité, notamment en assurant la neutralité du réseau de transport. Il faut donc interdire aux compagnies générales qui possèdent et exploitent les réseaux de transport de subventionner leurs activités de production et de vente au détail sur des marchés concurrentiels. En d'autres termes, la neutralité impose de séparer les services de réseau, qui sont une activité monopolistique (transport et distribution), des fonctions commerciales ouvertes à la concurrence que sont la production et la vente au détail. Il existe divers types de séparation – la séparation de la gestion, la séparation comptable, la séparation juridique (qui consiste, par exemple, à créer une structure de holding), et enfin la séparation de la propriété ou cession d'activités. En 2003, le Japon a opté pour une forme de séparation comptable relativement faible, dans laquelle seule la comptabilité des différents services est dissociée. De plus, le gouvernement a fait adopter un code de bonne conduite interdisant tout traitement discriminatoire. Le tarif d'utilisation du réseau de transport doit être établi conformément à la réglementation du METI et lui être communiqué.

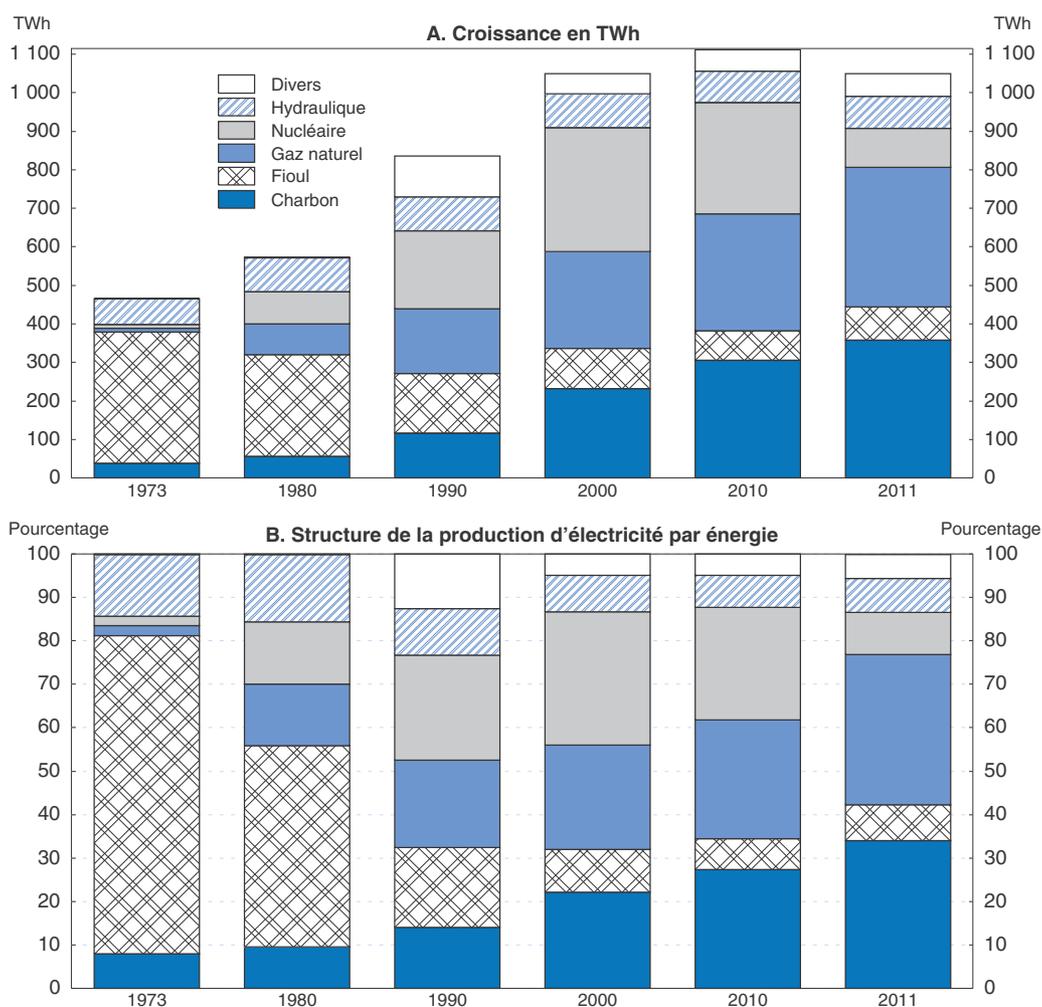
Offre, demande et prix de l'électricité avant la catastrophe de 2011

Le développement du marché japonais de l'électricité, qui est le second, par sa taille, de tous les pays de l'OCDE, repose sur le charbon et l'énergie nucléaire, car la part du pétrole est tombée de 73 % au moment du premier choc pétrolier à 7 % seulement en 2010 (graphique 1.12). Le Japon possédait donc un parc énergétique plus équilibré en 2010, puisque le charbon, le gaz naturel et l'énergie nucléaire représentaient chacun environ 30 % de la production d'électricité. Malgré la progression du charbon et du gaz naturel, la part des combustibles fossiles est passée de 83 % de la production en 1973 à 62 % en 2010 du fait de la dépendance croissante du pays à l'égard du nucléaire. Les énergies renouvelables (hors hydraulique) n'ont toujours représenté qu'une faible proportion, plus précisément moins de 3 % en 2010 (graphique 1.12, diagramme B). Grâce aux investissements, l'offre pendant les pointes de consommation était d'au moins 10 % supérieure à la demande de pointe la plupart des années. Toutefois, le prix payé par le consommateur d'électricité est élevé, comparé aux niveaux observés dans les autres pays, en particulier le prix facturé au secteur industriel, le deuxième de l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 1.13). C'est là un handicap pour la compétitivité des entreprises japonaises.

Mesures prises dans le secteur électrique après le grand séisme

L'accident nucléaire a ruiné la confiance dans la sûreté des 50 centrales nucléaires du Japon et incité de ce fait les pouvoirs publics à changer de stratégie énergétique. Les

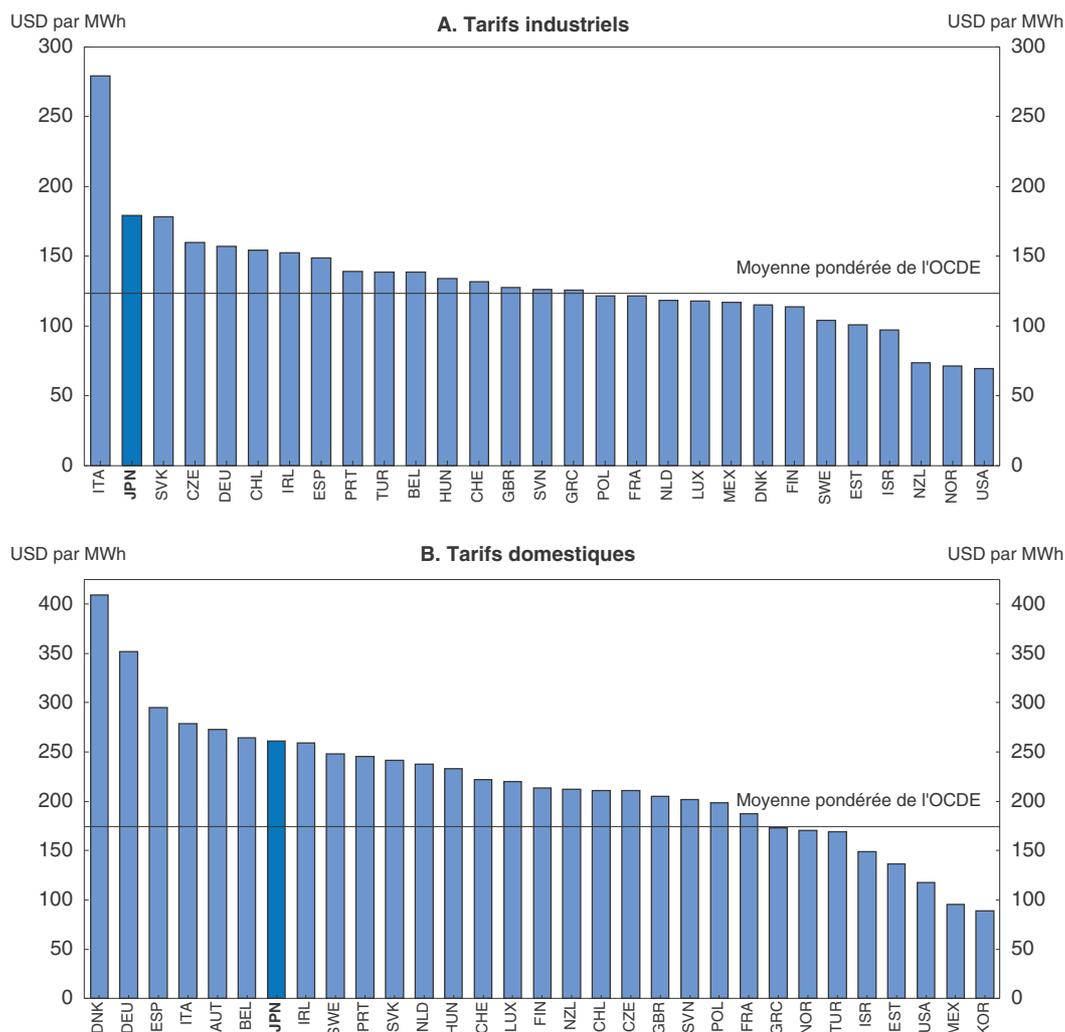
Graphique 1.12. Évolution de la production d'électricité au Japon



Source : AIE (2012a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932797993>

réacteurs dont l'exploitation a été suspendue pour des vérifications de la sûreté sont restés à l'arrêt, si bien que, en mai 2012, aucun réacteur nucléaire n'était en service au Japon⁸. Le coup d'arrêt donné à la production nucléaire, qui représentait près d'un tiers de la production totale d'électricité, a donc entraîné une perte de plus de 12 % de la puissance installée durant l'été 2011 par rapport au chiffre de l'année précédente, qui était de 171 GW. Comme cette puissance était bien inférieure à la demande de pointe de 180 GW de l'été 2010 (graphique 1.14), le METI s'attendait à d'importantes pénuries d'énergie dans certaines régions du Japon, en particulier dans les zones dépendant du nucléaire. Le gouvernement a, de ce fait, demandé à tous les consommateurs d'électricité des régions de Tokyo et du Tohoku de réduire leur consommation de plus de 15 % par rapport à 2010 (ANRE et METI, 2012). Cette réduction était juridiquement contraignante pour les entreprises ayant souscrit des contrats de 500 kW ou plus. Les consommateurs domestiques vivant dans la partie occidentale du Japon ont été appelés, de leur côté, à réduire leur consommation d'électricité de 10 % sans toutefois y être tenus juridiquement.

Graphique 1.13. **Les prix de l'électricité étaient relativement élevés au Japon en 2011¹**

1. Les prix sont calculés sur la base des taux de change du marché, et s'entendent taxes comprises.
Source : AIE (2012b).

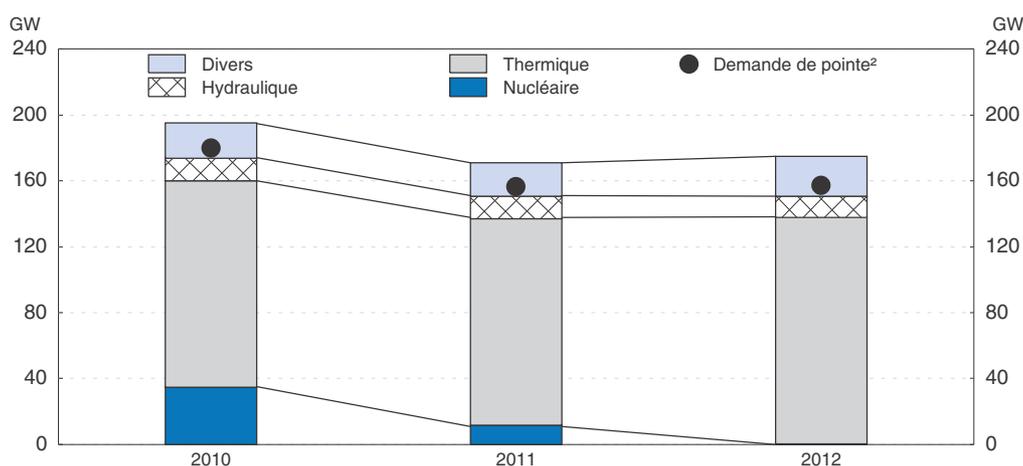
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798012>

L'objectif fixé a été finalement dépassé puisque, au cours de l'été 2011, la demande de pointe a diminué de 13 % par rapport à 2010, ce qui a permis d'éviter les pannes, notamment grâce à des conditions météorologiques clémentes exigeant moins de climatisation. Mais, facteur primordial, les grands consommateurs de la zone de desserte de TEPCO ont réduit leur consommation de 29 % (IEEJ, 2012). Une enquête a montré que les entreprises manufacturières avaient abaissé leur consommation lors des périodes de pointe en reportant leur production pendant le week-end et aux heures creuses de la journée, c'est-à-dire tôt le matin et tard le soir, de façon à éviter les délestages (Keidanren, 2011). Par ailleurs, les entreprises se sont équipées en moyens de production d'électricité et de matériels consommant moins d'énergie. Si ces contre-mesures ont permis en partie de résoudre le problème, elles ont néanmoins provoqué une hausse des coûts de l'énergie, perturbé les chaînes de production ainsi que la vie des salariés. Entre 60 % et 80 % des entreprises manufacturières auprès de qui a été effectuée l'enquête du Keidanren ont

répondu que, si la situation actuelle de l'offre et de la demande devait persister un ou deux ans, leur production, leurs investissements et leurs recettes en pâtiraient.

En 2012, la puissance installée est restée identique, car la progression des moyens de production thermique et autres a presque compensé une nouvelle baisse de la puissance nucléaire installée (graphique 1.14). En mai 2012, le gouvernement a prévu que, même si l'offre nationale devait être légèrement inférieure à la demande au cours de l'été, quatre des régions desservies par les compagnies générales d'électricité souffriraient de pénuries et que la région du Kansai, notamment, enregistrerait un déficit de 15 %. Il a par conséquent demandé aux consommateurs de réduire leur consommation en période de pointe⁹. De nouveau, il a été possible d'éviter les pannes, puisque la consommation totale est restée proche du niveau de 2011, c'est-à-dire à environ 13 % de moins qu'en 2010.

Graphique 1.14. La puissance électrique installée a diminué depuis 2010¹



1. À l'exclusion d'Okinawa.

2. Consommation en période estivale, en GW.

Sources : Agence des ressources naturelles et de l'énergie (ANRE, *Agency for Natural Resources and Energy*) et ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798031>

La suspension de l'exploitation des centrales nucléaires a été partiellement compensée par des importations plus importantes de combustibles fossiles – pétrole, gaz de pétrole liquéfié (GPL), gaz naturel liquéfié (GNL) et charbon – afin de produire davantage dans les centrales thermiques. En 2011, le Japon a enregistré, pour la première fois depuis 1980, un déficit commercial, les importations supplémentaires d'énergie représentant près d'un tiers de la dégradation de la balance commerciale. Ce déficit s'est creusé pour atteindre environ 1.5 % du PIB en 2012. La progression des importations a, à son tour, entraîné les prix de l'électricité à la hausse. TEPCO, qui fournit environ un tiers de l'énergie consommée au Japon, a relevé ses tarifs industriels de 15 % au mois d'avril 2012 et ses tarifs domestiques de 8.5 % en septembre 2012, provoquant un nouveau renchérissement de l'énergie. D'autres compagnies générales d'électricité, en particulier celles qui desservent le Kansai et la région de Kyushu, devraient suivre l'exemple de TEPCO et relever également leurs tarifs. Le retour aux combustibles fossiles a, bien sûr, des effets négatifs sur l'environnement, en particulier une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Enseignements tirés du grand séisme de l'est du Japon concernant le secteur de l'électricité

Un contrôle insuffisant de la sûreté exposait le Japon à un accident nucléaire

La catastrophe de mars 2011 a révélé qu'un contrôle insuffisant de la sûreté prédisposait le Japon à un accident nucléaire. Le rapport à la Diète établi en 2012 par la Commission d'enquête indépendante sur l'accident nucléaire de Fukushima¹⁰ a conclu que « l'accident est le résultat de la collusion entre le gouvernement, les autorités réglementaires et TEPCO et de leur manque de gouvernance. Ils ont en fait trahi le droit de tout citoyen d'être préservé d'un accident nucléaire. L'accident, par conséquent, peut être considéré comme une faute humaine, et nous en concluons qu'il trouve ses origines dans les systèmes organisationnels et réglementaires ». Le rapport note que des chercheurs avaient averti de la forte probabilité que l'importance d'un tsunami soit supérieure aux hypothèses adoptées à l'époque de la construction de la centrale de Fukushima à la fin des années 60. De plus, l'autorité de sûreté de l'époque, l'Agence de sûreté nucléaire et industrielle (NISA, *Nuclear and Industrial Safety Agency*), et TEPCO savaient également depuis 2007 qu'un tsunami pouvait provoquer une perte totale de l'alimentation électrique, et qu'une panne des pompes d'eau de mer consécutive à une perte de l'alimentation électrique pouvait endommager gravement les centrales nucléaires. D'après le rapport, « les occasions furent nombreuses de prendre les mesures préventives avant le 11 mars. L'accident est survenu parce que TEPCO a omis de prendre ces mesures et que la NISA et la Commission de la sûreté nucléaire (NSC, *Nuclear Safety Commission*) lui ont emboîté le pas ». Au contraire, TEPCO a choisi de « s'opposer résolument aux nouvelles règles sur la sûreté et de faire durer les négociations avec les autorités de sûreté ».

La Commission d'enquête a également fait remarquer que les mesures préventives exigées par la NISA et mises en œuvre par TEPCO n'étaient pas conformes aux normes internationales. À titre d'exemple, les normes en vigueur au Japon concernant les accidents graves reposent sur des facteurs internes tels que les erreurs humaines, et excluent des facteurs externes comme les séismes et les tsunamis, alors même que ce pays est très exposé à ce type de catastrophe. À partir de 2010, les autorités ont tenté de mettre à jour les normes de prévention des accidents, afin de se conformer aux évolutions mondiales. Toutefois, l'exploitant a réussi à faire pression sur la NISA et obtenu le maintien de normes de sûreté peu contraignantes, plutôt que de se concentrer sur la préparation aux situations accidentelles. En outre, il ressort d'une autre étude de l'accident que les autorités et exploitants japonais ne coopéraient pas volontiers avec l'AIEA avant l'accident (RJIF, 2011)¹¹.

Cette défaillance des autorités résulte en grande partie de l'absence de séparation efficace des autorités chargées de la promotion de l'industrie nucléaire et de celles qui la réglementent. La NISA, qui était responsable de la réglementation des exploitants nucléaires, dépendait du METI, à qui il revient de promouvoir l'industrie nucléaire. D'après un rapport du gouvernement remis à l'AIEA au mois de juin 2011, « le manque d'indépendance de la NISA par rapport au METI, qui assure la promotion du nucléaire, a empêché une intervention rapide lors de la catastrophe survenue à la centrale de Fukushima Daiichi cette année ». Le Japon avait d'excellentes raisons de favoriser l'énergie nucléaire. *Premièrement*, c'était un moyen efficace d'augmenter l'autonomie énergétique, très faible, du Japon, puisqu'elle était de 4 % en 2009, c'est-à-dire l'une des plus faibles de la zone OCDE, et de rendre le pays moins vulnérable aux crises énergétiques. *Deuxièmement*,

l'énergie nucléaire permettait au Japon d'atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), puisque le nucléaire ne produit pas de CO₂. Troisièmement, l'industrie électronucléaire pouvait être un moteur de la croissance du pays, qui est l'un des rares à posséder une expérience de la construction et de l'exploitation des centrales nucléaires. De fait, dans son précédent Plan énergétique de base, le Japon s'était donné comme objectif de porter la part de l'énergie nucléaire à 50 % de la production totale d'électricité en 2030.

Étant donné les avantages de l'énergie nucléaire, des groupes d'intérêts puissants au sein de l'industrie, des administrations publiques et de l'université, mais aussi des dirigeants locaux, ont apporté leur soutien à l'industrie nucléaire en faisant délibérément abstraction des risques qu'elle comporte. Poussées à promouvoir le nucléaire au lieu de veiller à la sûreté, les autorités réglementaires n'ont pas pris de mesures radicales à l'encontre des exploitants. En fait, le rapport de la Commission d'enquête reproche aux autorités réglementaires de ne pas avoir donné d'instructions spécifiques pour améliorer la sûreté et d'avoir, de fait, laissé les exploitants reporter à plus tard les activités de préparation aux catastrophes.

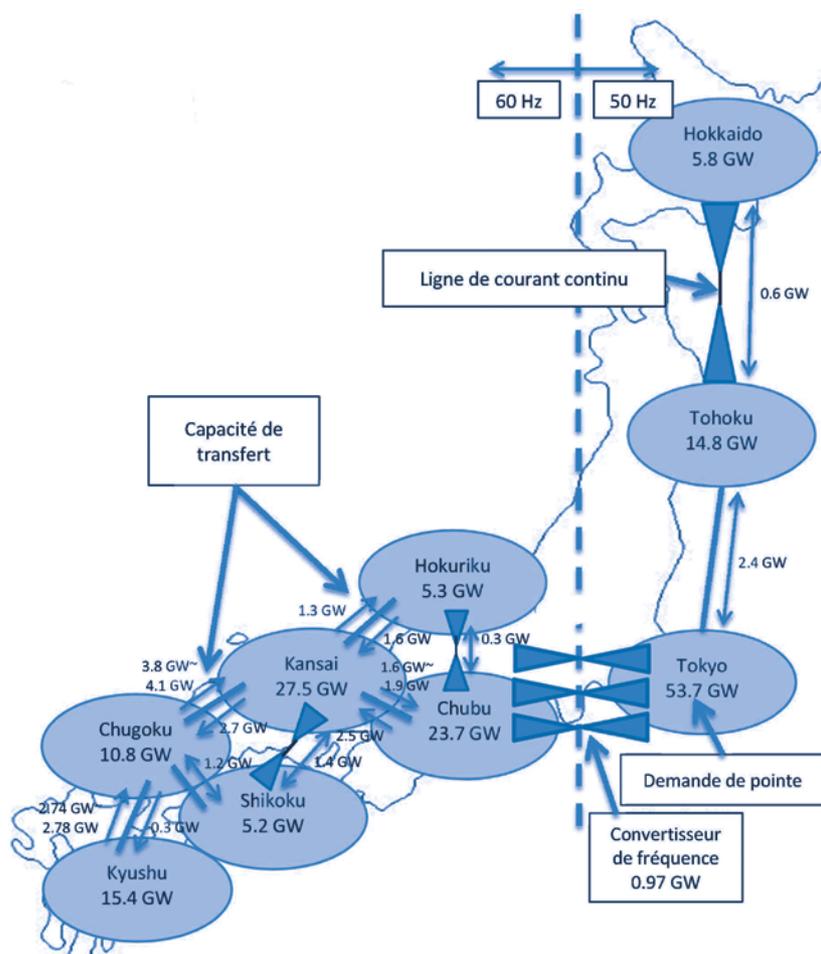
Une structure de marché reposant sur des monopoles régionaux ne permettait pas de remédier efficacement aux pénuries

Sachant qu'il existait des monopoles régionaux et que la capacité d'interconnexion entre régions était limitée, une pénurie d'électricité survenant dans une région ne pouvait pas être compensée par un excédent dans une autre. De fait, le gouvernement exige des dix compagnies générales d'électricité qu'elles assurent leur autosuffisance en se dotant d'une puissance installée capable de répondre à toute demande dans leurs zones de desserte, plutôt que de se connecter à d'autres régions. Par exemple, la capacité d'interconnexion de TEPCO, de 3.4 GW (1.0 GW avec la région du Chubu et 2.4 GW avec la région du Tohoku), ne représente que 6.3 % de la demande de pointe (graphique 1.15). Jusqu'à présent, les interconnexions entre régions avaient essentiellement une fonction de sécurité au sens où elles servaient de secours, et les régions étaient insuffisamment connectées les unes aux autres (Hatta, 2012 et AIE, 2008).

Non seulement le Japon possède peu d'ouvrages d'interconnexion, mais il est séparé en zones de fréquence différentes – 50 Hz et 60 Hz – ce qui réduit les possibilités de transport de l'électricité (graphique 1.15). De ce fait, lors de la catastrophe, le réseau de TEPCO, qui fonctionne à une fréquence de 50 Hz, a été coupé de la partie occidentale du Japon laissée indemne par le séisme et le tsunami (Kawai et Morgan, 2012). Trois convertisseurs de fréquence relient les deux régions, mais ils étaient incapables de faire face à la forte pénurie d'électricité consécutive à la catastrophe de mars 2011 et TEPCO a dû recourir à des coupures tournantes. Le gouvernement estime le coût direct d'une uniformisation de la fréquence sur tout le territoire national à environ 10 000 milliards JPY, soit 2 % du PIB. Ce manque d'interconnexions et de convertisseurs de fréquence pose aujourd'hui encore un véritable problème puisque, sur 50 centrales nucléaires, deux seulement sont en service.

Des mécanismes de formation des prix incapables d'ajuster l'offre à la demande

Outre la segmentation du réseau électrique, le système pêche par l'absence de mécanisme capable d'ajuster l'offre et la demande en fonction de la situation. Or, l'offre et la demande doivent être à tout moment égales si l'on veut éviter les pannes. Des accidents

Graphique 1.15. Le réseau de transport de l'électricité au Japon¹

1. Les nombres figurant dans les ovales indiquent pour chaque compagnie générale d'électricité la demande de pointe. Les nombres situés à proximité des flèches indiquent le niveau maximum des transferts d'électricité pouvant être effectués.

Source : Institut d'économie énergétique du Japon (IEEJ), *Institute of Energy Economics, Japan*.

ou incidents imprévus peuvent contraindre les entreprises d'électricité à jouer sur la demande lorsqu'elles ne parviennent pas à cet équilibre. Par exemple, dans les deux semaines qui ont suivi le séisme, TEPCO a dû procéder à des délestages en série pour maintenir l'équilibre global, ce qui a consisté à interrompre la desserte de zones de petite taille. Une autre solution consiste à imposer aux consommateurs d'une région donnée d'économiser l'énergie. En vertu de la loi sur l'électricité, le ministre de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie peut ordonner des économies d'énergie « lorsqu'il apparaît qu'une fourniture électrique insuffisante résultant de l'impossibilité d'ajuster l'offre et la demande aura un effet négatif sur l'économie et le niveau de vie du pays ou sera préjudiciable à l'intérêt public ». Comme nous l'avons vu précédemment, pour faire face à la pénurie d'électricité, le ministre a imposé aux gros consommateurs de la zone de desserte de TEPCO détenteurs de contrats prévoyant une puissance égale ou supérieure à 500 kW de réduire leur consommation de 15 % par rapport à 2010 au cours de l'été de 2011.

Toutefois, ces mesures ne sont pas efficaces, car elles exigent de chaque consommateur qu'il réduise sa consommation d'électricité d'un montant identique quel que soit le coût des économies d'énergie ou les services touchés. Pendant les pannes de 2011, par exemple, des services publics tels que les hôpitaux, mais aussi la signalisation routière, étaient hors d'état de fonctionner, avec les conséquences graves que cela suppose (Hatta, 2012). Des mécanismes de marché reflétant les préférences des consommateurs auraient eu un impact économique moins grave que des mesures arbitraires telles que les délestages tournants ou des économies d'énergie obligatoires. Sur un marché entièrement libéralisé, les fluctuations des prix permettent d'équilibrer l'offre et la demande en fonction des préférences des fournisseurs et des consommateurs.

