



# Études économiques de l'OCDE

## JAPON

AVRIL 2015





# Études économiques de l'OCDE : Japon 2015

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 (2016), *Études économiques de l'OCDE : Japon 2015*, Éditions OCDE, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-jpn-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2015-fr)

ISBN 978-92-64-23297-6 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-23298-3 (en ligne)  
ISBN 978-92-64-23299-0 (ePub)

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.

**Crédits photo :** © Vladimir Zakharov/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2016

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Statistiques de base du Japon, 2013</b> .....	9
<b>Résumé</b> .....	11
Principales conclusions .....	12
Principales recommandations .....	13
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	15
Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme .....	18
Des réformes structurelles pour relancer la croissance : la Stratégie de revitalisation du Japon (la troisième flèche) .....	22
<i>Principales recommandations visant à stimuler la croissance économique au moyen         de réformes structurelles audacieuses</i> .....	35
Réduire la dette publique : mener une politique budgétaire flexible (la deuxième flèche) .....	36
<i>Principales recommandations destinées à réduire la dette publique tout en promouvant         la cohésion sociale</i> .....	46
Mettre fin à la déflation : mettre en œuvre une politique monétaire audacieuse (la première flèche) .....	46
<i>Principale recommandation destinée à mettre fin à la déflation</i> .....	51
Bibliographie .....	51
Annexe. <b>Progrès accomplis en matière de réformes structurelles</b> .....	55

## Chapitres thématiques

<b>Chapitre 1. Renforcer le dynamisme et l'innovation dans le secteur des entreprises au Japon</b> .....	63
Le défi de l'accélération de la croissance .....	66
Des conditions-cadre propices à l'innovation et à la productivité .....	76
Promouvoir la concurrence internationale .....	85
Mesures destinées à améliorer le système d'innovation du Japon .....	92
Mettre en avant les start-ups et les entreprises financées par du capital-risque. ....	99
Dynamiser le secteur des PME .....	105
Bibliographie .....	114
<b>Chapitre 2. Assainir les finances publiques tout en promouvant la cohésion sociale</b> .....	119
La situation budgétaire du Japon n'est pas tenable .....	123
Augmenter les recettes publiques tout en encourageant la cohésion sociale. ....	130
Contrôler les dépenses en favorisant une croissance socialement inclusive .....	140

Notes.....	156
Bibliographie.....	156

### Encadrés

1.1. Inverser la détérioration des termes de l'échange pour doper le pouvoir d'achat au Japon.....	68
1.2. Zones spéciales d'intérêt stratégique national.....	84
1.3. Principales recommandations visant à renforcer le dynamisme et l'innovation dans le secteur des entreprises au Japon.....	113
2.1. Dette publique brute et dette publique nette.....	124
2.2. Simulations de la dette à long terme.....	129
2.3. Principales recommandations destinées à réduire la dette publique tout en promouvant la cohésion sociale.....	155

### Tableaux

1. Indicateurs macroéconomiques et prévisions.....	21
2. Objectifs macroéconomiques du Japon.....	22
3. Les dix réformes clés de la Stratégie de revitalisation du Japon.....	23
4. Flux de financements destinés à la recherche-développement (R-D) en 2013... ..	31
5. Une comparaison internationale des soins de santé montre qu'il est possible de réaliser des économies au Japon.....	44
1.1. Règles concernant les administrateurs externes des sociétés cotées.....	80
1.2. Accords de partenariat économique du Japon.....	88
1.3. Flux de financement de la R-D, 2013.....	95
1.4. Collaborations université-industrie dans quelques pays, 2010.....	96
1.5. Proportion de PME s'appuyant sur des sûretés et des garanties pour emprunter.....	109
2.1. Avant-projet de budget pour l'exercice 2015.....	123
2.2. Budget supplémentaire pour l'exercice 2014.....	126
2.3. Résultats de la simulation de la dette à long terme.....	130
2.4. Une série de déductions viennent réduire l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Japon.....	135
2.5. Les déductions au titre de l'IRPP au Japon sont plus généreuses que dans d'autres pays.....	135
2.6. Prévisions des dépenses de sécurité sociale.....	143
2.7. Relever l'âge d'ouverture des droits à pension entraîne une forte augmentation du taux de remplacement.....	144
2.8. Une comparaison internationale des soins de santé montre qu'il est possible de réaliser des économies au Japon.....	147
2.9. Le taux effectif d'imposition lors du passage à l'emploi est élevé au Japon.....	151
2.10. Les ménages composés de travailleurs non réguliers enregistrent un taux de pauvreté élevé.....	152
2.11. Les travailleurs à temps partiel non mariés sont moins bien couverts par le système de sécurité sociale.....	154

## Graphiques

1. L'économie japonaise se caractérise par une faible croissance, une dette publique en hausse et d'amples déficits dans un contexte de déflation. . . . .	17
2. Les principaux indicateurs macroéconomiques font apparaître une situation contrastée. . . . .	19
3. L'inflation a diminué en 2014. . . . .	20
4. Le taux de croissance du PIB potentiel du Japon a fortement baissé depuis 1990 . . . . .	22
5. La hausse de l'activité féminine peut contribuer à écarter la menace de pénuries de main-d'œuvre . . . . .	24
6. Le Japon est à la traîne des autres pays de l'OCDE pour certaines dimensions du bien-être . . . . .	25
7. Au Japon, la main-d'œuvre agricole est âgée : répartition par âge des riziculteurs en 2010 . . . . .	27
8. Les entreprises japonaises disposent d'abondantes réserves de trésorerie et le rendement de leurs actifs diminue. . . . .	28
9. Le Japon occupe le bas du classement pour certains aspects de son système national de science et d'innovation (2014) . . . . .	30
10. Les petites entreprises japonaises sont relativement anciennes . . . . .	32
11. L'investissement en capital-risque représente une proportion relativement faible du PIB au Japon . . . . .	32
12. Malgré deux crises, le nombre de faillites a diminué depuis 2008 au Japon. . . . .	33
13. Intensité carbone du mix énergétique . . . . .	34
14. La dette publique japonaise est la plus élevée des pays de l'OCDE, mais les charges d'intérêts sont faibles . . . . .	36
15. L'écart entre les dépenses de l'État et ses recettes reste considérable. . . . .	37
16. Simulations d'évolution de la dette publique brute en proportion du PIB . . . . .	39
17. Les dépenses sociales publiques augmentent fortement parallèlement au vieillissement de la population . . . . .	40
18. Le Japon est confronté à un problème majeur de pauvreté. . . . .	41
19. Le système de prélèvements et de prestations a peu d'incidence sur les inégalités de revenus et la pauvreté au Japon. . . . .	41
20. Les écarts de revenu entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers sont importants . . . . .	45
21. La base monétaire augmente rapidement du fait des mesures d'assouplissement quantitatif et qualitatif . . . . .	47
22. L'assouplissement quantitatif et qualitatif a réduit les taux d'intérêt sur toute la courbe des rendements <sup>1</sup> . . . . .	48
23. Si les cours des actions sont repartis à la hausse vers leurs sommets des années 90, ceux des terrains ont continué de baisser. . . . .	49
24. Les anticipations d'inflation ont augmenté. . . . .	49
25. Le yen s'est considérablement déprécié depuis 2012. . . . .	50
1.1. Le niveau de vie au Japon est beaucoup plus bas que celui de la moitié supérieure des pays de l'OCDE. . . . .	64
1.2. Le taux de croissance potentielle du PIB du Japon a beaucoup reculé depuis 1990 . . . . .	66

1.3. La croissance moyenne de la productivité du travail au Japon est inférieure à la moyenne OCDE . . . . .	67
1.4. La part du Japon dans les exportations mondiales est en recul depuis 20 ans. . . . .	68
1.5. La dégradation des termes de l'échange pèse sur le revenu national brut . . . . .	68
1.6. La chute des prix à l'exportation explique en grande partie la dégradation des termes de l'échange au Japon . . . . .	69
1.7. Tendances à long terme du secteur manufacturier au Japon . . . . .	70
1.8. Comparaison internationale des tendances du secteur manufacturier . . . . .	71
1.9. L'écart de productivité entre le secteur manufacturier et les autres secteurs s'est beaucoup creusé . . . . .	72
1.10. Au Japon, le secteur des entreprises dispose d'un excédent d'épargne et de vastes réserves de trésorerie . . . . .	72
1.11. Investissements dans le capital intellectuel . . . . .	74
1.12. Le rendement des actifs a reculé, et le rendement des capitaux propres est relativement faible. . . . .	75
1.13. Composition de l'actionnariat des entreprises japonaises . . . . .	77
1.14. Impact de la sévérité de la réglementation sur l'affectation des ressources . . . . .	81
1.15. Comparaison internationale des réglementations des marchés de produits, 2013 . . . . .	83
1.16. Indice de restrictivité des échanges de services au Japon par secteur . . . . .	86
1.17. Dans la zone OCDE, le Japon se classe au deuxième rang pour l'estimation du soutien aux producteurs . . . . .	89
1.18. Au Japon, la main-d'œuvre agricole est âgée : répartition par âge des riziculteurs en 2010 . . . . .	91
1.19. Croissance de la productivité totale des facteurs et intensité de la R-D des entreprises . . . . .	92
1.20. Performances comparées des systèmes nationaux de la science et de l'innovation, 2014. . . . .	93
1.21. L'État japonais aide peu les entreprises pour leur R-D. . . . .	98
1.22. Au Japon, les petites entreprises sont de création relativement ancienne . . . . .	99
1.23. Tendance des investissements en capital-risque au Japon . . . . .	100
1.24. Rapportés au PIB, les investissements en capital-risque sont relativement faibles au Japon . . . . .	101
1.25. Ventilation des investisseurs dans les fonds de capital-risque se créant au Japon. . . . .	101
1.26. La proportion de la population considérant que l'entrepreneuriat est un bon choix de carrière est faible au Japon . . . . .	102
1.27. Le cursus scolaire japonais ne permet pas d'acquérir les compétences entrepreneuriales. . . . .	103
1.28. Prêts aux petites et moyennes entreprises . . . . .	106
1.29. Dispositif de soutien des PME . . . . .	107
1.30. Les garanties de crédit pour les PME au Japon sont exceptionnellement élevées . . . . .	109
1.31. Malgré deux crises, le nombre de faillites a baissé au Japon depuis 2008. . . . .	110
1.32. Au Japon, les grandes entreprises sont relativement anciennes . . . . .	111

2.1. La situation budgétaire du Japon s'est détériorée au cours des 20 dernières années, avec la hausse des dépenses sociales . . . . .	120
2.2. Le Japon est confronté à un sérieux problème de pauvreté et d'absence de cohésion sociale . . . . .	122
2.3. Le service de la dette et les dépenses de sécurité sociale représentent plus de la moitié du projet de budget pour l'exercice 2015 . . . . .	124
2.4. Actifs et passifs de l'administration centrale pour l'exercice 2012 . . . . .	125
2.5. Simulations d'évolution de la dette publique brute en pourcentage du PIB . . . . .	128
2.6. Le système japonais de prélèvements et de prestations transfère des revenus des jeunes vers les personnes âgées . . . . .	131
2.7. Les prélèvements fiscaux et sociaux au Japon sont relativement faibles . . . . .	131
2.8. La taxe sur la consommation pourrait être relevée en conservant un taux unique . . . . .	132
2.9. Un crédit d'impôt au titre des revenus d'activité peut compenser l'effet régressif du relèvement du taux de la taxe sur la consommation . . . . .	134
2.10. Le coin fiscal au Japon est élevé pour les ménages modestes . . . . .	136
2.11. L'abattement au titre du conjoint à charge profite principalement aux ménages aisés . . . . .	137
2.12. Une réduction des déductions au titre des revenus devrait alléger la pression fiscale sur les ménages modestes . . . . .	138
2.13. Les ménages titulaires d'un revenu de pension consomment plus . . . . .	138
2.14. Le taux de l'impôt japonais sur les sociétés est toujours l'un des plus élevés des pays de l'OCDE . . . . .	139
2.15. Le taux moyen effectif de la taxe sur la consommation d'énergie au Japon reste faible par comparaison avec l'Europe . . . . .	140
2.16. Les dépenses sociales publiques au Japon sont majoritairement des dépenses liées à la santé et au vieillissement . . . . .	141
2.17. Évolution des niveaux de prestations de retraite . . . . .	143
2.18. Les dépenses de santé ont augmenté sous l'effet du vieillissement et d'une meilleure prise en charge . . . . .	145
2.19. La consommation de produits pharmaceutiques par habitant est élevée au Japon, conséquence d'un moindre usage des médicaments génériques . . . . .	146
2.20. Les dépenses liées aux soins de longue durée ont plus que doublé en 12 ans . . . . .	149
2.21. Le programme de garantie du minimum de subsistance offre des prestations généreuses en nature et en espèces . . . . .	160
2.22. Les écarts de revenu entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers sont importants . . . . .	153

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 2 Mars 2015. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 20 Mars 2015.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones Kohei Fukawa et Myungkyoo Kim sous la direction de Vincent Koen. L'assistance à la recherche a été assurée par Lutécia Daniel.

L'Étude précédente du Japon a été publiée en Avril 2013.

Des informations sur la dernière Étude ainsi que sur les précédentes et des informations complémentaires sur la manière dont les Études sont préparées sont disponibles sur [www.oecd.org/eco/surveys](http://www.oecd.org/eco/surveys).

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



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



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



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



<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, 2013

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)\*

### LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions)	127.3	Densité de la population par km <sup>2</sup>	336.8	(34.7)
Moins de 15 ans (%)	12.9 (18.2)	Espérance de vie (années, 2013)	83.2	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	25.1 (15.6)	Hommes	80.2	(77.5)
Étrangers (% , 2012)	1.6	Femmes	86.6	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	-0.1 (0.6)	Élection générale la plus récente	décembre 2014	

### L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	4,925	Secteur primaire	1.2	(2.6)
En prix courants (mille milliards YEN)	480.1	Industrie y compris construction	26.1	(26.9)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	0.3 (0.8)	Services	72.6	(70.5)
Par habitant (000 USD PPA)	36.2 (38.1)			

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses	42.3 (42.7)	Dette financière brute	220.3	(113.2)
Recettes	33.9 (38.3)	Dette financière nette	122.9	(72.7)

### LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (YEN par USD)	97.5	Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	104.1	Machines et matériel de transport	57.9	
En pourcentage du PIB		Articles manufacturés	13.2	
Exportations de biens et services	16.2 (53.4)	Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	10.6	
Importations de biens et services	19.0 (49.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	0.7 (-0.1)	Machines et matériel de transport	22.7	
Position d'investissements internationaux nette	62.7	Articles manufacturés	7.4	
		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	33.8	

### LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	71.7 (65.2)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus) (%)	4.0	(7.9)
Hommes	80.8 (73.1)	Jeunes (15 à 24 ans, %)	6.8	(16.1)
Femmes	62.5 (57.4)	De longue durée (1 an et plus, %)	1.6	(2.7)
Taux d'activité des 15-64 ans (%)	74.9 (71.1)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2012)	46.6	(32.2)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 735 (1 771)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB)	3.5	(2.4)

### L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (tep)	3.6 (4.2)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2012)	9.6	(9.7)
Énergies renouvelables (%)	4.3 (8.8)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m <sup>3</sup> , 2009)	0.6	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup> , 2011)	19.0 (28.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010)	0.4	(0.5)

### LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2011)	0.336 (0.308)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative (% , 2012)	16.1 (11.1)	Compréhension de l'écrit	538	(496)
Revenu disponible médian des ménages (000 USD PPA, 2010)	20.1 (20.4)	Mathématiques	536	(494)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)		Sciences	547	(501)
Soins de santé (2012)	10.3 (9.2)	Part des femmes au parlement (% , décembre 2014)	10.8	(26.7)
Retraites (2011)	12.5 (8.7)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.23	(0.37)
Éducation (primaire, secondaire, post sec. non supérieur, 2011)	2.9 (3.9)			

Indicateur du vivre mieux : [www.oecdbetterlifeindex.org/fr/](http://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.

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

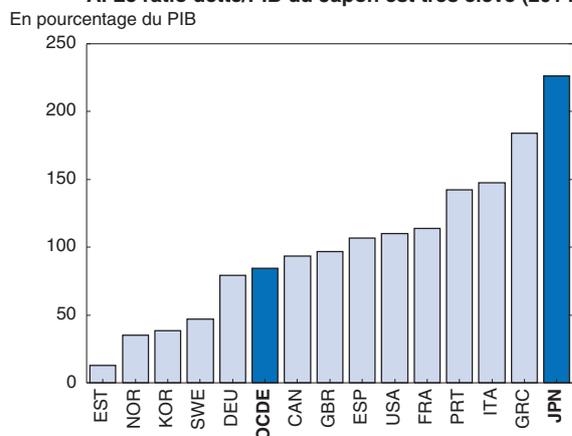
- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

## Principales conclusions

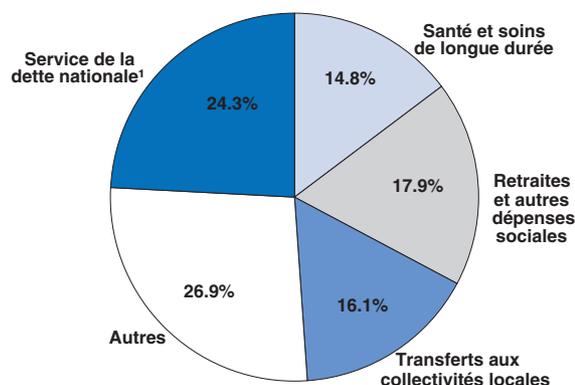
Deux décennies de croissance anémique et de déflation persistante ont fait tomber le niveau de vie des Japonais sous la moyenne de l'OCDE. La dette publique brute atteint désormais 226 % du PIB, niveau le plus élevé des pays de l'OCDE, dans un contexte de hausse des dépenses sociales et d'insuffisance des recettes. Le vieillissement rapide de la population exerce une pression constante sur les dépenses publiques et pèse sur la croissance potentielle du Japon, en repli aux alentours de 0.75 %. Le programme économique connu sous le nom d'Abenomics – une politique monétaire audacieuse, une politique budgétaire flexible et une stratégie de croissance visant à revitaliser l'économie et à mettre fin à la déflation – a eu un effet positif immédiat en 2013 grâce aux deux premières de ses trois « flèches ». La croissance s'est ensuite interrompue après la hausse d'impôt du mois d'avril 2014, mais elle a repris plus tard dans l'année.

### La dette japonaise est la plus élevée de la zone OCDE et son service s'alourdit

A. Le ratio dette/PIB du Japon est très élevé (2014)



B. Budget de l'État (exercice 2015)



1. Le service de la dette comprend le remboursement du principal, non comptabilisé dans les dépenses des administrations publiques.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933201711>

**Stimuler la croissance économique au moyen de réformes structurelles audacieuses.** Il est urgent d'accélérer les réformes structurelles fondamentales – la troisième flèche de la politique économique – qui permettront de relancer la croissance de la production, condition essentielle de l'assainissement des finances publiques et de l'amélioration du niveau de vie. Le rôle des femmes dans l'économie est limité par une série de facteurs, parmi lesquels leur concentration dans l'emploi non régulier et certains aspects désincitatifs du système fiscal. Avec le stock d'investissement direct de l'étranger le plus faible de la zone OCDE (en pourcentage du PIB), le Japon reste isolé au plan international, et ses faibles taux de création et de fermeture d'entreprises traduisent un manque de dynamisme économique. L'investissement en capital-risque est encore peu développé et le secteur des petites et moyennes entreprises rencontre des difficultés.

**Réduire la dette publique, priorité absolue de la politique budgétaire.** Avec un déficit primaire proche de 7 % du PIB en 2014, la dette publique continue d'augmenter. Cet endettement de plus en plus lourd a des conséquences pour le moment limitées du fait de la faiblesse des taux d'intérêt à long terme, mais ceux-ci pourraient remonter à des niveaux beaucoup plus élevés si la confiance s'érodait. Une hausse des taux d'intérêt se traduirait alors par une augmentation rapide de la dette qui déstabiliserait le secteur financier et l'économie réelle. Il est donc indispensable pour le Japon d'accroître sensiblement ses recettes, même si cela tendra à freiner temporairement la croissance du PIB. Il est également vital, quoique difficile, de contenir la hausse des dépenses, étant donné les tensions qui s'exercent sur les dépenses sociales, notamment dans les domaines de la santé et des soins de longue durée, et la nécessité de promouvoir la cohésion sociale. Les dépenses sociales, qui sont concentrées sur les personnes âgées, n'ont qu'un impact limité sur les inégalités de revenus au sein de la population d'âge actif, dont le taux de pauvreté relative a augmenté tout au long de 2012. Cela tient en partie à la proportion croissante de travailleurs non réguliers, beaucoup moins payés que les travailleurs réguliers.

**Mettre fin à la déflation.** La croissance a été contrariée par une déflation persistante qui a aggravé les problèmes budgétaires en pesant constamment sur le PIB nominal. La Banque du Japon a fixé un objectif d'inflation de 2 % et lancé une politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » qui l'a amenée à augmenter la taille de son bilan jusqu'à un niveau de 65 % du PIB.

## Principales recommandations

La mise en œuvre effective de toutes les trois flèches d'Abenomics est nécessaire à son succès.