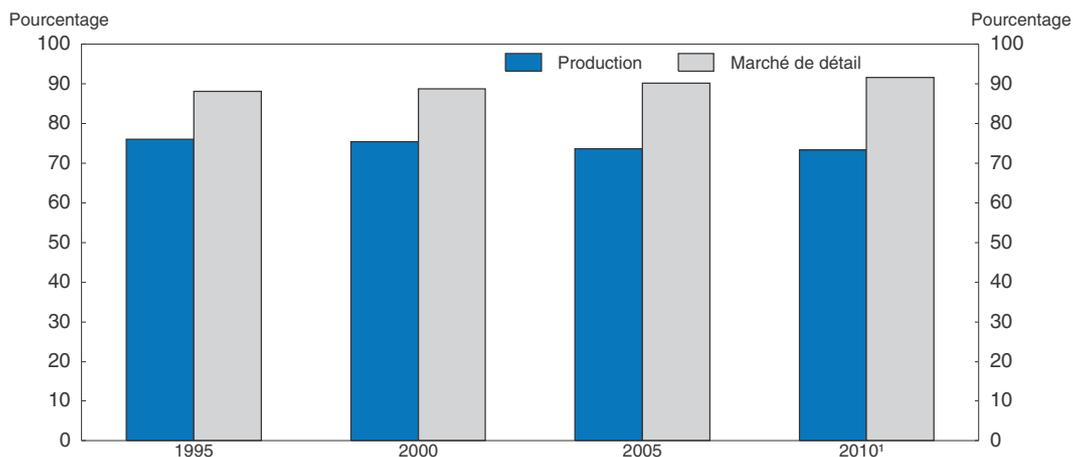
Malgré les réformes du marché de l'électricité entreprises depuis 1995, le mécanisme de formation des prix ne fonctionne pas au Japon. Surtout, le recours généralisé aux « contrats à quantité indéterminée » dissuade tant les gros consommateurs que les fournisseurs de modifier leur consommation ou leur fourniture d'énergie en fonction des conditions qui existent sur le marché. Ces contrats permettent à aux consommateurs d'utiliser autant de puissance qu'ils le souhaitent à un tarif fixe. La prédominance de ces contrats tient au fait que les compagnies générales d'électricité, verticalement intégrées, détiennent une bonne partie du marché de détail, et que les incitations à adopter des « contrats à quantité déterminée », précisant à la fois les prix et les volumes des transactions, sont des plus limitées. En effet, les prix étant fixes dans le cadre des contrats à quantité indéterminée, les consommateurs ne sont guère incités à réduire leur consommation d'énergie, même lorsque l'on prévoit une pénurie d'électricité, tandis que les fournisseurs sont peu incités à augmenter leur production en cas de tensions entre l'offre et la demande. Qui plus est, l'absence de mécanisme efficace de formation des prix dissuade les détenteurs de générateurs d'électricité personnels, nombreux au Japon, de les utiliser pour faire face à ces situations de tensions entre l'offre et la demande¹². Les pannes sont donc inévitables si la demande est supérieure à l'offre.

La position dominante persistante des monopoles régionaux entrave la mise en place des mécanismes de marché

À l'issue du processus lent et inefficace de libéralisation lancé en 1995, les mécanismes de marché restent faibles. En particulier, le rôle et l'influence des compagnies générales d'électricité n'ont pas beaucoup évolué car elles demeurent verticalement intégrées et possèdent toujours des monopoles régionaux. De fait, elles continuent de détenir près de 75 % de la production d'électricité depuis 1995 (graphique 1.16). La position dominante de ces compagnies se reflète dans la structure des marchés de gros et de détail. Les volumes échangés sur le marché de gros, à savoir le JEPX créé en 2005, ne représentaient encore en 2010 que 0.5 % de la production d'électricité (graphique 1.17), c'est-à-dire bien moins que les pourcentages observés sur les autres marchés de gros. D'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE, 2008), le volume des transactions spot sur les marchés fonctionnant bien varie de 20 % à 70 % de la demande totale.

Les compagnies générales d'électricité dominent également le marché de détail. Si l'offre des producteurs-fournisseurs d'électricité ne suffit pas à satisfaire la demande de leurs clients, les compagnies d'électricité fournissent la différence et facturent aux fournisseurs un prix de règlement des écarts¹³. La forte pénalité ainsi imposée pour ne pas avoir été capable d'ajuster l'offre à la demande en permanence décourage les nouveaux entrants potentiels. Inversement, les compagnies générales d'électricité acceptent les excédents des producteurs-fournisseurs sans contrepartie financière. Les producteurs-

Graphique 1.16. La contribution des compagnies générales d'électricité à la production de courant électrique et leur part du marché de détail restent très importantes



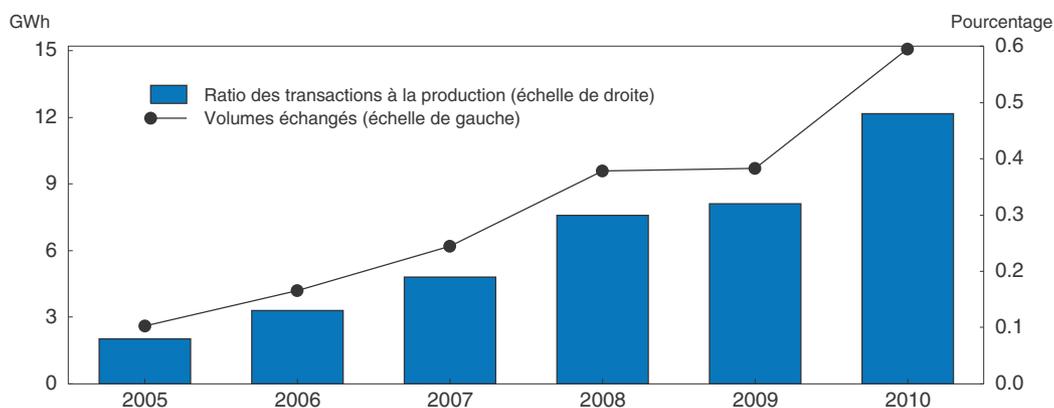
1. 2009 pour le marché de détail.

Source : FEPC (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798050>

Graphique 1.17. Les volumes échangés à la Bourse japonaise de l'électricité (JEPX, Japan Electric Power Exchange) restent limités

Moyenne des échanges quotidiens en GWh



Source : Bourse japonaise de l'électricité (JEPX, Japan Electric Power Exchange) et Fédération des compagnies d'électricité (FEPC, Federation of Electric Power Companies).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798069>

fournisseurs ne sont donc pas incités à produire davantage que la demande de leur propre clientèle, même lorsque l'on prévoit une pénurie globale d'électricité. De ce fait, même si la contribution des producteurs-fournisseurs d'électricité a doublé entre 2004 et 2009, passant de 1.4 % à 2.8 % sur les segments à haute tension ouverts à la concurrence, elle reste faible. La part des compagnies générales d'électricité a, au contraire, légèrement progressé depuis 1995, pour atteindre 92 % en 2010.

Politique énergétique du Japon en 2012

Avant le grand séisme qui a frappé l'est du Japon, le pays avait l'ambition d'assurer une fourniture stable d'énergie et, pour parer au réchauffement planétaire, d'accentuer sa dépendance à l'égard de l'énergie nucléaire. La révision de la politique énergétique consécutive à la catastrophe a débouché sur la *Stratégie innovante pour l'énergie et l'environnement* annoncée en septembre 2012, qui prévoit principalement une réduction de la part du nucléaire et la promotion des énergies renouvelables (encadré 1.3). Les énergies renouvelables sont essentielles, de même que l'amélioration de l'efficacité énergétique, pour atteindre le nouvel objectif de cette Stratégie, qui consiste à abaisser de 20 % environ les émissions nationales de GES à l'horizon 2030 par rapport au niveau de 1990, soit un objectif beaucoup moins ambitieux que les 25 % de réduction prévus auparavant à l'horizon 2020. Cette Stratégie, qui définit une feuille de route pour la réforme à venir n'a pas force de loi et est actuellement examinée par le nouveau gouvernement.

Encadré 1.3. Mesures de politique énergétique annoncées récemment par le précédent gouvernement

Stratégie innovante pour l'énergie et l'environnement (septembre 2012)

1. Réduire la dépendance de la société à l'égard de l'énergie nucléaire dans les plus brefs délais suivant trois grands principes :

- Application stricte des règles limitant l'exploitation des centrales nucléaires à 40 ans.
- Redémarrage des centrales nucléaires seulement si l'Autorité de sûreté nucléaire (NRA, Nuclear Regulation Authority) en garantit la sûreté.
- Interdiction de planifier et de construire des centrales nucléaires.

Ces mesures pourraient « même permettre l'abandon de l'exploitation des centrales nucléaires dans les années 2030 ».

2. Opérer une révolution énergétique verte

- Économies d'électricité : réduire la consommation d'électricité de 10 % d'ici à 2030 par rapport à son niveau de 2010.
- Économies d'énergie : réduire la consommation totale d'énergie de 19 % d'ici à 2030 par rapport à son niveau de 2010.
- Énergies renouvelables : parvenir à tripler la production d'électricité d'origine renouvelable pour passer de 110 milliards kWh en 2010 à 300 milliards kWh en 2030. Hors hydraulique, la contribution des énergies renouvelables doit être multipliée par huit (de 25 milliards kWh à 190 milliards kWh).

3. Assurer une fourniture d'énergie stable et notamment :

- Développer les modes avancés de production thermique d'électricité, notamment à partir du gaz naturel liquéfié (GNL) et du charbon.
- Recourir largement à la chaleur, y compris dans des systèmes de cogénération.
- Développer les technologies liées aux modes de production d'énergie de la prochaine nouvelle génération, notamment le captage et le stockage du dioxyde de carbone.
- Assurer un approvisionnement stable et bon marché en combustibles fossiles, en renforçant les relations bilatérales avec des pays qui possèdent de grandes quantités de ces ressources et en soutenant l'acquisition par les entreprises japonaises d'intérêts en amont.

Encadré 1.3. Mesures de politique énergétique annoncées récemment par le précédent gouvernement (suite)

4. Réformer de manière radicale le système électrique

- Favoriser la concurrence au niveau de la production et sur le marché de détail de l'électricité.
- Opérer une séparation fonctionnelle ou juridique entre la production et les activités de transport et de distribution, tout en renforçant les réseaux entre régions et à l'intérieur des régions.

5. Mettre en œuvre des mesures pour lutter contre le réchauffement planétaire

- Le Japon s'est fixé pour objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 80 % d'ici à 2050, et de faire diminuer les émissions nationales de 20 % environ à l'horizon 2030 par rapport à leur niveau de 1990.
- Les pouvoirs publics devaient établir d'ici à la fin de 2012 un « Plan d'action contre le réchauffement planétaire » commençant en 2013.

Politique de base sur la réforme du système électrique (juillet 2012)

1. Réforme de la demande (marché de détail de l'électricité)

- Libéralisation totale du marché de détail par la suppression des monopoles régionaux des compagnies générales d'électricité.
- Suppression des tarifs réglementés.

2. Réforme de la production d'électricité

- Libéralisation totale de la production d'électricité par la suppression de la réglementation du marché de gros.
- Mise en place de mesures de nature à stimuler les transactions, afin de redynamiser le marché de gros.

3. Réforme du transport et de la distribution de l'électricité

- Établir à l'échelle nationale un système permettant d'irriguer tout le pays, en modifiant les systèmes actuels de contrôle de l'équilibre offre/demande dans chaque zone de desserte.
- Garantir la neutralité du transport et de la distribution d'électricité dans chaque zone de desserte, en opérant une séparation fonctionnelle ou juridique, tout en augmentant la capacité d'interconnexion entre régions.

Chronologiquement, le présent rapport a suivi de près la nouvelle *Politique de base sur la réforme du système électrique* définie par le METI (METI, 2012), qui appelait à une réforme du secteur électrique dans les meilleurs délais en invoquant les raisons suivantes : i) la modification du parc énergétique imposée par le recul du nucléaire ; ii) l'augmentation des coûts de l'énergie ; iii) la nécessité de s'attacher maintenant en priorité à maîtriser la demande, au lieu d'assurer une offre suffisante pour la satisfaire ; iv) la nécessité de permettre au public de choisir le type d'électricité et le fournisseur qu'il souhaite et v) l'importance d'optimiser l'offre et la demande sur tout le territoire en brisant les monopoles régionaux (encadré 1.3). Trois grands objectifs de réforme ont été énoncés :

- Garantir à tous la liberté du choix de son électricité.
- Permettre à tous de produire de l'électricité.
- Assurer une large distribution de l'électricité, sans discrimination.

Ces mesures permettraient d'ouvrir le système électrique à tous les consommateurs et fournisseurs, et d'équilibrer l'offre et la demande au moyen de la concurrence et de la sélection. En avril 2013, le Cabinet a adopté un plan de réforme de l'électricité suivant lequel des mesures de réformes essentielles doivent être mises en œuvre d'ici à 2020,

notamment la libéralisation intégrale du marché de détail de l'électricité et une séparation juridique des différentes activités.

Mesures de restructuration du secteur électrique

Puisque la décision de réduire la contribution du nucléaire changera de fond en comble le secteur de l'électricité, il faut en profiter pour reprendre sa libéralisation. De plus, la montée en puissance des énergies renouvelables accélèrera la croissance verte. Nous proposons dans la section qui suit des grands axes de réforme, qui sont résumés dans l'encadré 1.4.

Améliorer le contrôle du nucléaire et du secteur électrique

Bien qu'ayant planifié la sortie du nucléaire, le Japon devra continuer de garantir la sûreté des réacteurs nucléaires au cours des décennies qui viennent. D'après les conclusions d'un rapport officiel paru au début de 2012, « le gouvernement a perdu toute crédibilité concernant la politique nucléaire » (Secrétariat du Cabinet, 2012). Pour éliminer les conflits d'intérêts, les pouvoirs publics ont décidé, au mois de septembre 2012, de créer une nouvelle Autorité de sûreté nucléaire (NRA, *Nuclear Regulation Authority*) qui relève du ministère de l'Environnement. Cette autorité résulte de la fusion de la NISA (auparavant sous la tutelle du METI) et de la NSC (dépendant du Bureau du Cabinet), l'idée étant de regrouper toutes les activités de réglementation de la sûreté nucléaire. Il s'agit avant tout de garantir l'indépendance de cette autorité, de façon à éviter toute captation de la réglementation par les parties intéressées et à donner à la nouvelle autorité les moyens de résister aux pressions en faveur du nucléaire qui ont été évoquées précédemment. Il convient aussi d'interdire aux fonctionnaires de la NRA de retrouver leurs postes dans les ministères, afin d'éviter tout pantoufflage entre la NRA et les ministères opérationnels.

Les centrales nucléaires ne devraient être redémarrées qu'après des vérifications de sûreté exhaustives, fondées sur les normes établies par la NRA. Cette dernière a récemment annoncé des mesures de sûreté très strictes afin de protéger les centrales nucléaires contre les catastrophes naturelles et les attentats terroristes. Toutes les centrales devront respecter de nouvelles règles, qui devraient être finalisées au mois de juillet, avant un examen complet préalable à leur réouverture éventuelle. Certaines des mesures proposées ont déjà été mises en œuvre mais d'autres nécessitent des modernisations coûteuses. Par exemple, les centrales doivent être équipées d'une salle de commande de secours, éloignée du bâtiment réacteur, et les structures de protection doivent être renforcées de façon à pouvoir résister à l'impact de la chute d'un avion à réaction. La NRA a également plaidé en faveur d'une évaluation plus prudente des failles sismiques situées sous les installations nucléaires, une mesure qui pourrait bien se solder par la fermeture permanente de certaines centrales. La fermeté dont fera preuve la NRA pour faire respecter ses nouvelles directives, malgré l'opposition des exploitants de centrales nucléaires, permettra de juger de ses capacités d'autorité de contrôle et de son indépendance.

Comme nous l'avons noté plus haut, le lien qui existait entre l'autorité de sûreté nucléaire et le METI a joué un rôle majeur dans l'accident de Fukushima. Toutefois, le METI reste l'autorité de régulation du secteur électrique, dans la mesure, par exemple, où il établit les règles d'accès au réseau et les tarifs de l'électricité. La création d'un régulateur indépendant, conjuguée à la séparation de la production et du transport (voir ci-dessous), permettrait de garantir un accès non discriminatoire des tiers au réseau de transport

(OCDE, 2004). L'établissement d'autorités de régulation indépendantes présente un certain nombre d'avantages (Jacobs, 2001) :

- établir une distinction plus claire entre le rôle de promotion de la concurrence joué par l'État et son rôle de stimulation de la croissance ;
- améliorer la transparence pour les acteurs du marché et les consommateurs ;
- gagner en expertise et en compétences techniques dans des domaines d'une grande complexité, comme l'énergie ; et
- permettre une plus grande stabilité et favoriser un engagement plus déterminé à suivre une politique optimale à long terme fondée sur la concurrence et le bien-être des consommateurs.

Améliorer et développer les mécanismes du marché dans le secteur énergétique

La *Politique de base sur la réforme du système électrique* de 2012 établit un calendrier ambitieux pour la création d'un marché de l'électricité concurrentiel, qui repose sur des réformes du marché de détail, de la production et du réseau de transport. La création d'un marché concurrentiel passe par un certain nombre de réformes.

Premièrement, il est essentiel de séparer davantage la production du transport. La séparation comptable introduite en 2003, et qui s'est accompagnée de recommandations et d'un contrôle des tarifs de transport par les pouvoirs publics, s'est révélée insuffisante. En témoigne la prédominance persistante des compagnies générales d'électricité. Tant que ces entreprises assureront la production, le transport et la fourniture de détail de l'électricité, elles ne seront pas incitées à fixer des règles du jeu équitables et à opérer sur un marché concurrentiel. Ainsi, il est reproché au tarif d'utilisation du réseau de transport imposé aux producteurs-fournisseurs d'électricité par les compagnies générales, et réglementé par le METI, d'évincer d'éventuels concurrents qui souhaiteraient se placer sur le marché (AIE, 2008). La séparation comptable n'a donc pas permis d'établir sur le marché des conditions de concurrence équitables pour tous et est, à cet égard, révélatrice de la difficulté pour un régulateur d'identifier, preuves à l'appui, des mécanismes de subvention entre la production et le transport d'électricité, et ce en raison de la complexité de l'activité. Le Japon devrait donc passer à la cession d'actifs, une solution qui, parce qu'elle impose davantage de neutralité à l'activité de transport, améliorera les conditions d'accès au marché tout en supprimant les incitations à sous-investir dans le transport (Pollitt, 2007).

Deuxièmement, il convient de développer la capacité d'interconnexion entre les différentes régions en prévoyant l'installation de convertisseurs de fréquence et, de cette manière, de supprimer les positions de monopole régional que détiennent les compagnies générales et de créer un marché de dimension nationale, comme le prévoit la *Politique de base* de 2012. De surcroît, le renforcement des interconnexions entre régions permettra d'ouvrir à de nouveaux acteurs le marché de gros et ainsi d'en favoriser le développement. Le marché ne peut en effet fonctionner de manière satisfaisante et déterminer un juste prix de l'électricité si le nombre de transactions et de participants est insuffisant. Si l'on n'intervient pas, les participants au marché le quitteront faute d'avoir trouvé des interlocuteurs avec qui négocier, et le marché se rétrécira encore. L'instauration d'un marché de dimension nationale améliorerait la capacité physique de faire face à des perturbations soudaines du transport de l'électricité dans certaines régions, car il permettrait d'utiliser les excédents des autres régions.

Troisièmement, il faudrait encourager la signature de contrats à quantité déterminée – précisant à la fois les prix et les quantités d'électricité – plutôt que de contrats à quantité indéterminée, qui incitent moins les consommateurs à ajuster leur consommation, puisque l'électricité leur est garantie à un prix préétabli. Des contrats à quantité déterminée inciteraient davantage les consommateurs à modifier leur consommation et, partant, stimuleraient les échanges sur le marché de gros. À mesure que la part de ces contrats augmenterait, il faudrait substituer un ajustement en temps réel au système actuel d'équilibrage de l'offre et de la demande, qui pénalise les producteurs-fournisseurs incapables de fournir les quantités prévues, et décourage du même coup l'entrée de nouveaux fournisseurs. Si l'offre et la demande doivent être équilibrées en temps réel, le prix reflétera précisément les conditions prévalant sur le marché, et enverra par conséquent des signaux appropriés. Enfin, parallèlement à la mise en place d'un marché de gros dynamique, réunissant davantage d'acteurs concurrents, et d'un marché national unifié de l'électricité, le Japon pourra se rapprocher de l'objectif ultime de sa *Politique de base*, à savoir la liberté pour tous les consommateurs de choisir leur fournisseur.

Promouvoir les énergies renouvelables

Après la catastrophe de 2011, il est devenu plus urgent de développer les énergies renouvelables, compte tenu du recul de l'énergie nucléaire. De plus, en créant de nouvelles industries et de nouveaux métiers, l'accélération du recours aux énergies renouvelables pourra contribuer à améliorer le potentiel de croissance du pays et simultanément réduire les émissions de GES et améliorer la sécurité énergétique. De fait, la Nouvelle stratégie de croissance de 2010 prévoit un surcroît de demande de 50 000 milliards JPY (plus de 10 % du PIB de 2012) et la création de 1.4 million d'emplois grâce au développement et à la diffusion des technologies vertes.

Pour compenser la moindre contribution de l'énergie nucléaire, le *Plan énergétique de base* propose de tripler la quantité d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, ce qui impliquerait de hisser leur poids relatif à 30 % d'ici à 2030 (NPU, 2012a). Il s'agit d'une hausse substantielle par rapport à l'objectif de 20 % établi dans le précédent plan énergétique, qui était déjà jugé ambitieux. Néanmoins, une telle approche ferait peser une lourde charge sur les consommateurs. Ainsi, d'après les prévisions présentées dans quatre études publiées par le Service de coordination des politiques nationales (NPU, *National Policy Unit*), les prix de l'électricité appliqués aux ménages enregistreraient une augmentation comprise entre 90 % et 110 % si l'énergie nucléaire était entièrement remplacée par des énergies renouvelables, même si l'effet induit sur les factures d'électricité des ménages serait compensé à hauteur de 10 % à 65 % par une diminution de la consommation (NPU, 2012b).

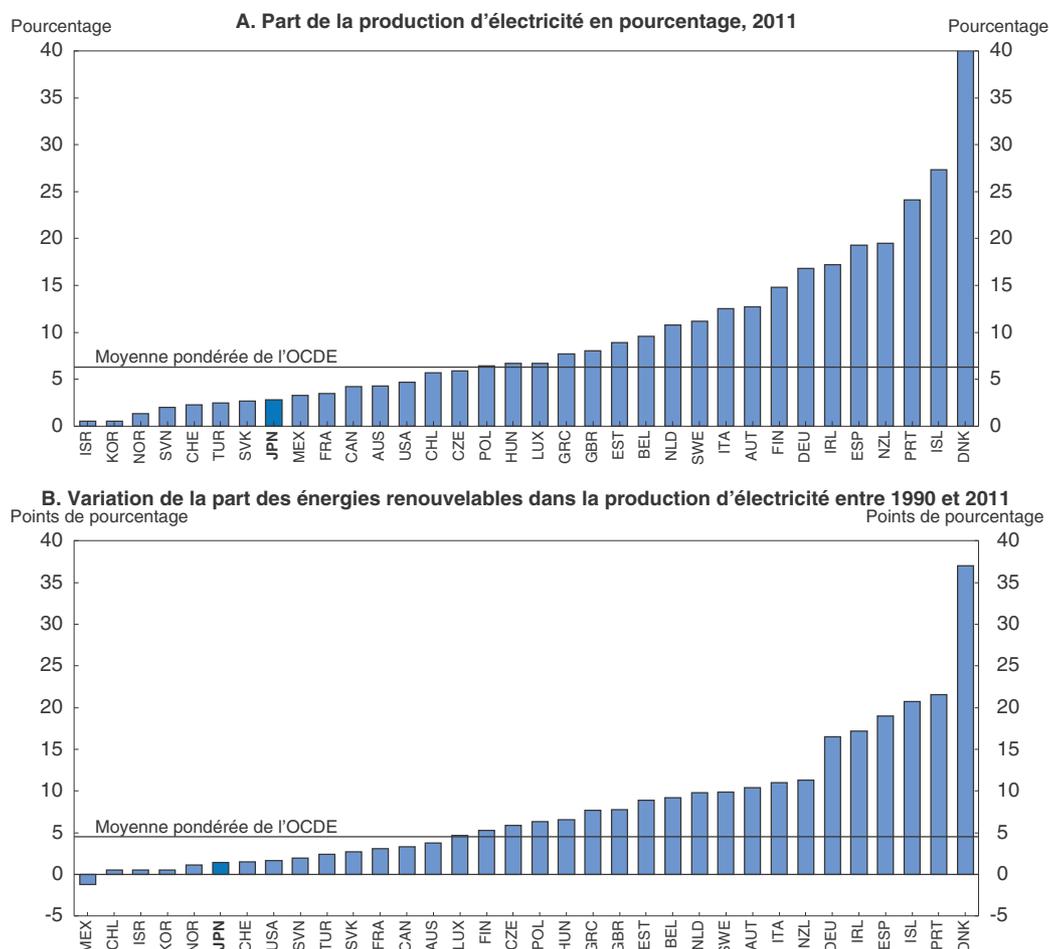
En outre, des doutes ont été émis quant à la faisabilité technique de cette augmentation, étant donné les limites qui existent au développement des énergies renouvelables. Par exemple, il était prévu dans le plan précédent d'équiper 12 millions de ménages de matériels photovoltaïques – soit un chiffre supérieur au seuil de 10 millions considéré comme réaliste. S'agissant de l'éolien, la stratégie prévoyait d'installer une puissance de 100 millions kW d'ici à 2030, c'est-à-dire bien supérieure au potentiel d'équipement en éoliennes terrestres, évalué à 6.4 millions kW (IEEJ, 2011). Les possibilités d'installation d'éoliennes en mer sont limitées par les droits de pêche accordés à des

entreprises nationales. Toutefois, une étude de l'AIE a estimé réalisable une contribution des énergies renouvelables de 244 TWh en 2020 au Japon, soit 24 % de la production totale d'électricité en 2009 (AIE, 2008). Le Japon possède un potentiel hydraulique (116 TWh) et éolien (35 TWh) relativement fort, et peut exploiter largement la biomasse solide (28 TWh) et le solaire photovoltaïque (26 TWh). Qui plus est, il détient le plus grand nombre de brevets liés aux énergies renouvelables (OCDE, 2010).

Afin d'augmenter la part des énergies renouvelables, le gouvernement a, en 2003, établi une norme pour les énergies renouvelables. Cette norme impose un pourcentage de 1.6 % d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (hors hydraulique) d'ici à 2014. Bien que l'objectif ait déjà été atteint, la part des énergies renouvelables, hors hydraulique, n'atteignait que 2.8 % au Japon, ce qui plaçait ce pays nettement en-dessous de la moyenne de l'OCDE, qui s'établissait à 6.3 % en 2011 (graphique 1.18)¹⁴. De plus, cette proportion ne s'est accrue que de 1.4 point de pourcentage entre 1990 et 2011, contre 4.5 points en

Graphique 1.18. **La contribution des énergies renouvelables à la production d'électricité est faible au Japon**

Hors production hydroélectrique



Source : OCDE/Agence internationale de l'énergie (AIE), Base de données de la publication *Renewables Information*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798088>

moyenne pour les pays de l'OCDE (graphique 1.18, diagramme B). Le développement des énergies renouvelables s'est donc heurté dans le pays à un certain nombre d'obstacles, au nombre desquels figure la priorité accordée à l'énergie nucléaire. Le Plan stratégique pour l'énergie de 2010 fixe un objectif de 20 % pour les renouvelables en 2030 et de 50 % pour le nucléaire. À titre de comparaison, l'Allemagne s'est fixé un objectif de 50 % pour les renouvelables en 2030 (DeWit, 2011).

En 2012, le Japon a adopté un système de tarifs d'achat imposant aux compagnies générales d'acheter de l'électricité à la quasi-totalité des producteurs utilisant des énergies renouvelables. Cette obligation permet aux producteurs d'électricité exploitant des énergies renouvelables de vendre leur électricité à un prix garanti par l'État fixé sur le long terme. Ce tarif est suffisamment élevé pour que les énergies renouvelables soient rentables. À titre d'exemple, le prix de l'électricité photovoltaïque a été fixé à 42 JPY par kWh pour les vingt prochaines années. On estime que, grâce à ces tarifs, la rentabilité du capital des projets solaires et éoliens atteindra 44 % et 51 % respectivement, soit les plus niveaux les plus élevés au monde (Bloomberg New Energy Finance, 2012). Toutefois, cette exceptionnelle rentabilité des énergies renouvelables et leur prix élevé, qui est en fait répercuté sur la facture de tous les consommateurs d'électricité, accentuent les risques de distorsion. Il importe également de préserver, avec ce genre de système, l'incitation à effectuer de la R-D. L'expérience de l'Allemagne, qui a adopté ces tarifs en 2000, donne à penser que, s'ils ont bien eu pour effet de favoriser le développement de ces énergies, ils ont également contribué à faire passer l'intensité de la R-D de 3½ pour cent du chiffre d'affaires en volume en 2001 à moins de 2 % en 2008 (Huenteler et al., 2012). Une baisse progressive du tarif d'achat de l'électricité d'origine renouvelable favoriserait, par conséquent, l'efficience.

Le développement des énergies renouvelables dépend également de la réforme du système électrique, comme nous l'avons vu précédemment, car sa structure actuelle constitue un obstacle, notamment dans le cas du solaire et de l'éolien, énergies par définition intermittentes étant donné qu'elles dépendent des conditions climatiques. Les producteurs d'électricité qui exploitent les énergies renouvelables doivent pouvoir recourir à des énergies fiables pour compenser les fluctuations des renouvelables. Toutefois, le marché japonais est, rappelons-le, divisé en régions desservies par les compagnies générales, avec peu d'interconnexions, ce qui restreint les possibilités de compenser toute pénurie d'électricité renouvelable. Renforcer les interconnexions entre régions est, par conséquent, primordial si l'on veut accorder une place plus importante aux énergies renouvelables.

Les réseaux intelligents sont également un outil qui permettra de gérer efficacement les systèmes électriques exploitant plus largement les énergies renouvelables. On décrit d'ordinaire les réseaux intelligents comme l'association de systèmes électriques et de réseaux de communication, de surveillance et de contrôle, d'équipements et d'interfaces utilisateurs intelligents. Le fait de recourir à des énergies renouvelables nécessite de pouvoir gérer de manière souple la production, le transport et le stockage de l'électricité, puisque la nécessaire synchronisation de l'offre et de la demande constitue l'un des obstacles majeurs à leur utilisation croissante. Par exemple, une étude consacrée à la production éolienne au Royaume-Uni montre que les éoliennes ont fonctionné à moins de 6 % de leur puissance au moment des quatre pointes de la demande de l'année 2010. Un réseau intelligent offre la possibilité de remédier à des déséquilibres locaux entre la demande et l'offre d'électricité renouvelable. Une étude effectuée pour l'État de Caroline du

Nord (plus de 9 millions d'habitants) laisse à penser que plus des deux tiers de la charge (base et pointe) pourraient être assurés par les énergies renouvelables, si les technologies de l'information et de la communication étaient employées pour stocker l'électricité, étendre la portée géographique du réseau, mettre en place une maîtrise efficace de la demande et une tarification dynamique (OCDE, 2012e).

Il importe non seulement de renforcer la crédibilité de la nouvelle politique énergétique mais également de stimuler le développement des énergies renouvelables. À l'heure actuelle, on ressent un certain scepticisme face à l'accent mis sur les énergies renouvelables, que l'on peut en partie attribuer aux inquiétudes relatives aux coûts de l'abandon de l'énergie nucléaire. De fait, le gouvernement estime que remplacer toutes les centrales nucléaires du pays par des moyens de production thermique entraînerait une hausse des coûts de production de l'électricité de plus de 3 000 milliards JPY (0.6 % du PIB de 2011) chaque année, ce qui alourdirait les coûts de production du secteur industriel de 7 600 milliards JPY par an, une perspective à l'origine de l'opposition du secteur des entreprises. Un nouveau plan énergétique devrait être élaboré afin de renforcer la crédibilité des engagements pris en matière d'énergies renouvelables. Comme dans tout autre domaine lié à l'écologie, des politiques claires et cohérentes sur le long terme sont nécessaires pour pouvoir attirer l'investissement privé (Croce et al., 2011).

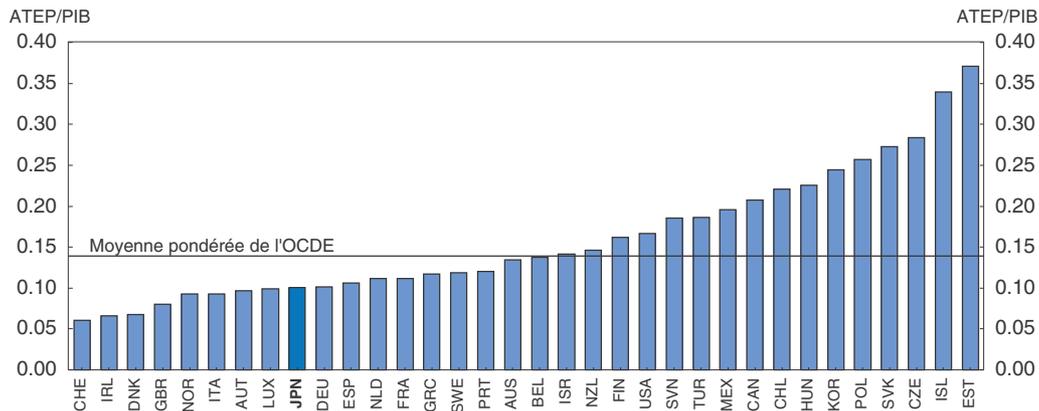
Point plus important encore, accélérer la croissance verte et parvenir aux économies d'énergie prévues dans la Stratégie de 2012 passe par la mise en place d'un ensemble de mesures favorisant une restructuration efficiente du secteur. Pour y parvenir, il convient de s'appuyer davantage sur les instruments économiques, qui permettent d'égaliser les coûts marginaux de réduction des émissions entre les différents émetteurs et, partant, favorisent une dépollution rentable. Les principaux instruments économiques employés pour internaliser le coût social du carbone sont la taxe sur le carbone et les systèmes d'échange de quotas d'émissions, qui permettent tous deux d'attribuer un prix à la tonne de carbone. Les recherches effectuées en Corée, un pays qui a adopté récemment des textes de loi instituant un système d'échange de quotas d'émission, ont montré qu'il revient moitié moins cher, pour parvenir à un même objectif de réduction des émissions de GES, de recourir à un tel système d'échange plutôt que de réglementer (OCDE, 2012c). Qui plus est, il est impératif d'établir un prix du carbone dans les meilleurs délais pour stimuler l'investissement et l'innovation privés dans des infrastructures et technologies vertes. Ces deux options de tarification du carbone remplissent les critères d'efficience, dans la mesure où elles encouragent les pollueurs à adopter des solutions d'un coût inférieur au prix du permis d'émission ou au montant de la taxe.

Favoriser les économies d'énergie

Les économies d'énergie devraient également constituer une des composantes de la stratégie d'ajustement à la réduction de la production d'énergie nucléaire au Japon, qui a atteint un niveau élevé d'efficacité énergétique. En 2011, l'intensité énergétique du Japon (mesurée par sa consommation d'énergie par unité de PIB) le plaçait au neuvième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant et était inférieure à deux tiers de la moyenne de la zone OCDE (graphique 1.19). En 2012, le précédent gouvernement avait défini les objectifs suivants : réduire la consommation d'électricité de 10 % par rapport à son niveau de 2010 d'ici à 2030 et la consommation totale d'énergie de 19 %. Outre la promotion des énergies renouvelables, un prix élevé et homogène du carbone contribuerait à favoriser les économies d'énergie. Ainsi, d'après les estimations figurant dans une étude de l'Institut

Graphique 1.19. L'intensité énergétique du Japon était inférieure à la moyenne de l'OCDE en 2011

Ratio des approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP), en tonnes d'équivalent pétrole, au produit intérieur brut (PIB), en milliers USD de 2005



Source : OCDE/Agence internationale de l'énergie (AIE), Base de données sur les Bilans énergétiques mondiaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932798107>

national d'études environnementales (NIES, *National Institute for Environmental Studies*), un doublement des tarifs de l'électricité appliqués aux ménages réduirait la consommation de 30 % (NPU, 2012b).

D'autres mesures sont importantes pour assurer la réalisation de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie fixé par le gouvernement. Ainsi, des diodes électroluminescentes (DEL) et d'autres dispositifs d'éclairage à haut rendement énergétique seront mis en place dans 100 % des institutions et équipements publics d'ici à 2020, et constitueront les seuls types d'éclairage utilisés en 2030. Selon une étude, le remplacement de tous les dispositifs d'éclairage par des DEL entraînerait une diminution de la demande d'électricité équivalant à la production de sept réacteurs nucléaires au Japon. En outre, la technologie dont dispose le pays en matière de chauffage et de refroidissement urbains pourrait permettre de réduire la consommation d'énergie de 40 % par rapport aux dispositifs classiques de chauffage et de refroidissement (DeWit, 2013).

Encadré 1.4. Résumé des recommandations destinées à favoriser une croissance verte et à restructurer le secteur de l'électricité

Améliorer le contrôle de l'industrie nucléaire et du secteur électrique

- Veiller à l'indépendance de la toute nouvelle Autorité de sûreté nucléaire (NRA, *Nuclear Regulation Authority*) vis-à-vis des ministères chargés des questions énergétiques.
- Exiger que les centrales nucléaires remplissent les critères établis par la NRA avant d'en autoriser la réouverture.
- Créer une autorité de régulation indépendante pour le secteur de l'électricité qui soit sur un pied d'égalité avec les ministères.

Améliorer et développer les mécanismes du marché dans le secteur énergétique

- Imposer une séparation de la propriété des actifs afin de créer des conditions de concurrence équitables entre les monopoles régionaux et les nouveaux entrants.

Encadré 1.4. Résumé des recommandations destinées à favoriser une croissance verte et à restructurer le secteur de l'électricité (suite)

- Développer les interconnexions, notamment en installant des convertisseurs de puissance, et mettre en place une tarification en temps réel afin de briser les monopoles régionaux et de créer un marché concurrentiel de l'électricité à l'échelle du pays.
- Passer à des contrats à quantité déterminée (précisant à la fois les prix et les quantités d'électricité) et à une tarification en temps réel, afin de favoriser la mise en place d'un marché concurrentiel à l'échelle du pays.

Promouvoir les énergies renouvelables afin d'accélérer la croissance verte

- Veiller à ce que les tarifs d'achat qui viennent d'être instaurés fournissent les incitations appropriées, y compris en matière de recherche-développement (R-D).
- Développer les interconnexions et recourir à des réseaux intelligents pour gérer efficacement l'électricité produite à partir de sources renouvelables.
- Introduire la tarification du carbone en mettant en place un système d'échange de droits d'émission ainsi qu'une taxe sur le carbone, afin de favoriser l'investissement dans les technologies vertes, dont les énergies renouvelables.

Notes

1. Le Plan de redressement de la préfecture de Miyagi établi à la suite du tremblement de terre indiquait qu'il ne visait pas une simple reconstruction de la région, mais une « restructuration en profondeur ». Ce plan en dix points prévoit notamment la modernisation du secteur agricole et la création de villes utilisant des énergies renouvelables (Administration préfectorale de Miyagi, 2011).
2. La diminution du niveau de l'ESP enregistrée au Japon s'explique par la combinaison d'une évolution à la baisse des niveaux de production au fil du temps et d'une réduction du soutien aux prix du marché, due à i) la déréglementation de la production rizicole et ii) l'allègement des tarifs douaniers dans la zone couverte par l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay (AACU), en particulier pour ce qui concerne les produits d'origine animale.
3. Aux termes des dispositions initiales de l'article 1 de cette loi, l'appartenance des terres agricoles aux agriculteurs eux-mêmes constituait le régime de propriété le plus approprié. Cet article a cependant été modifié en 2009, et indique désormais que la loi favorise l'acquisition de droits fonciers par les agriculteurs qui exploitent leur terre efficacement et en harmonie avec la collectivité dont ils font partie.
4. Une société de production agricole est une entreprise qui tire plus de la moitié de ses recettes de l'agriculture et d'activités connexes, et dont au moins un responsable travaille dans ces domaines plus de 150 jours par an (il s'agit le plus souvent d'une exploitation familiale constituée en société).
5. En matière de conversion de terres agricoles, les décisions sont prises au cas par cas par les autorités préfectorales (si le changement porte sur moins de quatre hectares) ou par le ministre de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (si la superficie concernée est supérieure à quatre hectares).
6. Les autorités ont fusionné les systèmes de paiements relatifs aux riz et aux autres cultures en 2011, afin d'alléger les charges administratives pesant sur les agriculteurs.
7. L'échelle internationale des événements nucléaires et radiologiques de l'AIEA comporte huit niveaux, allant de 0 à 7, ce dernier correspondant à un « accident majeur » qui exige « la mise en œuvre des contre-mesures prévues, voire plus ».
8. Après s'être assuré de leur sûreté, le gouvernement a autorisé la remise en service des deux réacteurs de la centrale nucléaire d'Ohu au mois de juin 2012, afin de faire face à une pénurie d'électricité anticipée dans la région du Kansai au cours de l'été.
9. Des consommateurs de Hokkaido, du Kansai, de Shikoku et de Kyushu ont été invités à se préparer à des coupures tournantes éventuelles.

10. Cette Commission constituée de dix membres indépendants, créée au mois de décembre 2011, a mené une enquête approfondie sur l'accident de Fukushima qui a duré six mois (Diète du Japon, 2012).
11. Une expertise de l'AIEA a donné lieu en 2007 à un rapport qui faisait état de problèmes de contrôle de la sûreté nucléaire au Japon mais, à l'époque, la NSC a publié une déclaration dans laquelle elle réfutait les recommandations de l'AIEA, et faisait valoir que le système de réglementation nucléaire du pays avait jusqu'alors fonctionné efficacement et garanti un niveau de sûreté remarquable selon les critères internationaux.
12. L'absence de véritable mécanisme de formation des prix décourage également le recours aux générateurs électriques que possèdent en grand nombre les Japonais pour faire face à des situations de tensions entre l'offre et la demande. Étant donné que la plupart de ces générateurs utilisent du gazole, qui tend à être plus cher, les consommateurs préfèrent faire appel aux compagnies d'électricité générales plutôt que de mettre en service leurs propres moyens de production. Si les prix de l'électricité augmentaient suffisamment lorsque la demande est trop forte, ces appareils seraient davantage employés.
13. Le tarif est fixé à 10 JPY par kilowattheure pour les déficits pouvant atteindre au maximum 3 % et à 30 JPY, voire plus, par kilowattheure pour les déficits supérieurs à ces 3 % (Hatta, 2012).
14. Si l'on compte l'hydroélectricité, la part des énergies renouvelables au Japon était de 10,7 % en 2011, soit un niveau encore nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'établit à 19,1 %. Toutefois, la production hydraulique dépend largement des conditions naturelles et son développement est évidemment limité.

Bibliographie

- Administration centrale pour la reconstruction (Reconstruction Headquarters) (2011), *Basic Guidelines For Reconstruction in Response to the Great East Japan Earthquake*, Tokyo.
- Administration préfectorale de Miyagi (2011), *Miyagi Prefecture Earthquake Disaster Recovery Plan*, Sendai.
- Agence de reconstruction (Reconstruction Agency) (2012a), *Reconstruction Process on Track*, Tokyo.
- Agence de reconstruction (Reconstruction Agency) (2012b), *La voie du redressement*, Tokyo (en japonais).
- Agreste-Primeur (2011), *Recensement agricole 2010*, Service de la statistique et de la prospective, Paris.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2008), *Energy Policies of IEA Countries: Japan 2008 Review*, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2012a), *Electricity Information 2012*, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2012b), *Energy Prices and Taxes 2012*, OCDE/AIE, Paris.
- ANRE (Agency for Natural Resources and Energy, Agence des ressources naturelles et de l'énergie) et METI (ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie) (2012), *Electricity Supply-Demand Outlook & Measures in Summer 2012*, Agency for Natural Resources and Energy and Ministry of Economy, Trade and Industry, Tokyo.
- Asano, H. (2006), « Regulatory Reform of the Electricity Industry in Japan: What Is the Next Step of Deregulation? », *Energy Policy*, vol. 34, n° 16.
- Banque du Japon (2011), « Le Grand séisme de l'est du Japon : résilience de la société et détermination à reconstruire », Tokyo (en japonais).
- Bloomberg New Energy Finance (2012), *Solar Will Be Biggest Beneficiary of Japan's New Clean Energy Policy*, Tokyo, Londres et New York, www.bnef.com/PressReleases/view/202.
- Bureau du Cabinet (2011), « Estimation des dégâts provoqués par le Grand séisme de l'est du Japon », Tokyo (en japonais).
- Centre pour la promotion de la relance du secteur alimentaire, de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche (Headquarters to Promote the Revival of the Food, Agriculture, Forestry and Fisheries Industries) (2011), *Basic Policy and Action Plan for Revitalising the Food, Agriculture, Forestry and Fisheries Industries*, www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy05/pdf/20120815/20120815_en.pdf.
- Croce, R., C. Kaminker et F. Stewart (2011), « The Role of Pension Funds in Financing Green Growth Initiatives », Document préparé pour la conférence ministérielle NEPAD-OCDE qui s'est tenue en avril à Dakar, au Sénégal.

- DeWit, A. (2011), « The Earthquake in Japanese Energy Policy », *The Asia-Pacific Journal*, vol. 9, n° 13.
- DeWit, A. (2013), « Abenomics and Energy Efficiency in Japan », *The Asia-Pacific Journal*, vol. 11, n° 2.
- Diète du Japon (2012), *The Official Report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission*, Tokyo.
- FEPC (Federation of Electric Power Companies, Fédération des compagnies d'électricité) (2012), *Electricity Review Japan 2012*, Federation of Electric Power Companies in Japan, Tokyo, www.fepc.or.jp/english/library/electricity_review_japan/index.html
- Godô, Y. (2006), *Nihon no Shoku to No: Kiki no Honshitsu* [Alimentation et agriculture au Japon : le cœur de la crise], Tokyo : NTT Shuppan.
- Hatta, T. (2012), « Electric Power Supply: The Great Earthquake and Japan's Power Supply System », in Y. Funabashi et H. Takenaka (éd.), *Lessons from the Disaster: Risk Management and the Compound Crisis Presented by the Great East Japan Earthquake*, *The Japan Times*.
- Hattori, S. (2011), « Évaluation du système d'aides au revenu des ménages (par modélisation) », *Recherche agronomique*, n° 24, Institut nippon de recherche agronomique (The Nippon Agricultural Research Institute), Tokyo (en japonais).
- Huenteler, J., T. Schmidt et N. Kanie (2012), « Japan's Post-Fukushima Challenge – Implications From the German Experience on Renewable Energy Policy », *Energy Policy*, vol. 45, juin.
- IEEJ (Institute of Energy Economics, Japan, Institut d'économie énergétique du Japon) (2011), *Energy Policy Agenda After the Great East Japan Earthquake*, Institute of Energy Economics, Japan, 3 juin, Tokyo, <http://eneken.iej.or.jp/data/3897.pdf>.
- IEEJ (2012), *Outlook for Summer Electricity Supply and Demand*, Institute of Energy Economics, Japan, Tokyo.
- Jacobs, S. (2001), « Building Credible Regulations for Liberalised Utility Sectors », document présenté lors du premier atelier de l'Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation, organisé les 19 et 20 septembre, à Pékin.
- Kawai, M. et P. Morgan (2012), « Japan's Post-Triple-Disaster Growth Strategy », *ADB Working Paper* n° 376, Institut de la Banque asiatique de développement, Tokyo.
- Kawai, M. et S. Urata (2010), « Changing Commercial Policy in Japan During 1985-2010 », *ADB Working Paper*, n° 253, Institut de la Banque asiatique de développement, Tokyo.
- Kawasaki, K. (2010), « The Macro and Sectoral Significance of an FTAAP », Institut de recherches économiques et sociales (ESRI, Economic and Social Research Institute), Tokyo.
- Keidanren (2011), *Second Proposal on Energy Policy*, Tokyo.
- METI (ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie) (2011), *Major issues for Discussion by the Task Force on the Reform of Electric Power Systems*, Tokyo, www.meti.go.jp/english/press/2011/pdf/1227_02a.pdf.
- METI (2012), *Basic Policy on Electricity System Reform*, Tokyo, www.meti.go.jp/english/report/data/120906electricity_system_reform.pdf.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2005), *2005 Census of Agriculture and Forestry*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2009), *FY 2008 Food Self-sufficiency Report*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010a), *2010 Census of Agriculture and Forestry*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010b), *Rice Production Cost Survey*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2011a), *2011 Statistical Survey on Farm Management and Economy*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2011b), *2011 Statistics of Agricultural Income Produced*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012a), *Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in FY 2011*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012b), *Food Balance Sheet FY 2011*, Tokyo.
- Ministère de l'Intérieur et des Communications (2012), *Japan Statistical Yearbook 2012*, Tokyo.

- NPU (National Policy Unit, Service de coordination des politiques nationales) (2012a), *Innovative Strategy for Energy and the Environment*, Tokyo, www.npu.go.jp/en/policy/policy06/pdf/20121004/121004_en2.pdf.
- NPU (2012b), *Options for Energy and the Environment*, 29 juin, Tokyo.
- NPU (2012c), « Résultats de l'étude de suivi sur la Nouvelle stratégie de croissance » (en japonais), www.npu.go.jp/policy/policy04/pdf/20120510/shiryo1.pdf.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE – Japon 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE – Japon 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Mesurer l'innovation : un nouveau regard*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE – Japon 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *Building Resilient Regions After a Natural Disaster*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012c), *Études économiques de l'OCDE – Corée 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012d), *Environmental Performance at a Glance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012e), « ICT Applications for the Smart Grid: Opportunities and Policy Implication », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 190, OCDE, Paris.
- Pollitt, M. (2007), « Liberalisation and Regulation in Electricity Systems: How Can We Get the Balance Right? », Judge Business School and ESRC Electricity Policy Research Group, University of Cambridge.
- RJIF (Rebuild Japan Initiative Foundation, Fondation pour la reconstruction du Japon) (2011), *The Independent Investigation Commission on the Fukushima Nuclear Accident*, Tokyo.
- Secrétariat du Cabinet (2012), « Réforme de la réglementation japonaise sur la sûreté nucléaire », Tokyo (en japonais).
- Secrétariat du Cabinet (2013), « Estimation normalisée par le gouvernement de l'impact économique d'une suppression des droits de douane », Tokyo (en japonais).
- TEPCO (Tokyo Electric Power Company, Compagnie d'électricité de Tokyo) (2010), *The Electric Power Business in Japan*, Tokyo, www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jigyuu-e.html.
- Yoshikawa, Y. (2010), « Can Japanese Agriculture Overcome Dependence and Decline? », *Japan Focus*, 28 juin, www.japanfocus.org/-Yukie-YOSHIKAWA/3379.

Chapitre 2

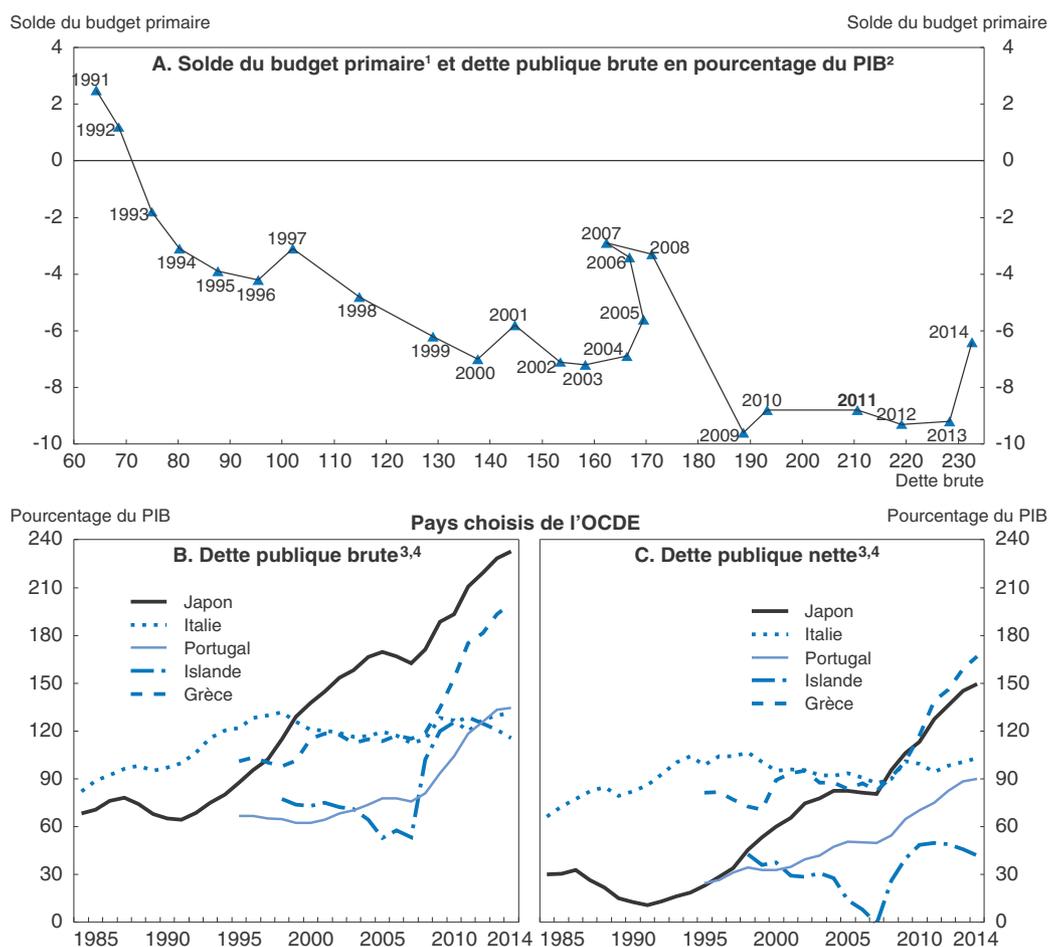
Rétablir la viabilité budgétaire

Avec une dette publique brute de plus de 200 % du PIB, le Japon est confronté à une situation budgétaire totalement inédite. Pour remédier à deux décennies de déficits budgétaires, il faudra donc non seulement une forte croissance du PIB nominal, mais aussi un effort d'assainissement ample et durable des finances publiques, dans le cadre d'un plan pluriannuel détaillé et crédible de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes. S'agissant des dépenses, la priorité doit aller aux réformes destinées à contenir les dépenses liées au vieillissement, et l'impôt sur la consommation devra constituer la principale source de recettes supplémentaires puisqu'il a une incidence moins négative sur l'activité économique que les autres impôts. Le plan devra tabler sur un excédent budgétaire primaire suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici 2020. Il faudrait aussi améliorer le cadre de la politique budgétaire afin de renforcer la confiance dans les finances publiques du Japon et d'empêcher une remontée rapide des taux d'intérêt. La hausse de l'impôt sur la consommation devra s'accompagner de dépenses sociales bien ciblées, parmi lesquelles notamment un crédit d'impôt sur les revenus du travail, afin d'empêcher une aggravation des inégalités et de la pauvreté.

La situation budgétaire du Japon ne cesse de se dégrader à mesure que les dépenses publiques augmentent et que la production nominale diminue sur fond de déflation et de croissance atone, et la dette publique dépasse désormais 200 % du PIB (graphique 2.1). La

Graphique 2.1. **La situation budgétaire du Japon s'est fortement dégradée depuis 20 ans**

Ensemble des administrations publiques



1. Hors éléments exceptionnels, qui ont représenté moins de 5 % du PIB en 1998 et varieront entre +0 % et +2 % du PIB entre 2000 et 2014.

2. OCDE, estimations pour 2012 et projections pour 2013-14.

3. Il s'agit des cinq pays de l'OCDE qui présentaient les ratios d'endettement bruts les plus élevés en 2010.

4. Estimations de l'OCDE pour 2012 et projections pour 2013-14.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, et estimations et projections révisées de l'OCDE pour 2012-14 concernant le Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798126>

Stratégie de gestion budgétaire de 2010 avait pour principal objectif d'éliminer le déficit budgétaire primaire – des administrations centrale et locales – estimé à 9 % du PIB en 2012 (pour l'ensemble des administrations publiques) d'ici 2020, objectif qui a été conservé par le nouveau gouvernement. Cela suppose un assainissement rapide des finances publiques qui risque de ralentir la croissance du PIB nominal et donc de rendre plus difficile encore la stabilisation du ratio d'endettement. Le lancement d'un nouveau train de mesures budgétaires en janvier 2013 et le déplafonnement des émissions d'obligations décidée par le nouveau gouvernement pour l'exercice 2012, conformément à sa promesse d'« assouplissement de la politique budgétaire », créent une certaine incertitude alors qu'un programme de réforme générale en matière de gestion économique et budgétaire est en préparation pour mi-2013. Outre l'augmentation des recettes et la réduction des dépenses, le rétablissement de la viabilité budgétaire exige une accélération de la croissance de la production (chapitre 1) et une inflation soutenue (Évaluation et recommandations).

Après un tour d'horizon de la situation budgétaire difficile dans laquelle se trouve le Japon, nous verrons dans ce chapitre quelles ont été les retombées des évolutions récentes de la politique budgétaire, notamment celles de la Stratégie de gestion budgétaire, des plans de reconstruction adoptés après la catastrophe de 2011 ainsi que de la réforme de l'impôt et de la sécurité sociale. La présentation du train de mesures budgétaires de 2013 et du projet de budget pour l'exercice 2013 permettra ensuite de voir ce que pourrait être un objectif approprié pour le prochain plan budgétaire à moyen terme et comment il conviendrait de réduire les dépenses, d'augmenter les recettes et d'améliorer le cadre budgétaire pour atteindre cet objectif. Les mesures à prévoir pour atténuer les retombées négatives de l'assainissement des finances publiques sur le plan des inégalités et de la pauvreté concluent le chapitre. Les recommandations à l'intention des pouvoirs publics sont résumées dans l'encadré 2.5.