### **Stimuler la croissance économique au moyen de réformes structurelles audacieuses**

Avant toute chose, il faut :

- Ralentir la baisse tendancielle de la population active
  - ❖ Accroître le taux d'emploi des femmes en développant la prise en charge des jeunes enfants, en réformant les aspects des systèmes d'imposition et de sécurité sociale qui réduisent les incitations au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu, et en mettant fin au dualisme du marché du travail pour réduire les inégalités entre hommes et femmes.
  - ❖ Recourir davantage aux travailleurs étrangers.
- Conclure des accords commerciaux de haut niveau, en particulier l'accord sur le Partenariat transpacifique et un accord de partenariat économique Japon-UE.
- Améliorer le climat des affaires pour doper la croissance de la productivité
  - ❖ Moderniser la gouvernance d'entreprise.
  - ❖ Promouvoir la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail.
  - ❖ Instaurer un climat plus favorable aux entrepreneurs en veillant à ce que ceux qui échouent aient une deuxième chance, et en mettant en place des formations à l'entrepreneuriat.
  - ❖ Relancer l'investissement en capital-risque afin de promouvoir la création d'entreprises et l'innovation.
  - ❖ Réduire le soutien de l'État aux PME afin de favoriser la restructuration des entreprises viables et la fermeture des entreprises non viables.
  - ❖ Passer à un système agricole plus axé sur le marché par des mesures telles que la réduction des paiements des produits spécifiques aux agriculteurs, l'accélération de la consolidation des terres agricoles et la réforme du rôle des coopératives agricoles.

### **Réduire la dette publique, priorité absolue de la politique budgétaire tout en promouvant la cohésion sociale**

- Définir un programme budgétaire précis et crédible afin de maîtriser les dépenses publiques et d'accroître les recettes, de manière à atteindre l'objectif d'excédent primaire d'ici à l'exercice 2020.
- Recourir principalement à la taxe sur la consommation, en l'appliquant avec un seul taux, et à un élargissement des assiettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés pour accroître les recettes publiques, tout en augmentant les taxes environnementales.
- Réformer les systèmes de retraite, de soins de santé et de soins de longue durée afin de limiter la croissance des dépenses sur fond de vieillissement démographique.
- Améliorer le ciblage des dépenses sociales publiques et mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail pour les travailleurs faiblement rémunérés.
- Mettre fin au dualisme du marché du travail en renforçant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en améliorant les programmes de formation qui leur sont destinés, et en réduisant la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, notamment en rendant leur situation plus transparente.

### **Mettre fin à la déflation**

- Poursuivre la politique monétaire expansionniste en cours afin de hisser durablement l'inflation au niveau de l'objectif de 2 %, tout en surveillant les risques.



## Évaluation et recommandations

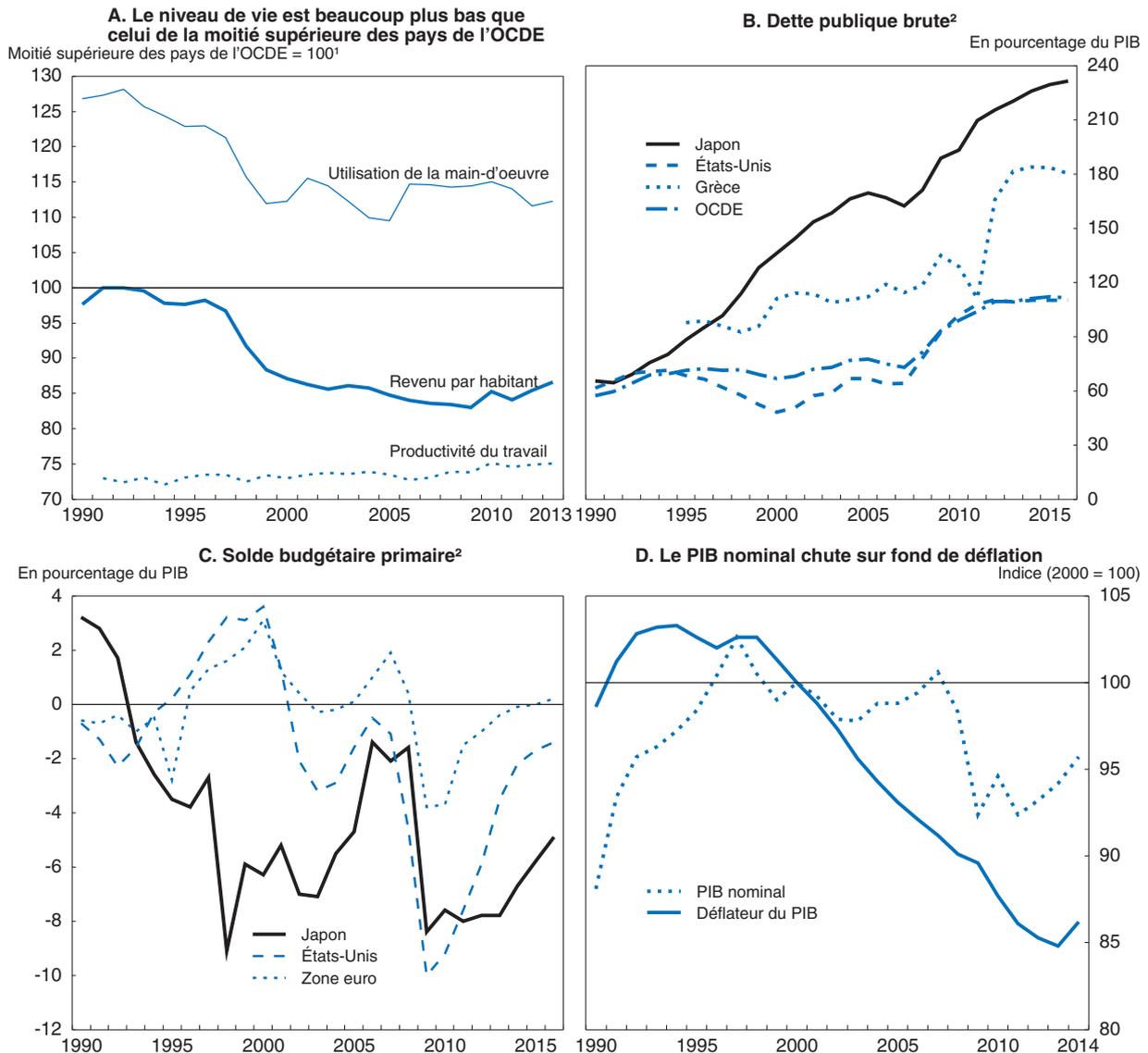
- *Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme*
- *Des réformes structurelles pour relancer la croissance : la Stratégie de revitalisation du Japon (la troisième flèche)*
- *Réduire la dette publique : mener une politique budgétaire flexible (la deuxième flèche)*
- *Mettre fin à la déflation : mettre en œuvre une politique monétaire audacieuse (la première flèche)*

**A**u cours des deux dernières décennies, la faiblesse de la croissance économique a fait reculer le revenu relatif par habitant au Japon à un niveau désormais inférieur de 14 % à celui de la moitié supérieure des pays de l'OCDE, alors qu'il correspondait au revenu de ces pays au début des années 90 (graphique 1). L'éclatement de la bulle des prix des actifs au début des années 90 a été suivi d'une longue période de restructuration des entreprises et d'une crise bancaire. En limitant la progression des recettes publiques, l'atonie de la croissance a contribué aux graves problèmes budgétaires que connaît le Japon, tandis que la hausse des dépenses, sous l'effet du vieillissement de la population et de fréquentes mesures de relance budgétaire, a été financée en grande partie par l'emprunt, ce qui a fait passer la dette publique brute à 226 % du PIB en 2014 (partie B), niveau le plus élevé jamais enregistré dans la zone OCDE. L'endettement net, à 129 % du PIB, atteint lui aussi un niveau record. Avec un déficit budgétaire primaire proche de 7 % du PIB en 2014, le ratio de la dette reste sous tension (partie C). La déflation persistante a également contribué à la hausse du ratio d'endettement en réduisant le PIB nominal (partie D) et en faisant obstacle à la croissance de la production. Le séisme de grande ampleur qui a frappé l'est du Japon en 2011 – la plus grande catastrophe qu'ait connue le pays depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale – n'a fait qu'accentuer les tensions qui s'exerçaient déjà sur les finances publiques.

Début 2013, le Japon a mis en place un nouveau programme économique en trois volets – la fameuse politique « Abenomics » et ses trois « flèches » – afin de sortir le pays de la déflation et de revitaliser l'économie : une politique monétaire audacieuse ; une politique budgétaire flexible et une stratégie de croissance. La première flèche a été lancée au début de 2013 avec l'introduction d'un programme d'« assouplissement quantitatif et qualitatif ». La deuxième, qui l'a accompagnée, a pris la forme de deux trains de mesures budgétaires de grande envergure. La troisième flèche – la Stratégie de revitalisation du Japon – a été annoncée en juin 2013 et révisée un an plus tard. Le but visé était que les effets conjugués de ces politiques budgétaire et monétaire expansionnistes et de ces réformes structurelles renforcent l'investissement des entreprises et la consommation privée, afin de parvenir à un taux de croissance réelle de 2 % par an jusqu'en 2022 et d'atteindre un objectif d'inflation de 2 %. Les résultats initiaux obtenus grâce aux deux premières flèches ont été encourageants : la croissance du PIB nominal s'est accélérée, grâce à une hausse de l'inflation, liée à une forte dépréciation du yen. La croissance de la production a atteint 1.6 % en 2013, grâce au net regain de confiance des entreprises et des consommateurs, et le marché des actions a fait un bond de 57 %. Après une contraction consécutive à la hausse de la taxe sur la consommation, l'expansion économique a repris à la fin de 2014.

La troisième flèche de l'« Abenomics » est la composante la plus importante du programme, celle sans laquelle l'expansion monétaire sans précédent et l'effort de relance budgétaire ne parviendront pas à remettre le Japon sur la voie d'une croissance plus rapide et de la viabilité des finances publiques. Les dix réformes clés de la Stratégie comprennent des mesures importantes pour promouvoir la croissance, mais elles devraient être plus ambitieuses et mises en œuvre sans tarder. Objectifs prioritaires : i) stabiliser la taille de la population active en encourageant le travail des femmes et des personnes âgées et en

### Graphique 1. L'économie japonaise se caractérise par une faible croissance, une dette publique en hausse et d'amples déficits dans un contexte de déflation



1. Le PIB par habitant est calculé sur la base des prix de 2005 et des taux de change à PPA. La productivité du travail est égale au PIB par heure d'utilisation de la main-d'œuvre. L'utilisation de la main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par habitant.
2. Dette et solde budgétaire des administrations publiques en pourcentage du PIB. Estimations de l'OCDE pour 2014 et prévisions pour 2015-16.

Source : OCDE, Base de données d'Objectif croissance ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201725>

accueillant davantage de travailleurs étrangers ; ii) renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale par le biais d'accords commerciaux, en particulier le Partenariat transpacifique et l'accord de partenariat économique avec l'Union européenne ; et iii) améliorer le climat des affaires en modernisant la gouvernance des entreprises, en favorisant la flexibilité du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, en développant l'investissement en capital-risque et en adaptant les politiques à l'intention des petites et moyennes entreprises (PME).

Les principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- Des réformes structurelles audacieuses sont indispensables pour doper le potentiel de croissance du Japon.
- Il est essentiel d'accroître les recettes publiques et de maîtriser les dépenses pour mettre la dette publique sur une pente descendante tout en favorisant la cohésion sociale.
- La politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif doit être maintenue jusqu'à ce que l'objectif de croissance de 2 % soit durablement atteint.

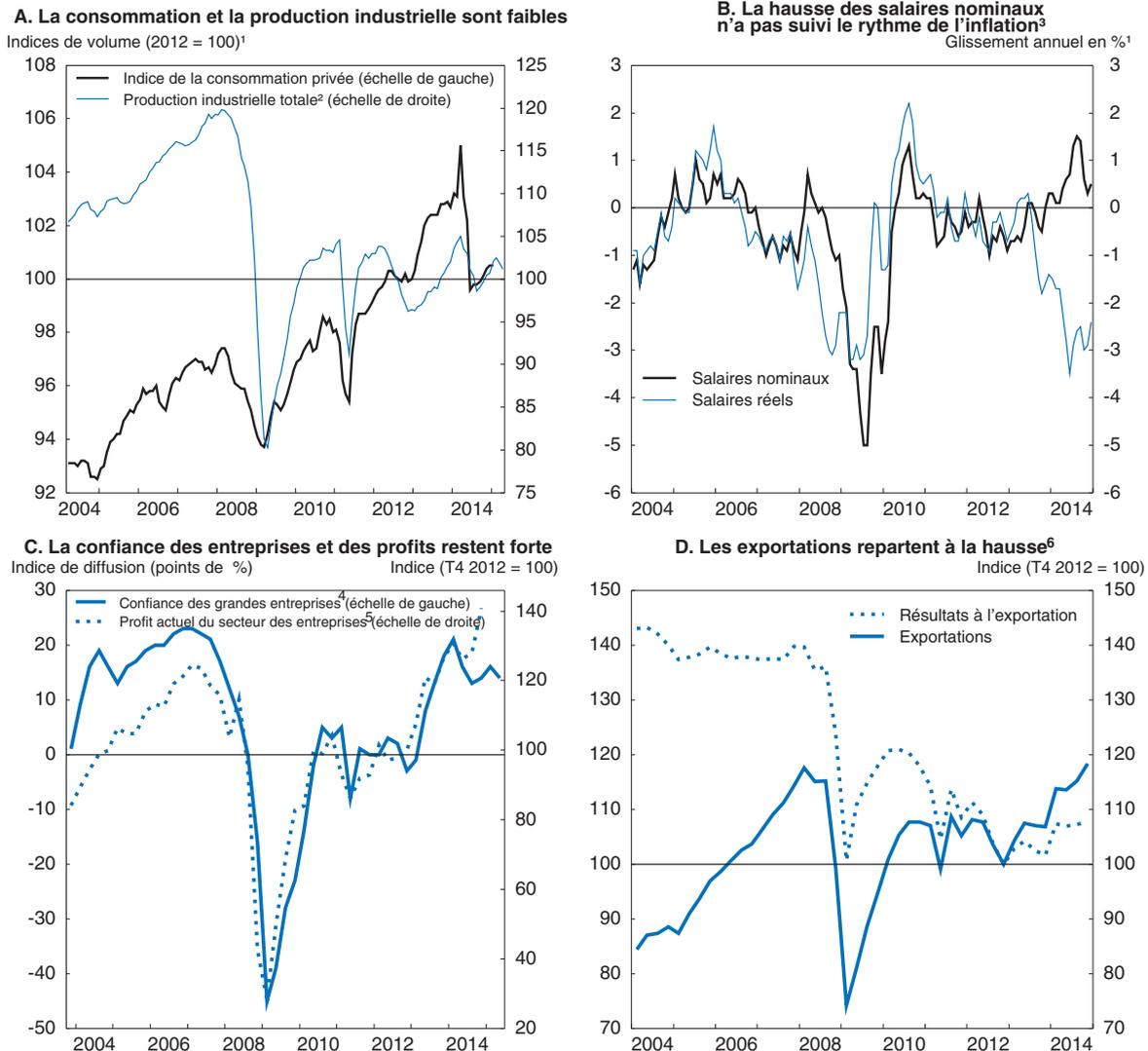
## Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme

La hausse d'impôt d'avril 2014 a perturbé le profil de croissance trimestriel du PIB. Après une forte progression de la consommation privée et de l'investissement productif au premier trimestre, l'une et l'autre ont ensuite accusé une baisse d'environ 19 % (en rythme annuel désaisonnalisé) au deuxième trimestre, malgré un programme de relance budgétaire d'un montant équivalent à 1.1 % du PIB. La production a de nouveau reculé au troisième trimestre, du fait d'une forte contribution négative des stocks et de la faiblesse de la demande intérieure, faisant plonger le Japon en récession technique pour la quatrième fois depuis 2008 et entraînant le report à 2017 de la deuxième hausse de la taxe sur la consommation, qui devait passer à 10 %.

Le repli de l'activité en 2014 reflète en partie la faible reprise de la consommation privée (graphique 2) sur fond de baisse des salaires réels (partie B). En effet, bien que la croissance des salaires nominaux soit redevenue positive à la fin de 2013, elle n'a pas suivi le rythme de l'inflation (y compris la hausse d'impôt), entamant ainsi le pouvoir d'achat et la confiance des consommateurs. Face à la mollesse de la demande intérieure, l'investissement productif a diminué pendant trois trimestres consécutifs, malgré un niveau de confiance encore élevé et une forte rentabilité des entreprises (partie C), du fait de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés en 2014 et de la dépréciation du yen. Celle-ci a contribué à renforcer la croissance des exportations, inversant ainsi la longue tendance à la baisse des parts de marché du Japon à l'exportation (partie D), mais l'affaiblissement de la monnaie a aussi pesé sur les finances des ménages et des petites entreprises, contrebalaçant en partie la progression des bénéfices des entreprises et des exportations. La chute des prix du pétrole et d'autres produits de base, ajoutée au ralentissement de la production, a freiné l'inflation, qui est tombée de 1.5 % (en glissement annuel, hors impact de la hausse de la taxe sur la consommation) au début de 2014 à ¼ pour cent au premier trimestre de l'année 2015 (graphique 3).

D'après les prévisions, la croissance de la production atteindrait 1 % en 2015 (tableau 1). La baisse des prix du pétrole et d'autres produits de base s'est traduite par une nette amélioration des termes de l'échange, propice à la consommation et à l'investissement privés. De fait, le recul du cours du pétrole de 85 USD le baril en octobre 2014 à 60 USD en mars 2015 devrait rehausser d'environ ¼ de point de pourcentage le taux de croissance de la production. Étant donné que la composante énergie de l'indice des prix à la consommation n'a diminué que de 4 % au cours du second semestre de 2014, l'essentiel des gains qu'en retireront les consommateurs et les entreprises se concrétiseront en 2015. De plus, le budget supplémentaire de l'exercice 2014 d'un montant équivalent à 0.6 % du PIB annoncé en janvier 2015, qui comprend des aides aux ménages, aux petites entreprises et aux collectivités locales ainsi que des investissements publics, devrait ajouter 0.3 point à la croissance de la production en 2015. Néanmoins, même avec le budget supplémentaire et le report à 2017 de la deuxième hausse de la taxe sur la

## Graphique 2. Les principaux indicateurs macroéconomiques font apparaître une situation contrastée



1. Moyenne mobile sur trois mois.

2. Estimations des producteurs pour mars et avril 2015.

3. Gains en espèces totaux (primes comprises).

4. Indice de diffusion correspondant à la différence entre le pourcentage de réponses des sondés estimant que les conditions sont « favorables » et le pourcentage de réponses des sondés jugeant qu'elles sont « défavorables ». Les valeurs du second trimestre 2015 sont des prévisions effectuées par les entreprises en mars 2015.

5. Les bénéfices, provenant des entreprises non financières, sont désaisonnalisés.

6. Le premier trimestre de 2014 se caractérise par une rupture statistique liée au passage de la 5<sup>e</sup> à la 6<sup>e</sup> édition du *Manuel de la balance des paiements*. Les résultats à l'exportation mesurent les gains ou les pertes de parts de marché du Japon à l'étranger.

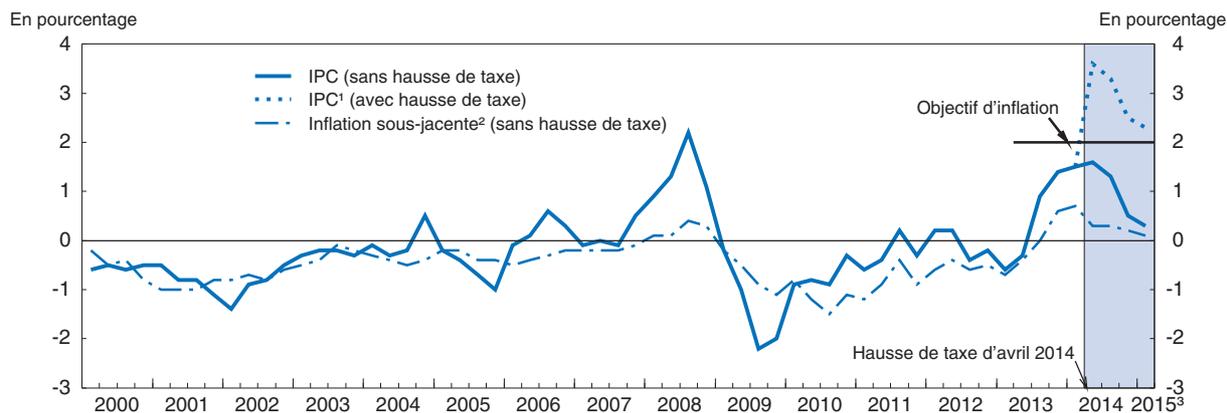
Source : Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie ; Bureau du Cabinet ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale ; Banque du Japon ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; ministère des Finances ; calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201730>

consommation, la politique budgétaire et ses 2 points de PIB d'assainissement des finances publiques prévus pour 2015-16 feront souffler un vent contraire sur l'économie.

La progression des salaires est une variable clé de la croissance de la production. Avec une population d'âge actif en recul de 1.5 % par an et des entreprises qui signalent déjà les pénuries de main-d'œuvre les plus importantes depuis le début des années 90, les

Graphique 3. **L'inflation a diminué en 2014**  
Variation annuelle en pourcentage



1. En avril 2014, la taxe sur la consommation a été portée de 5 % à 8 %, ajoutant ainsi 2 points de pourcentage à l'inflation, d'après les estimations de la Banque du Japon et du Bureau du Cabinet.
2. Selon la définition de l'OCDE, qui exclut les produits alimentaires et l'énergie.
3. Moyenne de Janvier et février 2015.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Banque du Japon (2014) ; Bureau du Cabinet (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201745>

travailleurs vont sans doute obtenir des augmentations importantes dans le cadre des négociations salariales du printemps 2015, de sorte que la croissance des salaires réels devrait redevenir positive, ce qui contribuera à soutenir la consommation privée. De fait, la hausse des primes qui a eu lieu à la mi-2014 a été la plus forte de ces trente dernières années. Les pénuries de main-d'œuvre et une forte rentabilité soutiendront également l'investissement, qui bénéficiera en outre d'une nouvelle baisse du taux global de l'impôt sur les sociétés (correspondant à la somme des prélèvements réalisés par les administrations centrale et locale), qui sera ramené à 31,3 % en 2016. Étant donné l'affaiblissement du yen, le Japon devrait être à même d'accroître ses exportations à mesure que les échanges mondiaux s'accéléreront, ce qui, parallèlement à la chute des prix du pétrole et d'autres produits de base, devrait faire passer l'excédent des paiements courants aux alentours de 2½ pour cent du PIB en 2016. Quant à l'inflation, elle devrait s'établir aux alentours de 1½ pour cent en 2016.

De nombreux risques à la baisse pèsent sur ces prévisions. Pour être durable, la croissance a besoin d'un cercle vertueux de hausse des salaires, des prix et des bénéfices. Une croissance atone des salaires est le principal risque à cet égard. Dans un contexte de faible mobilité de la main-d'œuvre liée à l'emploi à vie, les salaires réagissent lentement à l'évolution du marché du travail. La précarité de la situation économique mondiale présente également des risques, tels qu'une expansion économique plus lente que prévu en Chine, l'incertitude qui prévaut dans la zone euro et l'impact du resserrement monétaire anticipé aux États-Unis. Le plus gros problème, cependant, est celui que pose le niveau sans précédent de la dette publique. En l'absence de programme crédible pour atteindre ses objectifs budgétaires, le Japon pourrait subir une perte de confiance dans la viabilité de ses finances publiques qui se traduirait par une hausse des taux d'intérêt à long terme. L'assainissement budgétaire deviendrait alors quasiment impossible et cette situation pourrait déstabiliser le secteur financier et l'économie réelle. Étant donné la taille de l'économie japonaise et son large stock d'actifs étrangers, une telle évolution aurait sans doute d'importantes retombées dans le monde entier.

Tableau 1. **Indicateurs macroéconomiques et prévisions**<sup>1</sup>  
Variations annuelles en pourcentage, sauf indication contraire

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Demande et production (en volume)</b>						
PIB	-0.5	1.8	1.6	0.0	1.0	1.4
<b>Consommation</b>						
Privée	0.3	2.3	2.1	-1.2	0.7	1.6
Publique	1.2	1.7	1.9	0.3	0.8	0.7
Investissement fixe brut	1.4	3.4	3.2	2.6	-0.2	0.6
<b>Secteur public<sup>2</sup></b>						
Secteur résidentiel	5.1	3.2	8.7	-5.2	-2.6	6.8
Entreprises	4.1	3.7	0.4	4.1	1.7	5.3
Demande intérieure finale	0.6	2.4	2.3	-0.1	0.5	1.2
Variation des stocks <sup>3</sup>	-0.2	0.2	-0.4	0.1	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	0.4	2.6	1.9	0.0	0.4	1.2
Exportations de biens et services	-0.4	-0.2	1.5	8.2	6.6	6.4
Importations de biens et services	5.9	5.3	3.1	7.2	3.0	4.7
Solde extérieur <sup>3</sup>	-0.9	-0.9	-0.3	0.0	0.6	0.2
<b>Inflation et utilisation des capacités</b>						
Déflateur du PIB	-1.9	-0.9	-0.5	1.7	1.8	1.5
PIB nominal	-2.3	0.8	1.1	1.6	2.8	2.9
Indice des prix à la consommation (IPC)	-0.3	0.0	0.4	2.7	1.0	1.5
IPC <sup>4</sup>	-0.3	0.0	0.4	1.2	0.5	1.5
IPC sous-jacent <sup>4</sup>	-0.9	-0.5	-0.1	0.5	1.2	1.6
Taux de chômage (%)	4.6	4.3	4.0	3.6	3.5	3.3
Écart de production	-1.7	-0.7	0.4	-0.4	-0.3	0.2
<i>Pour mémoire</i>						
Croissance des échanges mondiaux	6.7	3.0	3.3	3.0	4.5	5.5
Prix du pétrole (prix spot du Brent en USD)	111.2	111.6	108.7	101.4	60.0	60.0
Capacité de financement des administrations publiques <sup>5</sup>	-8.8	-8.7	-8.5	-7.7	-6.8	-5.9
Solde primaire net <sup>5</sup>	-8.0	-7.8	-7.8	-6.7	-5.8	-4.9
Dettes publiques brutes <sup>5</sup>	209.6	215.5	220.3	226.0	229.3	231.5
Dettes publiques nettes <sup>5, 6</sup>	127.3	129.3	122.9	128.6	131.9	134.1
Taux d'épargne des ménages (%)	2.7	1.2	-0.2	1.1	1.6	1.4
Solde des paiements courants (% du PIB)	2.1	1.1	0.7	0.6	2.2	2.4

1. Les prévisions présentées dans le n° 96 des *Perspectives économiques* de l'OCDE ont été mises à jour pour tenir compte des deuxièmes estimations du PIB du troisième et du quatrième trimestre 2014, ainsi que des statistiques relatives aux comptes des administrations publiques et du secteur des ménages (jusqu'à la fin de 2013) publiées en décembre 2014. Elles intègrent également le budget supplémentaire de l'exercice 2014 approuvé par la Diète en février 2015 et la chute des prix du pétrole.

2. Y compris les entreprises publiques.

3. Contribution à la croissance du PIB (en points de pourcentage).

4. Hors impact de la hausse de la taxe sur la consommation d'avril 2014. Voir la note 1 du graphique 3. Conformément à la définition de l'OCDE, l'IPC sous-jacent exclut les produits alimentaires et l'énergie.

5. Pour l'ensemble des administrations publiques, en pourcentage du PIB.

6. La dette nette est égale à la dette brute diminuée des actifs détenus par les administrations publiques.

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

La croissance reste très inférieure aux objectifs fixés dans la législation de 2012 relative à la taxe sur la consommation, à savoir : 3 % pour le PIB nominal, 2 % pour le PIB réel et 1 % pour le déflateur du PIB en moyenne sur la période 2013-22 (tableau 2). Ces objectifs, qui ont été adoptés par le gouvernement et la Banque du Japon dans le cadre d'un accord signé en janvier 2013, supposent que soit inversée la baisse tendancielle du PIB nominal et du déflateur du PIB enregistrée entre 1997 et 2012.

Tableau 2. **Objectifs macroéconomiques du Japon**<sup>1</sup>

	Objectif (%)	Moyenne sur la période T2 1997-T2 2012	Augmentation requise <sup>2</sup>	Moyenne sur la période T3 2012-T3 2014	Augmentation supplémentaire requise <sup>2</sup>
PIB nominal	3	-0.6	3.6	1.4	1.6
PIB réel	2	0.6	1.4	0.5	1.5
Déflateur du PIB	1	-1.3	2.3	0.8	0.2

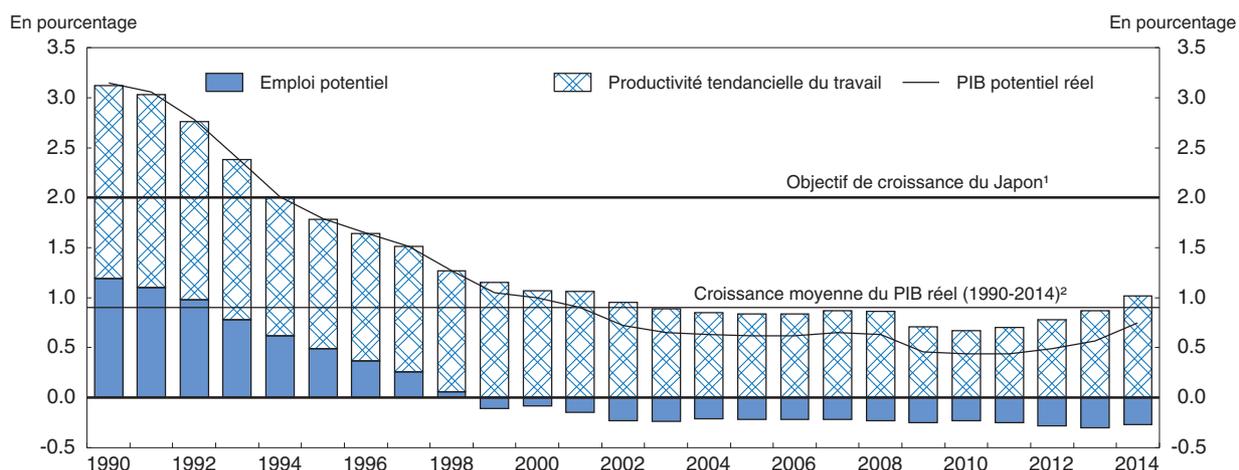
1. Objectifs figurant dans les dispositions législatives d'août 2012 relatives à la taxe sur la consommation et adoptés par le gouvernement Abe.

2. Augmentation (en points de pourcentage) du taux de croissance annualisé requise pour atteindre l'objectif.

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

## Des réformes structurelles pour relancer la croissance : la Stratégie de revitalisation du Japon (la troisième flèche)

Inverser la baisse de la croissance potentielle au Japon, qui est tombée de plus de 3 % au début des années 90 à environ 0.75 % en 2014 (graphique 4), exigera de nouvelles mesures pour : i) empêcher la population active de diminuer ou au moins ralentir sa contraction ; et ii) renforcer la croissance de la productivité du travail, ce qui dépendra dans une large mesure de l'innovation. Le gouvernement vise une croissance de la production réelle de 2 % par an jusqu'en 2022 (2.4 % si l'on raisonne en termes de PIB par habitant), soit beaucoup plus que le taux de 0.9 % enregistré depuis vingt ans. En décembre 2014, le gouvernement a déclaré que le Japon devait avoir pour but de devenir le pays le plus innovant du monde grâce à une série de transformations structurelles sur le plan social et économique. Les dix réformes clés de la Stratégie révisée en juin 2014 (tableau 3), déjà évoquées dans plusieurs des précédentes Études économiques de l'OCDE consacrées au Japon, contiennent de nombreuses mesures importantes. Cependant, cette troisième flèche du programme économique a mis beaucoup de temps à voir le jour après les deux premières. Il est essentiel que le Japon mette en œuvre les réformes prévues. De plus, des réformes complémentaires sont nécessaires pour atteindre l'objectif de croissance de 2 %. Les mesures examinées ici correspondent aux priorités de réforme mises en avant dans l'édition 2015 de l'OCDE

Graphique 4. **Le taux de croissance du PIB potentiel du Japon a fortement baissé depuis 1990**

1. L'objectif de 2 % a été fixé en 2009 et conservé par les gouvernements suivants.

2. Taux de croissance annuelle moyenne du PIB en termes réels au Japon entre 1990 et 2014.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201756>

Tableau 3. Les dix réformes clés de la Stratégie de revitalisation du Japon

Réforme	Objectif	Mesures prises
1. Améliorer la gouvernance d'entreprise de manière à permettre une croissance durable de la valeur des entreprises.	Permettre une croissance durable de la valeur des entreprises grâce à une meilleure gouvernance et consolider leurs bases avec l'appui des institutions financières.	Le lancement de l'indice JPX-Nikkei 400 en janvier 2014 a été suivi de l'adoption d'un code de bonne gestion en février. Un code de gouvernance d'entreprise actuellement en préparation pourrait exiger des sociétés cotées qu'elles désignent au moins deux administrateurs extérieurs, selon le principe « se conformer ou expliquer ».
2. Réformer la gestion des fonds publics et quasi publics.	Poursuivre la réforme de la gestion des fonds publics et quasi publics sur la base des recommandations formulées par le groupe d'experts.	En 2014, il a été décidé de renforcer la structure de gouvernance du Fonds d'investissement public pour les retraites et d'accroître la part des actions entrant dans la composition de son portefeuille.
3. Promouvoir le capital-risque en créant un environnement favorable à l'entrepreneuriat.	Créer un « écosystème du capital-risque » (cercle vertueux entre investissement en capital-risque et création d'entreprises) qui permette l'émergence d'entreprises, compétitives à l'échelle internationale.	Le régime fiscal des investisseurs providentiels ( <i>business angels</i> ) a été réaménagé dans un sens plus favorable aux investisseurs, et des dispositions ont été promulguées en 2014 pour promouvoir le financement participatif.
4. Réformer l'impôt sur les sociétés pour améliorer l'environnement économique de toutes les entreprises.	Renforcer la compétitivité du Japon en tant que centre d'affaires international en réformant l'impôt sur les sociétés de manière que son taux soit compétitif au niveau international.	La réforme fiscale de l'exercice budgétaire 2015 prévoit une baisse du taux global de l'impôt sur les sociétés, qui passera de 34,6 % à 31,3 % au cours de l'exercice 2016.
5. Stimuler l'innovation dans les domaines de la science et de la technologie et par le biais d'une « révolution de la robotique » : le Japon en tant que frontière technologique.	Promouvoir l'innovation scientifique et technologique et développer l'infrastructure nécessaire pour faire le lien entre technologie innovante et création d'entreprises.	Le budget de la science et de la technologie, qui était géré par plusieurs ministères, a été centralisé au niveau du Conseil pour la science et la technologie afin de renforcer l'efficacité de la R-D.
6. Améliorer le taux d'activité et les perspectives de carrière des femmes.	Créer un cadre de travail incitatif pour les femmes qui élèvent des enfants et améliorer l'environnement des entreprises afin d'offrir de meilleures perspectives de carrière aux femmes sur le lieu de travail.	Il est prévu de créer 400 000 places dans les services d'accueil des jeunes enfants afin de résorber les listes d'attente, ainsi que 300 000 places de garde après l'école pour les enfants plus âgés. Depuis son lancement à la fin de 2012, ce projet s'est traduit par une hausse de 3,9 % du taux d'emploi des femmes.
7. Autoriser les pratiques de travail flexibles pour alimenter la réserve de talents.	Organiser le travail de façon plus créative et faire en sorte que la performance compte davantage que le nombre d'heures passées au travail. Diffuser et promouvoir de nouveaux modèles « d'emploi régulier diversifié », avec de nouvelles fonctions, etc. Mettre en place un système transparent et reconnu de résolution des conflits du travail.	Les subventions auparavant destinées au maintien de l'emploi sont maintenant utilisées pour promouvoir la mobilité professionnelle. Les mesures prises pour éviter la surcharge de travail seront renforcées, et il est prévu que le gouvernement étudie la question des horaires flexibles et des horaires à la carte. Le gouvernement proposera pour les postes à haut niveau de qualification la mise en place d'un système d'évaluation professionnelle fondé sur les performances, en lieu et place des heures travaillées.
8. Attirer les talents étrangers et leur faire jouer un rôle actif dans la société.	Créer un environnement dans lequel les travailleurs qualifiés et les spécialistes étrangers peuvent jouer un rôle actif. Remettre à plat le programme d'accueil de stagiaires étrangers au Japon.	Les stagiaires étrangers, qui bénéficient actuellement d'une autorisation de séjour de trois ans, auront la possibilité de rester deux ans de plus au Japon.
9. Mettre en œuvre une politique agricole offensive.	Viser à doubler le revenu des agriculteurs et des collectivités agricoles en faisant de l'agriculture un secteur de croissance. S'inspirer de l'expérience des entreprises et accélérer la participation du secteur privé dans l'agriculture.	Les quotas de production de riz de table sont en train d'être progressivement supprimés sur une période de cinq ans, allant jusqu'à l'exercice budgétaire 2018. Il est prévu de réformer le secteur des coopératives agricoles.
10. Renforcer le secteur de la santé et améliorer les services dans ce domaine.	Assurer la viabilité du système de sécurité sociale et revitaliser le secteur de la santé en créant une structure capable de fournir des services efficaces et de qualité, et en rationalisant la couverture des prestations d'assurance maladie.	Il est prévu de mettre en place un nouveau régime d'assurance maladie qui permettra aux patients d'accéder plus rapidement aux nouveaux traitements non encore pris en charge par le système public. Une nouvelle institution chargée de la R-D dans le domaine de la santé a été créée.

Source : Gouvernement du Japon.

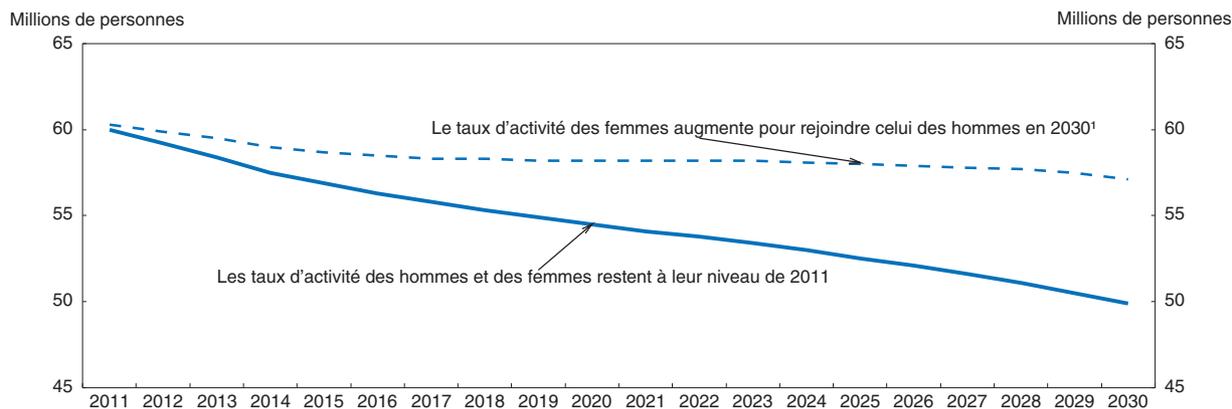
d'Objectif croissance : i) réduire les obstacles dans le secteur des services, en partie par le biais de l'investissement direct étranger ; ii) réduire le soutien aux producteurs dans l'agriculture ; iii) améliorer l'efficacité du système fiscal en relevant la taxe sur la consommation et en réduisant l'impôt sur les sociétés ; iv) accroître le taux d'activité des femmes ; et v) réformer la protection de l'emploi.

### Préserver la population active face au déclin démographique

Deux réformes clés prévues dans le cadre de la Stratégie – améliorer le taux d'activité et les perspectives de carrière des femmes et attirer les talents étrangers – limiteraient la contraction de la main-d'œuvre. La population d'âge actif (15-64 ans) diminue déjà de plus d'un million de personnes par an et devrait accuser une baisse de 17 % d'ici à 2030 et de près de 40 % d'ici à 2050. Au même horizon, le rapport entre la population d'âge actif et la population âgée, qui était de 2.5 en 2013, ne sera plus que de 1.3, niveau encore et toujours le plus bas de la zone OCDE. Le Japon est déjà confronté à des pénuries de main-d'œuvre. Une plus grande égalité entre les sexes est nécessaire pour enrayer la baisse de la population active : le taux d'activité des hommes, à 85 %, dépasse de 20 points de pourcentage celui des femmes. Si le taux d'activité des femmes rattrapait celui des hommes d'ici 2030, la population active ne diminuerait que de 5 % (graphique 5) et cela accroîtrait le PIB de près de 20 % par rapport à une situation où les taux d'activité resteraient inchangés. Les disparités entre hommes et femmes représentent un coût d'opportunité important, puisque dans la tranche d'âge des 25-34 ans, 63 % des femmes étaient diplômées de l'enseignement supérieur en 2011, contre 55 % des hommes.