Aperçu de la situation budgétaire du Japon

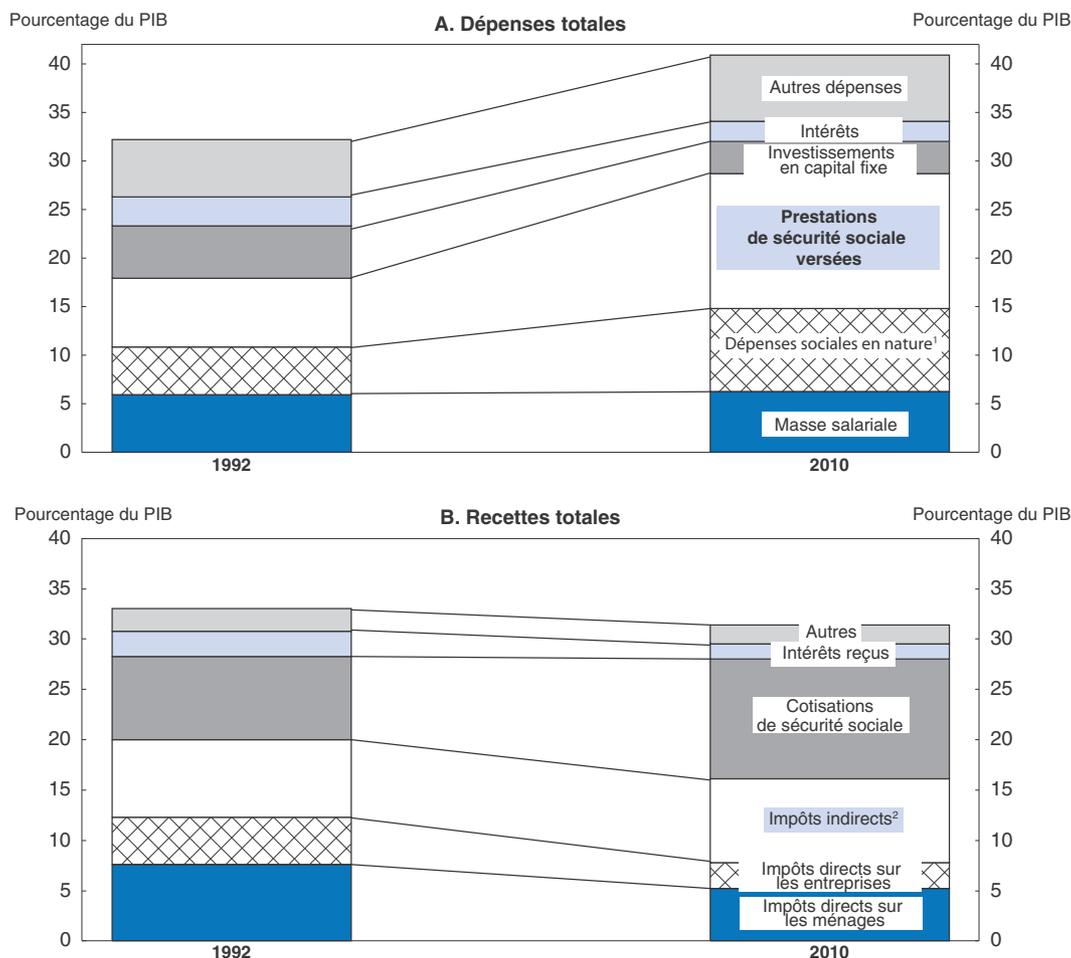
Après 20 années de déficits budgétaires, la dette publique brute est passée de 70 % du PIB en 1992 à près de 220 % en 2012, ce qui expose le pays à un risque croissant de perte de confiance des marchés dans la viabilité de ses finances publiques (graphique 2.1). De plus, la dette publique nette, qui représentait environ 135 % du PIB en 2012, s'établit désormais à la deuxième place du classement OCDE après celle de la Grèce (graphique C). Le coût de l'effort de reconstruction consécutif au violent tremblement de terre qui a frappé l'est du Japon en 2011 et le train de mesures budgétaires lancé au début de 2013 ajoutent aux pressions pesant sur une situation budgétaire déjà très fragile.

Les déficits persistants observés aussi bien pendant les périodes d'expansion que pendant les récessions donnent à penser que le problème est plus structurel que conjoncturel. La hausse des dépenses publiques est imputable aux dépenses de sécurité sociale, notamment aux prestations en espèces et en nature, qui ont augmenté de 10.4 points de PIB entre 1992 et 2010 (graphique 2.2), du fait du vieillissement rapide de la population. En effet, la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans a presque doublé, passant de 21 % de la population d'âge actif en 1992 à 39 % en 2010, chiffre le plus élevé des pays de l'OCDE. Bien que la progression des dépenses de sécurité sociale ait été en partie compensée par une baisse des investissements publics et des paiements d'intérêts, les dépenses totales ont crû de l'équivalent de 8.5 points de PIB depuis 1992.

De leur côté, les recettes totales ont baissé de 1.7 point de PIB entre 1992 et 2010, principalement à cause de la diminution de la part des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, qui est tombée de 12 % à 8 % du PIB (diagramme B). En résumé, les recettes publiques ont diminué parallèlement à une nette augmentation des dépenses de sécurité sociale. Le déficit budgétaire (hors éléments exceptionnels) devrait avoisiner 10 % du PIB en 2012 et 2013, faisant ainsi monter la dette publique brute à des sommets historiques.

Graphique 2.2. Caractéristiques structurelles de la balance budgétaire japonaise

Ensemble des administrations publiques en pourcentage du PIB



1. Les « dépenses sociales en nature » ont été calculées à partir des données des exercices 1992 et 2010. Les autres dépenses publiques hors salaires ont été rangées dans la catégorie « Autres dépenses ».

2. Y compris les impôts sur la propriété immobilière selon la définition du SCN.

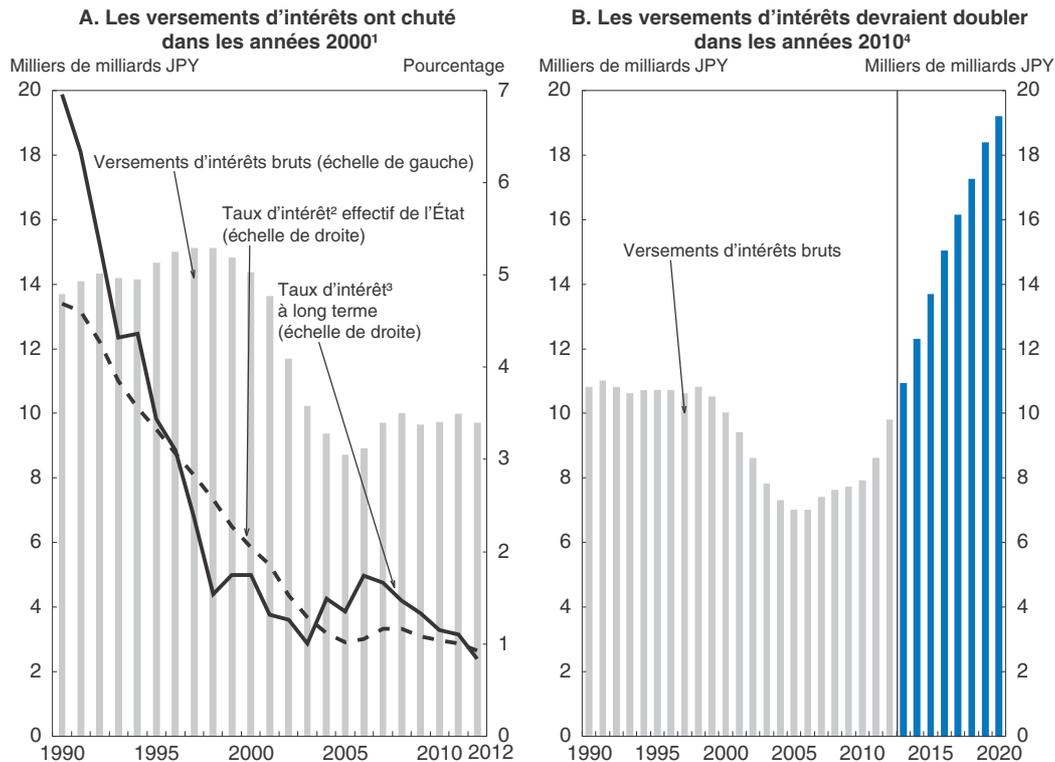
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798145>

Malgré des taux d'intérêt exceptionnellement bas...

L'incidence de la hausse de la dette a été atténuée par le bas niveau des taux d'intérêt à long terme, ce qui a permis au gouvernement de financer les déficits à un coût relativement bas (graphique 2.3). En effet, le taux des obligations d'État à dix ans est resté inférieur à 2 % depuis 1998, ce qui a ramené de 4 % dans les années 90 à seulement 1 % en

Graphique 2.3. Les versements d'intérêts sur la dette publique ont considérablement diminué



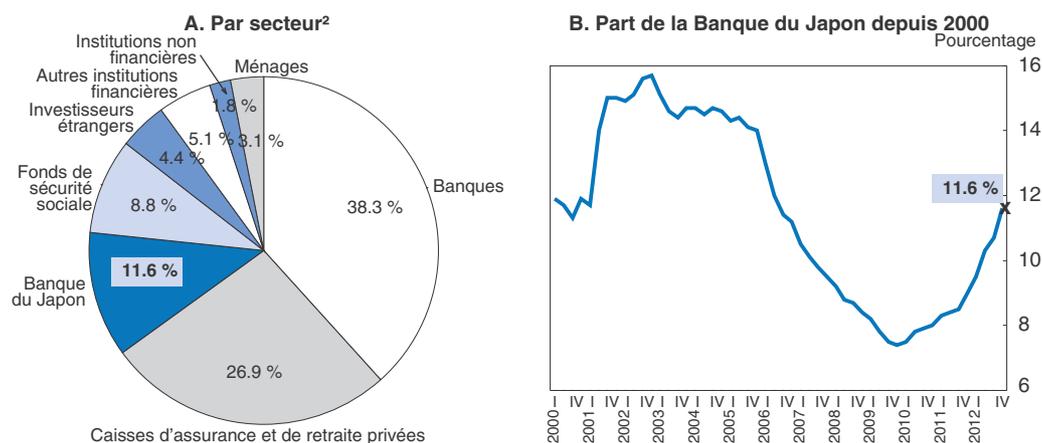
1. Administrations publiques, sur la base de l'année civile. Estimations de l'OCDE pour les intérêts payés en 2012.
2. Paiements d'intérêts divisés par la dette publique brute.
3. Obligations publiques à dix ans.
4. Budget général de l'administration centrale, sur la base du budget définitif pour les exercices 1990 à 2010 ; budget révisé pour l'exercice 2011 ; budget initial pour l'exercice 2012 ; prévisions officielles au-delà. Les prévisions tablent sur une croissance du PIB nominal de 1,5 % au cours des années 2010. La différence entre le volet A et le volet B tient essentiellement aux versements d'intérêts des collectivités locales.

Source : Bureau du Cabinet, ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798164>

2010 le taux d'intérêt effectivement acquitté sur la dette brute de l'État. Le « bonus » ainsi réalisé avec le refinancement à taux réduits de la dette publique non amortie a permis d'abaisser de 14 000 milliards JPY en 1990 à 10 000 milliards en 2010 le montant des intérêts versés, alors que la dette publique brute a plus que triplé pendant cette période, passant de 292 à 936 000 milliards JPY.

Les taux d'intérêt à long terme se maintiennent au-dessous de 1 % en 2013. Ce niveau particulièrement bas s'explique par l'environnement économique exceptionnel du Japon, caractérisé par une déflation persistante, la pratique de taux d'intérêt quasi nuls depuis la fin des années 90 et une aversion des investisseurs au risque après une période de stagnation économique prolongée. Le marché a été en mesure d'absorber de grandes quantités d'obligations, à des taux d'intérêt faibles et stables, grâce en partie à l'important volume d'actifs financiers détenus par les ménages, égal à environ trois fois le PIB, et à une nette préférence nationale, plus de 90 % de la dette publique étant détenue par des résidents (graphique 2.4). Les banques ont augmenté leur portefeuille d'emprunts d'État d'environ 10 % depuis 2007 et détiennent aujourd'hui 38,3 % des obligations en circulation. En outre, la Banque du Japon a accru le volume de ses achats d'obligations d'État pour le

Graphique 2.4. Ventilation des obligations d'État à long terme¹

1. Le diagramme A se rapporte au quatrième trimestre 2012, au cours duquel le montant des obligations a totalisé 785 000 milliards JPY (166 % du PIB), valeur qui inclut les obligations relevant du Programme budgétaire d'investissement et de prêt.

2. Les administrations centrale et locales détiennent 0.1 % du total.

Source : Banque du Japon.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932798183>

porter à 11.6 % du total au quatrième trimestre 2012, et le « programme d'assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » de 2013 prévoit un quasi-doublement des montants achetés, à hauteur de 7 500 milliards JPY (1.5 % du PIB) par mois. La banque centrale est actuellement le troisième plus gros détenteur d'obligations d'État, après les banques et les caisses d'assurance et de retraite privées.

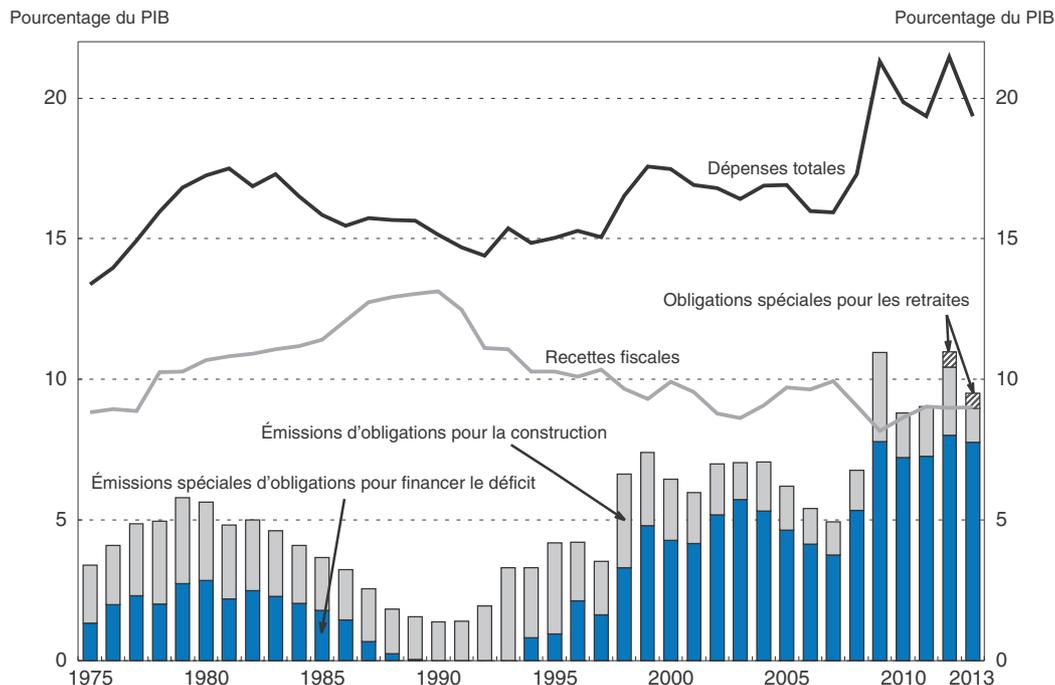
... la situation budgétaire du Japon n'est pas tenable

Les émissions obligataires de l'administration centrale ont atteint un montant plus élevé que celui des recettes fiscales durant l'exercice 2009-10 et, de nouveau, dans le budget initial de l'exercice 2012 (graphique 2.5). Dans le budget initial de l'exercice 2013, les recettes fiscales sont supérieures aux emprunts d'État si l'on ne tient pas compte des obligations spéciales pour les retraites. En plus des nouvelles émissions, le gouvernement prévoit d'emprunter 112 000 milliards JPY (soit près d'un quart du PIB) au cours de l'exercice 2013 pour refinancer la dette. Pour ce qui est de l'avenir, le Japon continuera de faire face à d'importantes dépenses publiques, notamment en matière de protection sociale, à cause du vieillissement rapide de la population. D'après les prévisions à long terme effectuées par le Bureau du Cabinet en 2012, le budget primaire (administrations centrale et locales) restera déficitaire jusqu'en 2023, même dans l'hypothèse de la hausse programmée, à 10 %, du taux de l'impôt sur la consommation et d'une réduction des dépenses (voir ci-dessous). Un nouvel accroissement de la dette publique, à des niveaux encore jamais vus, soulève la possibilité d'une hausse de la prime de risque sur les obligations d'État.

Quoi qu'il en soit, les taux d'intérêt vont probablement grimper à cause de la disparition progressive des facteurs exceptionnels qui les maintenaient à des niveaux bas. Les actifs financiers des ménages, par exemple, augmentent moins rapidement du fait du vieillissement de la population, et risquent de se contracter à terme. Selon une étude, la dette publique pourrait dépasser la valeur des actifs financiers des ménages dans une dizaine d'années, ce qui conduirait à une hausse des taux d'intérêt (Hoshi et Ito, 2012). En

Graphique 2.5. Creusement de l'écart entre les dépenses de l'État et ses recettes fiscales

Compte général de l'administration centrale en pourcentage du PIB¹



1. Ce graphique montre les résultats définitifs enregistrés de 1975 à 2011, le budget révisé pour l'exercice 2012 (dont la contribution de l'État au régime de retraite de base et les obligations spéciales émises pour la financer) et le budget initial de l'exercice 2013. Les dépenses de reconstruction et les obligations émises à cette fin sont exclues des exercices 2011-13.

Source : Ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

fait, les autorités prévoient que le taux d'intérêt effectif versé sur les obligations d'État va doubler pour s'établir à 2 % d'ici l'exercice 2020 ; en conséquence, les intérêts versés par la seule administration centrale passeront de 10 000 milliards JPY en 2012 à 19 000 milliards en 2020 (graphique 2.3, diagramme B). Une autre étude gouvernementale aboutit à la conclusion qu'une hausse d'un point de pourcentage des taux d'intérêt à court terme ferait augmenter de 50 points de base les taux d'intérêt à long terme en cinq ans. Du même coup, le PIB réel se contracterait de 0.4 % en moyenne chaque année et le déficit budgétaire se creuserait de 2 500 milliards JPY (0.5 % du PIB) (CAO, 2010a).

Une augmentation significative du rendement des obligations d'État ferait beaucoup de tort aux institutions financières. En effet, les emprunts d'État représentent aujourd'hui presque un quart des actifs des banques. Le Fonds monétaire international (FMI) estime que les grandes banques japonaises seraient capables de soutenir des pressions modérées sur le cours des obligations d'État, mais ces pressions pourraient engendrer des risques de taille pour les banques régionales (FMI, 2012). Dans le *Financial System Report* de 2012, la Banque du Japon arrive à une conclusion similaire : une augmentation de deux points de pourcentage du rendement de toutes les échéances, parallèlement à une augmentation de même ampleur de l'inflation, entraînerait pour le système bancaire l'année suivante une perte de 12 600 milliards JPY (2.5 % du PIB), tandis que le ratio de fonds propres de base diminuerait en moyenne de 0.5 point pour les grandes banques et de 1.0 point pour les

banques régionales (tableau 2.1)¹. Toutefois, les pertes varieraient selon les institutions ; elles dépasseraient deux points de pourcentage dans plus de 20 % des banques (Banque du Japon, 2012).

Les pertes conséquentes subies sur leurs portefeuilles d'obligations inciteraient les banques à retreindre les prêts pour redresser leur ratio de fonds propres, ce qui aurait des effets négatifs sur la croissance. Ainsi, une diminution de l'encours des prêts bancaires consécutive à une hausse de 200 points de base des taux d'intérêt provoquerait une baisse de la croissance nominale de la production qui pourrait atteindre 1.8 point de pourcentage (Banque du Japon, 2012), et alimenterait par ricochet les inquiétudes relatives à la stabilité du secteur bancaire. Les risques liés à la masse d'obligations d'État détenue par les banques japonaises méritent donc que l'on s'y intéresse de près, d'autant plus que le volume de ces obligations devrait croître pour représenter 30 % des actifs des banques en 2017 (FMI, 2012).

Tableau 2.1. **Incidence d'une hausse des taux d'intérêt sur le système bancaire**
Un an après la hausse¹

	Augmentation des taux d'intérêt de :		
	1 point de pourcentage	2 points de pourcentage	3 points de pourcentage
A. Grandes banques			
Pertes en capital sur les obligations détenues ²	3.7	7.0	10.3
Ratio de fonds propres de base (%) ³	12.6	12.1	11.4
Variation (en points de pourcentage)	0.0	-0.5	-1.2
B. Banques régionales			
Pertes en capital sur les obligations détenues ²	3.0	5.6	8.1
Ratio de fonds propres de base (%) ³	9.9	9.0	8.0
Variation (en points de pourcentage)	-0.1	-1.0	-2.0

1. Dans l'hypothèse où les taux d'intérêt évolueraient en parallèle pour toutes les échéances et avec une augmentation de même ampleur de l'inflation.

2. En milliers de milliards JPY. Les pertes seraient plus importantes pour les banques régionales, qui prêtent habituellement à des taux fixes, que pour les grandes banques, qui prêtent de grosses sommes à des taux variables.

3. En mars 2012, 12.6 % pour les grandes banques et 10.0 % pour les banques régionales.

Source : Banque du Japon (2012).

Un fort endettement de l'État aurait des effets dommageables sur la croissance économique. Une étude très connue a montré que, dans les pays développés et en développement, les taux de croissance baissent d'environ un point de pourcentage dès que la dette publique dépasse 90 % du PIB (Reinhart et Rogoff, 2010). Selon d'autres travaux, une hausse de dix points de la dette au-dessus de 90 % du PIB fait baisser de 0.2 point par an la croissance réelle du PIB par habitant (Kumar et Woo, 2010). Enfin, plusieurs chercheurs ont démontré que des taux d'endettement de 77 % du PIB (Caner et al., 2010), de 66 % (Elmeskov et Sutherland, 2012) et de 20 % (Égert, 2012) ont un effet négatif non linéaire. Il est à craindre que la croissance au Japon pâtisse d'un tel effet négatif à mesure que disparaîtront les facteurs à l'origine des faibles taux d'intérêt en vigueur. L'enjeu pour le Japon est d'arriver à réduire le déficit budgétaire structurel et à doper la croissance du PIB nominal avant que la période de faibles taux d'intérêt ne touche à son terme. Sinon, l'augmentation des intérêts versés sur la dette accumulée conduira à une grave dégradation de la situation budgétaire, et l'économie réelle en souffrira sérieusement.

Incidence des évolutions budgétaires récentes

La situation budgétaire s'est quelque peu améliorée entre 2002 et 2007, durant la plus longue période d'expansion que le Japon a connue depuis la guerre. Mais la profonde récession enregistrée en 2008-09 à la suite de la crise financière mondiale a rapidement inversé la tendance. Nous verrons dans cette section quelles ont été les conséquences pour les finances publiques japonaises de la Stratégie de gestion budgétaire, du violent tremblement de terre qui a frappé l'est du pays en mars 2011 et de la réforme de l'impôt et de la sécurité sociale.

Faits nouveaux survenus pendant l'exercice 2011-12 dans le cadre de la Stratégie de gestion budgétaire

La Stratégie de gestion budgétaire, annoncée en juin 2010 (NPU, 2010), définissait un certain nombre d'objectifs chiffrés pour renforcer la crédibilité de l'engagement du gouvernement à assainir les finances publiques (encadré 2.1). Ces objectifs ont été maintenus après la catastrophe de 2011, même si les dépenses de reconstruction ont été exclues de la Stratégie, et ils ont été approuvés par le nouveau gouvernement. Si les budgets initiaux des exercices 2011 et 2012 étaient conformes à la Stratégie, les résultats de leur exécution ont dépassé les objectifs.

Encadré 2.1. La Stratégie de gestion budgétaire

L'objectif était de stabiliser puis de réduire le ratio d'endettement public. La Stratégie était régie par un cadre triennal glissant qui a été révisé en août 2011 et 2012 (pour les exercices 2013 à 2015).

- *Objectif à court terme* : limiter les nouvelles émissions d'obligations au niveau de l'exercice précédent. En pratique, cela signifie que le montant des nouveaux emprunts est limité au niveau de l'exercice 2010, soit 44 000 milliards JPY (9 % PIB).
- *Objectif à moyen terme* : diviser par deux d'ici à l'exercice 2015 le déficit budgétaire primaire des administrations centrale et locales, qui représentait 6,4 % du PIB lors de l'exercice 2010. Pour que l'objectif puisse être atteint, les dépenses de l'administration centrale figurant au compte général (à l'exclusion du remboursement et du service de la dette) doivent être maintenues à leur niveau de l'exercice précédent. Les dépenses ont donc été limitées à 71 000 milliards JPY, niveau établi dans le budget initial de l'exercice 2010. Cependant, l'objectif ne tient pas compte des dépenses de reconstruction. S'agissant des recettes, la Stratégie prévoit des mesures s'étalant sur plusieurs années, notamment des hausses de l'impôt sur la consommation. Les recettes supplémentaires permanentes obtenues grâce des réformes fiscales peuvent venir s'ajouter au plafond global des dépenses, alors que les recettes fiscales supplémentaires temporaires doivent servir à réduire les émissions d'emprunts d'État plutôt qu'à accroître les dépenses. L'application de ce principe est censée éviter que des recettes fiscales imprévues soient utilisées pour financer des dépenses supplémentaires, même s'il n'a pas été respecté lors des exercices 2011 et 2012.
- *Objectif à long terme* : dégager un excédent budgétaire primaire pour les administrations centrale et locales d'ici l'exercice 2020, et amorcer une baisse du ratio d'endettement à partir de l'exercice 2021.

Encadré 2.1. **La Stratégie de gestion budgétaire** (suite)

De plus, la Stratégie pose un certain nombre de principes de base en matière de gestion budgétaire :

- Une règle de gage qui oblige l'État à s'assurer des sources de recettes permanentes pour financer les nouveaux programmes de dépenses (y compris ceux relatifs au vieillissement) et les baisses d'impôt.
- Des réductions annuelles du déficit budgétaire pour atteindre les objectifs à moyen terme.
- Des réductions des dépenses inutiles, y compris dans les comptes spéciaux, pour permettre une plus grande souplesse dans l'affectation des crédits budgétaires.
- Une coopération entre les administrations centrale et locales pour assainir les finances publiques et éviter le transfert de certaines charges financières aux autorités locales.

Le budget initial de l'exercice 2011 était conforme aux objectifs concernant les dépenses primaires et les émissions d'emprunts (tableau 2.2, colonne B). L'augmentation des dépenses de protection sociale était compensée par des baisses au titre des autres dépenses, des investissements publics et des transferts aux administrations locales, ce qui permettait de limiter les dépenses au niveau de l'exercice 2010, à savoir 70 900 milliards JPY. Du côté des recettes, l'augmentation des recettes fiscales inscrite au budget initial de l'exercice 2011 avait pour objet de contrebalancer le recul des recettes non fiscales, et les émissions d'obligations s'établissaient à 44 300 milliards JPY. En ce qui concerne les résultats budgétaires de l'exercice 2011, les dépenses primaires – hors dépenses de reconstruction – ont dépassé le budget initial de 1 100 milliards JPY, mais elles ont été plus que compensées par des recettes plus élevées que prévu, ce qui a fait tomber les émissions d'obligations sous le plafond de 44 000 milliards JPY. Si l'on avait inclus les dépenses de reconstruction et les émissions d'obligations au compte général, les dépenses et les emprunts auraient dépassé leur plafond respectif d'environ 10 000 milliards JPY (2 % du PIB).

Le budget initial de l'exercice 2012 respectait également l'objectif de dépenses en diminuant suffisamment les investissements publics et les transferts aux administrations locales pour compenser l'augmentation des dépenses de protection sociale (tableau 2.2, colonne D)². S'agissant des recettes, la situation était plus délicate à cause d'une baisse importante (3 500 milliards JPY) des recettes non fiscales. Pour respecter le plafond d'emprunt de 44 000 milliards JPY, les autorités ont créé un nouveau type d'obligations – les obligations spéciales pour les retraites – afin de financer la contribution de 2 600 milliards JPY de l'État au régime de retraite de base. Cependant, sans cette modification comptable, les émissions ont augmenté pour atteindre 46 800 milliards JPY (colonne D), sans même qu'il soit tenu compte des 2 700 milliards d'emprunts pour la reconstruction. De plus, si l'on regarde les résultats, les dépenses et les émissions d'obligations ont nettement dépassé les plafonds pendant l'exercice 2012 du fait du lancement d'un important train de mesures budgétaires au début de 2013.