### Graphique 5. La hausse de l'activité féminine peut contribuer à écarter la menace de pénuries de main-d'œuvre

Scénarios d'évolution de la population active, classe d'âge des 15-64 ans



1. Fondée sur l'hypothèse que le taux d'activité des hommes reste constant entre 2011 et 2030.

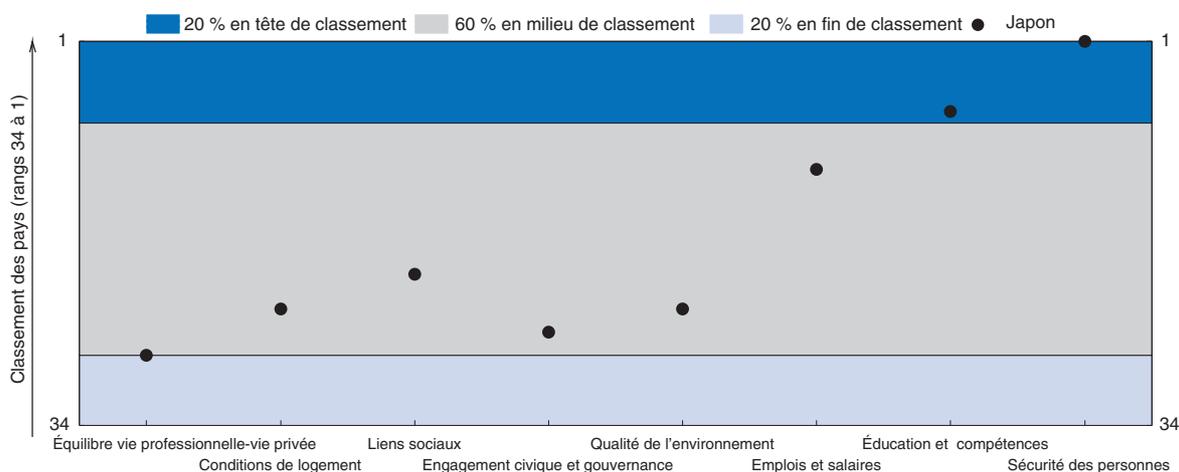
Source : OCDE (2014d).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201763>

L'écart entre hommes et femmes en matière d'emploi tient au fait que seules 38 % des femmes continuent de travailler après une maternité. Le Japon dépense pour l'accueil de la petite enfance et la garde des enfants après l'école environ un tiers des sommes consacrées à ces services par la Suède et le Royaume-Uni, en proportion du PIB, même s'il va de soi que pour dépenser plus, il faudrait aussi engranger plus de recettes d'impôts ou de cotisations sociales. Pour encourager les mères à travailler, il est prévu dans le cadre de la Stratégie de créer environ 400 000 places d'accueil pour les tout petits d'ici à mars 2018 et 300 000 places

de garde après l'école pour les enfants plus âgés d'ici à mars 2020. Développer l'accueil des jeunes enfants pourrait aussi avoir des effets positifs sur le taux de fécondité, qui était de seulement 1.4 en 2013 (D'Addio and Mira d'Ercole, 2005). D'autres réformes sont également nécessaires : i) le système de prélèvements et de prestations devrait être modifié de manière à ne pas avoir d'incidence sur la décision d'activité du deuxième apporteur de revenu au sein du foyer ; et ii) il faut améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (graphique 6) en agissant sur la culture des longues journées de travail. En effet, sur cette dimension particulière de l'indicateur du bien-être, le score du Japon est l'un des plus mauvais des pays de l'OCDE, ce qui explique en partie son faible taux de natalité.

Graphique 6. **Le Japon est à la traîne des autres pays de l'OCDE pour certaines dimensions du bien-être**



Source : OCDE (2014c).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201771>

En outre, l'écart de salaire avec les hommes, qui est de 27 % au niveau du salaire médian, le troisième taux le plus élevé des pays de l'OCDE, décourage les femmes de travailler. Par ailleurs, la proportion de femmes siégeant dans les conseils d'administration des entreprises n'est que de 2.1 % au Japon, contre 36 % en Norvège, environ 30 % en France et en Finlande, et approximativement 20 % au Canada et aux États-Unis. Elles n'occupaient que 3.3 % des postes de direction dans l'administration centrale en 2014, encore moins que les 7 % de postes équivalents détenus au niveau des collectivités locales. Le gouvernement a conservé l'objectif adopté en 2003 de 30 % de postes de direction occupés par des femmes d'ici à 2020, et les sociétés cotées sont désormais obligées de publier le nombre de femmes cadres parmi leurs effectifs. L'écart de salaire entre hommes et femmes est aussi lié en grande partie à la dualité du marché du travail. Les femmes représentent 70 % des travailleurs non réguliers relativement mal payés, tandis que les hommes occupent 70 % des emplois réguliers, ce qui limite les perspectives professionnelles des femmes ayant un niveau de formation élevé. De fait, le taux d'emploi des Japonaises diplômées de l'enseignement supérieur était le troisième le plus bas des pays de l'OCDE en 2013, même si celui de l'ensemble des femmes de 15 à 64 ans était supérieur à la moyenne de l'OCDE (63 % contre 58 %).

Relever le taux d'emploi des seniors contribuerait aussi à atténuer les pressions démographiques. La plupart des entreprises pratiquent encore la retraite obligatoire à l'âge de 60 ans, contrepartie de salaires de plus en plus élevés avec l'ancienneté et du coût des

licenciements de travailleurs réguliers. Alors que de nombreux retraités sont réembauchés en tant que travailleurs non réguliers, le taux d'emploi des 65-69 ans n'était que de 39 % en 2013, contre 77 % pour la classe d'âge des 55-59 ans. Étant donné la longue espérance de vie des Japonais, la retraite obligatoire à 60 ans n'est pas une mesure opportune. Un départ plus tardif permettrait en outre de reculer l'âge d'ouverture des droits à pension, ce qui améliorerait la viabilité du système public de retraite. Le gouvernement devrait abolir le droit qu'ont les entreprises de fixer un âge obligatoire de départ à la retraite et passer à un système d'emploi et de rémunération plus souple, fondé sur l'aptitude plutôt que sur l'ancienneté.

L'un des objectifs de la Stratégie est de faire du Japon « une société où les travailleurs étrangers jouent un rôle actif » mais il ne s'accompagne d'aucune mesure quantitative précise. Les travailleurs étrangers représentent moins de 2 % de la main-d'œuvre au Japon, loin des 10 % observés en moyenne dans les pays européens et des 16 % enregistrés aux États-Unis. Les entrées nettes annuelles de travailleurs étrangers au Japon sont tombées de 76 000 en 2009 à 35 000 en 2013 (0.03 % de la population japonaise). Ce chiffre comprend les travailleurs hautement qualifiés admis dans le pays sur la base d'un système de points, lesquels ne représentent toutefois que quelque 1 500 personnes. En principe, le Japon n'accepte pas de travailleurs peu qualifiés, même s'il accorde aux stagiaires étrangers (au nombre de 140 000 environ) des permis de séjour pour trois ans. Recourir davantage aux travailleurs étrangers contribuerait à atténuer la baisse tendancielle de la population active, même si un afflux massif risquerait de créer des problèmes de cohésion sociale. Celle-ci pourrait aussi être mise à mal par des évolutions démographiques d'incidence inégale. En effet, si un petit nombre de grands centres urbains sont appelés à voir croître leur population, pour beaucoup de régions et de villes, le vieillissement et le déclin démographique semblent devoir être encore plus rapides que dans le reste du pays. Le gouvernement a pris des mesures pour revitaliser les zones rurales.

### **Accroître la productivité du travail en renforçant l'intégration du Japon dans l'économie mondiale**

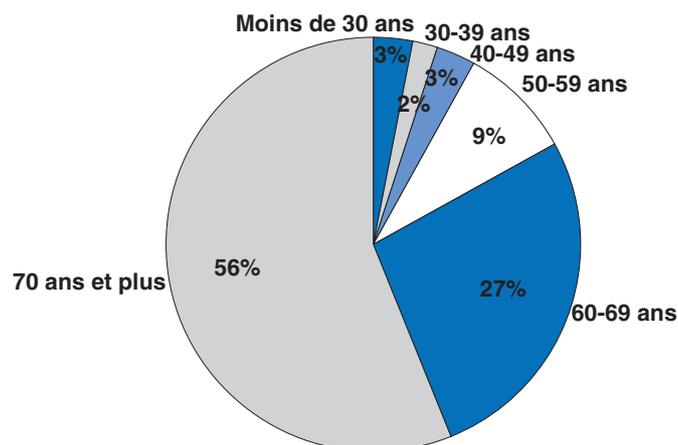
La suppression des obstacles aux échanges et aux investissements internationaux renforce la concurrence, favorise les restructurations et stimule l'innovation en élargissant les possibilités de transfert technologique entre les pays (Jaumotte and Pain, 2005). Bien que le Japon ait signé 15 accords de partenariat économique (APE) depuis 2002, ces accords couvrent moins d'un quart de ses échanges. La Stratégie vise à faire passer de 19 % en 2012 à 70 % en 2018 la part du commerce réalisé avec les pays auxquels le Japon est lié par un APE ou un accord de libre-échange. Cela suppose que des accords soient conclus avec les principaux partenaires commerciaux du pays que sont les États-Unis, la Chine et l'Union européenne, et que soit également finalisé le Partenariat transpacifique. L'agriculture est un secteur dans lequel des accords commerciaux favoriseraient les ajustements structurels nécessaires, car ils impliqueraient inévitablement la remise en cause des mesures aux frontières appliquées aux produits agricoles, comme les droits de douane sur le riz. Ces mesures contribuent au niveau élevé des aides agricoles : l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) s'établissait à 54 % au Japon en 2011-13, le triple de la moyenne des pays de l'OCDE. Les dépenses de consommation au titre des produits agricoles étaient 1.8 fois plus élevées qu'elles ne l'auraient été en l'absence des mesures gouvernementales.

La Stratégie préconise une « politique agricole offensive », qui vise à doubler le revenu des agriculteurs et des collectivités agricoles en l'espace de dix ans et à doubler les exportations d'ici à 2020 (tableau 3). Le Japon a pris la décision d'éliminer progressivement

les quotas de production de riz de table d'ici à l'exercice budgétaire 2018, ainsi que de supprimer les paiements directs aux riziculteurs en 2018. Cependant, les subventions dont bénéficient le riz destiné à l'industrie ou à l'alimentation animale, ainsi que d'autres céréales comme l'orge et le blé, ont été augmentées afin que les rizières soient pleinement exploitées pour rehausser le taux d'autosuffisance alimentaire. Une telle approche permettra de limiter l'offre pour que le prix du riz reste élevé. Les aides liées à des produits spécifiques comptent pour environ 90 % du soutien aux producteurs au Japon, contre 32 % dans l'UE (OCDE, 2014a). Il est essentiel de renoncer à ce type de paiements qui isolent les agriculteurs des forces du marché, et de faire en sorte que les décisions de production soient uniquement dictées par la demande (Jones and Kimura, 2013).

La réforme fondamentale dont l'agriculture a besoin doit passer par l'abandon des objectifs d'autosuffisance au profit d'une vision plus large de la sécurité alimentaire, reposant à la fois sur un secteur agricole national plus concurrentiel, des sources d'importations diversifiées, des réserves alimentaires d'urgence suffisantes et la préservation des ressources agricoles exploitables. Il faudrait également mener une politique de regroupement des exploitations afin de stimuler la productivité. Cet agrandissement des exploitations sera favorisé par les organismes régionaux soutenus par les pouvoirs publics créés dans toutes les préfectures en 2014. Leur effet sera cependant limité par les mesures existantes, comme le soutien des prix, qui dissuadent les agriculteurs de céder leur exploitation. Le vieillissement de la population agricole offre l'occasion de réformes radicales : en 2010, l'âge moyen des riziculteurs était de 68.5 ans et 56 % d'entre eux avaient 70 ans ou plus (graphique 7).

Graphique 7. **Au Japon, la main-d'œuvre agricole est âgée : répartition par âge des riziculteurs en 2010**



Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches, 2010 Census of Agriculture and Forestry.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201782>

La libéralisation du commerce favoriserait aussi l'investissement direct étranger (IDE) (Thangavelu and Findlay, 2011). Le stock d'IDE entrant au Japon est inférieur à 4 % du PIB depuis 2008, niveau qui reste le plus faible de la zone OCDE. La Stratégie vise à doubler ce stock pour le faire passer de 18 000 milliards JPY en 2012 à 35 000 milliards JPY en 2020, dans le prolongement du plan de 2003 qui prévoyait lui-même un doublement de l'IDE sur cinq ans. Des entreprises étrangères ont mis en évidence les principaux freins aux entrées d'IDE (Expert Group of the Cabinet Office, 2014 and EBC, 2014) :

- le faible niveau des fusions et acquisitions d'entreprises, canal de transmission majeur de l'IDE
- le taux élevé de l'impôt sur les sociétés
- l'absence de clarté et de transparence du cadre de gouvernance des entreprises au Japon
- un environnement réglementaire opaque
- une réglementation rigide en matière d'emploi et de licenciement et l'absence de mobilité en milieu de carrière
- des restrictions à l'entrée des travailleurs étrangers.

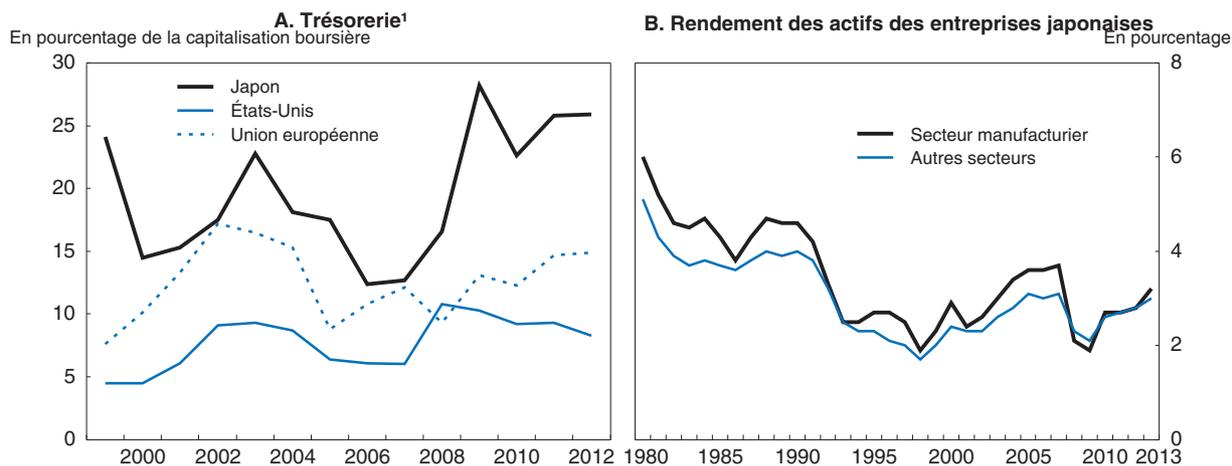
### Stimuler la productivité du travail en favorisant l'innovation

Bien que le Japon dépense beaucoup pour l'éducation et la R-D, plusieurs réformes s'imposent pour augmenter le rendement de ces investissements : i) mettre en place un cadre propice à la concurrence et à une meilleure allocation des ressources ; ii) moderniser le système scientifique et technologique ; iii) élargir le rôle des entreprises financées par du capital-risque, qui contribuent de façon déterminante à la commercialisation de l'innovation ; et iv) faire des PME une source de croissance. Une politique économique plus écologique serait aussi bénéfique pour la croissance et la productivité.

### Le cadre général de l'innovation

Un cadre général approprié est nécessaire pour encourager les entreprises à innover (OECD, 2010). Par rapport aux autres économies avancées (graphique 8), le secteur des entreprises au Japon possède d'abondantes liquidités. Cette réserve de trésorerie représentait 62 % du PIB au cours de l'exercice budgétaire 2012 et elle n'est probablement pas étrangère au faible niveau de rendement des actifs au Japon, ni à la baisse tendancielle prolongée de ce rendement (partie B). Les liquidités accumulées par les entreprises pèsent sur la demande globale et limitent la croissance de la production potentielle (Shinada, 2012). On peut les réduire de trois façons : en augmentant soit l'investissement, soit les

Graphique 8. Les entreprises japonaises disposent d'abondantes réserves de trésorerie et le rendement de leurs actifs diminue



1. Espèces et titres négociables des sociétés cotées en pourcentage de capitalisation boursière de chaque pays ou région. Pour le Japon, indice Topix 500; États-Unis – S-P 500; Zone Euro – Bloomberg Europe 500.

Source : Bloomberg ; calculs de l'OCDE ; ministère des Finances.

paiements de dividendes, soit les salaires. Promouvoir l'investissement et l'innovation suppose une modification de l'environnement des entreprises et de nouvelles incitations.

Le premier grand axe de réforme de la Stratégie, l'amélioration de la gouvernance des entreprises, devrait permettre de faire face à ces problèmes. Le démantèlement progressif des participations croisées offre une occasion d'améliorer la gestion des entreprises, de faire pression sur elles pour qu'elles innovent et de les pousser à investir leurs liquidités. D'après les entreprises étrangères implantées au Japon, le système de gouvernance japonais n'est pas à la hauteur des normes mondiales (EBC, 2014). Des études internationales montrent d'ailleurs qu'une bonne gouvernance tend à réduire les disponibilités des entreprises (Aoyagi and Ganelli, 2014). Le Japon a pris des mesures pour réformer le mode de gouvernance des entreprises, parmi lesquelles l'adoption d'un code de bonne gestion en 2014. Le code de gouvernance d'entreprise qu'il prévoit de mettre en place lui offre la possibilité de s'aligner sur les meilleures pratiques en la matière, en accord avec les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, actuellement en cours de révision. Ce projet de code prévoit en particulier la désignation obligatoire d'au moins deux administrateurs extérieurs à l'entreprise, dont il est essentiel de garantir qu'ils soient indépendants.

La simplification de la réglementation des marchés de produits (RMP) est une autre priorité. Des études montrent l'existence d'une relation significative entre RMP et productivité au niveau global (Bouis et al., 2011). Une RMP moins restrictive favorise : i) l'investissement privé dans l'innovation ; ii) la diffusion effective des connaissances de source nationale et de source étrangère (Westmore, 2013) ; iii) une meilleure performance des dirigeants ; et iv) l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises. La loi de 2013 relative au renforcement de la compétitivité industrielle, dont est issue la Stratégie, qualifie l'excès de réglementation de distorsion majeure limitant la compétitivité et promet des « réformes réglementaires accélérées ». D'après l'indicateur de RMP de l'OCDE calculé pour 2013, la réglementation japonaise est moins restrictive que la moyenne, mais le Japon ne figure pas parmi les pays les plus performants dans ce domaine (Koske et al., 2015). Le gouvernement a créé des « zones spéciales d'intérêt stratégique national » pour promouvoir les réformes dans certains secteurs et certaines régions, mais ces réformes auraient plus d'effet si elles étaient étendues au reste du pays. Enfin, il conviendrait de renforcer la politique de la concurrence en limitant les dérogations à la loi antimonopole et en augmentant les amendes administratives.

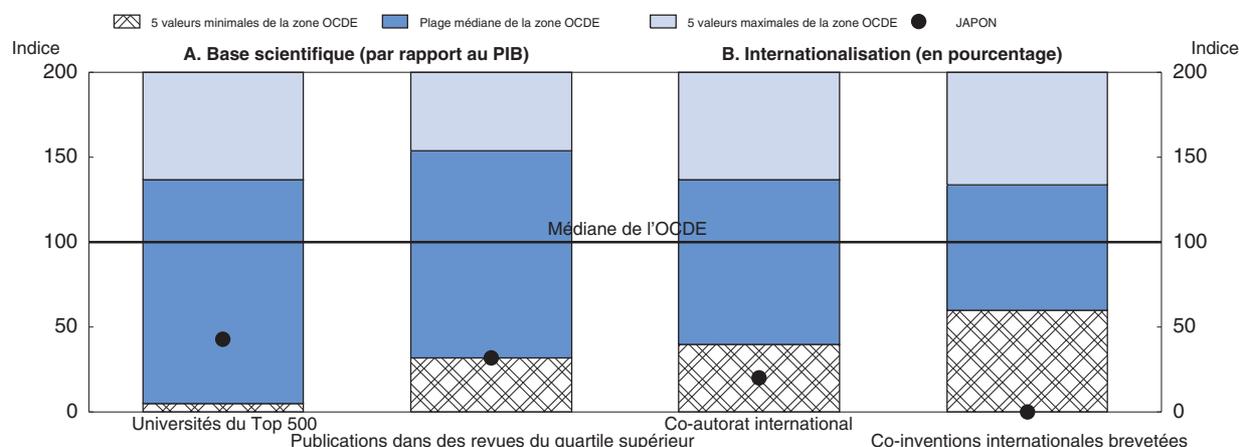
L'innovation passe aussi par un redéploiement continu de la main-d'œuvre entre les entreprises et entre les secteurs. La protection de l'emploi a une incidence majeure sur les flux de main-d'œuvre et elle réduit la productivité en empêchant les entreprises innovantes d'attirer des ressources (Martin and Scarpetta, 2012). On sait également qu'elle pèse sur les dépenses de R-D (Andrews and Criscuolo, 2013). Comme il est indiqué dans la Stratégie, le Japon doit passer « d'une politique excessive de stabilité de l'emploi à une politique de soutien à la mobilité de la main-d'œuvre qui permette aux individus de changer facilement d'emploi ». Les entreprises ont recruté davantage de travailleurs non réguliers (travailleurs sous contrat à durée déterminée et personnel intérimaire), qui sont passés de 16 % du total en 1985 à 37 % en 2014, afin de pouvoir disposer d'une main-d'œuvre plus souple et d'éviter les coûts de licenciement des travailleurs réguliers, dont l'emploi est mieux protégé. Lorsque les entreprises sont confrontées à une plus grande incertitude sur leur chiffre d'affaires, elles augmentent leurs effectifs de personnel non régulier (Matsuura et al., 2011). Le recours à ces travailleurs en situation précaire, qui bénéficient moins des formations dispensées au sein des entreprises, a toutefois des conséquences négatives pour la croissance, ainsi qu'en termes d'équité (voir plus loin).

### Moderniser le système scientifique et technologique

En 2012, le Japon se classait au cinquième rang des pays de l'OCDE pour sa dépense intérieure brute de R-D, qui représentait alors 3.4 % du PIB. De plus, la R-D des entreprises, la plus déterminante pour la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) (Westmore, 2013), est particulièrement élevée. Néanmoins, la croissance de la PTF japonaise est nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE depuis quelques années, ce qui donne à penser que le rendement de l'investissement est faible. La pénurie de main-d'œuvre scientifique et technique qualifiée pose un problème. En 2007, il y avait 4.5 offres d'emploi pour chaque diplômé des sciences et techniques, contre une moyenne nationale de 1.5.