Séisme de l'est du Japon : les dépenses de reconstruction et leur financement

Le Japon doit également faire face au coût de la reconstruction dans les régions de l'est du pays qui ont été dévastées par le violent séisme de 2011 (chapitre 1). Selon les estimations fournies dans la publication de 2011 intitulée *Basic Guidelines for Reconstruction*,

Tableau 2.2. **Budget initial de l'administration centrale**

Compte général de l'administration centrale en milliers de milliards JPY, par exercice budgétaire

	(A) 2010 ¹	(B) 2011 ¹	Variation en % (B/A)	(C) 2012 ²	(D) 2012 ³	Variation en % (D/B)	(E) 2013 ³	Variation en % (E/D)
Dépenses totales	92.3	92.4	0.1	90.4	92.9	0.6	92.6	-0.3
Service de la dette	20.6	21.5	4.4	21.9	21.9	1.8	22.2	1.4
Dépenses primaires ⁴	70.9	70.9	-0.1	68.4	71.0	0.2	70.4	-0.9
<i>dont :</i>								
Sécurité sociale	27.3	28.7	5.3	26.4	29.0	1.1	29.1	0.5
Transferts aux administrations locales	17.5	16.8	-4.0	16.6	16.6	-1.1	16.4	-1.2
Investissements publics	5.8	5.0	-13.8	4.6	4.6	-8.1	5.3	15.6
Recettes totales	92.3	92.4	0.1	90.4	92.9	0.6	92.6	-0.3
Impôts	37.4	40.9	9.4	42.3	42.3	3.5	43.1	1.8
Recettes non fiscales	10.6	7.2	-32.2	3.7	3.7	-47.9	4.1	8.3
Emprunts (obligations d'État)	44.3	44.3	0.0	44.2	46.8	5.8	45.5	-2.9

1. Y compris la contribution de l'État au régime de retraite de base, qui s'est élevée approximativement à 2 600 milliards JPY (0.6 % du PIB).

2. À l'exclusion de la contribution de l'État au régime de retraite de base et des « obligations spéciales pour les retraites » qui ont servi à la financer.

3. Y compris la contribution de l'État au régime de retraite de base et les « obligations spéciales retraites » qui ont servi à la financer.

4. Dépenses totales moins service de la dette.

Source : Ministère des Finances.

il faudrait au moins 23 000 milliards JPY (près de 5 % du PIB de 2011) au cours des dix prochaines années, dont 19 000 milliards JPY d'ici à 2016, pour les dépenses de reconstruction. En mai, juillet et novembre 2011, le gouvernement a lancé trois plans de dépenses d'un montant respectivement égal à 0.9 %, 0.4 % et 2.6 % du PIB (tableau 2.3)³ :

- le plan de mai avait pour objet de répondre aux besoins de reconstruction immédiats, notamment en matière de logements temporaires et d'infrastructures (routes, ports, etc.) ;
- le plan de juillet a consisté en un soutien financier complémentaire comprenant des mesures pour alléger la dette des particuliers et des entreprises et pour encourager les petites entreprises à investir dans les zones dévastées ;
- le plan de novembre visait à amplifier les transferts aux administrations locales dans les zones dévastées pour soutenir les efforts de reconstruction.

Par ailleurs, le budget de l'exercice 2012 comprenait une enveloppe de 3 800 milliards JPY pour les dépenses de reconstruction. Si l'on exclut des trois plans les dépenses non spécifiquement destinées à la reconstruction, ce sont au total quelque 17 000 milliards JPY (3.6 % du PIB)⁴, avec les crédits inscrits au budget de 2012, qui ont déjà été consacrés à l'effort de reconstruction, ce qui n'est pas très loin de l'objectif de 19 000 milliards JPY prévu sur cinq ans. Les détails de ce financement sont exposés dans l'encadré 2.2.

Cependant, à la mi-2012, la moitié environ des crédits votés pour la reconstruction avaient été dépensés. Le rythme des dépenses est un peu moins soutenu qu'attendu au départ, ce qui s'explique en partie par des relations difficiles entre l'administration centrale et les autorités locales à Tohoku. Le gouvernement a prévu d'augmenter les dépenses de reconstruction dans son train de mesures budgétaires de janvier 2013 et dans le budget 2013, mais il est plus important d'assurer l'exécution des budgets déjà approuvés que d'élaborer un nouveau plan budgétaire. Le nouveau gouvernement a néanmoins décidé d'augmenter les dépenses de reconstruction de 6 000 milliards JPY (1.3 % du PIB), dont 1 600 milliards JPY dans le cadre du train de mesures budgétaires de janvier 2013

Tableau 2.3. **Plans de reconstruction et budget de l'exercice 2012 à la suite du séisme**

Dépenses en milliers de milliards JPY

Catégorie	Mai 2011	Juillet 2011	Novembre 2011	Budget 2012
Secours aux sinistrés, y compris les opérations de déblaiement	0.8	-	0.5	0.4
Travaux publics (pour remettre en état les équipements publics)	1.6	-	1.5	0.5
Mesures financières ¹	0.6	0.4	0.7	0.1
Subventions aux administrations locales	0.1	0.5	3.2	0.8
Dépenses relatives à l'accident nucléaire	-	0.3	0.4	0.5
Autres ²	0.8	0.8	5.9 ³	0.9
Total	4.0	2.0	12.1	3.8⁴
Total en pourcentage du PIB	0.9	0.4	2.6	0.8
Incidence sur la croissance du PIB (estimation des autorités)	0.7	0.3	1.7	0.5

1. Comprend l'aide au revenu des ménages, ainsi que des mesures pour alléger la dette des particuliers et des entreprises.
2. Comprend les réserves en prévision de dépenses d'urgence futures et les mesures de prévention des catastrophes dans le pays.
3. Comprend les dépenses non destinées à la reconstruction, comme le remboursement des 2 500 milliards JPY empruntés au régime de retraite de base pour financer le plan de reconstruction de mai, les 300 milliards JPY dépensés pour réparer les dommages causés par le typhon, et les 2 000 milliards nécessaires pour compenser les effets de l'appréciation du yen.
4. Comprend les réserves destinées à la reconstruction (400 milliards JPY) et les transferts à des comptes spéciaux (100 milliards JPY).

Source : Bureau du Cabinet, ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

et 4 400 milliards dans le budget de l'exercice 2013 (voir ci-dessous). Les dépenses de reconstruction pour les exercices 2011-15 ont donc été revues à la hausse, à 25 000 milliards JPY.

Selon les estimations du gouvernement, les trois trains de mesures et le budget de l'exercice 2012 ont fait progresser le PIB réel de quelque 3 %, principalement durant l'exercice 2011-12 (tableau 2.3). Dans le même temps, les effets négatifs des hausses d'impôts temporaires auraient été négligeables et n'auraient représenté approximativement que 0.1 % du PIB. Certes, les dépenses de reconstruction seront absorbées par les hausses d'impôts programmées sur les 25 prochaines années (encadré 2.2), mais elles ne font qu'aggraver les difficultés budgétaires actuelles. L'OCDE a en effet calculé qu'entre 2010 et 2012 le déficit global des administrations publiques corrigé des variations conjoncturelles est passé de 7.9 % à 9.7 % du PIB.

Hausse de l'impôt sur la consommation et réforme de la sécurité sociale

La Diète a voté en août 2012 une loi qui prévoit d'augmenter l'impôt sur la consommation en deux temps, afin de le porter de 5 % actuellement à 8 % en avril 2014, puis à 10 % en octobre 2015. Cette hausse, la première depuis 1997, est subordonnée à une « amélioration de la conjoncture économique » qui doit être appréciée sur la base d'une série de facteurs, sans qu'aucun critère d'évaluation chiffré n'ait été précisé par le législateur. Outre cette hausse conditionnelle de l'impôt sur la consommation, la loi demande au gouvernement de prévoir les dispositions suivantes :

- mettre en œuvre un ensemble de mesures générales, et prendre toute autre initiative nécessaire, pour faire tendre l'activité économique vers un rythme de croissance souhaitable, c'est-à-dire viser un taux de croissance nominal de 3 % et un taux de croissance réel de 2 % en moyenne annualisée sur les dix exercices de la période 2011-20, en mettant un terme à la déflation et en revitalisant l'économie ;

Encadré 2.2. **Financement des dépenses de reconstruction**

Le gouvernement a déclaré en 2011 que « le coût financier de la relance et de la reconstruction sera essentiellement supporté par l'ensemble de la génération actuelle (...) et ne sera pas laissé à la charge des générations futures » (gouvernement du Japon, 2011b). Les deux premiers plans, d'un montant de 6 000 milliards JPY, ont été financés sans emprunt supplémentaire, conformément à l'objectif de la Stratégie de gestion budgétaire, qui prévoyait le maintien en 2011 des émissions d'obligations à leur niveau de 2010 (44 000 milliards JPY). Au lieu de cela, les autorités japonaises ont i) emprunté 2 500 milliards JPY au régime de retraite de base ; ii) réduit d'autres dépenses programmées ; iii) utilisé l'excédent de l'exercice 2010 ; et iv) mobilisé le fonds de réserve inscrit au budget 2011.

Pour financer les autres dépenses, le gouvernement a émis pour 10 500 milliards JPY d'« obligations de reconstruction », gérées dans un compte spécifique dissocié de la Stratégie de gestion budgétaire, comme indiqué précédemment. Ces obligations seront remboursées au moyen de hausses d'impôts temporaires réparties comme suit :

- impôt sur le revenu des personnes physiques : surtaxe de 7 300 milliards JPY appliquée à compter de 2013 et pendant une durée maximale de 25 ans ;
- impôt sur les bénéfices des sociétés : surtaxe de 2 400 milliards JPY appliquée entre l'exercice 2012 et l'exercice 2014, qui compensera la baisse du taux d'imposition des sociétés (national et local) de 40 % à 35 % décidée en 2011 ;
- impôt sur le revenu des personnes physiques : augmentation de 800 milliards JPY du prélèvement effectué par les administrations locales.

Les autres ressources affectées à la reconstruction seront apportées par les 3 000 milliards JPY économisés sur les dépenses, notamment grâce à la réduction des allocations familiales, tandis que 2 000 milliards JPY proviendront de la vente d'actifs appartenant à l'État. En résumé, les 19 000 milliards JPY consacrés à la reconstruction entre 2011 et 2016 seront intégralement financés sans recourir aux émissions classiques d'obligations d'État, ce qui laissera l'effort de reconstruction en dehors de la Stratégie de gestion budgétaire. Les 6 000 milliards JPY de plus envisagés par le nouveau gouvernement seront financés par la vente des parts de l'État dans Japan Post Holdings (environ 4 000 milliards JPY) et par d'autres sources, notamment le report des excédents de trésorerie accumulés ces dernières années (environ 2 000 milliards JPY) sur la période 2013-15, ce qui évitera de nouvelles hausses d'impôts.

- lorsqu'un assouplissement de la politique budgétaire sera possible, envisager les mesures nécessaires pour stimuler la croissance économique au Japon, notamment en affectant des ressources financières aux domaines de la stratégie de croissance, ainsi qu'à la prévention des catastrophes et à l'atténuation de leurs effets ;
- en vue de réagir avec souplesse à toute évolution majeure au plan économique et budgétaire, procéder à une évaluation générale de la situation en tenant compte de divers facteurs économiques, dont les taux de croissance nominal et réel et l'évolution des prix, ainsi que des deux points ci-dessus ; prendre ensuite les mesures nécessaires, et éventuellement suspendre la hausse d'impôt.

Le gouvernement est censé prendre une décision après un examen complet de la situation économique environ six mois avant la hausse prévue. L'application d'un taux d'imposition de 10 % produirait des recettes supplémentaires de quelque 13 500 milliards JPY (2.7 % du PIB de 2015) (tableau 2.4).

Tableau 2.4. Réforme générale de la sécurité sociale et de l'impôt

Exercice 2015

	Milliards de milliards JPY	Augmentation correspondante du taux de l'impôt sur la consommation (en points de pourcentage) ¹
Total	13.5	5.0
Programmes de dépenses supplémentaires	2.7	1.0
<i>Dont</i>		
Éducation et accueil des jeunes enfants	0.6	0.2
Soins de santé et de longue durée ²	1.6	0.6
Retraites des personnes âgées à faible revenu	0.6	0.2
Engagements de dépenses existants au titre de la sécurité sociale	10.8	4.0
Consolidation des retraites de base	2.9	1.0
Autres engagements de dépenses au titre de la sécurité sociale	7.0	2.7
Dépenses supplémentaires de sécurité sociale liées à la hausse de l'impôt sur la consommation	0.8	0.3

1. Calculs de l'OCDE.

2. Amélioration des services de soins hospitaliers et de soins à domicile, et réduction des cotisations d'assurance maladie.

Source : Ministère des Finances.

Environ un cinquième de ce supplément de recettes doit servir à financer les nouvelles dépenses de sécurité sociale annoncées en 2011. Le plan de réforme pose quatre principes de base pour améliorer la qualité et l'efficacité du système : i) éviter une aggravation des écarts de revenus et l'exclusion sociale ; ii) mettre en place un système de qualité et viable ; iii) réduire les différences à l'intérieur des générations et entre elles en matière de prestations et de charges ; iv) doter le pays d'une économie vigoureuse, de finances publiques robustes et d'un système de sécurité sociale solide (gouvernement du Japon, 2011b). Pour que ces objectifs puissent être atteints, le gouvernement va consacrer 2 700 milliards JPY supplémentaires à l'accueil des jeunes enfants, aux soins de santé et de longue durée, et aux retraites. Les réformes étant censées faire économiser 1 200 milliards JPY, les autorités disposeront d'une enveloppe supplémentaire de 3 800 milliards JPY à dépenser. Les principaux axes de la réforme de la sécurité sociale sont les suivants :

- améliorer les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) en investissant davantage dans ce secteur et promouvoir la création de centres spécialisés (*nintei kodomo-en*) qui assurent à la fois des services de garde et d'enseignement préscolaire ;
- assouplir les conditions d'ouverture des droits à la retraite de base en abaissant de 25 à 10 ans la durée minimale de cotisation ;
- augmenter le nombre de travailleurs à temps partiel couverts par le régime d'assurance vieillesse des salariés en ramenant de 98 000 JPY (environ 1 025 USD) à 88 000 JPY (environ le tiers du salaire moyen) le seuil de revenu fixé pour y accéder ;
- intégrer les régimes de retraite des fonctionnaires et des enseignants des établissements privés dans le régime d'assurance vieillesse des salariés en alignant les prestations et les cotisations des deux régimes.

Ces priorités vont dans le sens des recommandations antérieures de l'OCDE. Premièrement, un accroissement des investissements dans le secteur de l'EAJE, comme indiqué dans le chapitre sur l'éducation de l'*Étude économique de l'OCDE : Japon 2011*, peut s'avérer très rentable car l'amélioration des services de garde a un effet positif sur le développement des enfants et favorise en outre la participation des femmes au marché du

travail. De plus, la fourniture de services de qualité aux enfants des familles modestes contribue à la cohésion sociale. L'intégration des structures d'accueil des jeunes enfants et de la maternelle, l'un des objectifs de la nouvelle stratégie de croissance 2010, aura pour effet d'améliorer la qualité des services tout en diminuant les coûts administratifs. *Deuxièmement*, un assouplissement des conditions d'ouverture des droits à la retraite de base aurait un effet bénéfique sur la participation à ce régime. En revanche, elle entraînerait une augmentation du nombre de personnes âgées percevant une retraite modeste, qui pourraient nécessiter d'autres formes d'aide. *Troisièmement*, une extension de la couverture du régime d'assurance vieillesse des salariés contribuerait à dissuader les entreprises d'embaucher des travailleurs non réguliers, comme le soulignait le chapitre sur le marché du travail de l'*Étude économique de l'OCDE : Japon 2011*. *Quatrièmement*, une fusion des régimes de retraite professionnels et du régime d'assurance vieillesse des salariés favoriserait la mobilité de la main-d'œuvre. La réforme de la sécurité sociale devra cependant inclure davantage de mesures de réduction des coûts, notamment une révision du barème des tarifs des soins de santé et de longue durée et une diminution de l'aide publique aux personnes âgées aisées pour le paiement des factures médicales, ainsi que le préconise le projet de plan de réforme de la sécurité sociale et de l'impôt (gouvernement du Japon, 2011). Pour préparer la réforme, la loi d'août 2012 sur la promotion de la réforme de la sécurité sociale a instauré un conseil national composé d'experts rattaché au Cabinet. Les travaux de ce conseil serviront de base au projet de loi que le gouvernement doit soumettre d'ici août 2013.

Le solde des recettes supplémentaires dégagées par la hausse de l'impôt sur la consommation, à savoir 10 800 milliards JPY (environ 2 % du PIB), servira à financer les dépenses de sécurité sociale existantes et, par conséquent, à réduire le déficit⁵. Il fournira notamment à l'État une source de financement stable pour le régime de retraite de base (2 900 milliards JPY en 2015), ce qui mettra fin aux mesures palliatives comme l'obligation faite en 2011 à l'Agence japonaise des chemins de fer, des transports et de la technologie de restituer son excédent ou l'émission d'obligations spéciales pour les retraites durant l'exercice 2012-13. La hausse d'impôt servira également à financer l'augmentation des prestations de sécurité sociale due à la hausse de l'indice des prix à la consommation qu'elle aura elle-même provoquée (tableau 2.4). D'autre part, le gouvernement a décidé d'accentuer la progressivité du système fiscal en faisant passer de 40 à 45 % le taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de 50 à 55 % celui de l'impôt sur les successions, tout en diminuant l'abattement à la base. Pour renforcer l'effet redistributif du système fiscal, il serait toutefois préférable de mettre l'accent sur l'élargissement de l'assiette plutôt que sur le relèvement des taux (voir ci-dessous).

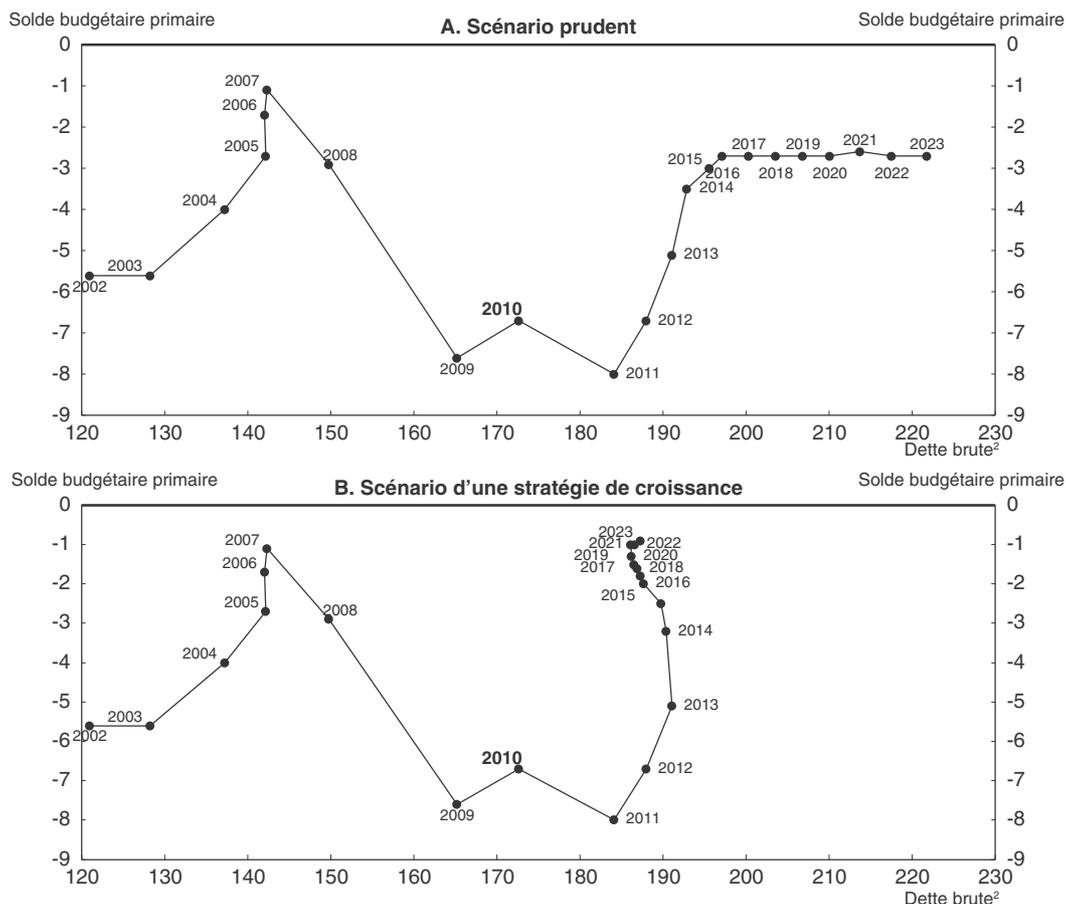
Perspectives budgétaires

L'augmentation programmée de l'impôt sur la consommation et les plafonds de dépenses imposés par la Stratégie de gestion budgétaire ont été jugés suffisants pour ramener le déficit budgétaire primaire au taux cible de 3.2 % du PIB au cours de l'exercice 2015, conformément à la projection réalisée par le Bureau du Cabinet en août 2012 (graphique 2.6). Toutefois, même avant le lancement du train de mesures budgétaires de janvier 2013, il était prévu que le budget primaire demeure déficitaire jusqu'à l'exercice 2023 selon les deux scénarios envisagés dans les prévisions, y compris dans l'hypothèse de dépenses primaires constantes – hors sécurité sociale – après l'exercice 2015 :

- Dans le « scénario prudent » (diagramme A), qui suppose que le PIB nominal progressera d'environ 1½ pour cent pendant les dix prochaines années, le déficit budgétaire primaire

Graphique 2.6. **Le solde budgétaire primaire devrait rester déficitaire jusqu'en 2023¹**

Solde budgétaire primaire des administrations centrale et locales et dette brute² en pourcentage du PIB



1. Les projections comprennent un « scénario prudent » et un « scénario de croissance stratégique » qui s'appuient sur différentes hypothèses concernant la productivité, la main-d'œuvre et la croissance mondiale. Elles tablent sur un gel des dépenses primaires en valeur nominale pendant les exercices budgétaires 2013-15. Les années suivantes, les dépenses primaires, y compris au titre de la sécurité sociale, sont supposées constantes en valeur réelle.
2. Dans ce graphique, la dette publique brute se compose des obligations émises par l'administration centrale et les collectivités locales ainsi que des prêts consentis au titre du « Compte spécial pour l'attribution de la taxe d'affectation locale et de la taxe de transfert local ». De ce fait, elle est inférieure au chiffre de l'OCDE, qui a été calculé pour l'ensemble des administrations publiques conformément à la définition du SCN93. L'écart entre les estimations de l'OCDE et les chiffres communiqués par le Bureau du Cabinet s'explique principalement par le fait que ce dernier ne tient pas compte des obligations à court terme, ni de la dette de la sécurité sociale et d'autres engagements.

Source : Bureau du Cabinet (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798202>

se stabilise à quelque 3 % du PIB en 2015, et le ratio de la dette publique augmente par conséquent d'environ 40 % de PIB d'ici 2023.

- Dans le « scénario de la stratégie de croissance » (diagramme B), le taux de croissance réel est censé s'établir à 2 % environ pendant les dix prochaines années grâce aux réformes, et le PIB nominal progresse de 3 % car il est mis fin à la déflation. Or, même avec une accélération de la croissance, le budget primaire reste déficitaire à hauteur d'environ 1 % du PIB en 2023.

Les deux scénarios tablent donc sur une progression du PIB nominal, alors que celui-ci a accusé une baisse de 0,75 % par an au cours de la décennie écoulée. Le scénario prudent

apparaît le plus réaliste car il sera difficile de parvenir à un taux de croissance réel de 2 % en moyenne. En fait, selon les estimations du Bureau du Cabinet, la croissance potentielle serait de 0.9 % (Bureau du Cabinet, 2012), ce qui concorde avec l'estimation de l'OCDE.

Le train de mesures budgétaires de 2013

Alors que le Japon était confronté à sa troisième récession en cinq ans, en janvier 2013, le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir à peine un mois auparavant a adopté un programme de relance de 10 300 milliards JPY (2.2 % du PIB) dont il attend une augmentation du PIB réel d'environ 2 % (encadré 2.3). La rallonge budgétaire à prévoir pour ce programme devrait totaliser 13 100 milliards JPY car elle inclut la contribution de l'État au régime de retraite de base, qui s'élève à 2 600 milliards JPY. L'impact économique de ce programme sur la croissance devrait permettre de relever comme prévu l'impôt sur la consommation.

Encadré 2.3. Train de mesures budgétaires de janvier 2013

Le dernier train de mesures budgétaires obéit à trois priorités principales :

I. Reconstruction dans la région de Tohoku et prévention des catastrophes (3 800 milliards JPY) ;

A. Accélérer les efforts de reconstruction (1 600 milliards JPY)

- i) Reconstruire et/ou améliorer les infrastructures sociales, faciliter le relogement des habitants, etc.
- ii) Remettre à flot les industries et créer des emplois.
- iii) Aider la région touchée à se relever rapidement de la catastrophe nucléaire.

B. Renforcer la résistance des infrastructures pour une meilleure prévention des catastrophes (2 200 milliards JPY)

- i) Remplacer les infrastructures vieillissantes destinées à protéger les vies et les moyens de subsistance.
- ii) Mettre au point des mesures de protection contre les catastrophes pour assurer le bon fonctionnement des principales infrastructures sociales.
- iii) Prendre des mesures de prévention des catastrophes pour améliorer la résistance sismique des établissements scolaires et s'attaquer au problème du vieillissement des bâtiments.
- iv) Renforcer les mécanismes d'intervention à grande échelle en cas de catastrophe.

II. Promotion de la compétitivité industrielle et de l'innovation (3 100 milliards JPY)

A. Stimuler l'investissement privé (1 800 milliards JPY)

- i) Encourager les entreprises à investir, entre autres au moyen de subventions, en faveur des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables.
- ii) Soutenir la R-D et l'innovation.
- iii) Améliorer les infrastructures qui seront utiles pour accroître la compétitivité au niveau international.
- iv) Développer l'exploitation des ressources et des océans.

B. Prendre des mesures en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (900 milliards JPY)

- i) Soutenir les PME et l'artisanat.
- ii) Améliorer la compétitivité des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche par des campagnes publicitaires dynamiques et développer les exportations.

Encadré 2.3. **Train de mesures budgétaires de janvier 2013** (suite)

- C. Faciliter l'expansion des entreprises japonaises sur les marchés extérieurs (100 milliards JPY)
 - i) Créer un fonds public-privé pour aider les entreprises japonaises à réaliser des opérations de fusion-acquisition à l'étranger.
- D. Soutenir le développement du capital humain et l'emploi (300 milliards JPY)
- III. Sécurité des activités de la vie quotidienne et redressement régional** (3 100 milliards JPY)
- A. Créer un sentiment de sécurité dans les activités de la vie quotidienne (800 milliards JPY)
 - i) Améliorer le système de soins de santé.
 - ii) Assurer la sécurité des élèves et des étudiants et encourager les mesures de soutien en direction des parents qui élèvent des enfants.
 - iii) Promouvoir des lieux de vie plus sûrs et de meilleure qualité, ainsi qu'une culture du recyclage dans la société.
 - iv) Créer un climat de sécurité dans le pays.
- B. Revitaliser les régions en faisant usage des moyens locaux (900 milliards JPY)
 - i) Promouvoir le tourisme.
 - ii) Concevoir des mesures pour revitaliser les transports publics, etc.
 - iii) Revitaliser les économies régionales en faisant usage des moyens locaux et accélérer la construction de zones résidentielles conviviales.
 - iv) Promouvoir la rénovation urbaine dans les régions et le développement de villes compactes.
- C. Soutenir le financement des autorités locales et veiller à ce que les mesures d'urgence soient mises en œuvre rapidement (1 400 milliards JPY)

Source : Gouvernement du Japon (2013).

Le début de l'année 2013 offrant des signes d'un retour de la croissance, le programme de relance budgétaire soulève un certain nombre de questions. *Premièrement*, étant donné que les dépenses de travaux publics représentent près de la moitié de l'effort de relance, on peut craindre que son effet sur la croissance soit seulement temporaire, alors qu'il va alourdir la dette publique, même si son objectif est d'optimiser le potentiel de croissance. Entre 1990 et 2008, le Japon a adopté 15 programmes de relance budgétaire dans lesquels les dépenses de travaux publics ont représenté au total 15 % du PIB de 2011 sans avoir beaucoup d'effets positifs sur le potentiel de croissance (Brückner et Tuladhar, 2010). *Deuxièmement*, les sommes supplémentaires qu'il faudra emprunter pour financer ce programme obligent à dépasser le plafond de 44 000 milliards JPY appliqué aux émissions obligataires et le plafond de 71 000 milliards JPY appliqué aux dépenses primaires pour l'exercice 2012, ce qui ajoute à l'incertitude à un moment où le gouvernement prépare un nouveau programme de réforme de base en matière de gestion économique et budgétaire pour mi-2013, et accentue le risque d'une réaction négative sur le marché des obligations d'État. À cet égard, la décision prise par le gouvernement en janvier 2013 de maintenir les objectifs budgétaires pour les exercices 2015 et 2020 tels qu'indiqués ci-dessus constitue un signe positif. *Troisièmement*, même si le programme de relance de l'exercice 2012 dope la croissance, il accroît l'effort d'assainissement budgétaire déjà important qu'il faudra réaliser pour atteindre l'objectif de déficit primaire de 3.2 % du PIB retenu par le nouveau gouvernement pour l'exercice 2015. L'expérience des pays de l'OCDE montre que même un léger retard dans l'assainissement des finances publiques augmente l'ajustement

nécessaire du solde primaire sous-jacent pour parvenir à un niveau d'endettement raisonnable (OCDE, 2012b).

Le projet de budget pour l'exercice 2013 réduit de 0.3 % les dépenses générales de l'administration centrale (tableau 2.2), témoignant ainsi, pour la première fois depuis sept ans, de la volonté du nouveau gouvernement d'assurer la discipline budgétaire. En conséquence, les dépenses primaires inscrites au budget initial sont pour la troisième année d'affilée inférieures au plafond de 71 000 milliards JPY fixé dans la Stratégie de gestion budgétaire. Compte tenu de la priorité accordée par le nouveau gouvernement au renforcement des infrastructures, les investissements publics sont en hausse de plus de 15 %, mais cette augmentation est contrebalancée par la suppression des fonds de réserve et par la réduction des transferts aux administrations locales. S'agissant des recettes, les rentrées fiscales devraient croître de 1.8 % avec la reprise économique. Cependant, l'emprunt continue de représenter environ la moitié des recettes de l'administration centrale, sans compter l'émission des 112 000 milliards JPY d'obligations de refinancement prévue pour l'exercice 2013.

Un objectif budgétaire approprié à long terme et les mesures qu'il suppose

La Stratégie de gestion budgétaire prévoit que les administrations centrales et locales devront afficher un excédent budgétaire primaire d'ici l'exercice 2020, ce à quoi le nouveau gouvernement s'est engagé, mais elle ne contient pas d'objectif chiffré. Il est impératif que le gouvernement définisse dans sa stratégie budgétaire un objectif suffisamment élevé pour stabiliser le ratio d'endettement. Cet objectif dépend de l'écart entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance nominale, ainsi que du ratio d'endettement (encadré 2.4). Dans sa prévision de long terme, le gouvernement table sur un écart de 1.2 point en 2020. Si l'écart entre les deux taux était de 1½ point de pourcentage, moyenne enregistrée par le Japon entre 1981 et 2011, le pays aurait besoin d'un excédent budgétaire primaire de l'ordre de 3.9 % du PIB simplement pour stabiliser son ratio d'endettement, et d'un excédent plus élevé pour abaisser ledit ratio. Comme le « scénario prudent » prévoit que le solde budgétaire primaire affichera encore un déficit de 3 points de PIB en 2020 (graphique 2.6), l'obtention d'un excédent égal à 3.9 % du PIB exige une augmentation de 6.9 % du PIB uniquement pour stabiliser le ratio d'endettement (tableau 2.5) et une augmentation encore plus forte pour faire baisser ce ratio à partir de l'exercice 2021. Cependant, une accélération de la croissance nominale, par l'inflation ou par une hausse de la production réelle, réduirait l'excédent budgétaire primaire nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement, et le stabiliserait en outre à un niveau plus bas.

Comme indiqué plus haut, la Stratégie de gestion budgétaire ciblait le solde primaire des administrations centrale et locales, même si l'évolution de la dette publique dépend du solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques, lequel inclut le solde de la sécurité sociale. Celui-ci a été déficitaire tous les ans depuis l'exercice 2002, à hauteur de 0.6 % du PIB en moyenne, et les prévisions à long terme du Bureau du Cabinet laissent entendre qu'il en sera encore ainsi jusqu'à l'exercice 2021. Ramener le régime de sécurité sociale à l'équilibre accroît l'effort d'assainissement budgétaire nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement.

Compte tenu du niveau sans précédent de la dette publique, il était logique que la Stratégie de gestion budgétaire ait pour objectif de réduire le ratio d'endettement. En effet, l'assainissement des finances ne consiste pas seulement à stabiliser la dette mais aussi à

Encadré 2.4. Comment définir un objectif budgétaire approprié

L'évolution du ratio d'endettement est sensible à la croissance de la production nominale et à l'écart entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance nominale, comme l'illustre le tableau 2.5. Ce calcul mécanique s'appuie sur l'hypothèse d'un déficit budgétaire primaire stable à 3 % du PIB jusqu'en 2020, tel que le prévoit le gouvernement dans son « scénario prudent », même si la croissance de la production nominale varie avec l'inflation, et d'un taux de croissance de la production réelle à 1 %. Cette hypothèse paraît raisonnable pour le Japon étant donné que l'effet de l'inflation sur le solde budgétaire primaire (D), représenté par l'équation ci-dessous, est quasi nul :

$$\Delta D = g[bX - aR] = gR [b (X/R) - a], \text{ où}$$

g = croissance économique nominale

b = élasticité des dépenses, c'est-à-dire l'augmentation des dépenses imputable à une hausse de 1 % de la croissance nominale (estimée à près de 1.0)

X = dépenses primaires

a = élasticité de l'impôt, c'est-à-dire l'augmentation des recettes fiscales imputable à une hausse de 1 % de la croissance nominale (estimée à environ 1.1)

R = recettes fiscales.

Le ratio entre les dépenses primaires et les recettes (X/R) au Japon avoisine 1.1, ce qui sous-entend que le solde primaire est peu touché par les variations du taux d'inflation.

Tableau 2.5. Illustration de la dynamique de la dette

Pour l'ensemble des administrations publiques jusqu'en 2020¹

A. Niveau de stabilisation du ratio dette/PIB (% du PIB) ²					
Écart entre taux d'intérêt et croissance nominale ³	Taux de croissance nominale (en pourcentage et en moyenne annuelle jusqu'en 2020)				
	-0.75	1.5	3.0	5.0	10.0
0.0	284	248	227	202	153
1.5	298	261	239	213	161
3.0	314	274	251	224	169
4.5	330	288	264	235	178
B. Augmentation nécessaire de l'excédent budgétaire primaire pour stabiliser le ratio dette/PIB (% du PIB)					
Écart entre taux d'intérêt et croissance nominale ³	Taux de croissance nominale (en pourcentage et en moyenne annuelle jusqu'en 2020)				
	-0.75	1.5	3.0	5.0	10.0
0.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
1.5	7.5	6.9	6.6	6.2	5.4
3.0	12.4	11.2	10.5	9.7	8.1
4.5	17.9	16.0	14.9	13.6	11.0

1. Le budget des administrations publiques (administrations centrale et locales, plus sécurité sociale) est l'unité de mesure adéquate étant donné qu'il détermine l'évolution de la dette publique.

2. Les calculs sont fondés sur la prévision d'un ratio d'endettement à 230 % du PIB en 2014 (*Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92).

3. En points de pourcentage en 2020. L'écart moyen sur les 30 dernières années s'élève à 1.5 point et le gouvernement table sur un écart de 1.2 point en 2020. Le taux d'intérêt correspond au taux d'emprunt effectif moyen de l'État.

Sources : OCDE, Base de données des Perspectives économiques et calculs de l'OCDE.

Encadré 2.4. Comment définir un objectif budgétaire approprié (suite)

Un déficit primaire de 3 % jusqu'en 2020 selon le « scénario prudent » du gouvernement tablant sur une croissance du PIB nominal de 1.5 %, conjugué à un écart de 1.5 point de pourcentage entre le taux d'intérêt et la croissance nominale du PIB, ferait monter le ratio d'endettement à 261 % en 2020 (tableau A). On peut utiliser la formule ci-dessous pour calculer le solde primaire nécessaire à une stabilisation du ratio d'endettement :

$(r - g) * (\text{dette}/\text{PIB})$, où r désigne le taux d'intérêt nominal et g le taux de croissance nominale

Un excédent primaire de 3.9 % est nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement (en l'absence d'éléments exceptionnels tels que des recettes de privatisations). Passer d'un déficit primaire de 3 % du PIB à un excédent de 3.9 % suppose une augmentation de 6.9 % du PIB (tableau B). Cependant, si le taux moyen de croissance nominale annuelle s'élevait à 5 %, le PIB nominal en 2020 serait nettement supérieur et le ratio d'endettement tomberait à 213 % du PIB (tableau A). Compte tenu de ce qui précède, un excédent primaire de 3.2 % serait nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement, ce qui suppose une augmentation de 6.2 % du PIB.

la ramener durablement à un niveau approprié (Sutherland et al., 2012). À mesure que le Japon progressera vers son objectif d'excédent budgétaire primaire, il devra se fixer un cap à long terme pour les années 2020 afin de réduire le ratio de sa dette publique.

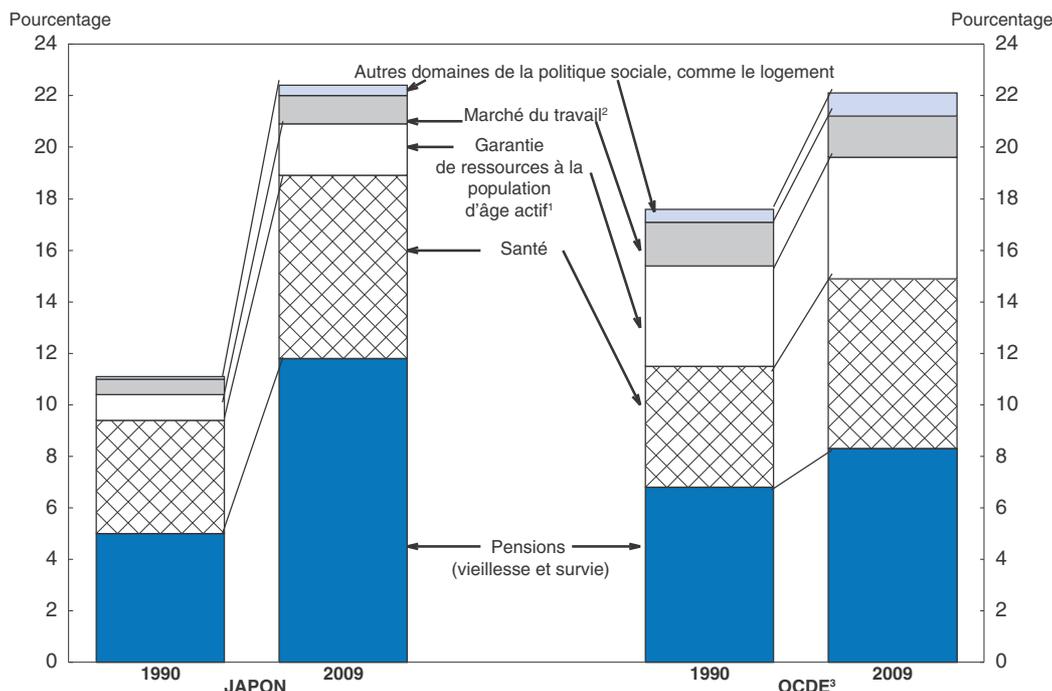
Il est essentiel de préserver la confiance dans la viabilité budgétaire du Japon malgré l'importance de la dette et des déficits, et la longue période d'assainissement des finances publiques qui s'annonce. Pour cela, une des priorités est d'élaborer un plan à long terme crédible qui définisse précisément les réductions de dépenses et les hausses d'impôts nécessaires pour parvenir à un excédent du budget primaire, et de s'engager à l'appliquer. Nous examinerons dans les sections ci-après quelques-unes des mesures à envisager en matière de dépenses et de recettes, avant de voir ce qui pourrait être fait pour améliorer le cadre de la politique budgétaire.

Maîtriser les dépenses**Réformer le régime de sécurité sociale**

La hausse des dépenses publiques étant due en grande partie aux programmes sociaux, une réforme de la sécurité sociale est indispensable à la maîtrise des dépenses. Selon les estimations de l'OCDE, les dépenses sociales publiques au Japon sont passées de 11 % du PIB en 1990 à 22 % en 2009, niveau qui correspond à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.7). Les retraites et la santé ont contribué pour 9 points de pourcentage à cette augmentation. La tendance à la hausse des dépenses va probablement se poursuivre sous l'effet du vieillissement de la population ; il est prévu que le nombre des plus de 65 ans progresse de 17 % d'ici 2020, ce qui portera le taux de dépendance des personnes âgées à plus de 50 %, niveau toujours le plus élevé des pays de l'OCDE. Dans le cadre actuel, les dépenses sociales publiques du Japon devraient passer de 22.8 % à 23.6 % du PIB entre les exercices 2012 et 2020 (tableau 2.6) ; la part de financement assurée par les administrations centrale et locales passerait dans le même temps de 8.5 % à 9.2 % du PIB, le reste des dépenses étant financées par le fonds de sécurité sociale. Avec le plan de réforme de la sécurité sociale, qui comporte de nouvelles mesures de dépenses (tableau 2.4), les dépenses sociales totales augmenteront encore pour s'établir à 24.1 % du PIB.

Graphique 2.7. Les dépenses sociales publiques au Japon augmentent rapidement du fait des branches retraite et santé

En pourcentage du PIB



1. Inclut les catégories de dépenses « Invalidité » et « Famille ».

2. Inclut les catégories de dépenses « Politiques actives du marché du travail » et « Chômage ».

3. Moyenne pondérée des 34 pays de l'OCDE.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

Réforme des retraites. La réforme des retraites de 2004, qui visait à garantir la viabilité du système pendant une centaine d'années, devrait faire baisser les dépenses à ce titre de 11.2 % à 10.5 % du PIB entre les exercices 2012 et 2020, puis à 9.9 % au cours de l'exercice 2025, et cela malgré le vieillissement de la population. La réforme de 2004 prévoit de faire passer progressivement le taux de cotisation de 13.6 % à 18.3 % d'ici l'exercice 2017 et instaure un mécanisme d'« indexation macroéconomique » qui ajuste les prestations de retraite en fonction de l'évolution du nombre de cotisants et de l'espérance de vie. De plus, le taux de cotisation de l'État au régime de retraite de base est passé du tiers durant l'exercice 2004 à la moitié au cours de l'exercice 2009.

En dépit de ces réformes, les inquiétudes concernant la viabilité du régime de retraite public vont croissant. *Premièrement*, la part de la population qui verse des cotisations de retraite obligatoires s'est rétrécie pendant six années d'affilée, tombant de 67 % durant l'exercice 2005 à 59 % au cours de l'exercice 2011, soit bien au-dessous des 80 % nécessaires pour préserver le système actuel. La chute du taux de cotisation révèle une baisse de confiance dans le régime d'assurance vieillesse après la disparition de dossiers de retraite révélée en 2007. De plus, l'augmentation de la proportion de travailleurs non réguliers, qui touchent des salaires beaucoup plus faibles que les travailleurs réguliers, a pour conséquence une diminution du montant des cotisations. *Deuxièmement*, l'indexation des prestations de retraite sur les prix a été suspendue au début des années 2000. Du fait de la déflation, le montant des prestations de retraite est donc nettement plus élevé que prévu

Tableau 2.6. **Projection des dépenses de sécurité sociale**

	Exercice 2012		Exercice 2020				Exercice 2025			
			Sans la réforme		Avec la réforme ¹		Sans la réforme		Avec la réforme ¹	
	Milliards de JPY	Part du PIB ²	Milliards de JPY	Part du PIB ²	Milliards de JPY	Part du PIB ²	Milliards de JPY	Part du PIB ²	Milliards de JPY	Part du PIB ²
Total des prestations	109.5	22.8	131.8	23.6	134.4	24.1	144.8	23.7	148.9	24.4
Retraites	53.8	11.2	58.5	10.5	-	-	60.4	9.9	-	-
Soins de santé	35.1	7.3	46.1	8.3	46.9	8.4	53.3	8.7	54.0	8.9
Soins de longue durée	8.4	1.8	13.1	2.3	14.9	2.7	16.4	2.7	19.8	3.2
Accueil des jeunes enfants	4.8	1.0	5.8	1.0	-	-	5.6	0.9	-	-
Autres	7.4	1.5	8.4	1.5	-	-	9.0	1.5	-	-
Total des cotisations	101.2	21.1	126.8	22.7	129.5	23.2	142.1	23.3	146.2	23.9
Cotisations des bénéficiaires	60.6	12.6	75.3	13.5	76.5	13.7	83.9	13.7	85.7	14.0
État	40.6	8.5	51.6	9.2	52.9	9.5	58.3	9.5	60.5	9.9
<i>Dont :</i>										
Retraites	12.4	2.6	13.2	2.4	-	-	13.7	2.2	-	-
Soins de santé	15.0	3.1	21.1	3.8	21.4	3.8	25.2	4.1	25.5	4.2
Soins de longue durée	4.8	1.0	7.3	1.3	8.4	1.5	9.2	1.5	11.1	1.8

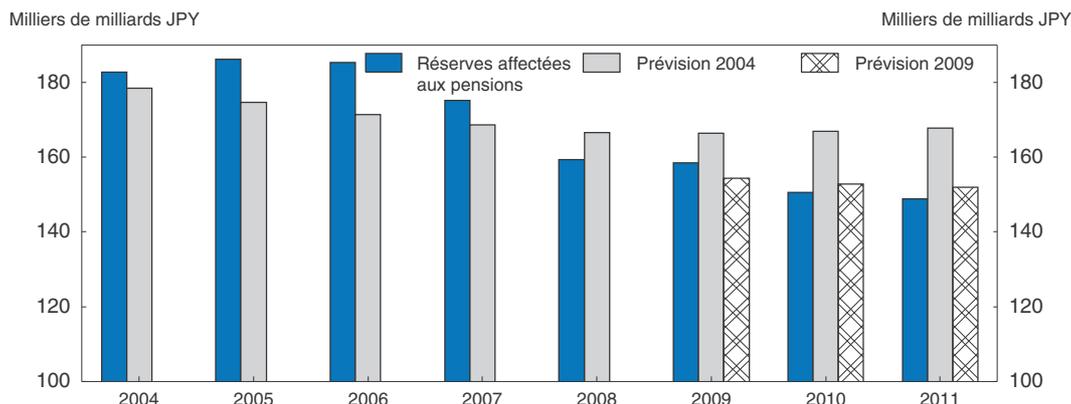
1. Comprend les nouvelles mesures de dépenses prévues par la réforme générale de la sécurité sociale (tableau 2.4), comme la fourniture de soins de haut niveau à l'hôpital et à domicile et la baisse des cotisations d'assurance maladie.
2. Le taux de croissance du PIB a été calculé sur la base du « scénario prudent » du Bureau du Cabinet annoncé en janvier 2012. Le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale table sur un taux annuel de croissance nominale de 1.7 % après l'exercice 2023.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2012).

en termes réels (Hosen, 2010). Selon le gouvernement, le surcroît de pensions versé par rapport au niveau que laissait supposer la règle d'indexation initiale est de l'ordre d'environ 1 000 milliards JPY (0.2 % du PIB) par an en moyenne. Ces facteurs, conjugués à une croissance économique atone, ont fait que les avoirs de la caisse de retraite – c'est-à-dire les réserves constituées pour les dépenses de retraites futures – ont fondu plus rapidement que ce l'on avait prévu lors de la réforme de 2004 (graphique 2.8). Les réserves s'élevaient à 149 000 milliards JPY durant l'exercice 2011, soit plus de 10 % de moins que les 168 000 milliards JPY prévus en 2004, ce qui soulève des questions sur la viabilité du système à long terme. En 2012, la Diète a adopté un projet de loi visant à éliminer les excédents de versement sur les retraites en trois phases d'ici l'exercice 2015.

Trois options sont possibles pour assurer la viabilité du régime de retraite : relever l'âge d'ouverture des droits à pension, augmenter les cotisations ou diminuer les prestations (ou une combinaison de ces solutions). Or les pensions versées sont déjà modestes. En effet, le taux de remplacement moyen brut (pension de retraite en pourcentage du revenu brut d'un couple à salaire unique) s'élève à 48 %, soit le cinquième des taux les plus faibles enregistrés dans les pays de l'OCDE et bien inférieur à la moyenne de 57 % (OCDE, 2011c). Une réduction des prestations aggraverait donc la pauvreté chez les personnes âgées. Quant à une augmentation du taux de cotisation, elle diminuerait d'autant le nombre de cotisants au régime de retraite et réduirait les incitations au travail en accentuant la pression fiscale.

La meilleure option serait donc de relever l'âge d'ouverture des droits à pension parce qu'elle permettrait d'alléger la charge budgétaire tout en augmentant le nombre de personnes plus âgées sur le marché du travail (Sutherland et al., 2012). L'âge d'ouverture des droits à pension est actuellement de 64 ans chez les hommes (62 ans chez les femmes) pour la retraite de base et de 60 ans pour le régime d'assurance vieillesse des salariés. Si

Graphique 2.8. **Les réserves affectées aux pensions ont diminué plus vite que prévu¹**

1. Englobe le régime de retraite national et celui des salariés. Sur la base du budget définitif.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798221>

l'âge d'ouverture des droits doit passer à 65 ans en 2025 pour les hommes et en 2030 pour les femmes, il restera toutefois relativement bas compte tenu de l'espérance de vie au Japon, qui atteint 84 ans, soit la plus longue du monde. Par conséquent, l'écart entre l'espérance de vie et l'âge d'ouverture des droits à pension est plus important au Japon que dans la plupart des pays de l'OCDE. Augmenter plus vite l'âge d'ouverture des droits à pension à 65 ans et continuer à le relever par la suite – en l'indexant sur l'espérance de vie – aiderait à assurer la viabilité du système. D'autre part, un relèvement de l'âge de la retraite diminuerait l'écart intergénérationnel entre les prestations et les cotisations, qui favorise actuellement les générations plus âgées. Outre l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à pension, il faudrait aussi supprimer le traitement préférentiel réservé aux pensions. Actuellement, environ les trois quarts des revenus fournis par les prestations de retraite sont exonérés d'impôt (Kashiwase et al., 2012). Enfin, dans le régime d'assurance vieillesse des salariés, il faudrait faire cotiser les conjoints des travailleurs assurés puisqu'eux aussi ont droit à des prestations.

Réforme des services de santé et des soins de longue durée. Le Japon doit également freiner la tendance à la hausse des dépenses de santé et de soins de longue durée, qui devraient augmenter pour passer de 9.1 % à 11.1 % du PIB entre les exercices 2012 et 2020 selon un scénario postulant une réforme destinée à améliorer la qualité des services (tableau 2.6). Dans l'*Étude économique de l'OCDE : Japon 2009*, le chapitre sur les soins de santé évoquait différentes politiques de nature à contenir les dépenses de santé et de soins de longue durée :

- réorienter les soins de longue durée de l'hôpital vers des établissements plus appropriés au moyen du barème des tarifs et d'un suivi plus étroit de la classification des patients dans les établissements hospitaliers. Cela raccourcirait la durée moyenne de séjour à l'hôpital, qui est la plus longue des pays de l'OCDE et près de quatre fois plus élevée que la moyenne (tableau 2.7) ;
- améliorer le système de paiement en réformant la classification des diagnostics et des procédures, qui définit un tarif global fondé sur la pathologie, de manière à inciter

davantage les hôpitaux à l'efficacité. Bien que le système de classification des diagnostics et des procédures ait été étendu et couvre désormais la moitié environ des lits de soins aigus, il faudrait modifier la base de remboursement de façon à ce qu'elle reflète les pratiques des hôpitaux les plus performants. Le système de paiement propre aux soins ambulatoires doit également être réformé afin de réduire le nombre élevé de consultations chez le médecin chaque année ;

- développer l'usage des médicaments génériques en faisant du prix de ces médicaments la base normale de remboursement. Les génériques ne représentaient que 21 % du nombre de médicaments prescrits en 2011, contre 59 % aux États-Unis. En outre, ils coûtent plus cher par rapport aux médicaments de marque qu'aux États-Unis ;
- mettre en place un système de filtrage pour réduire le nombre de consultations inutiles de spécialistes. Contrairement à ce qui se pratique dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les patients peuvent consulter n'importe quel spécialiste et être intégralement remboursés par l'assurance maladie.

Le gouvernement a engagé plusieurs réformes pour atteindre ces objectifs, notamment une révision, en 2012, de la loi sur l'assurance-dépendance, qui vise à promouvoir les soins de proximité, et une révision des honoraires médicaux, également en 2012, en vue d'accroître l'utilisation des médicaments génériques. D'autres réformes seront toutefois nécessaires.

Tableau 2.7. **Comparaison internationale des services de santé, 2010 ou dernière année disponible**

	Nombre de lits d'hôpital ^{1, 2}	Durée d'hospitalisation moyenne (en jours)	Nombre de médecins ¹	Nombre de diplômés en médecine ³	Nombre de consultations de médecins par habitant et par an	Nombre de consultations par médecin et par an
Japon	13.6	32.5	2.2	6.0	13.1	5 874
Moyenne de l'OCDE	4.9	8.5	3.1	10.3	6.4	2 337
Chiffre le plus élevé	13.6	32.5	4.8	22.8	13.1	6 482
Chiffre le plus faible	1.6	3.9	2.0	4.1	2.9	763

1. Pour 1 000 habitants.

2. Établissements de court séjour.

3. Pour 100 000 habitants.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé, 2012.

Réduction des dépenses de personnel des administrations publiques

L'emploi public a reculé de 9 % entre l'exercice 2001 et l'exercice 2010. Pour aider à financer les dépenses de reconstruction, il faudra diviser par deux le nombre de nouveaux diplômés engagés par l'administration centrale au cours de l'exercice 2013, par rapport à l'exercice 2009, et réduire les rémunérations d'environ 8 % sur les exercices 2012 et 2013. En outre, les indemnités de retraite versées aux fonctionnaires de l'administration centrale vont être réduites de 15 % d'ici 2014. En plus de tailler dans l'emploi public et dans les rémunérations, il faudra donner la priorité à la réforme du système de traitements, qui est caractérisé par une corrélation plus étroite avec l'ancienneté et une rigidité à la baisse plus forte que dans le secteur privé. Ces réformes devraient être étendues aux administrations locales, qui représentent plus de 70 % des dépenses de personnel de l'administration publique, et aux entreprises publiques. En 2012, les rémunérations des agents de la

fonction publique territoriale étaient supérieures de 7 % à celles des agents de l'administration centrale, bien que le coût de la vie soit plus élevé à Tokyo, où vit la majeure partie des fonctionnaires de l'État. Cela tient au fait que la baisse des rémunérations dans l'administration centrale n'a pas été appliquée aux agents des administrations locales. Il a été demandé à ces dernières de prendre des mesures durant l'exercice 2013 pour réduire leurs dépenses de personnel, compte tenu des diminutions de traitement imposées aux agents de l'administration centrale.

Diminution des investissements publics

L'effort de reconstruction consécutif au séisme et au tsunami de 2011 a fait passer les investissements publics de 4.6 % du PIB en 2010 à 4.8 % (estimation) en 2012, et on s'attend à une nouvelle hausse en 2013 puisque les investissements publics sont appelés à croître de 16 % pour améliorer les infrastructures liées au vieillissement et à la prévention des catastrophes. À mesure que les dépenses de reconstruction diminueront, les investissements publics recommenceront à baisser sur le long terme, mais dans les limites de ce qu'autorisera le coût d'entretien des infrastructures publiques. Selon le ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports, les dépenses d'entretien, qui absorbaient à peu près la moitié de l'investissement total au cours de l'exercice 2010, dépasseront le niveau actuel de l'ensemble des investissements publics d'ici l'exercice 2037, ce qui interdira tout nouveau projet d'investissement (ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Transports, 2010). Pour préserver le potentiel de croissance du Japon au moyen d'investissements publics productifs, il faudra fermer les équipements publics superflus de manière à réduire les coûts d'entretien. En outre, l'affectation des fonds destinés aux investissements publics devra obéir davantage à des critères économiques qu'à un objectif de développement régional équilibré si l'on veut améliorer la productivité marginale, trop faible, du capital public. L'investissement public dans les préfectures recule à mesure que le niveau des revenus augmente (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2008*).