En outre, il est important d'améliorer la qualité des universités, de renforcer leurs liens avec les entreprises et de développer la collaboration internationale dans le domaine de l'innovation. En 2014, le nombre d'universités japonaises figurant dans le « Top 500 » mondial (par rapport au PIB) était nettement en deçà de la médiane de l'OCDE (graphique 9), ce qui donne à penser que des améliorations sont possibles sur le plan de la qualité. À cet égard, l'internationalisation des universités et le renforcement de la concurrence sont deux éléments clés. La proportion d'étudiants étrangers inscrits dans les universités japonaises n'était que de 4 % en 2012, moitié moins que les 8 % observés en moyenne dans la zone OCDE, et le nombre de campus d'universités étrangères au Japon est tombé de près de 40 au début des années 90 à cinq actuellement. Le renforcement de la concurrence dépend pour partie d'une plus grande transparence quant à la qualité des établissements d'enseignement supérieur et de l'augmentation de la part des financements liés à la performance, de façon à permettre la restructuration ou la fermeture des établissements les plus fragiles (Jones, 2011). Le plan de réforme des universités adopté en 2014 prévoit de répartir les universités en trois catégories, les 22 universités de la première catégorie étant censées concurrencer les plus grands établissements d'enseignement supérieur du monde entier.

Graphique 9. **Le Japon occupe le bas du classement pour certains aspects de son système national de science et d'innovation (2014)**



Note : Note : Indice de performance normalisé par rapport aux valeurs médianes observées de la zone OCDE, qui sont fixées à 100. La meilleure performance prend la valeur 200, et la moins bonne la valeur 0. Dans le cas des « Universités du Top 500 » le pays classé en cinquième position par ordre décroissant avait un score de 137 par rapport à la médiane de l'OCDE, tandis que le pays situé au cinquième rang par ordre croissant avait un score de 5. Le Japon, avec un score de 43, se situait dans la plage médiane.

Source : OCDE (2014e).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201806>

Des universités de meilleure qualité contribueraient davantage à l'innovation. Sur l'ensemble des activités de R-D financées par les entreprises, la part confiée aux universités n'était que de 0.5 % en 2013, ce qui témoigne des faibles liens entre les deux sphères (tableau 4). En outre, 2.6 % seulement de la recherche universitaire étaient financés par des entreprises (partie B). La dépense de R-D universitaire n'a augmenté que de 12% (en tenant compte de l'inflation) au Japon entre 2000 et 2012, contre 50 % en Allemagne et 59% aux États-Unis. Dans le cadre du nouveau système national d'innovation (le plan Amari), les organismes publics de recherche ont vocation à servir de relais et à encourager les échanges entre les entreprises, les universités et les pouvoirs publics. La possibilité pour les chercheurs de travailler à la fois à l'université, dans un organisme public de recherche et en entreprise renforcera la mobilité de la main-d'œuvre.

**Tableau 4. Flux de financements destinés à la recherche-développement (R-D) en 2013**

A. Financement de la R-D

Source	Part des dépenses totales de R-D	Répartition des dépenses entre les acteurs de la R-D			
		État	Universités	Entreprises	Total
État <sup>1</sup>	18.1	54.4	40.2	5.4	100.0
Universités	5.9	0.6	99.3	0.1	100.0
Entreprises	75.5	0.6	0.5	98.9	100.0
Étranger	0.5	9.6	1.6	88.8	100.0

B. R-D par secteur d'exécution

Secteur d'exécution	Part du total des activités de R-D	Source de financement des activités de R-D réalisées				
		État	Universités	Entreprises	Étranger	Total
État <sup>1</sup>	10.4	94.5	0.3	4.7	0.5	100.0
Universités	13.5	54.1	43.2	2.6	0.1	100.0
Entreprises	76.1	1.3	0.0	98.1	0.6	100.0

1. Comprend les institutions privées sans but lucratif.

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

Par ailleurs, le Japon n'est pas assez intégré dans les réseaux mondiaux d'innovation. Les financements de source étrangère ne représentaient que 0.5 % des dépenses totales de R-D au Japon en 2013 (tableau 4), soit une proportion parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, tout comme celle des immigrés parmi les scientifiques (Franzoni et al., 2012). En conséquence, le Japon se classe dans les derniers rangs des pays de l'OCDE pour ce qui est non seulement du co-autorat international d'articles scientifiques, mais aussi du cobrevetage international (graphique 9, partie B).

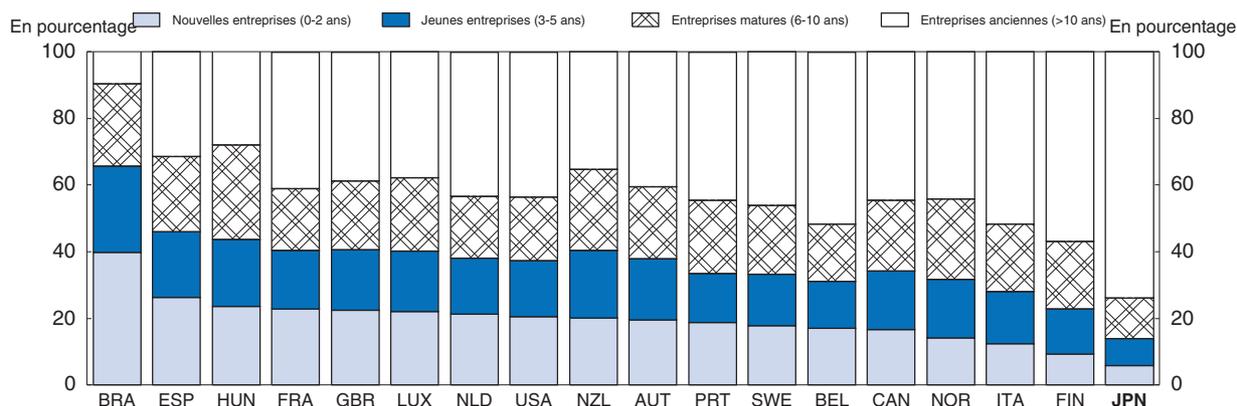
### **Élargir le rôle des entreprises financées par du capital-risque**

Les jeunes entreprises jouent un rôle déterminant pour la croissance économique et l'innovation. Dans les pays de l'OCDE, les entreprises de moins de cinq ans, quelle que soit leur taille, ont généré la moitié de tous les emplois créés dans le secteur non financier entre 2001 et 2011, alors qu'elles représentaient moins d'un cinquième du total de l'emploi (OECD, 2013b). La Stratégie du Japon fixe pour objectif de porter les taux de création et de

fermeture d'entreprises de 4.5 % en moyenne sur la période 2004-09 au même niveau qu'aux États-Unis, c'est-à-dire 10 %. Étant donné le faible taux de création d'entreprises au Japon, les entreprises anciennes sont largement majoritaires : trois quarts des petites entreprises ont plus de dix ans d'ancienneté, contre moins de la moitié dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 10).

### Graphique 10. Les petites entreprises japonaises sont relativement anciennes

Ventilation des petites entreprises (moins de 50 salariés) par ancienneté sur la période 2001-11



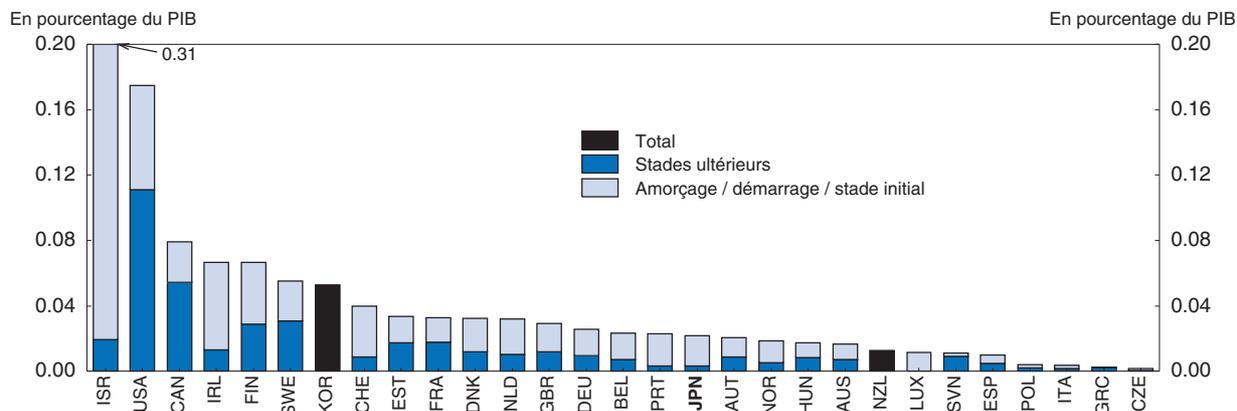
Source : Criscuolo et al. (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933201819>

Les entreprises financées par du capital-risque, qui sont d'importants vecteurs d'innovation, ne jouent qu'un rôle relativement limité au Japon. Malgré un retournement après la forte chute des années 2006-09, l'investissement en capital-risque reste en deçà des pics antérieurs. À 0.02 % du PIB, il est en outre légèrement inférieur à la médiane de l'OCDE et très loin des niveaux atteints dans les pays les mieux classés comme Israël, les États-Unis et le Canada (graphique 11). Pour faire jouer un rôle plus important au capital-risque, il faudrait des politiques qui : i) encouragent l'esprit d'entreprise en instaurant des formations à l'entrepreneuriat dans les écoles ; ii) pénalisent moins l'échec en mettant

### Graphique 11. L'investissement en capital-risque représente une proportion relativement faible du PIB au Japon

2013 ou dernière année connue



Source : OCDE (2014b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933201822>

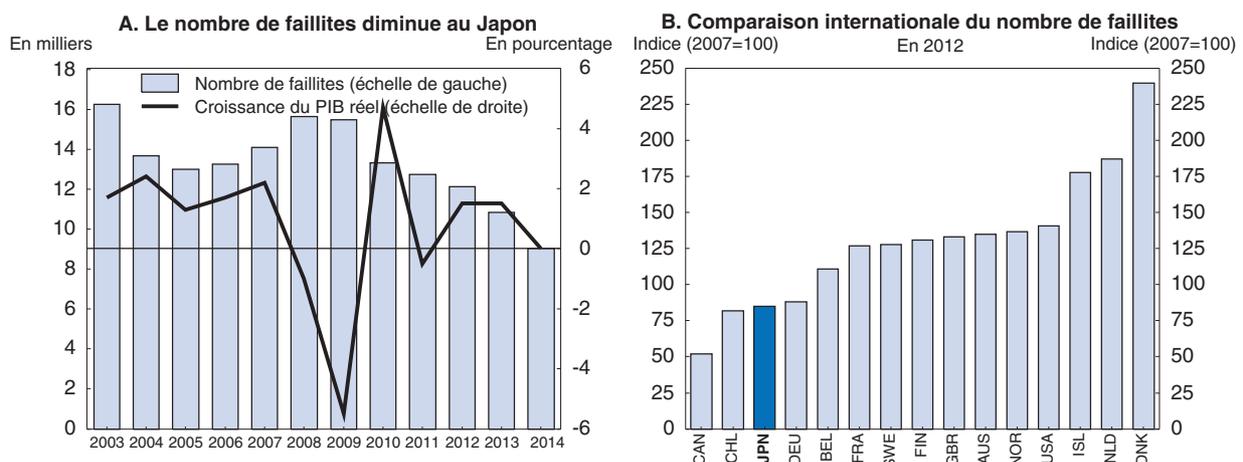
l'accent sur la deuxième chance ; iii) accordent plus d'importance aux sociétés de capital-risque et aux investisseurs providentiels (business angels), lesquels représentent à l'heure actuelle environ un tiers des investissements en capital-risque au Japon ; et iv) dynamisent le marché des fusions et acquisitions afin d'encourager l'investissement en capital-risque en permettant aux investisseurs de réaliser leurs gains.

### Faire des PME une source de croissance

Les PME, qui représentaient 99.7 % des sociétés enregistrées, 74 % de l'emploi et plus de 50 % de la valeur ajoutée en 2012 (SMEA, 2014), doivent aussi jouer un rôle plus actif dans l'innovation. Or, elles pâtissent depuis longtemps d'une faible productivité, d'une rentabilité médiocre et d'un fort endettement. De fait, leur marge bénéficiaire nette est de seulement 1.5 %, contre 6.2 % dans les grandes entreprises, et moins d'un tiers d'entre elles ont déclaré un bénéfice pour l'exercice 2012 (Lam and Shin, 2012). Les problèmes que rencontrent les PME sont liés à la faiblesse des services, étant donné que plus des trois quarts d'entre elles appartiennent à ce secteur. Les services étant à l'origine de près de 40 % des exportations japonaises mesurées en valeur ajoutée, l'efficacité dans ce domaine est un élément crucial (OECD, 2014f).

Les PME bénéficient d'importantes aides publiques. L'État assure environ 10 % du financement des PME et cette part passe à 20 % si on y inclut les garanties, qui sont beaucoup plus élevées que dans d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, un haut niveau de soutien public en faveur des PME a des effets secondaires négatifs. Premièrement, il fait obstacle au développement des financements de marché. Deuxièmement, un soutien public généreux retarde les restructurations en permettant aux entreprises non viables (les entreprises « zombies ») à se maintenir à flot (Caballero et al., 2008). Malgré la forte contraction de l'économie japonaise en 2008-09 et en 2011, le nombre de faillites a diminué depuis la crise : en 2014, il était inférieur d'un tiers à son niveau de 2007 (graphique 12) et se situait même sous la barre des 10 000 pour la première fois depuis 1990. Par comparaison, le nombre de faillites s'est accru en moyenne de 66 % dans les pays de l'OCDE au cours de la période 2007-12 (partie B). Troisièmement, il n'y a guère d'éléments permettant de penser que le soutien financier de l'État améliore les résultats des PME (Ono and Uesugi, 2014). Quatrièmement, les

Graphique 12. **Malgré deux crises, le nombre de faillites a diminué depuis 2008 au Japon**



Source : OCDE (2014b) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201830>

PME n'ont pas intérêt à se développer pour ne pas perdre les aides dont elles bénéficient. Au Japon, un cinquième seulement des plus grandes entreprises (en termes de capitalisation) ont été créées depuis les années 60, contre trois quarts aux États-Unis (Shirakawa, 2013).

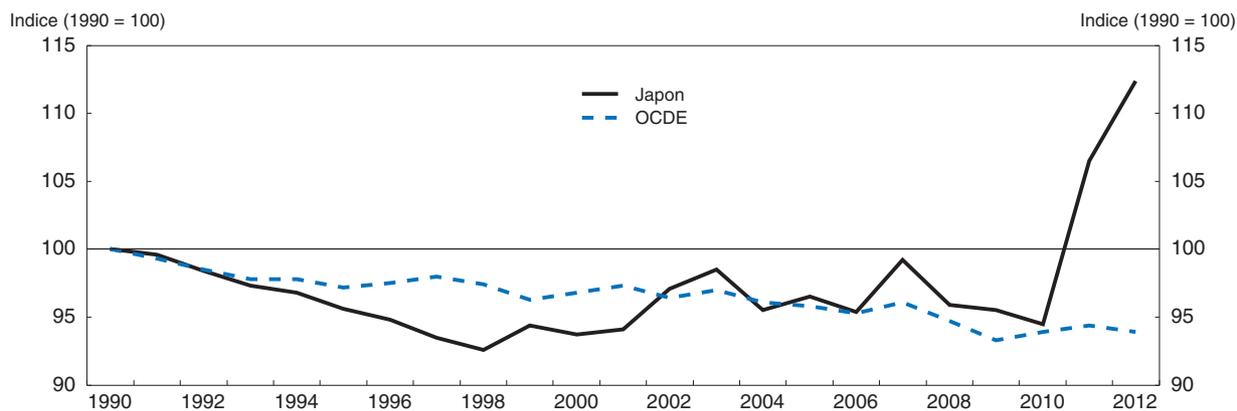
Il faudrait réduire le soutien de l'État aux PME et cibler les garanties sur les jeunes entreprises pendant une durée limitée. D'autre part, les autorités de surveillance devraient durcir les règles auxquelles sont soumis les établissements financiers en exigeant de ceux-ci qu'ils procèdent régulièrement à des contrôles du crédit aux PME, qu'ils en publient les résultats et qu'ils préparent des plans de restructuration pour les entreprises non viables. Les pressions exercées sur les banques pour qu'elles assouplissent leurs conditions de crédit en faveur des PME doivent diminuer. En outre, il conviendrait de développer le financement des PME par le marché.

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

L'accident nucléaire de 2011 a entraîné l'arrêt des 48 réacteurs de puissance encore en service dans le pays. Devenu plus dépendant de l'énergie thermique à flamme, le Japon a vu l'intensité carbone de son bouquet énergétique augmenter brusquement (graphique 13). L'objectif fixé en 2009, qui prévoyait une réduction des rejets de gaz à effet de serre de 25 % par rapport à leur niveau de 1990, a été révisé en 2013: il s'agit maintenant de baisser les émissions de 3.8 % par rapport à leur niveau de 2005, ce qui correspond à une hausse de 3 % par rapport au niveau de 1990. Quel que soit l'objectif, il importe que le Japon l'atteigne de manière efficiente en tarifant le carbone grâce à un système d'échange de quotas d'émissions ou grâce à une taxe sur le carbone (2013 OECD Economic Survey of Japan).

**Graphique 13. Intensité carbone du mix énergétique**

Indice d'intensité carbone du secteur de l'énergie (IICSE), 1990 = 100<sup>1</sup>



1. L'indice d'intensité carbone du secteur de l'énergie (IICSE) de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) mesure le nombre de tonnes de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) qui sont émises par unité d'approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP).

Source : AIE (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201844>

Dans le plan énergétique de 2014 du Japon, l'énergie nucléaire est présentée comme une source importante et à faible intensité de carbone de production d'électricité en base. Néanmoins, la dépendance à l'égard de l'électricité nucléaire doit être réduite dans la mesure du possible par le biais d'économies d'énergie et d'un renforcement des énergies renouvelables. Les défaillances du système de réglementation ayant contribué à l'accident nucléaire, le gouvernement a créé un nouvel organisme de surveillance, l'Autorité de sûreté

nucléaire (NRA, Nuclear Regulation Authority), qui sera chargée de s'assurer scrupuleusement que les centrales nucléaires respectent les nouvelles dispositions réglementaires. Après l'accident, il est plus important que jamais de promouvoir les énergies renouvelables, qui ne représentent que 12 % de l'électricité, alors que la moyenne de l'OCDE est de 21 % (Jones and Kim, 2013). Accorder une meilleure place aux énergies renouvelables, tout en augmentant leur rentabilité, contribuerait à la croissance verte. Le système de tarifs d'achat, mis en place en 2012, a permis d'accroître de 70 % la puissance installée renouvelable. Cependant, les contrats long terme fixes à tarifs élevés proposés dans le même temps aux renouvelables risquent d'imposer une lourde charge financière aux consommateurs et aux pouvoirs publics, comme cela s'est produit dans quelques pays de l'OCDE.

L'exploitation des énergies renouvelables est limitée par la structure du secteur de l'électricité, dominée par dix monopoles régionaux verticalement intégrés, qui a pour conséquence que les systèmes d'interconnexion sont inadaptés et que les mécanismes de marché sont faibles. Le gouvernement a lancé des réformes pour étendre la concurrence au secteur de la production et au marché de détail, notamment en exigeant la séparation « juridique » ou « fonctionnelle » de la production, du transport et de la distribution d'ici à 2020. Cependant, il serait plus judicieux d'imposer la séparation de la propriété, afin d'éliminer toutes les incitations à la subvention croisée de la production et du transport. Le gouvernement devrait également découper les monopoles régionaux et créer un marché de l'électricité concurrentiel à l'échelle du pays entier.