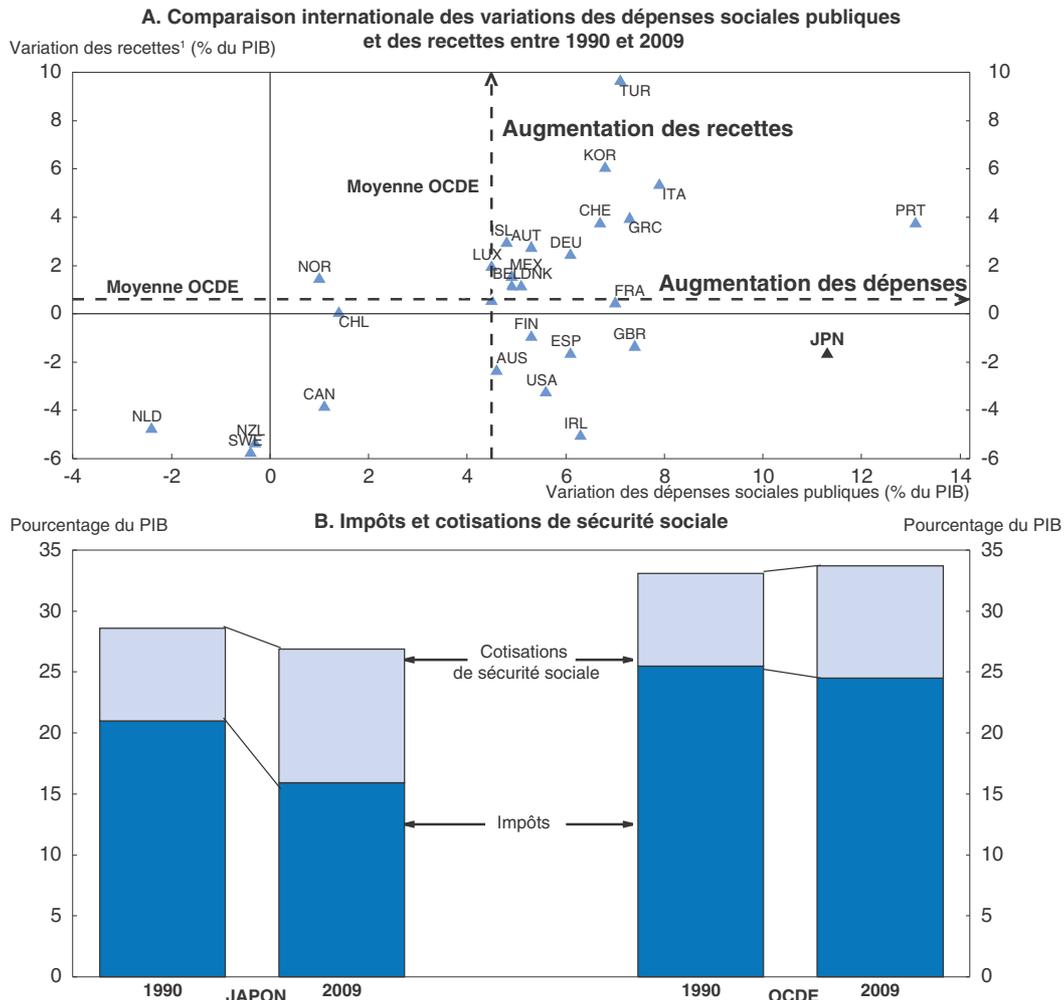
Accroître les recettes publiques

À 27 % du PIB en 2010, contre une moyenne de 33 % dans la zone de l'OCDE, les dépenses publiques, hors paiements d'intérêts et dépenses de sécurité sociale, placent le Japon au cinquième rang des pays de l'OCDE par ordre croissant, ce qui donne à penser que la marge de réduction n'est pas très grande. De plus, avec le vieillissement rapide de la population, la proportion de personnes âgées demeurera la plus élevée des pays de l'OCDE. D'après les projections à long terme du gouvernement, le budget primaire va rester déficitaire jusqu'en 2023, même si les dépenses primaires, hors sécurité sociale, n'évoluent pas (graphique 2.6). Par conséquent, il faut inévitablement accroître les recettes pour assurer la viabilité budgétaire. Avec 27.6 % de recettes fiscales par rapport à son PIB, le Japon se classait au septième rang des pays de l'OCDE par ordre croissant en 2010. Une étude récente de l'OCDE montre qu'un effort d'assainissement budgétaire important associe généralement des mesures de réduction des dépenses et d'accroissement des recettes (Molnar, 2012).

Le Japon n'a pas réussi à augmenter ses recettes fiscales assez vite pour suivre le rythme de progression des dépenses sociales. Comme indiqué plus haut, entre 1990 et 2009, les dépenses sociales publiques ont été multipliées par deux, passant de 11 % à 22 %

du PIB, soit la plus forte hausse enregistrée par un pays de l'OCDE après le Portugal, et bien plus que la moyenne OCDE de 4 % (graphique 2.9). Dans le même temps, les recettes totales ont baissé de 1.5 point de PIB car l'augmentation des cotisations de sécurité sociale a été plus que compensée par la chute des recettes fiscales (diagramme B). En somme, la situation budgétaire du Japon se caractérise par un déséquilibre croissant entre dépenses sociales et recettes fiscales.

Graphique 2.9. Les dépenses sociales publiques ont augmenté parallèlement à la diminution des recettes au Japon



1. Comprend les impôts et les cotisations de sécurité sociale.

Source : OCDE, Base de données sur les dépenses sociales et Base de données des statistiques des recettes publiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932798240>

De nouvelles hausses de l'impôt sur la consommation après 2015 seront nécessaires

Les taxes sur les produits et services ont rapporté l'équivalent de 5.2 % du PIB en 2010, soit moins de la moitié de la moyenne de l'OCDE (tableau 2.8). L'augmentation des recettes devrait passer essentiellement par de nouvelles hausses de l'impôt sur la consommation, qui est une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). À l'heure actuelle, le produit de cet impôt, dont

le taux de 5 % est le plus faible des pays de l'OCDE, loin derrière la moyenne de 18 %, ne représente que 2.6 % du PIB (OCDE, 2012b). La TVA est une source de recettes relativement stable et d'autant moins préjudiciable à la croissance économique qu'elle entraîne peu de distorsions dans l'emploi et l'investissement (Arnold et al., 2011). Donner plus d'importance à la TVA permettrait en outre d'améliorer l'équité intergénérationnelle en faisant supporter une plus grande part de la charge fiscale aux personnes âgées. Autrement dit, la TVA est l'impôt le plus approprié pour dégager les recettes nécessaires à l'équilibre du budget.

Même dans l'hypothèse d'un doublement, à 10 %, du taux de l'impôt sur la consommation d'ici 2015, les projections du gouvernement indiquent que le solde budgétaire primaire accuserait encore un déficit de l'ordre de 3 % du PIB au cours de l'exercice 2020 (graphique 2.6). Pour parvenir à équilibrer le budget primaire au seul moyen de l'impôt sur la consommation, il faudrait augmenter le taux de cet impôt de six points de pourcentage, le portant ainsi à 16 %, étant donné que chaque point de hausse génère $\frac{1}{2}$ point de PIB de recettes. Selon la même logique, il faudrait une hausse du taux de huit points supplémentaires pour obtenir l'excédent budgétaire primaire de 3.9 % nécessaire à la stabilisation du ratio d'endettement (tableau 2.5). En conséquence, si le Japon devait s'en remettre uniquement à l'impôt sur la consommation pour atteindre ses objectifs budgétaires, il faudrait qu'il en relève le taux de manière à le faire converger vers la moyenne européenne de 22 %. Une diminution du ratio d'endettement à partir de 2021 exigerait une hausse encore plus forte de l'impôt.

Le projet de réforme générale de la sécurité sociale et de l'impôt a conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une TVA à taux multiples, avec un taux réduit pour les produits alimentaires et d'autres biens essentiels, afin d'atténuer le caractère régressif qu'aurait l'augmentation de cet impôt sur la consommation. Comme le Japon pratique un taux unique, l'assiette de sa TVA est la huitième de la zone OCDE par ordre de taille décroissante⁶. Le Japon devrait conserver un taux unique car une TVA à taux multiples aurait peu d'effet sur la nature régressive de ce type d'impôt (Owens et al., 2011). Pour remédier aux problèmes que soulève un impôt sur la consommation en termes de répartition des revenus, il vaudrait mieux avoir recours à d'autres mesures, ciblées sur les personnes aux revenus modestes, par exemple un crédit d'impôt sur les revenus du travail (voir ci-dessous). L'adoption d'une TVA à taux multiples aurait aussi d'autres inconvénients. *Premièrement*, elle entraînerait une augmentation des coûts administratifs et de mise en conformité. *Deuxièmement*, elle faciliterait la fraude en permettant de jouer sur la classification des produits taxés. *Troisièmement*, il faudrait la compenser par la fixation d'un taux normal plus élevé. *Quatrièmement*, elle atténuerait la neutralité de l'impôt sur la consommation, ce qui fausserait les décisions de consommation et réduirait le bien-être.

Comme on l'a vu plus haut, l'augmentation de l'impôt sur la consommation prévue en 2014 et en 2015 est en fait subordonnée à l'amélioration de la conjoncture économique, laquelle doit être appréciée sur la base d'une série de facteurs expliqués précédemment. S'il est important d'éviter une récession, les autorités devraient néanmoins tenir compte du risque qu'un assainissement tardif des finances publiques soit peu crédible et aboutisse à une augmentation des taux d'intérêt à long terme. Certes, il se peut que l'assainissement budgétaire ralentisse la croissance de la production à court terme, mais un certain nombre d'études montrent qu'un effort d'assainissement crédible a un effet positif sur la croissance à moyen et long terme en augmentant la confiance du secteur privé

Tableau 2.8. **Structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE**
Recettes fiscales en pourcentage du PIB

	2000		2010			Variation ¹ 2000-10
	Japon	OCDE	Japon	Rang	OCDE	
Impôts directs sur les ménages	5.6	9.3	5.1	26	8.4	-0.5
Impôts directs sur les entreprises	3.7	3.4	3.2	9	2.9	-0.5
Sécurité sociale et salaires	9.4	9.3	11.4	15	9.5	2.0
Produits et services	5.1	11.3	5.2	33	11.0	0.1
Patrimoine	2.8	1.8	2.7	8	1.8	-0.1
Impôt sur la propriété immobilière	2.0	0.9	2.1	6	1.0	0.1
Impôts sur les transactions immobilières	0.4	0.6	0.3	19	0.4	-0.1
Droits de succession et impôts sur les donations	0.3	0.1	0.3	5	0.1	0.0
Autres	0.1	0.2	0.1	13	0.2	0.0
Total	26.6	35.2	27.6	28	33.8	1.0

1. Au Japon, en points de pourcentage.

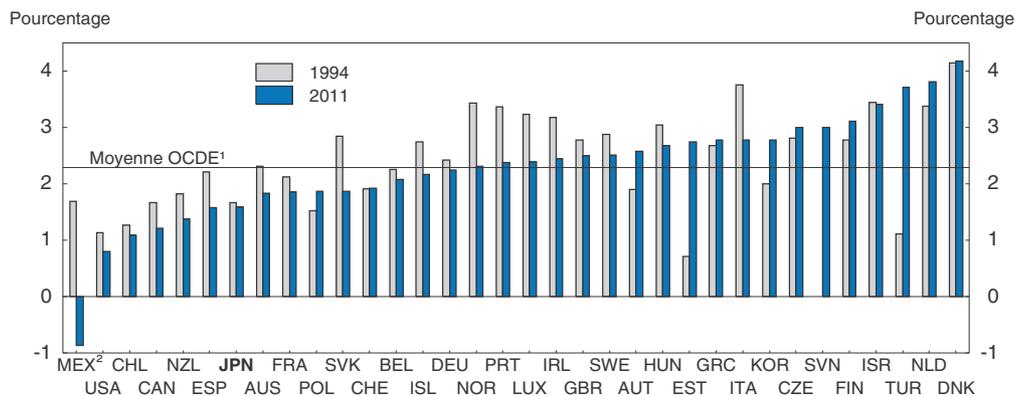
Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2011* (édition 2012).

(OCDE, 2010a et OCDE, 2010b). Compte tenu de la nécessité de limiter l'incidence de l'assainissement budgétaire, il serait souhaitable que le passage à un taux de TVA de 20 % se fasse progressivement.

Autres mesures pour doper les recettes

Les écotaxes présentent le double avantage de doper les recettes et de contribuer à la réalisation d'objectifs environnementaux comme la réduction de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre. Les recettes tirées des taxes environnementales représentent en moyenne 2.3 % du PIB dans les pays de l'OCDE, alors qu'au Japon leur part ne dépasse pas 1.6 % (graphique 2.10). Un plus large recours à ces taxes stimulerait l'innovation et la croissance vertes, tout en générant des recettes supplémentaires et en aidant à atteindre les objectifs environnementaux.

Graphique 2.10. **Les recettes générées par les écotaxes sont faibles au Japon**
Pourcentage du PIB



1. La ligne noire indique la moyenne arithmétique. La moyenne pondérée s'établit à 2 %.
2. Au Mexique, les prix à la consommation des carburants pour les automobiles restent plus ou moins constants, en dépit des fortes variations des cours sur les marchés mondiaux. Les années où les cours des marchés mondiaux sont élevés, le droit d'accise sur les carburants se transforme en une subvention – égale à 1 % du PIB en 2011.

Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments servant à la politique environnementale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932798259>

L'élargissement de l'assiette des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés serait une autre solution pour augmenter les recettes, même si, dans le budget de l'exercice 2013, les déductions fiscales ont été étendues. Au Japon, moins de la moitié des revenus du travail sont soumis à l'impôt du fait des déductions auxquelles ont droit les salariés afin de rétablir l'égalité de traitement avec les travailleurs indépendants. En conséquence, avec des recettes égales à 5.1 % du PIB en 2010, soit bien moins que la moyenne de l'OCDE, l'impôt sur le revenu des personnes physiques a un faible rendement au Japon (tableau 2.8). On pourrait accroître ces recettes en élargissant l'assiette de l'impôt à mesure que les revenus des travailleurs indépendants deviendront plus transparents. Il faudrait, par exemple, imposer davantage les pensions de retraite (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2008*). D'autre part, une réforme des règles applicables aux revenus du conjoint, dans le cadre du système fiscal et du système de sécurité sociale, permettrait d'encourager l'activité des femmes.

Moins de la moitié des entreprises paient l'impôt sur les bénéfices. En 2010, le produit de l'impôt sur les sociétés atteignait un niveau proche de la moyenne de l'OCDE, qui était d'environ 3 % du PIB (tableau 2.8), l'étroitesse de l'assiette étant compensée par un taux d'imposition relativement élevé. En effet, ce taux, de 39.5 % en 2011, était à l'époque le plus élevé des pays de l'OCDE, où le taux moyen s'établissait nettement plus bas, à 25.5 %. Comme indiqué plus haut, le taux d'imposition des entreprises a été abaissé à 35 % en 2012, mais cette baisse a été temporairement annulée par une surtaxe inscrite au budget des exercices 2012-14 afin de financer les dépenses de reconstruction. Dans le même temps, la base d'imposition a été élargie, notamment au moyen d'une révision du régime spécial d'amortissement et des possibilités de report des pertes. Le taux d'imposition élevé qui frappe les sociétés japonaises nuit à la performance économique de celles qui payent l'impôt, tandis que les nombreuses exonérations faussent la répartition des ressources et des investissements. Une diminution plus importante du taux de l'impôt sur les sociétés et un élargissement de son assiette stimuleraient l'activité économique sans pour autant réduire les recettes. On pourrait aussi améliorer l'affectation des ressources en réduisant le nombre et l'ampleur des dépenses fiscales, à commencer par celles qui visent certaines branches d'activité et certaines régions (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2008*).

Améliorer le cadre de la politique budgétaire

Conseils budgétaires indépendants

Il est primordial de préserver la confiance des marchés dans la situation budgétaire du Japon, en particulier au vu de la crise des dettes souveraines survenue dans la zone euro. Outre un plan détaillé et crédible à moyen terme pour la réduction des dépenses et l'augmentation des impôts, le Japon a besoin d'améliorer le cadre de sa politique budgétaire, conformément aux orientations définies dans le chapitre sur les finances publiques de l'*Étude économique de l'OCDE : Japon 2011*. La responsabilité de la politique budgétaire au Japon se partage entre trois institutions : i) le Bureau du Cabinet a pour tâche de formuler les prévisions économiques qui sous-tendent les budgets annuels et de réaliser des projections économiques et budgétaires pour le moyen et le long terme ; ii) le ministère des Finances élabore les budgets annuels ; et iii) le Service de coordination des politiques nationales (NPU, *National Policy Unit*), créé en 2009 et supprimé en 2012, définissait la Stratégie de gestion budgétaire (encadré 2.1) et évaluait son état d'avancement chaque année. Chaque institution a un rôle qui lui est propre, ce qui accroît la transparence de l'action publique, mais aucune n'est indépendante du pouvoir politique.

La mise en place de conseils budgétaires autonomes dans de nombreux pays de l'OCDE ces dernières années a aidé à améliorer le processus d'élaboration des politiques budgétaires (OCDE, 2012a). Ces conseils présentent plusieurs avantages, notamment celui de fournir une analyse objective de la politique gouvernementale et des prévisions budgétaires indépendantes. Une des leçons qui ressort de leur travail est qu'ils doivent être indépendants du pouvoir politique et dotés des ressources appropriées pour renforcer la crédibilité de l'action publique (Hagemann, 2010). Surtout, ces instances peuvent jouer un rôle clé dans le suivi des résultats budgétaires et leur évaluation par rapport aux objectifs annoncés. Compte tenu de ces avantages, des conseils budgétaires indépendants ont été créés en Suède (2007), au Canada (2008), en Slovénie (2010), au Royaume-Uni (2010), en Australie, en Irlande, au Portugal et en République slovaque (2011-12) (OCDE, 2012a). Plusieurs pays ont adopté des règles budgétaires ou réformé leur cadre budgétaire, fixé des limites constitutionnelles au niveau d'endettement ou de déficit (Espagne et Pologne), ou sont revenus à la règle de gage (Allemagne, Suisse et États-Unis) (Sutherland et al., 2012). En somme, la création d'un conseil budgétaire indépendant est le signe d'un engagement politique en faveur du redressement des finances publiques, de la discipline budgétaire et du respect des règles en la matière. Le Japon aurait particulièrement intérêt à se doter d'un conseil budgétaire indépendant étant donné l'ampleur sans précédent de son ratio d'endettement et le risque de hausse des taux d'intérêt auquel il va être exposé pendant au moins dix ans, le temps pour lui de remettre de l'ordre dans ses finances publiques. Un tel conseil pourrait par exemple réaliser une analyse objective de la situation économique afin de déterminer s'il convient ou non d'augmenter les impôts comme prévu.

La réactivation, par le nouveau gouvernement, du Conseil de politique économique et budgétaire, qui a joué un rôle important dans l'assainissement des finances publiques par le passé, pourrait marquer une étape décisive à cet égard. Ce Conseil va préparer la nouvelle politique générale de gestion économique et budgétaire qui remplacera la Stratégie de gestion budgétaire d'ici mi-2013. Doté de 11 membres parmi lesquels figurent le Premier ministre, quatre ministres titulaires de portefeuilles économiques, le secrétaire général du Cabinet et le gouverneur de la Banque du Japon, aux côtés de deux experts issus de l'université et de deux chefs d'entreprise, le Conseil de politique économique et budgétaire n'est toutefois pas indépendant du pouvoir politique. On peut malgré tout espérer que la présence de quatre experts du secteur privé l'aidera à procéder avec objectivité à l'évaluation des progrès de l'assainissement, afin de préserver la confiance dans la situation budgétaire du Japon.

Entre autres réformes indispensables, il faudrait renforcer les fondements juridiques des objectifs budgétaires à moyen et long terme et opter pour une programmation pluriannuelle des dépenses et des recettes, même si celle-ci est appelée à être revue en cas d'imprévu (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2011*). L'OCDE a pu constater que l'existence d'un cadre budgétaire dans lequel les procédures, les règles et les mécanismes de contrôle indépendants se renforcent mutuellement peut aider les pays à atteindre leurs objectifs en matière de finances publiques.

Amélioration du système électoral

Outre les institutions, les systèmes électoraux peuvent influencer la politique économique. Au Japon, le remodelage des circonscriptions électorales a pris du retard par rapport aux migrations des ruraux vers les villes. Dans les années 80, il fallait cinq fois plus de voix pour élire un représentant dans une circonscription urbaine que dans une

circonscription rurale, ce que la Cour suprême a jugé contraire au principe constitutionnel résumé par la formule « une personne, une voix ». Or, l'écart était encore de deux électeurs urbains pour un électeur rural lors de l'élection de 2009 à la Chambre des représentants, et de plus de cinq contre un lors de l'élection de 2010 à la Chambre des conseillers (tableau 2.9). À la suite de l'élection de 2009, déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême, le scrutin n'a pas été invalidé mais la Diète a été obligée de modifier les circonscriptions. Aucun changement n'a en revanche été apporté au découpage électoral pour l'élection de décembre 2012, dont la légitimité a par la suite été contestée en justice.

Tableau 2.9. **Circonscriptions législatives (Diète) ayant le poids électoral le plus élevé et le plus faible**

En milliers

Chambre des représentants				Chambre des conseillers			
Poids électoral le plus faible		Poids électoral le plus important		Poids électoral le plus faible		Poids électoral le plus important	
Nombre		Nombre		Nombre		Nombre	
Circonscription	d'électeurs inscrits par élu	Circonscription	d'électeurs inscrits par élu	Circonscription	d'électeurs inscrits par membre élu	Circonscription	d'électeurs inscrits par élu
Chiba 4	496.14	Kochi 3	207.69	Kanagawa	1 225.48	Tottori	242.48
Kanagawa 10	493.15	Nagasaki 3	211.29	Osaka	1 187.45	Shimane	295.74
Tokyo 6	484.28	Fukui 3	213.56	Hokkaido	1 149.66	Kochi	318.97
Hokkaido 1	482.51	Tokushima 1	214.73	Hyogo	1 139.23	Fukui	326.76
Tokyo 3	480.31	Kochi 1	214.74	Tokyo	1 073.39	Tokushima	328.29
Hyogo 6	475.92	Kochi 2	215.51	Fukuoka	1 029.80	Saga	344.24
Tokyo 1	474.62	Tokushima 3	215.52	Saitama	977.47	Yamanashi	351.36
Tokyo 19	467.80	Miyagi 5	216.93	Aichi	977.29	Fukushima	412.05
Tokyo 23	464.70	Fukui 2	218.40	Chiba	847.03	Kagawa	414.63
Tokyo 22	463.70	Yamanashi 1	219.21	Tochigi	816.88	Gifu	422.24

Source : Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

Les disparités induites par le système électoral ont une incidence importante sur la politique économique. Ainsi, la surreprésentation des circonscriptions rurales conforte les politiques agricoles qui poussent les prix des denrées alimentaires bien au-delà des niveaux mondiaux et font payer un lourd tribut aux consommateurs et aux contribuables (chapitre 1). En outre, elle favorise injustement les électeurs âgés, qui bénéficient déjà d'importants transferts intergénérationnels.

Veiller à ce que l'assainissement des finances publiques n'aggrave pas les inégalités et la pauvreté

Augmentation des inégalités de revenu et de la pauvreté relative

Des études de l'OCDE indiquent qu'un assainissement budgétaire rapide et de grande ampleur peut faire baisser la part de revenu des deux quintiles inférieurs de la distribution des revenus et, partant, accroître les inégalités de revenu (Rawdanowicz et al., 2013). Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE, les impôts et les dépenses sociales ont relativement peu d'incidence sur les inégalités de revenu et la pauvreté relative au Japon, même si leur influence s'est accentuée ces dernières années. En effet, le coefficient de Gini a diminué de sept points de base (de 0.39 à 0.32) à la fin des années 2000 (graphique 2.11, diagramme A). De même, l'incidence du système de prélèvements et de prestations sur la pauvreté relative, pour laquelle le Japon occupait le

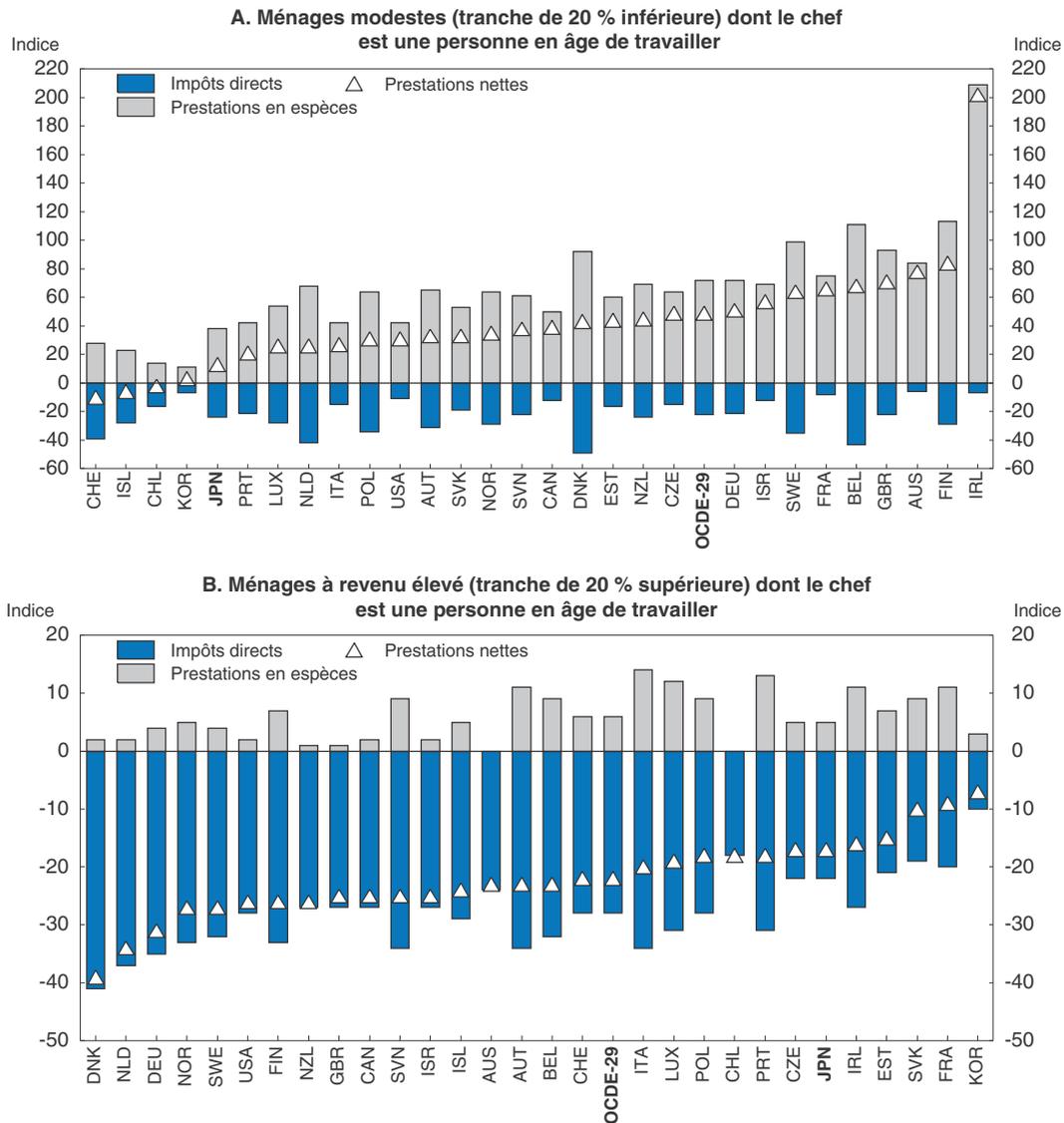
destinées à la population d'âge actif sont limitées à 2 % du PIB, contre une moyenne de 5 % dans la zone OCDE. Compte tenu du faible soutien dont bénéficie la population d'âge actif et de l'ampleur des transferts aux personnes âgées, le Japon est le seul pays de l'OCDE où le taux de pauvreté des ménages actifs et des ménages avec enfants est plus élevé après prise en compte des impôts et des prestations qu'avant. *Deuxièmement*, la répartition des prestations sociales entre les différents quintiles de revenu au Japon est la moins progressive des pays de l'OCDE. Les prestations en espèces versées aux 20 % des ménages les plus modestes ayant à leur tête une personne d'âge actif ne représentent que 38 % de leur revenu marchand, alors que la moyenne de l'OCDE est de 72 % (graphique 2.12). *Troisièmement*, malgré de faibles transferts, le quintile le plus bas supporte une lourde charge au titre des impôts et de la sécurité sociale étant donné qu'il contribue aux transferts de revenus en faveur des personnes âgées. Une étude montre que les cotisations de sécurité sociale présentent un caractère régressif au Japon, puisque les travailleurs indépendants et les inactifs versent une cotisation forfaitaire aux caisses nationales d'assurance vieillesse et d'assurance maladie (Oshio, 2010).

Compte tenu de l'effet redistributif cumulé des prestations et des impôts, le transfert net de revenu dont bénéficient les ménages du quintile le plus bas au Japon représente 13 % de leur revenu marchand, soit le cinquième des taux les plus bas enregistrés dans les pays de l'OCDE et un quart de la moyenne de l'OCDE, qui est de 49 % (graphique 2.12). De même, s'agissant du quintile supérieur des revenus, le montant net des impôts acquittés au Japon est peu élevé, à 17 %, contre une moyenne de 22 % dans les pays de l'OCDE (diagramme B). Autrement dit, le système de redistribution japonais est moins axé sur les pauvres en âge de travailler et moins progressif que dans les autres pays de l'OCDE.

La forte augmentation des dépenses sociales publiques n'a donc pas permis au Japon d'échapper à l'augmentation tendancielle des inégalités observée dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 80. Si l'on considère le revenu disponible, le coefficient de Gini pour la population japonaise en âge de travailler est passé de 0.30 au milieu des années 80 à 0.32 à la fin des années 2000, s'élevant ainsi au-dessus de la moyenne de l'OCDE, qui a elle aussi progressé durant la même période (graphique 2.11, diagramme B). L'accroissement des inégalités résulte d'une baisse des revenus au bas de l'échelle : le Japon est, avec Israël, l'un des deux seuls pays de l'OCDE où le revenu réel des ménages du décile le plus bas a baissé en valeur absolue depuis le milieu des années 80.

La progression des inégalités de revenu s'est accompagnée d'une hausse du taux de pauvreté relative, c'est-à-dire de la part de la population qui vit avec moins de la moitié du revenu médian. Si l'on se base sur le revenu disponible, le taux de pauvreté de la population d'âge actif est passé de 11.9 % au milieu des années 90 à 15.7 % à la fin des années 2000, ce qui place le Japon au sixième rang des pays de l'OCDE et nettement au-dessus de la moyenne, qui est de 11.1 % (diagramme D)⁷. En particulier, le taux de pauvreté des ménages avec enfants et un adulte actif est le plus élevé des pays de l'OCDE, à près de 60 %. La forte incidence de la pauvreté parmi les familles monoparentales au Japon se traduit par des taux de pauvreté également élevés chez les enfants. Les frais de scolarité et les droits d'inscription dans les établissements privés de soutien scolaire étant très élevés, il y a en outre un risque que les enfants des familles démunies ne reçoivent pas une éducation suffisante et que la pauvreté se perpétue ainsi d'une génération à l'autre.

Le creusement des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE résulte d'un certain nombre d'évolutions structurelles, parmi lesquelles notamment l'augmentation de la

Graphique 2.12. **L'aide apportée aux ménages modestes est limitée**Fin des années 2000¹

1. Les pays sont classés en fonction de l'incidence du système de redistribution sur le revenu des ménages, c'est-à-dire selon le montant des prestations nettes (prestations moins impôts). Dans les trois pays où les prestations nettes sont négatives (diagramme A), les impôts sont supérieurs aux prestations.

Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus et sur la pauvreté (www.oecd.org/els/social/inequality).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798297>

dispersion des salaires. Ce facteur joue un rôle clé au Japon dans la mesure où la proportion de travailleurs non réguliers ne cesse d'augmenter : elle a doublé depuis 1990 pour atteindre presque 34 % de l'emploi total en 2012. Comme les travailleurs non réguliers ne gagnent que 60 % du salaire horaire des travailleurs réguliers, l'inégalité des salaires s'en trouve accentuée (voir le chapitre consacré au marché du travail dans l'*Étude économique de l'OCDE : Japon 2011*). Sans surprise, l'enquête sur le bien-être menée par les pouvoirs publics en 2012 montre que les travailleurs non réguliers éprouvent un moindre sentiment de satisfaction que les travailleurs réguliers et les travailleurs indépendants (ESRI, 2012). D'autre part, il est probable que la transformation des structures familiales – notamment la multiplication des familles

monoparentales – a elle aussi contribué à renforcer les inégalités, bien qu'à un degré moindre que les changements survenus sur le marché du travail (OCDE, 2011a).

Une augmentation bien ciblée des dépenses sociales est nécessaire pour remédier au creusement des inégalités de revenu

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que la performance économique ne se mesure pas uniquement à la progression des revenus, mais que la répartition de ces revenus, parmi d'autres facteurs, entre aussi en ligne de compte (Stiglitz et al., 2009). Les efforts d'assainissement budgétaire déployés à grande échelle dans de nombreux pays de l'OCDE suscitent donc des inquiétudes quant aux conséquences sociales de l'évolution des systèmes d'impôts et de prestations. Dans certains cas, les arbitrages éventuels entre réduction du déficit et redistribution des revenus peuvent être facilités par une refonte du système fiscal-social, bien que d'autres réformes systémiques puissent également être nécessaires (Joumard et Pisu, 2012).

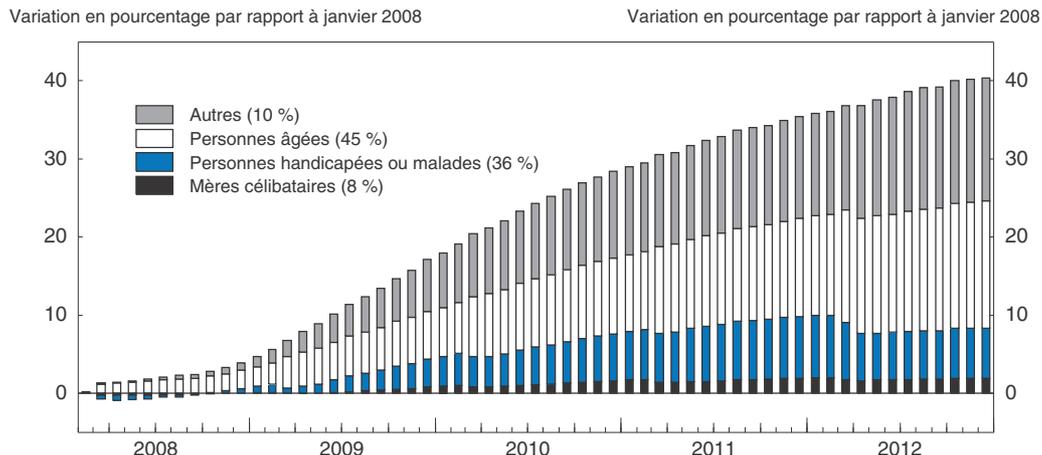
Dans les pays de l'OCDE, les transferts monétaires contribuent pour les trois quarts à la diminution des écarts de revenu, contre un quart seulement pour les impôts (Joumard et Pisu, 2012). Des dépenses sociales bien ciblées sont donc indispensables pour que la croissance profite à tous. Avec une marge budgétaire limitée, le Japon doit concevoir avec soin les programmes qu'il engage pour atteindre ses objectifs, afin d'éviter en particulier les dépenses inutiles et de ne pas affaiblir les incitations au travail. Le gouvernement prévoit d'améliorer la redistribution des revenus dans le cadre de la réforme générale de l'impôt et de la sécurité sociale, notamment en réduisant les cotisations sociales des personnes à faible revenu (tableau 2.4). En outre, ainsi qu'on l'a signalé plus haut, il conviendra de renforcer la progressivité du système fiscal en relevant les taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des droits de succession, et en réduisant l'abattement à la base pour les successions.

La part de plus en plus restreinte de la population qui cotise au régime de retraite de base fait craindre une augmentation du taux de pauvreté des personnes âgées dans les années à venir. De plus, la réduction de la durée minimale de cotisation nécessaire pour avoir droit à une pension de retraite, ramenée récemment de 25 à 10 ans, devrait augmenter de 170 000 le nombre de pensionnés, soit l'équivalent d'environ 40 % des personnes qui, actuellement, ne touchent pas de retraite. Toutefois, cela n'empêchera pas le nombre de retraités modestes et de personnes non pensionnées d'augmenter. Le gouvernement envisage de revaloriser les prestations versées aux personnes âgées à faible revenu. Une meilleure coordination avec d'autres programmes sociaux, notamment l'aide publique, est nécessaire. L'instauration d'une retraite minimum garantirait au problème posé par l'accroissement du nombre de personnes dont la pension est insuffisante, et réduirait aussi le fossé intergénérationnel, mais elle exigerait une forte hausse des impôts. De plus, un changement de système créerait des problèmes de transition et susciterait des interrogations sur le sort des anciens cotisants au régime de base. Étant donné la situation très difficile dans laquelle se trouvent les finances publiques, il vaut donc mieux éviter de se lancer dans de nouveaux programmes coûteux comme le serait la mise en place d'une retraite minimum garantie.

Renforcer le programme de garantie du minimum de subsistance, une forme de protection sociale qui assure des prestations en espèces et en nature aux personnes vivant sous le seuil de pauvreté absolue, est une autre priorité. Ces prestations sont relativement généreuses : pour un couple marié avec deux enfants, elles équivalent à la moitié du

revenu national médian (67 % avec l'allocation logement) (OCDE, 2012c). Leur effet limité sur la pauvreté tient au fait qu'elles ont peu de bénéficiaires. En 2012, 3 % seulement des ménages touchaient les prestations du programme de garantie minimum de subsistance. Les conditions à remplir pour en bénéficier, notamment le critère de patrimoine et l'absence de parents susceptibles de vous venir en aide, expliquent cette situation. Quoiqu'il en soit, le nombre d'allocataires du minimum de subsistance a augmenté de près de 40 % depuis 2008, parallèlement à la hausse du chômage consécutive à la crise financière mondiale (graphique 2.13). Par ailleurs, la répartition entre les différentes catégories de bénéficiaires a beaucoup évolué depuis 2008, époque à laquelle les mères célibataires, les personnes handicapées ou malades et les personnes âgées représentaient 90 % des allocataires. La catégorie « autres » – qui comprend probablement beaucoup de personnes en mesure de travailler – a ainsi vu ses effectifs passer de 10 % à 18 % du total des bénéficiaires. Du fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le montant total des prestations a lui aussi progressé : il s'élevait à 3 700 milliards JPY (0.8 % du PIB) dans le budget initial de l'exercice 2012. Pour l'exercice 2013, le gouvernement prévoit de réduire les dépenses consacrées aux programmes d'aide publique et de mettre en place des aides à l'emploi en faveur des plus démunis.

Graphique 2.13. **Progression du nombre de bénéficiaires de l'aide publique au Japon**¹



1. Dans la légende du graphique, le nombre entre parenthèses indique la part de chaque catégorie dans le nombre total de bénéficiaires de l'aide publique en janvier 2008.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932798316>

Le programme de garantie du minimum de subsistance devra être adapté pour tenir compte du nombre croissant de bénéficiaires en mesure de travailler. La « stratégie d'accompagnement global » annoncée en septembre 2012 adopte une approche plus large de la lutte contre la pauvreté en faisant jouer plusieurs leviers : i) renforcement de l'aide à l'emploi pour les personnes peu qualifiées ; ii) lutte contre la persistance de la pauvreté intergénérationnelle ; et iii) promotion des incitations à sortir des programmes d'aide publique, notamment grâce à la mise en place d'un système de réserve consistant à retenir une partie du revenu salarial des allocataires de l'aide sociale et à leur restituer au moment où ils sortent du programme. Il est essentiel d'intégrer le programme de garantie du minimum de subsistance à d'autres dispositifs, notamment le « deuxième filet de

sécurité » mis en place en 2009 pour apporter une garantie de revenu aux anciens travailleurs non réguliers qui sont inscrits dans un programme de formation mais ne sont pas indemnisés par l'assurance chômage.

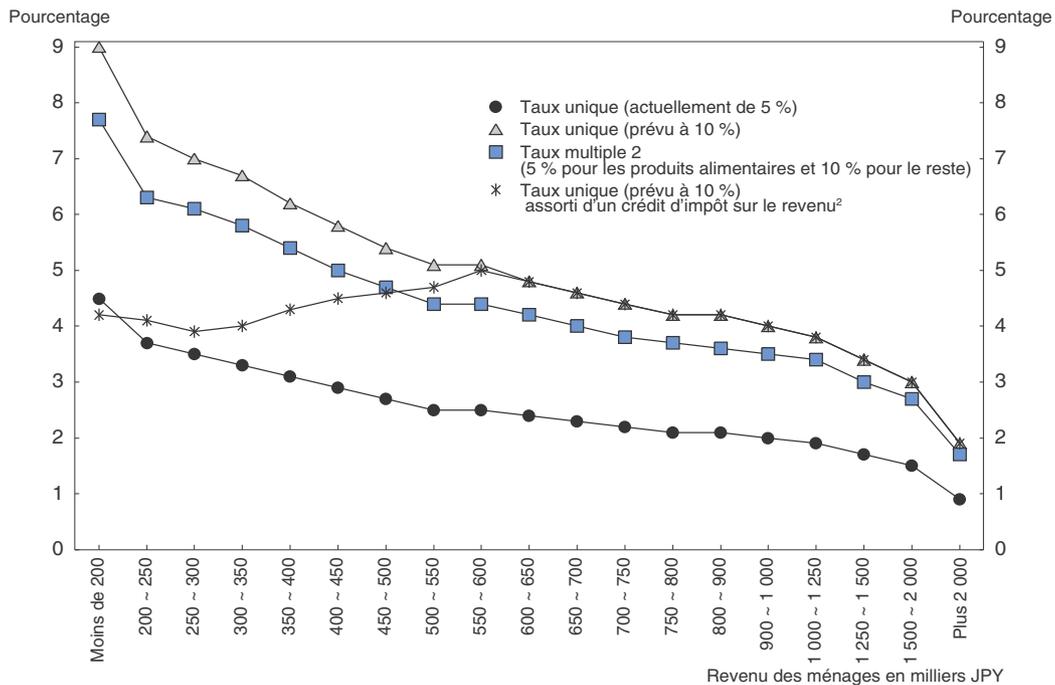
La première priorité consiste à instaurer un crédit d'impôt sur les revenus du travail, c'est-à-dire une forme de soutien dans l'emploi telle qu'il en existe dans plusieurs pays de l'OCDE. Le crédit d'impôt sur les revenus du travail est une réduction d'impôt qui peut donner lieu à un remboursement lorsque le montant de la déduction accordée est supérieur au montant de l'impôt ; il permet d'augmenter le revenu net disponible des ménages situés au bas de l'échelle des revenus tout en renforçant les incitations au travail. C'est une formule qui devrait donner de bons résultats au Japon, où l'éventail des revenus est relativement large, le travail faiblement imposé et les indemnités de chômage limitées. Une étude a d'ailleurs montré qu'un crédit d'impôt sur le revenu atténuerait l'impact de la hausse de l'impôt sur la consommation pour le décile le plus bas des revenus (graphique 2.14). Un tel dispositif pourrait être financé par une augmentation supplémentaire de l'impôt sur la consommation ou par d'autres recettes. Il serait plus efficace s'il s'accompagnait de mesures actives de réinsertion, par exemple via la formation, afin d'aider les chômeurs à trouver un emploi leur permettant de bénéficier du crédit d'impôt. Enfin, l'instauration d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail serait facilitée par la mise en place d'un numéro d'identification unique pour les contribuables et les cotisants à la sécurité sociale, proposition actuellement en débat, afin d'améliorer la transparence des revenus, en particulier pour les travailleurs indépendants.

Le gouvernement réfléchit à des mesures visant à atténuer les effets de la hausse de l'impôt sur la consommation pour les bas revenus. Le relèvement prévu, au taux de 10 %, doublerait le poids de cet impôt pour toutes les tranches de revenu, mais il représenterait une ponction supplémentaire de 5 % du revenu pour le décile le plus bas, contre 1 % seulement pour le décile le plus élevé, avec pour conséquence une aggravation des inégalités et de la pauvreté (graphique 2.14). Il est possible que ces calculs, effectués à partir des données annuelles sur les revenus, surestiment l'effet régressif de l'impôt sur la consommation étant donné que la consommation dépend largement du revenu gagné tout au long de la vie, lequel varie moins que le revenu annuel. En particulier, les retraités dont le revenu annuel est faible peuvent puiser dans la réserve de leurs revenus passés (cumulés) pour consommer (Joumard et Pisu, 2012). La loi qui a été votée pour relever l'impôt sur la consommation prescrit l'établissement d'une prestation en espèces, à titre temporaire, lorsque le taux de l'impôt passera à 8 % en 2014. Elle prescrit également la tenue d'un débat sur d'autres mesures, notamment l'instauration d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail et de plusieurs taux pour l'impôt sur la consommation, en prévision de l'augmentation à 10 % en 2015. Comme on l'a vu plus haut, un crédit d'impôt sur les revenus du travail constituerait le moyen le plus efficace de limiter l'effet régressif de l'impôt sur la consommation pour les salariés, alors qu'une multiplication des taux est à éviter.

Le Japon devra aussi s'attaquer aux causes sous-jacentes des inégalités en réformant le marché du travail et le système éducatif, ainsi qu'il est indiqué dans la section Évaluation et recommandations. Une étude récente de l'OCDE concluait que si les changements technologiques et la mondialisation jouent un certain rôle dans l'évolution des inégalités, les réformes structurelles peuvent aussi exercer une influence déterminante à cet égard, notamment par le biais des politiques de l'éducation et du marché du travail (Koske et al., 2012). Les priorités sont de mettre un terme au dualisme du marché du travail, d'assurer aux ménages modestes l'accès à des services de qualité pour

Graphique 2.14. Régressivité de l'impôt sur la consommation et remèdes possibles¹

Impôt sur la consommation acquitté par rapport au revenu annuel, selon le décile de revenu



1. La régressivité se définit comme un alourdissement de la charge fiscale pour les ménages à faible revenu.
2. Le montant du crédit d'impôt sur le revenu correspond au montant de revenu qui serait perdu si l'on instituait un taux réduit de 5 % pour les produits alimentaires. Ce montant est supposé égal à 48 000 JPY et diminue proportionnellement lorsque le revenu dépasse le seuil de 3 millions JPY.

Source : The Tokyo Foundation (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932798335>

l'accueil et l'éducation des jeunes enfants et de réduire le recours aux établissements de soutien scolaire après la classe connus sous le nom de *juku* (*Études économiques de l'OCDE : Japon 2011*).

Conclusion

Pour remédier à la dégradation de sa situation budgétaire depuis plusieurs décennies et rétablir la viabilité des finances publiques, le Japon doit adopter un plan d'assainissement budgétaire détaillé et crédible comprenant des mesures précises d'augmentation des recettes et de maîtrise des dépenses, tout en s'efforçant de stimuler la croissance du PIB nominal. Le principal sujet d'inquiétude s'agissant des dépenses tient à la forte augmentation des dépenses de protection sociale à laquelle il importe de remédier en priorité dans un contexte de vieillissement rapide de la population. Toutefois, c'est surtout du côté des recettes que l'effort d'ajustement devra s'opérer, principalement au moyen de hausses du taux de l'impôt sur la consommation au-delà des 10 % actuellement visés pour 2015. La gravité de la situation des finances publiques au Japon appelle une réforme du cadre budgétaire en vue de faciliter la réalisation des objectifs et de renforcer leur crédibilité, de manière à limiter le risque d'ajustement à la hausse des taux d'intérêt à long terme. Les effets dommageables de l'assainissement budgétaire sur le plan de l'équité devront être traités par une amélioration de la redistribution des revenus au moyen de la fiscalité et des prestations sociales. On trouvera dans l'encadré 2.5 un résumé des recommandations formulées pour rétablir la viabilité budgétaire.

Encadré 2.5. Résumé des recommandations visant à rétablir la viabilité budgétaire

Élaborer un nouveau plan d'assainissement budgétaire

- Établir un plan d'assainissement budgétaire plus détaillé et crédible, avec des objectifs de dépenses par catégorie et un calendrier des hausses d'impôt, afin de préserver la confiance dans la situation budgétaire et d'éviter un ajustement à la hausse des taux d'intérêt.
- Viser un excédent budgétaire primaire suffisamment conséquent – d'environ 4 % du PIB – pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici 2020.

Limiter les dépenses publiques

- Réduire les dépenses dans des domaines tels que l'investissement public et la masse salariale de l'État pour compenser en partie la hausse des dépenses de sécurité sociale.
- Engager les dépenses de reconstruction approuvées avant d'élaborer de nouveaux plans budgétaires.
- Poursuivre les contrôles effectués pour trouver des moyens de réduire les programmes de dépenses non prioritaires et inefficaces.
- Réformer la sécurité sociale pour limiter la hausse des dépenses, notamment dans les domaines de la santé et des soins de longue durée.
- Assurer la viabilité du régime de retraite public en accélérant le relèvement de l'âge de départ à la retraite.

Augmenter les recettes publiques

- Doubler comme prévu le taux de l'impôt sur la consommation en deux temps, pour le porter à 10 % d'ici 2015.
- Maintenir un taux unique pour l'impôt sur la consommation afin d'éviter les distorsions causées par des taux multiples, tout en prenant d'autres mesures, comme l'instauration d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail, pour limiter son caractère régressif.
- Doper les recettes de l'État en recourant principalement à l'impôt sur la consommation, mais aussi à d'autres impôts indirects tels que les taxes liées à l'environnement, ainsi qu'à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les bénéfices.

Améliorer le cadre de la politique budgétaire

- S'assurer que le Conseil de politique économique et budgétaire se comporte comme un organe efficace et impartial lorsqu'il s'agit d'évaluer les progrès accomplis en matière d'assainissement des finances publiques.
- Réformer le cadre de la politique budgétaire au moyen d'un plan de budgétisation pluriannuel et du renforcement des fondements juridiques des objectifs budgétaires.

Prendre des mesures pour remédier aux inégalités

- Améliorer la redistribution des revenus par des impôts et des prestations sociales bien ciblés, afin d'accroître la part des dépenses sociales qui profite aux ménages modestes.
- Instaurer un crédit d'impôt sur les revenus du travail, réservé dans un premier temps aux salariés, et l'étendre ensuite aux travailleurs indépendants à mesure que s'améliorera la transparence de leurs revenus, notamment grâce à l'introduction d'un numéro d'identification fiscale.
- Améliorer l'aide publique en s'assurant que les personnes en mesure de travailler s'inscrivent à une formation, tout en développant les incitations à quitter le système d'aide et en coordonnant ces programmes avec le filet de sécurité existant.
- S'attaquer aux causes sous-jacentes des inégalités en réformant le système éducatif et le marché du travail.

Notes

1. Selon la Banque du Japon, une augmentation d'un point de pourcentage du rendement de toutes les échéances serait largement compensée par les plus-values latentes sur les titres et les obligations.
2. Le travail de contrôle effectué par le Service pour la rénovation des administrations publiques a aidé à limiter les dépenses. En 2009, ce service a passé au crible 449 programmes publics, ce qui a permis de réduire les dépenses de 1 000 milliards JPY (1.4 % des dépenses primaires de l'administration centrale). En outre, 1 000 milliards JPY de recettes non fiscales ont été collectées par l'obligation faite aux agences administratives et aux sociétés de service public de restituer leurs excédents. Lors d'une deuxième vague de contrôles, au printemps 2010, le Service a examiné 117 sociétés de service public et 233 programmes, puis, dans un troisième temps, l'ensemble des 51 comptes spéciaux. Les deuxième et troisième vagues de contrôles ont permis de réduire les dépenses d'encore 400 milliards JPY et de récolter 1 400 milliards JPY supplémentaires de recettes non fiscales. Par ailleurs, le nombre de comptes spéciaux a diminué. La quatrième vague de contrôles, en 2011, a porté sur dix secteurs d'intervention.
3. Outre les trois plans de dépenses, le gouvernement a utilisé une quatrième rallonge budgétaire d'environ ½ pour cent du PIB en décembre 2011, pour faire face notamment aux conséquences de l'appréciation du yen.
4. Le montant total des dépenses de reconstruction (17 000 milliards JPY) a été obtenu en excluant des trois plans et du budget de l'exercice 2012 les dépenses non liées à la reconstruction, telles que le remboursement par l'État du montant emprunté au régime de retraite de base (2 500 milliards JPY), les crédits destinés à compenser l'appréciation du yen (2 000 milliards JPY) et le coût des opérations de relèvement après le passage d'un typhon (300 milliards JPY). Il ne comprend pas certaines dépenses de reconstruction, en particulier celles liées à la décontamination, qui seront remboursées par TEPCO.
5. À l'exception d'une enveloppe de 800 milliards JPY affectée à l'augmentation des prestations de sécurité sociale, comme il est indiqué dans le tableau 2.4.
6. Sur la base du ratio des recettes de TVA, défini comme la part des recettes de TVA dans la consommation totale divisée par le taux normal de TVA, exprimé en pourcentage. Comme, dans la plupart des pays, la TVA ne s'applique pas aux salaires du secteur public, la taille relativement réduite de ce secteur au Japon fait augmenter le ratio.
7. Comme les statistiques sur la distribution des revenus et la pauvreté chez les personnes âgées sont influencées par le changement de mode de vie et la désépargne, cette section se concentre sur la population en âge de travailler.

Bibliographie

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121.
- Banque du Japon (2012), *Financial System Report*, Tokyo (octobre).
- Brückner, M. et A. Tuladhar (2010), « Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from Japan's Regional Spending during the 1990s », *IMF Working Paper*, WP/10/110, Washington, DC.
- Cabinet Office (2010a), *Economic and Fiscal Model*, 2010, Tokyo.
- Cabinet Office (2010b), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long Term Analysis*, juin, Tokyo (en japonais).
- Cabinet Office (2011), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long Term Analysis*, janvier, Tokyo (en japonais).
- Cabinet Office (2012), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long Term Analysis*, août, Tokyo (en japonais).
- Caner, M., T. Grennes et F. Koehler-Geib (2010), « Finding the Tipping Point – When Sovereign Debt Turns Bad », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 5391, Washington, DC.
- ESRI, Economic and Social Research Institute (2012), *Initial Investigation on the Data from the Quality of Life Survey FY 2011*, Cabinet Office, Government of Japan, Tokyo.
- Égert, B. (2012), « Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 993, OCDE, Paris.

- Elmeskov, J. et D. Sutherland (2012), « Post-Crisis Debt Overhang: Growth and Implications across Countries », Département des affaires économiques de l'OCDE, www.oecd.org/dataoecd/7/2/49541000.pdf.
- Gouvernement du Japon (2011a), *Basic Guidelines for Reconstruction*, 29 juillet.
- Gouvernement du Japon (2011b), *Draft Plan of Social Security and Tax Reform*, 1^{er} juillet.
- Gouvernement du Japon (2013), *Emergency Economic Measures for the Revitalisation of the Japanese Economy* (janvier), Tokyo.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, OCDE, Paris.
- Hosen, M. (2010), « Japan's Public Pension: The Great Vulnerability to Deflation », *ESRI Discussion Paper Series*, n° 253, Tokyo.
- Hoshi, T. et T. Ito (2012), « Defying Gravity: How Long Will Japanese Government Bond Prices Remain High? », *NBER Working Papers*, n° 18287.
- Fonds monétaire international (2012), *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*, Washington, DC (octobre).
- Joumard, I. et M. Pisu (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 3, Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, OCDE, Paris.
- Kashiwase, K., M. Nozaki et K. Tokuoka (2012), « Pension Reforms in Japan », *IMF Working Papers*, n° 2/285, FMI, Washington, DC.
- Koske, I., J. Fournier et I. Wanner (2011), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Incomes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 925, OCDE, Paris.
- Kumar, M. et J. Woo (2010), « Public Debt and Growth », *IMF Working Paper*, WP/10/174, Washington, DC.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2012), *Projection on Social Security Benefits and Contributions*, mars 2012, Tokyo (en japonais).
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2010), *Annual Report on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan*, 2009, Tokyo.
- Molnar, M. (2012), « Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 936, OCDE, Paris.
- National Policy Unit (2010), *Fiscal Management Strategy*, 22 juin.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Panorama des pensions 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Principes à l'usage des institutions financières indépendantes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), « Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ? », *Note de politique économique de l'OCDE*, n° 01, OCDE, Paris.
- OCDE (2012c), *OECD Tax and Benefit Models*, OCDE, Paris.
- Oshio, T. (2010), *Welfare Analysis on Redistribution: Fairness and Efficiency*, Nippon Hyoron Sha, Tokyo (en japonais).
- Owens, J., P. Battiau et A. Charlet (2011), « Un demi-siècle de TVA : vers un système à taux unique ? », OCDE, *L'Observateur*, n° 284.
- Rawdanowicz, L., E. Wurzel et A. Christensen (2013), « The Equity Implications of Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1013, OCDE, Paris.

- Reinhart, C. et K. Rogoff (2010), « Growth in a Time of Debt », *American Economic Review*, vol. 100, n° 2.
- Stiglitz, J., A. Sen et J. Fitoussi (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*.
- Sutherland, D., P. Hoeller et R. Merola (2012), « Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 932, OCDE, Paris.
- The Tokyo Foundation (2010), *Tax Credit: Specific Recommendations*, Tokyo (en japonais).

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 : DE LA TRAGÉDIE À LA REVITALISATION

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2013
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2013
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, avril 2013
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2013-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 pour plus d'informations.

Volume 2013/8
Avril 2013

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3070
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-18333-9
10 2013 08 2 P 9