### **Principales recommandations visant à stimuler la croissance économique au moyen de réformes structurelles audacieuses**

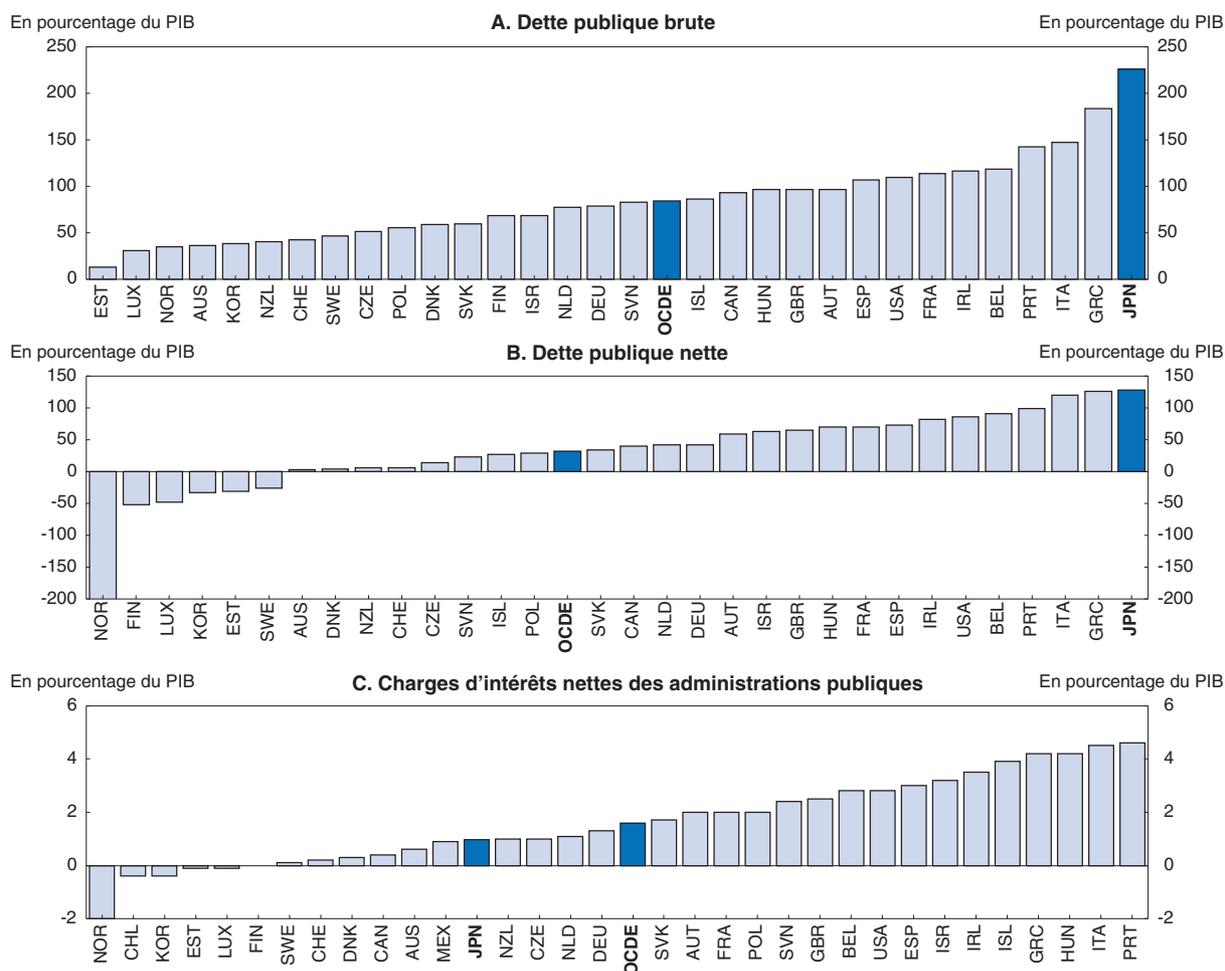
- Ralentir la baisse tendancielle de la population active
  - ❖ Accroître le taux d'emploi des femmes en développant la prise en charge des jeunes enfants, en réformant les aspects des systèmes d'imposition et de sécurité sociale qui réduisent les incitations au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu, et en mettant fin au dualisme du marché du travail pour réduire les inégalités entre hommes et femmes.
  - ❖ Recourir davantage aux travailleurs étrangers.
- Conclure des accords commerciaux de haut niveau, en particulier l'accord sur le Partenariat transpacifique et un accord de partenariat économique Japon-UE.
- Améliorer le climat des affaires pour doper la croissance de la productivité
  - ❖ Moderniser la gouvernance d'entreprise.
  - ❖ Promouvoir la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail.
  - ❖ Instaurer un climat plus favorable aux entrepreneurs en veillant à ce que ceux qui échouent aient une deuxième chance et en mettant en place des formations à l'entrepreneuriat.
  - ❖ Relancer l'investissement en capital-risque afin de promouvoir la création d'entreprises et l'innovation.
  - ❖ Réduire le soutien de l'État aux PME afin de favoriser la restructuration des entreprises viables et la fermeture des entreprises non viables.
  - ❖ Passer à un système agricole plus axé sur le marché par des mesures telles que la réduction des paiements des produits spécifiques aux agriculteurs, l'accélération de la consolidation des terres agricoles et la réforme du rôle des coopératives agricoles.

## Réduire la dette publique : mener une politique budgétaire flexible (la deuxième flèche)

Vingt-deux années consécutives de déficits budgétaires ont porté la dette publique brute à 226 % du PIB en 2014, soit le niveau de loin le plus élevé de la zone OCDE (graphique 14). Même une fois pris en compte les actifs des administrations publiques, le Japon affiche également la dette nette la plus élevée des pays de l'OCDE, à 129 % du PIB (partie B du graphique). L'impact d'une dette aussi lourde sur les charges d'intérêts des administrations publiques a été atténué jusqu'ici par des taux d'intérêt exceptionnellement bas. En fait, le taux d'intérêt effectif sur la dette publique est le plus faible de la zone OCDE à 0,9 %, ce qui limite les charges d'intérêts nettes à 1,0 % du PIB, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE de 1,6 % (partie C du graphique). Ce faible taux d'intérêt tient en partie aux achats d'obligations d'État effectués par la Banque du Japon, qui détient aujourd'hui près d'un quart de l'encours de ces titres. La politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif adoptée en 2013 (voir ci-après) a fait encore diminuer le rendement

### Graphique 14. La dette publique japonaise est la plus élevée des pays de l'OCDE, mais les charges d'intérêts sont faibles

Pour l'ensemble des administrations publiques, en pourcentage du PIB, en 2014



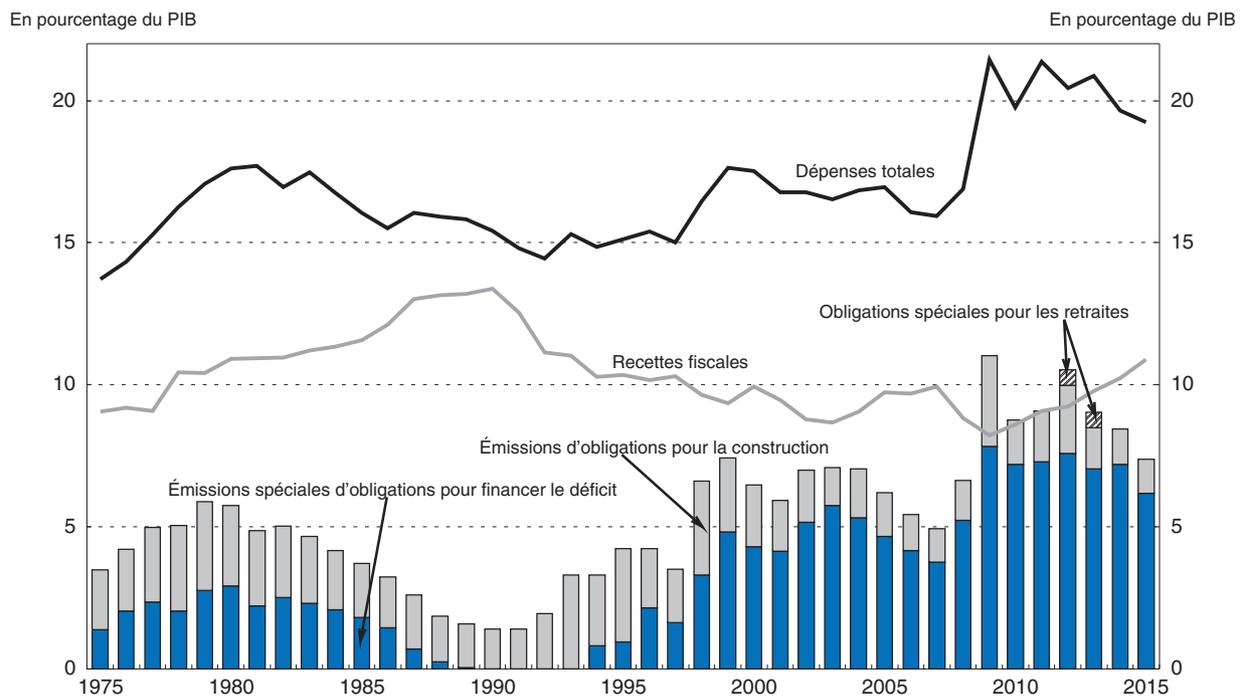
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201856>

des obligations d'État à 10 ans aux alentours de 0.4 %. En outre, la déflation persistante ainsi que l'aversion au risque et la préférence des investisseurs pour les placements nationaux ont contribué au bas niveau des taux d'intérêt. Par ailleurs, l'ampleur de la position extérieure nette créditrice du Japon contribue à préserver la confiance dans sa capacité à rembourser sa dette. Environ 90 % de la dette publique sont détenus par des agents économiques résidents, et la dette extérieure des administrations publiques (à l'inclusion de la Banque du Japon) était inférieure à 1 000 milliards USD à la mi-2014, alors qu'elle s'élevait à 6 600 milliards USD pour les États-Unis et à 4 200 milliards USD pour la zone euro.

Les déficits persistants du Japon constituent un problème structurel dû à l'augmentation des dépenses sociales publiques, conjuguée à la faiblesse chronique de la croissance nominale de la production, qui a limité les recettes publiques. Les dépenses sociales publiques ont doublé entre 1990 et 2013, passant de 12 % à 24 % du PIB, et représentent aujourd'hui environ la moitié des dépenses primaires des administrations publiques. Néanmoins, les recettes totales des administrations publiques japonaises étaient en 2012 au même niveau qu'en 1990, soit un tiers du produit intérieur brut. Bien que les recettes fiscales de l'administration centrale soient en augmentation depuis 2009, elles ne financent toujours que la moitié des dépenses environ (graphique 15).

Graphique 15. **L'écart entre les dépenses de l'État et ses recettes reste considérable**  
Budget général de l'administration centrale, en pourcentage du PIB<sup>1</sup>



1. Budget définitif pour les exercices 1975 à 2012, budget révisé pour l'exercice 2013 et budget initial pour les exercices 2014 et 2015. Les dépenses de reconstruction et les obligations émises pour la financer sont exclues des calculs pour les exercices 2011 à 2015. Source : Ministère des Finances ; calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201868>

Néanmoins, le financement à bas coût des volumineux déficits publics par les épargnants japonais ne durera pas indéfiniment, et le Japon sera alors exposé à une montée des taux d'intérêt. Une normalisation du taux d'emprunt effectif des administrations publiques se traduisant par une hausse de 0.9 % en 2014 à 3 %, par exemple, entraînerait une

augmentation du déficit de 8.5 % du PIB en 2013 aux alentours de 13 % du produit intérieur brut. Au-delà de ces conséquences budgétaires, la baisse des cours des obligations déstabiliserait également les banques, qui détiennent environ un tiers de l'encours des obligations d'État (Jones and Urasawa, 2013).

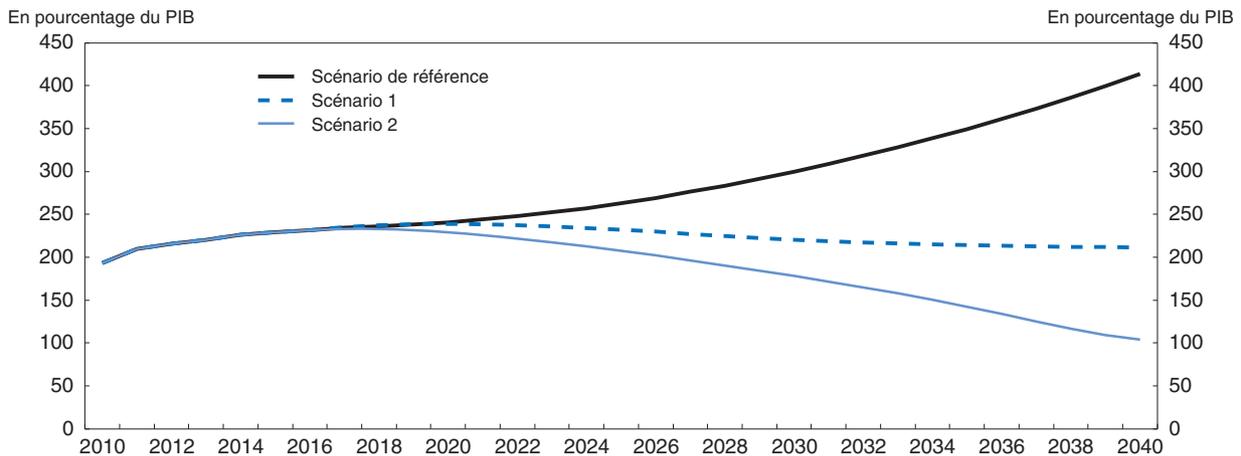
En 2013, le gouvernement a adopté un programme budgétaire à moyen terme dont les objectifs correspondent globalement à la stratégie budgétaire exposée en 2010, à savoir : i) réduire de moitié le déficit primaire des administrations centrale et locales, en le ramenant de 6.6 % du PIB sur l'exercice 2010 à 3.3 % sur l'exercice 2015 ; ii) obtenir un excédent primaire d'ici à l'exercice 2020 ; et iii) inscrire ensuite le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante. Néanmoins, les progrès réalisés ont été des plus limités sur la période 2010-14, le déficit primaire étant demeuré aux alentours de 7 % du PIB (pour l'ensemble des administrations publiques), tandis que d'amples réductions ont été observées aux États-Unis (7 points de PIB) et dans la zone euro (3 points de PIB). Après le grand tremblement de terre qui a dévasté l'est du Japon en 2011, les dépenses de reconstruction représentant 5 % du produit intérieur brut ont ralenti l'assainissement des finances publiques. En outre, le gouvernement a adopté un train de mesures budgétaires de 10 300 milliards JPY (2.2 % du PIB) en 2013, suivi d'un train de mesures de 5 500 milliards JPY au début de 2014, correspondant à l'approche « flexible » de la deuxième flèche.

Les autorités ont avancé sur la voie de l'assainissement des finances publiques, en procédant en avril 2014 à un relèvement de la taxe sur la consommation, qu'elles prévoyaient d'augmenter de nouveau pour la porter à 10 % en 2015. Le doublement du taux de cette taxe aurait généré 14 000 milliards JPY de recettes (2.7 % du PIB), dont environ un cinquième devait être consacré à l'amélioration des dispositifs de garde d'enfants, de retraite et de soins de santé. Le reste devait servir à financer les dépenses actuelles d'assurance sociale, réduisant du même coup le déficit. Néanmoins, compte tenu du report de la deuxième hausse de la taxe sur la consommation, les améliorations prévues concernant les retraites et les soins de longue durée ont été repoussées. Selon le projet de budget initial, qui repose sur la double hypothèse d'une hausse de 9 % des recettes fiscales et de 7 % des recettes non fiscales, l'objectif de déficit primaire de l'exercice 2015 peut être atteint.

Néanmoins, le Japon reste loin de son objectif d'excédent primaire sur l'exercice 2020 pour les administrations centrale et locales, selon les prévisions de février 2015 du gouvernement. Celles-ci font ressortir un déficit primaire de près de 2 % du PIB sur l'exercice 2020 (pour les administrations centrale et locales), même en posant l'hypothèse d'une deuxième hausse d'impôt en 2017 et d'une croissance annuelle du PIB nominal s'établissant en moyenne à 3.1 % entre les exercices budgétaires 2013 et 2022. L'OCDE table, quant à elle, sur un déficit primaire de l'ordre de 5 % du PIB en 2016 pour l'ensemble des administrations publiques, sachant que ce solde constitue une mesure importante étant donné qu'il détermine l'évolution de la dette publique. Cela implique qu'un assainissement budgétaire de 1 point de PIB par an entre les exercices 2016 et 2020 serait nécessaire pour obtenir un excédent primaire.

En l'absence de mesures complémentaires destinées à réduire le déficit, le ratio d'endettement public augmenterait régulièrement pour franchir la barre des 400 % du PIB d'ici à 2040, selon une simulation de l'OCDE (graphique 16), même en retenant 2.75 % comme hypothèse de taux de croissance du PIB nominal. Le modèle sur lequel repose cette simulation est utilisé pour simuler l'impact d'un assainissement budgétaire représentant 7 points de PIB (équivalent à un relèvement du taux de la taxe sur la consommation de 8 %

Graphique 16. Simulations d'évolution de la dette publique brute en proportion du PIB



Note : Note : Dans le scénario de référence, il n'y a pas d'assainissement budgétaire et la croissance nominale est d'environ 2.75 % (1 % de croissance réelle et 1.75 % d'inflation). Le modèle met en évidence une hausse des taux d'intérêt à long terme, qui passent d'environ 0.25 % à l'heure actuelle à 7 % en 2040. Il est supposé dans les scénarios 1 et 2 que l'effort d'assainissement budgétaire sur la décennie (sur la période 2015-40), ce qui se traduit par des niveaux différents de taux d'intérêt :

Scénario 1 : croissance nominale de 1.5 % (1 % de croissance réelle et 0.5 % d'inflation).

Scénario 2 : croissance nominale de 4 % (2 % de croissance réelle et 2 % d'inflation).

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 96 ; calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201879>

à 22 %, soit la moyenne de la zone euro) dans différents scénarios concernant la croissance réelle de la production et l'inflation :

- Si la croissance réelle était de l'ordre de 1 % et l'inflation de l'ordre de 0.5 % par an (scénario 1 dans le graphique 16), le ratio d'endettement public en 2040 resterait au-dessus de 200% du PIB.
- Si la troisième flèche entraînait une hausse du taux de croissance réelle à 2 %, tandis que l'inflation atteignait l'objectif de 2 %, le ratio d'endettement diminuerait à près de 100 % d'ici à 2040 (scénario 2). Compte tenu de l'assainissement des finances publiques, l'augmentation des taux d'intérêt est nettement plus limitée que dans le scénario de référence, ce qui contribue à l'infléchissement vers le bas de la trajectoire de la dette.

En résumé, il est essentiel d'accélérer la croissance nominale en renforçant la croissance réelle et l'inflation pour réduire la dette publique.

### La nécessité d'une stratégie budgétaire à moyen terme précise et crédible

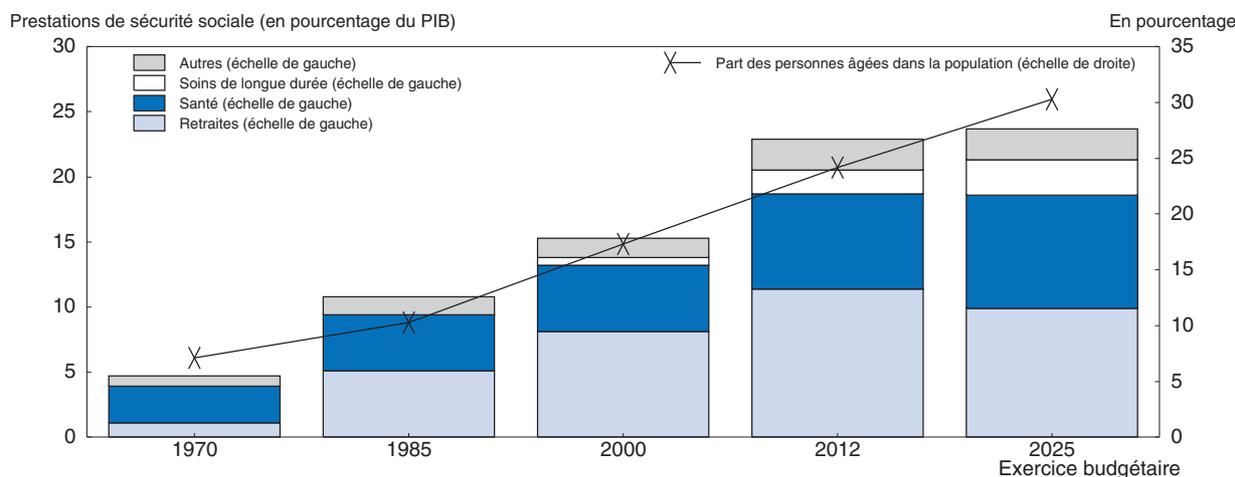
Un programme budgétaire doit se fonder sur un objectif adapté. Or, il est peu probable qu'un solde primaire proche de l'équilibre permette de stabiliser le ratio d'endettement, et a fortiori de l'inscrire sur une trajectoire descendante. En fait, cela exigerait sans doute un excédent primaire de l'ordre de 3 % du PIB (pour l'ensemble des administrations publiques), si l'on se fonde sur les prévisions du gouvernement selon lesquelles le taux d'intérêt nominal sera supérieur de 1.3 point de pourcentage au taux de croissance nominale sur l'exercice 2023. C'est proche de l'écart moyen de 1½ point de pourcentage depuis 1980 (2013 OECD Economic Survey of Japan). Compte tenu de la prévision de déficit primaire proche de 7 % du PIB en 2014, cela signifie qu'un assainissement budgétaire de l'ordre de 10 points de PIB est nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement. Un cadre institutionnel solide contribuerait à préserver la confiance dans la viabilité budgétaire du Japon pendant une période aussi

longue d'assainissement des finances publiques. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la mise en place de conseils budgétaires indépendants a contribué à améliorer l'élaboration de la politique budgétaire, en mettant clairement en évidence l'urgence du problème et en facilitant l'émergence d'un consensus dans la population en faveur de l'assainissement budgétaire (OCDE, 2012). À cet égard, on peut s'attendre à un renforcement du rôle du Conseil de politique économique et budgétaire, qui est présidé par le Premier Ministre et réunit cinq ministres, le gouverneur de la Banque du Japon, deux experts universitaires et deux représentants du monde de l'entreprise.

Dans l'immédiat, l'enjeu est d'adopter une stratégie budgétaire précise et crédible pour empêcher une hausse des taux d'intérêt à long terme, ou à tout le moins la limiter. Une telle stratégie devrait prendre en compte les éléments suivants :

- Les recettes publiques du Japon le placent au sixième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant, et sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE de 43 % du PIB, ce qui indique qu'il existe des marges de progression en la matière.
- Les dépenses publiques du Japon, hors dépenses de sécurité sociale, le placent au neuvième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant, ce qui laisse à penser que les possibilités de coupes importantes sont limitées en dehors du recul attendu de l'investissement public.
- La poursuite du vieillissement démographique va accentuer les tensions sur les dépenses sociales publiques (graphique 17).

**Graphique 17. Les dépenses sociales publiques augmentent fortement parallèlement au vieillissement de la population**

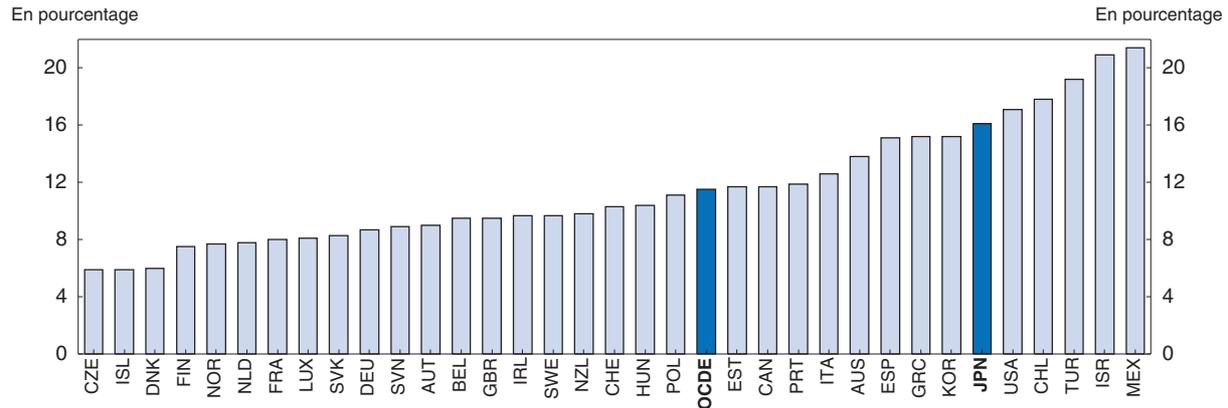


Source : Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale (2014) ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2012a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201880>

Lorsqu'elles prennent des mesures d'assainissement budgétaire et de réforme de la réglementation, les autorités doivent tenir compte de leur impact sur les inégalités de revenus et le taux de pauvreté relative, pour lequel le Japon arrivait en sixième position parmi les pays de l'OCDE (graphique 18). L'effet redistributif du système de prélèvements et de prestations pour la population d'âge actif est plus faible que la moyenne de l'OCDE (graphique 19), ce qui tient à deux facteurs : i) bien que les dépenses sociales publiques totales étaient de 23 % du PIB en 2011, surpassant la moyenne de l'OCDE

Graphique 18. **Le Japon est confronté à un problème majeur de pauvreté<sup>1</sup>**  
Taux de pauvreté relative, 2012 ou dernière année connue<sup>2</sup>



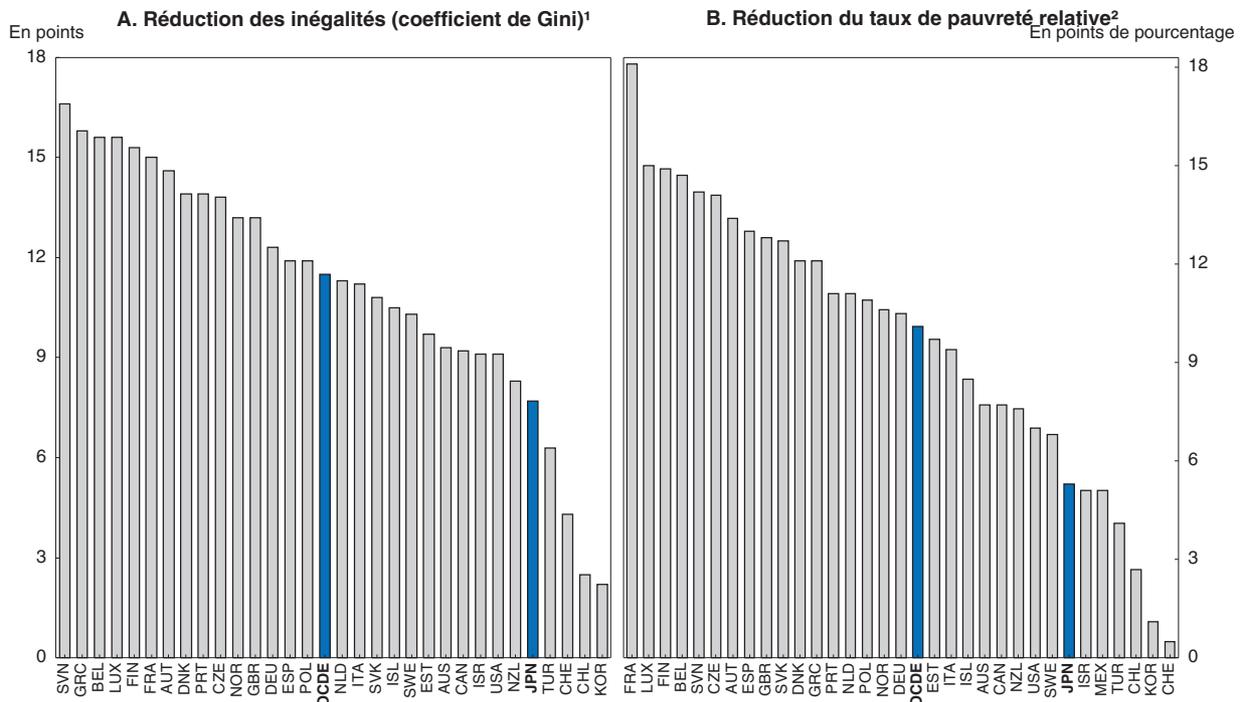
1. Le taux de pauvreté relative est le pourcentage de la population ayant un revenu inférieur à la moitié du « revenu disponible équivalent médian », qui est le revenu disponible du ménage considéré divisé par la racine carrée du nombre de ses membres.
2. Les données relatives au Japon sont tirées de l'Enquête générale sur les conditions de vie, qui est transmise à l'OCDE par le Japon. Une autre enquête, l'Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages, fait ressortir un taux de pauvreté relative nettement plus faible, qui s'établit à 10.1%.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, Enquête générale sur les conditions de vie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933201893>

Graphique 19. **Le système de prélèvements et de prestations a peu d'incidence sur les inégalités de revenus et la pauvreté au Japon**

Population d'âge actif, 2012 ou dernière année connue



1. Le coefficient de Gini est une mesure des inégalités de revenus qui varie entre 0 (situation d'égalité parfaite où tous les individus ont le même revenu) et 1 (situation dans laquelle un seul individu détient tous les revenus).
  2. Le taux de pauvreté relative correspond au pourcentage de ménages dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian.
- Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933201901>

étant à 21 %, les dépenses ciblées sur la population d'âge actif ne représentent que 3 % du PIB, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à 6 % ; et ii) le coin fiscal est élevé pour les familles modestes avec enfants et relativement uniforme entre les différents segments de la distribution des revenus. Le Japon est le seul pays de l'OCDE où les personnes du décile inférieur de revenus ont vu leurs revenus réels diminuer en valeur absolue depuis le milieu des années 80 (OECD, 2011a). En outre, le Japon est le seul pays de l'OCDE où le taux de pauvreté de l'ensemble des ménages actifs et de l'ensemble des ménages avec enfants est plus élevé après prise en compte des prélèvements et des prestations (2013 *OECD Economic Survey of Japan*).

### **Accroître les recettes budgétaires**

Afin d'obtenir des recettes suffisantes, les autorités devront sans doute prendre des mesures pour accroître le produit d'un certain nombre d'impôts. De plus, il serait préférable que cette augmentation soit régulière, ce qui permettrait d'éviter une forte hausse sur un exercice donné, de manière à atténuer son impact sur la sphère réelle de l'économie.

Recourir à la taxe sur la consommation, qui est une taxe sur la valeur ajoutée (TVA), pour accroître les recettes est une option qui présente de nombreux avantages. Une TVA est moins préjudiciable à la croissance économique que les impôts sur le travail et le capital, étant donné que ses effets de distorsion sur l'emploi et l'investissement sont moindres, et qu'elle constitue une source de recettes relativement stable (Arnold et al., 2011). En outre, elle permet de répartir la charge des prélèvements entre les différentes catégories de population, y compris les personnes âgées, qui reçoivent des transferts nets considérables de la part des jeunes générations. Même après son relèvement à 10 % prévu pour 2017, le taux de TVA japonais resterait le 3<sup>ème</sup> plus bas de la zone OCDE et serait encore inférieur de moitié environ à la moyenne des pays membres de l'Organisation, qui s'établit à 19 %. Il importe de conserver un taux unique pour cette taxe, en s'appuyant sur des dispositifs plus efficaces pour remédier aux problèmes d'équité soulevés par l'augmentation de son taux. Les taux réduits de TVA appliqués à des biens tels que les produits alimentaires et énergétiques constituent en effet un outil inadapté pour apporter une aide ciblée aux ménages à bas revenus, dans la mesure où ce sont les ménages aisés qui en bénéficient au premier chef (OECD, 2014g). Les pays ayant des taux multiples se caractérisent par des recettes de TVA relativement faibles, comparées à celles qu'ils obtiendraient en l'appliquant uniquement à son taux normal, ce qui impose de fixer celui-ci à un niveau plus élevé. En outre, les taux multiples se traduisent par des coûts élevés d'administration et de respect des obligations fiscales, offrent des possibilités de fraude et induisent des effets de distorsions sur les décisions de consommation.

Il est également possible d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est relativement étroite. En fait, moins de la moitié des revenus des personnes physiques est imposable, compte tenu des déductions applicables, telles que l'abattement à la base. En outre, il existe une ample déduction accordée au titre des salaires, qui permet d'améliorer l'égalité de traitement entre salariés et travailleurs indépendants. Il est donc nécessaire de mieux couvrir ces derniers pour élargir la base d'imposition, mais cela passe par la mise en place effective de numéros d'identification fiscale, qui est prévue pour 2016. Un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait déboucher sur une augmentation de ses recettes, qui représentaient 5.3 % du PIB en 2012, vers la moyenne de l'OCDE de 8.6 % du PIB, tout en renforçant son impact sur la distribution des revenus. En outre, les taxes environnementales, qui sont relativement faibles au Japon,

constitueraient une bonne source de recettes, dans la mesure où elles contribueraient également à remédier à des problèmes écologiques (graphique 6), tout en favorisant une croissance verte.

Le taux global de l'impôt sur les sociétés place le Japon au deuxième rang des pays de l'OCDE classés par ordre décroissant, même après sa réduction en dessous de 35 % en 2014. Une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés et un élargissement de son assiette pourraient stimuler l'activité économique sans nécessairement réduire les recettes, tout en favorisant les entrées d'investissement direct étranger (IDE). Une des réformes clés de la Stratégie de revitalisation du Japon consiste à ramener le taux de cet impôt en dessous de 30 % au cours des prochaines années, ce qui le rapprocherait de la moyenne de l'OCDE de 25 % (tableau 3). Il importe de veiller à ce que cette baisse ait un effet neutre en termes de recettes, notamment en élargissant la base d'imposition. Il faudrait en particulier accroître la proportion d'entreprises acquittant l'impôt sur les sociétés, qui n'était que de 30 % sur l'exercice 2012.

### **Maîtriser la croissance des dépenses sociales publiques**

Les dépenses de retraite, de santé et de soins de longue durée, qui concernent essentiellement les personnes âgées, représentent environ 80 % des dépenses sociales publiques. La réforme des retraites de 2004 a mis en place 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. En conséquence, les dépenses de retraite devraient reculer de 11.4 % du PIB sur l'exercice 2012 à 9.9 % du PIB sur l'exercice 2025. Néanmoins, cette réforme fera diminuer le taux de remplacement des pensions. En cas de croissance lente, il pourrait même tomber en deçà de 50 % (ce que la loi ne permet cependant pas). Des réformes complémentaires s'imposent pour garantir la viabilité du système de retraite. Toute réduction supplémentaire des prestations devrait être évitée. En outre, une nouvelle hausse du taux de cotisation, qui devrait atteindre 18.3 % au cours de l'exercice 2017, risquerait d'affaiblir les incitations au travail.

La meilleure option de réforme complémentaire consisterait donc à relever l'âge d'ouverture des droits à pension, dans la mesure où cela améliorerait le financement des retraites en renforçant le taux d'activité des seniors (Sutherland et al., 2012). L'âge d'ouverture des droits à pension des hommes est maintenant de 65 ans (63 ans pour les femmes) en ce qui concerne la pension de base, et de 61 ans (60 ans pour les femmes) s'agissant du régime d'assurance vieillesse des salariés. Bien que cet âge doive être porté à 65 ans d'ici à 2025 pour les hommes et d'ici à 2030 pour les femmes, il restera relativement bas au regard de l'espérance de vie de 83.4 ans qui caractérise le Japon. Accélérer le processus d'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à pension à 65 ans et le relever davantage – en le liant à la longévité – contribueraient à garantir la viabilité du système de retraite et à améliorer l'équité intergénérationnelle. Des calculs fondés sur des simulations des pouvoirs publics laissent à penser qu'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension à 70 ans d'ici à 2035 pourrait rehausser le taux de remplacement de près de 20 points de pourcentage, créant des possibilités d'économies (MHLW, 2014a).

Contrairement aux dépenses de retraite, les dépenses de santé devraient continuer à croître en pourcentage du PIB. Au cours de la période 2000-12, elles ont augmenté au rythme de 2.2 % par an. Elles sont passées de 7.6 % à 10.3 % du PIB, dépassant la moyenne de l'OCDE de 9.3 % du PIB. Cette hausse est presque imputable à parts égales à l'effet du vieillissement démographique et à l'augmentation des coûts par personne. En termes de

catégories de soins de santé, les principaux déterminants des dépenses sont les produits pharmaceutiques et les hospitalisations. Limiter les dépenses pharmaceutiques passe par une réduction du nombre de prescriptions et un recours accru aux médicaments génériques, pour lesquels le Japon est à la traîne par rapport à d'autres pays.

Une priorité essentielle est de réduire la durée moyenne d'hospitalisation, qui, à 31.2 jours, est près de quatre fois supérieure à la moyenne de l'OCDE (tableau 5). Les longs séjours à l'hôpital sont eux-mêmes liés aux soins de longue durée ; la durée moyenne d'hospitalisation pour soins curatifs est nettement inférieure, puisqu'elle s'établit à 17.5 jours. Compte tenu du coût plus élevé des soins curatifs, qui tient aux besoins en matériel et en personnel médical, réorienter les personnes qui n'ont pas besoin de tels soins vers une prise en charge à domicile ou des établissements spécialisés permettrait de réduire nettement ces coûts. Transférer des lits en établissements de soins de longue durée, dont le nombre de lits rapporté à la population âgée est inférieur de moitié à la moyenne de l'OCDE, contribuerait à garantir l'adéquation des prestations de soins de longue durée. Le nombre de personnes recevant des soins de longue durée a augmenté de 8 % par an au cours de la période 2000-12, et cette hausse devrait s'accélérer.

Tableau 5. **Une comparaison internationale des soins de santé montre qu'il est possible de réaliser des économies au Japon**

2012 ou dernière année connue

	Durée totale moyenne d'hospitalisation <sup>1</sup>	Durée moyenne d'hospitalisation pour soins curatifs <sup>1</sup>	Nombre total de lits d'hôpital <sup>2</sup>	Nombre de lits de soins aigus <sup>2, 3</sup>	Nombre de lits de soins de longue durée <sup>2, 3, 4</sup>	Nombre de lits en établissements de soins de longue durée <sup>2, 4</sup>	Nombre de consultations de médecins par habitant et par an
<b>Japon</b>	<b>31.2</b>	<b>17.5</b>	<b>13.4</b>	<b>7.9</b>	<b>2.7 (11.1)</b>	<b>6.0 (25.0)</b>	<b>13.0</b>
Moyenne de l'OCDE	8.4	7.4	4.8	3.3	0.6 (3.8)	7.7 (48.5)	6.7
Valeur nationale maximale	31.2	17.5	13.4	7.9	3.2 (27.4)	13.5 (72.2)	14.3
Valeur nationale minimale	3.9	3.9	1.6	1.5	0.0 (0.0)	2.4 (17.7)	2.7

1. En nombre de jours.

2. Pour 1000 habitants.

3. Dans les hôpitaux.

4. Entre parenthèses est indiqué le nombre de lits pour 1000 habitants de 65 ans ou plus.

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

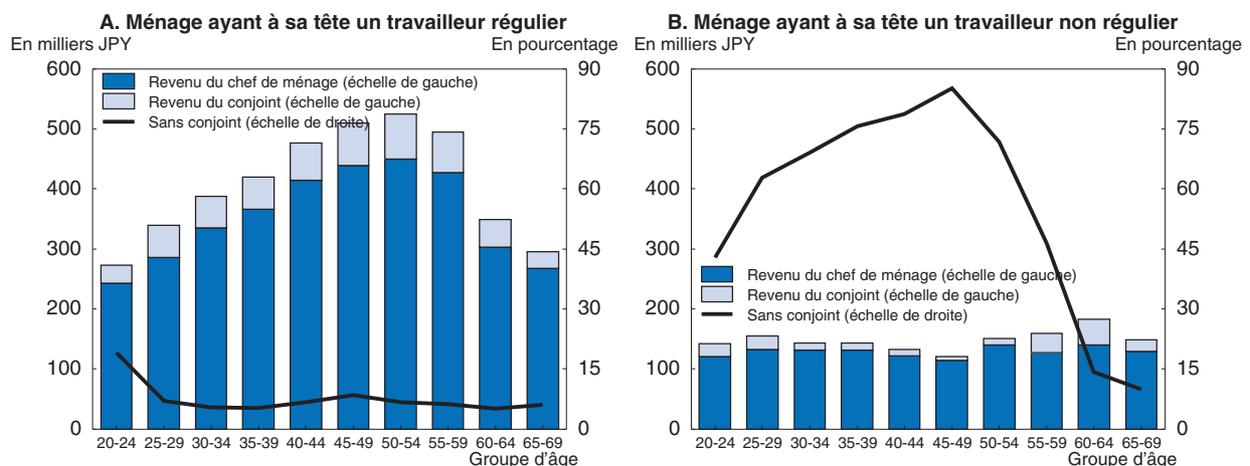
Enfin, il est également nécessaire de réduire la durée des hospitalisations pour soins curatifs, qui est, là encore, la plus longue de la zone OCDE (tableau 5), en passant d'un mécanisme de paiement à l'acte à un système de groupes homogènes de malades (GHM) et en revoyant à la hausse la participation au coût des soins des personnes âgées, qui est faible aujourd'hui (2013 *OECD Economic Survey of Japan*). Cela contribuerait également à réduire le nombre de consultations de médecins, qui est deux fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE.

Des dépenses sociales judicieusement ciblées sont essentielles pour promouvoir une croissance inclusive. La priorité numéro un est de mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail, qui constitue un mécanisme efficace d'incitation au travail et d'aide aux ménages modestes, en particulier dans des pays comme le Japon caractérisés par une distribution des revenus d'activité relativement large, une faible imposition du travail et des prestations limitées accordées aux personnes sans emploi (2013 *OECD Economic Survey of Japan*). Un crédit d'impôt sur les revenus du travail permettrait notamment d'atténuer l'effet régressif des hausses de taxe sur la consommation. Un tel dispositif

devrait s'accompagner de mesures d'activation efficaces, destinées à aider les chômeurs à trouver un emploi leur permettant de bénéficier du crédit d'impôt, ainsi que de mesures destinées à améliorer la transparence des revenus, en particulier pour les travailleurs indépendants.

Il importe de mettre fin au dualisme du marché du travail, qui est la principale cause de l'accroissement des inégalités de revenus au Japon, selon le gouvernement (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2012b). Après prise en compte du type d'emploi et du niveau de formation, l'écart de salaire entre travailleurs à temps plein et à temps partiel est de 45 % pour les hommes et de 31 % pour les femmes. Le revenu d'un ménage dont le chef est un travailleur régulier appartenant au groupe d'âge des 45-49 ans était plus de quatre fois supérieur à celui d'un ménage ayant pour chef un travailleur non régulier (graphique 20). La faiblesse relative des revenus des travailleurs non réguliers a également un effet dissuasif sur les mariages, et tire par conséquent vers le bas le taux de fécondité. Ce dualisme a également d'autres effets négatifs (2013 OECD Economic Survey of Japan) :

Graphique 20. **Les écarts de revenu entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers sont importants**



Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2014b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201910>

- *Une formation en entreprise plus réduite* : un quart seulement des entreprises dispensent de manière systématique une formation en cours d'emploi aux travailleurs non réguliers, alors que cette proportion est plus de deux fois plus élevée pour les travailleurs réguliers.
- *Une couverture plus limitée par le système de sécurité sociale* : environ un tiers des travailleurs non réguliers ne sont pas couverts par l'assurance chômage, alors même qu'ils occupent des emplois précaires (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2011).
- *Une mobilité limitée entre l'emploi régulier et non régulier* : l'emploi non régulier n'est pas un tremplin vers l'emploi régulier. Des études montrent que les personnes qui commencent leur carrière en tant que travailleurs non réguliers réussissent moins bien leur vie ultérieurement en termes de stabilité professionnelle, de revenu et de mariage.
- *Une perte de bien-être* : selon une étude des autorités de 2012, 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.

Mettre fin au dualisme du marché du travail exige une stratégie globale destinée à atténuer les facteurs qui incitent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers, visant en particulier à renforcer la couverture sociale des travailleurs non réguliers et à améliorer les programmes de formation qui leur sont destinés, ainsi qu'à réduire la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, notamment en rendant leur situation plus transparente. Cela devrait passer par la définition de règles claires concernant les licenciements (OECD, 2015).

### **Principales recommandations destinées à réduire la dette publique tout en promouvant la cohésion sociale**

- Définir un programme budgétaire précis et crédible afin de maîtriser les dépenses publiques et d'accroître les recettes, de manière à atteindre l'objectif d'excédent primaire d'ici à l'exercice 2020.
- Recourir principalement à la taxe sur la consommation, en l'appliquant avec un seul taux, et à un élargissement des assiettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés pour accroître les recettes publiques, tout en augmentant les taxes environnementales.
- Réformer les systèmes de retraite, de soins de santé et de soins de longue durée afin de limiter la croissance des dépenses sur fond de vieillissement démographique.
- Améliorer le ciblage des dépenses sociales publiques et mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail pour les travailleurs faiblement rémunérés.
- Mettre fin au dualisme du marché du travail en renforçant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en améliorant les programmes de formation qui leur sont destinés, et en réduisant la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, notamment en rendant leur situation plus transparente.

## **Mettre fin à la déflation : mettre en œuvre une politique monétaire audacieuse (la première flèche)**

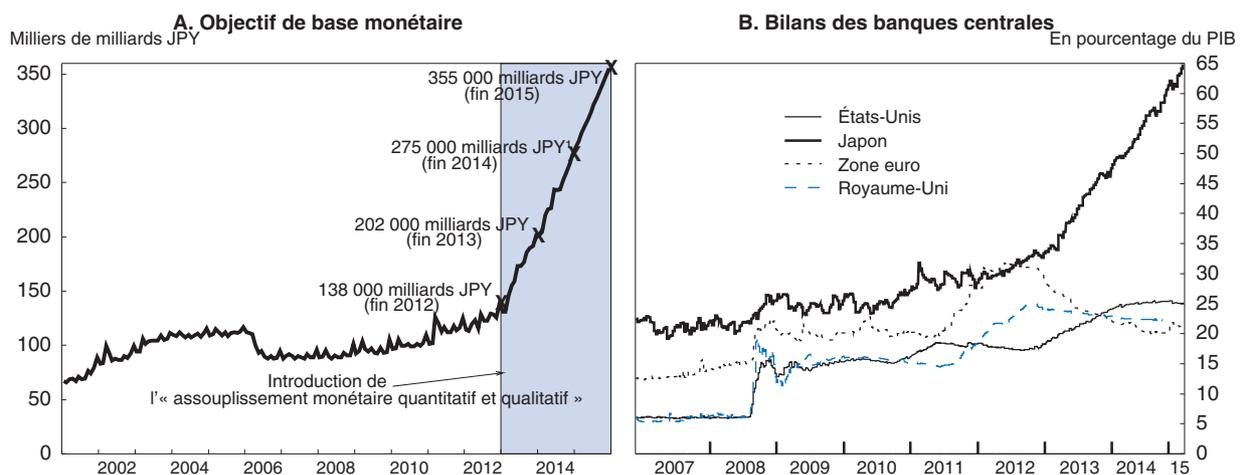
La déflation réduit le PIB nominal, ce qui fait augmenter le ratio d'endettement public et menace la viabilité budgétaire. Le déflateur du PIB a diminué de plus de 17 % entre 1997 et 2013, ce qui a contribué à faire reculer le PIB nominal de 8 %. Si l'inflation annuelle avait été en lieu et place de 1 % au cours de cette période, un simple calcul montre que le ratio dette/PIB se serait établi mécaniquement à 155 % seulement en 2013 au lieu de 220 %. Il est clairement très difficile de réduire le ratio d'endettement dans un contexte de déflation. Celle-ci a également un impact négatif sur la croissance, en partie parce qu'elle maintient le taux d'intérêt réel en territoire positif alors que l'ampleur du volant de ressources inutilisées dans l'économie nécessiterait des taux d'intérêt réels négatifs. En fait, un calcul fondé sur la règle de Taylor effectué par l'OCDE pour 2014 laisse à penser qu'un taux directeur négatif aurait encore été de mise cette année-là. Compte tenu des effets délétères de la déflation, atteindre l'objectif d'inflation de 2 % devrait demeurer une priorité.

En janvier 2013, la Banque du Japon a fixé un objectif d'inflation de 2 % pour l'indice des prix à la consommation (IPC) et, en avril 2013, elle a déclaré qu'elle atteindrait cet objectif aussi rapidement que possible, à un horizon de deux ans environ. Dans ce but, la Banque du Japon a lancé une politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » et s'est engagée à la poursuivre jusqu'à ce que le taux d'inflation soit durablement

établi au niveau de l'objectif visé. Cet engagement pris pour une durée indéfinie par la banque centrale devrait contribuer à éviter un resserrement monétaire prématuré, comme celui ayant eu lieu en 2006, lorsque la Banque du Japon avait mis fin à sa politique d'assouplissement quantitatif alors que l'inflation était encore proche de zéro, laissant le Japon exposé à une résurgence de la déflation à la suite de la crise financière mondiale de 2008 (2013 *OECD Economic Survey of Japan*).

L'assouplissement quantitatif et qualitatif marque une rupture nette par rapport à la précédente politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon en termes d'ampleur, de détermination et d'ambition. Précédemment, la Banque du Japon ne s'était pas fixé d'objectif, faisant valoir que compte tenu du vieillissement démographique, la politique monétaire ne pouvait à elle seule mettre fin à la déflation persistante. L'achat de 50 000 milliards JPY d'obligations d'État par an devait se traduire par un doublement de la base monétaire, de 138 000 milliards JPY (28 % du PIB) à la fin de 2012 à 270 000 milliards JPY à la fin de 2014 (graphique 21). L'assouplissement quantitatif et qualitatif revêt une ampleur considérable comparé aux mesures quantitatives adoptées dans d'autres économies (partie B du graphique). En fait, le bilan de la Banque du Japon représentait 65 % du PIB en février 2015.

Graphique 21. **La base monétaire augmente rapidement du fait des mesures d'assouplissement quantitatif et qualitatif**



1. L'objectif est passé de 270 000 milliards JPY à 275 000 milliards JPY avec l'expansion de l'assouplissement quantitatif et qualitatif en octobre 2014.

Source : Banque du Japon ; Thomson Financial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201925>

Suivant l'axe qualitatif de cette politique d'assouplissement monétaire, la composition des achats d'actifs a été modifiée :

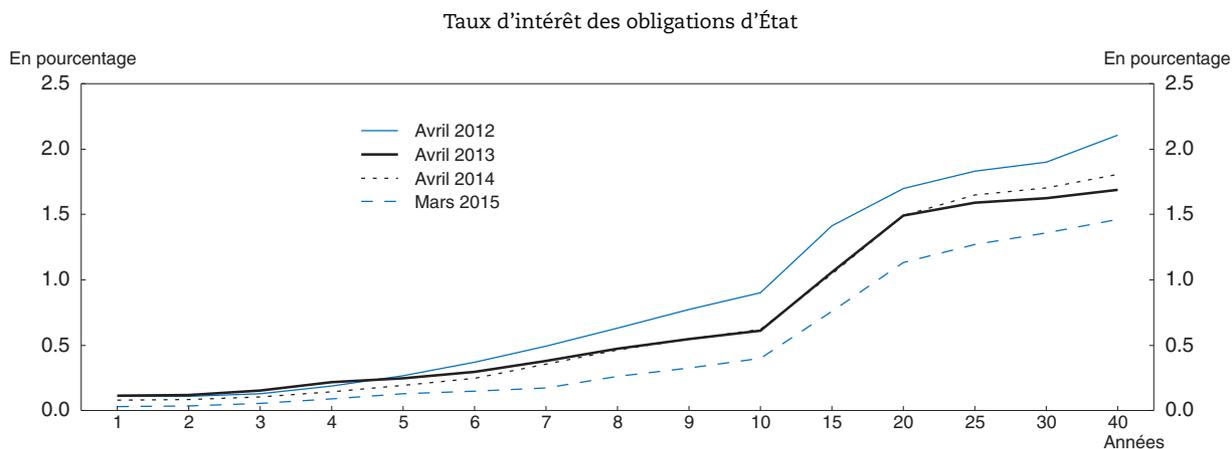
- La Banque du Japon a commencé à acquérir des obligations d'État de toutes échéances, de manière à porter l'échéance résiduelle moyenne de son portefeuille d'un peu moins de trois ans à environ sept ans, afin qu'elle corresponde à l'échéance moyenne de l'encours total d'obligations d'État.
- La Banque du Japon a accru ses achats d'actifs privés afin de réduire les primes de risque.

La politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif vise à atteindre l'objectif de 2 % d'inflation en faisant baisser les taux d'intérêt à long terme, en renforçant l'« effet de

rééquilibrage des portefeuilles », et en rehaussant les anticipations d'inflation. Chacun de ces trois canaux de transmission a bien fonctionné :

- Les taux d'intérêt ont diminué sur l'ensemble de la courbe des rendements, ces baisses ayant été d'au moins 50 points de base pour les échéances de dix ans ou plus depuis 2012 (graphique 22).
- Le canal du rééquilibrage des portefeuilles fonctionne, ainsi que l'illustre l'augmentation du crédit bancaire et la montée des cours des actions à leurs plus hauts niveaux depuis 15 ans (graphique 23).
- La nouvelle approche de la Banque du Japon a eu un impact immédiat sur les anticipations d'inflation : d'après le point mort d'inflation, c'est-à-dire l'écart de rendement entre obligations à taux fixe et obligations indexées sur l'inflation, les anticipations d'inflation se sont hissées de 0.7 % avant le lancement de la politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif en 2013 à 2.7 % au début de 2014, avant de refluer aux alentours de 2 % (graphique 24). Les mesures obtenues à partir d'enquêtes font ressortir une augmentation plus modeste des anticipations d'inflation à un horizon de deux à dix ans, de 1 % à 1.4 %. Compte tenu de la diminution de 50 points de base des taux d'intérêt à long terme, les taux d'intérêt réels ont donc enregistré une baisse comprise entre 1 et 2 points de pourcentage. L'augmentation des anticipations d'inflation, avec des profits élevés des entreprises (graphique 2, partie C) est essentielle pour parvenir à une croissance plus rapide des salaires (graphique 2, partie B) qui permet de soutenir la croissance et d'atteindre la cible d'inflation.

Graphique 22. **L'assouplissement quantitatif et qualitatif a réduit les taux d'intérêt sur toute la courbe des rendements**<sup>1</sup>



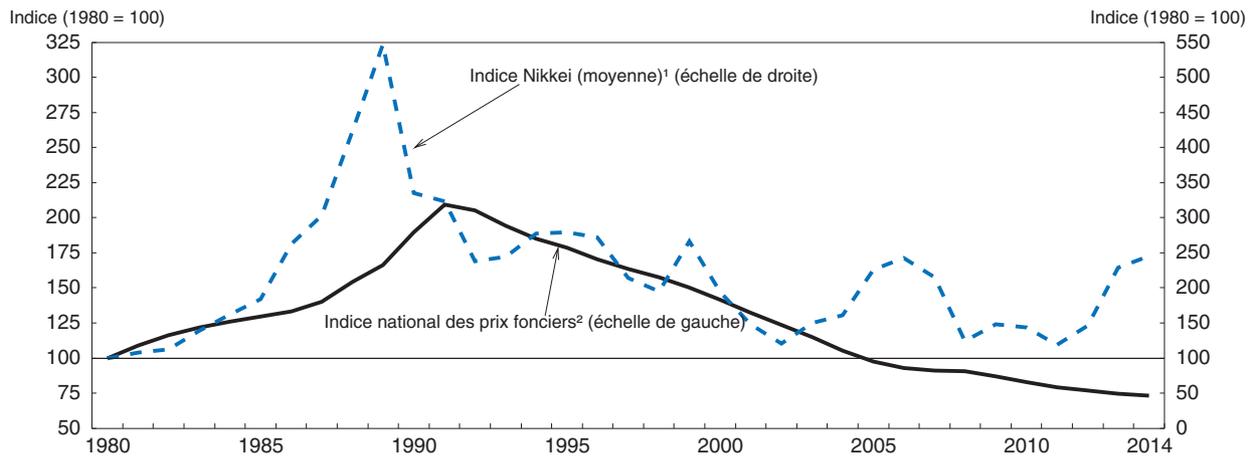
1. Le rendement de chaque emprunt obligataire est calculé sur toute sa durée à l'aide d'un taux de variation composé (sachant que les intérêts des obligations d'État sont versés tous les six mois). Les données se rapportent au taux en fin de mois.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201939>

L'inflation a cependant diminué au second semestre de 2014. Compte tenu de la chute des cours du pétrole en octobre 2014, la Banque du Japon a annoncé un recalibrage préventif de l'assouplissement quantitatif et qualitatif destiné à préserver l'amélioration des anticipations d'inflation. Ses achats d'obligations d'État ont augmenté, passant du rythme initial de 50 000 milliards JPY par an en 2013 à 80 000 milliards JPY, et ses acquisitions de parts de fonds indiciels cotés et de sociétés d'investissement immobilier

Graphique 23. **Si les cours des actions sont repartis à la hausse vers leurs sommets des années 90, ceux des terrains ont continué de baisser**

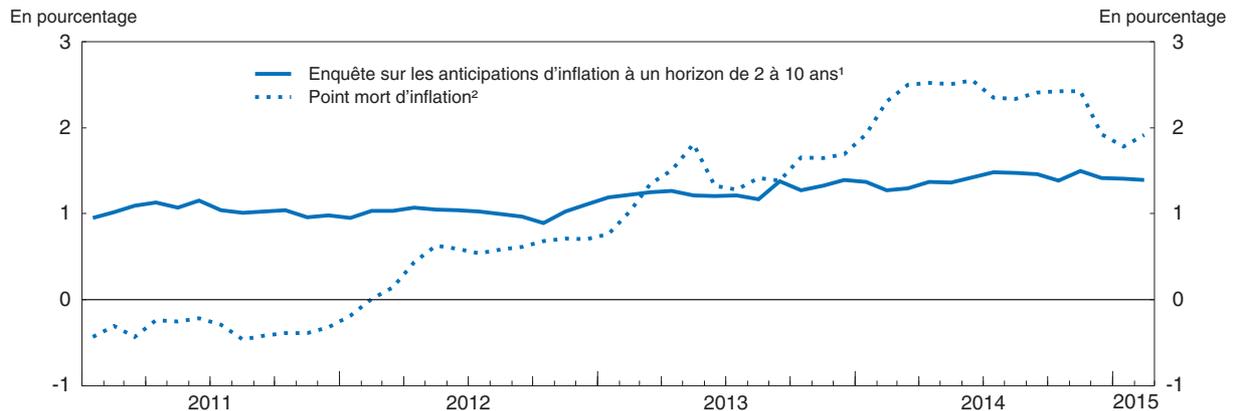


1. Indice Nikkei annuel basé sur la moyenne des cours des actions de 225 sociétés cotées à la Bourse de Tokyo.
2. Prix des terrains urbains dans l'ensemble du pays à fin mars de chaque année, tous usages confondus (résidentiel, commercial et industriel).

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme ; indices Nikkei.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201943>

Graphique 24. **Les anticipations d'inflation ont augmenté**



1. Enquête mensuelle QUICK.
  2. Écarts de rendement entre les obligations d'État japonaises à taux fixe et les obligations d'État japonaises indexées sur l'inflation.
- Source : Banque du Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201956>

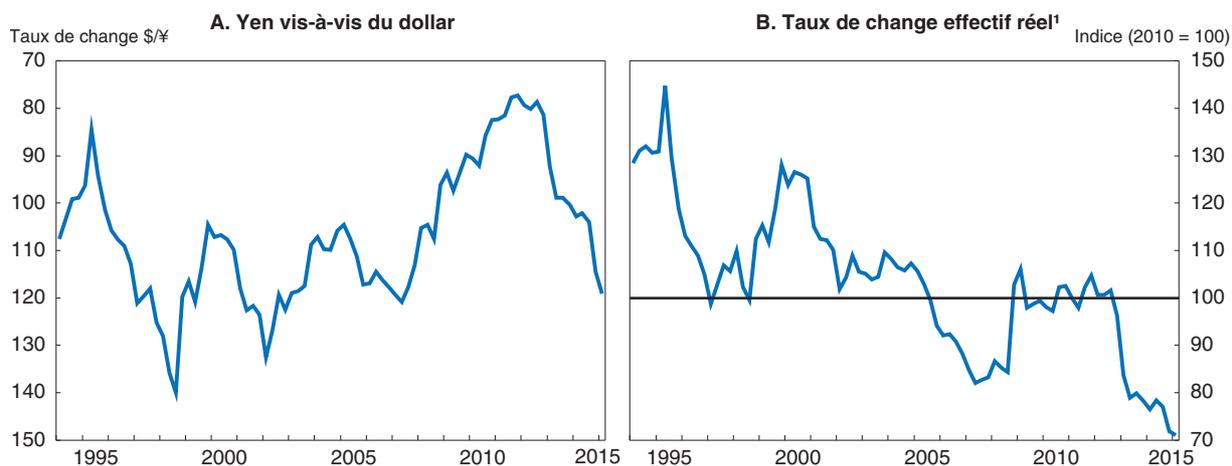
cotées japonaises ont triplé. En outre, la Banque du Japon a décidé d'allonger encore l'échéance résiduelle moyenne de son portefeuille d'obligations d'État aux alentours de dix ans. La Banque du Japon a récemment souligné qu'elle était prête à accroître encore l'ampleur de sa politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif si nécessaire, pour atteindre son objectif de 2 %. Cette montée en puissance de l'assouplissement quantitatif, conjuguée au report de la hausse de la taxe sur la consommation, devrait soutenir les anticipations d'inflation et faciliter une sortie définitive de la déflation.

La politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif n'en comporte pas moins un certain nombre de risques, liés en partie au fait que, par sa seule ampleur, il pourrait perturber le fonctionnement du marché obligataire et alimenter des bulles de prix des actifs. Les prix des terrains à l'échelle nationale ont cependant enregistré leur 23<sup>e</sup> année de

baisse consécutive (graphique 23), ce recul ayant touché à la fois les terrains à usage commercial et d'habitation, alors que le Japon se caractérise par un taux directeur quasiment nul depuis 1999 (exception faite des périodes 2000-01 et 2006-08). Le rythme de cette baisse a toutefois diminué de 4.7 % en 2010 à 1.5 % en 2014, les prix des terrains dans les zones métropolitaines ayant augmenté pour la première fois depuis 2008. Quant aux actions, l'indice boursier Nikkei a doublé depuis 2011, mais reste en deçà des sommets qu'il avait atteints au cours des années 90.

L'assouplissement quantitatif s'est accompagné d'une dépréciation du yen. En 2013, le Japon s'est engagé avec les autres pays du Groupe des Sept (G7) à axer ses politiques économiques sur la réalisation de ses objectifs nationaux à l'aide d'instruments nationaux, et à ne pas établir d'objectif de taux de change. Les autorités ne sont pas intervenues sur les marchés de change depuis novembre 2011. Néanmoins, le yen s'est déprécié de 22 % vis-à-vis du dollar, ainsi qu'en termes nominaux pondérés par les échanges, entre le troisième trimestre de 2012 et juillet 2014 (graphique 25). Le Fonds monétaire international (FMI) a déclaré en juillet 2014 que la position extérieure du Japon était globalement équilibrée (IMF, 2014). Le gouvernement estime qu'une dépréciation de 10 % du yen ne se traduit que par une hausse de 0.2 point de pourcentage de l'inflation sur deux ans, ce qui tient au poids relativement faible des importations, qui représentent 14 % du PIB. Depuis juillet 2014, le yen a perdu 16 % supplémentaires par rapport au dollar, sachant que l'essentiel de ce recul a eu lieu après l'expansion de l'assouplissement quantitatif en octobre. Le taux de change effectif réel du yen a également fortement diminué, ce qui a renforcé l'avantage de coût conféré aux entreprises exportatrices (partie B du graphique).

Graphique 25. **Le yen s'est considérablement déprécié depuis 2012**



1. Taux de change pondéré en fonction des échanges avec 49 partenaires commerciaux, et corrigé des écarts d'inflation à l'aide des indices de prix à la consommation (IPC).

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Banque du Japon.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201961>

La récente expansion de l'assouplissement quantitatif et qualitatif a suscité des craintes que la Banque du Japon ne soit contrainte de monétiser la dette publique, ce qui risquerait d'entraîner une dépréciation durable du yen et une hausse rapide des taux d'intérêt susceptible de remettre en cause le financement des déficits publics. Ces craintes ont trouvé un écho dans la récente décision de l'agence de notation financière Moody's d'abaisser la notation de la dette souveraine du Japon à un niveau inférieur à celles de la

Chine et de la Corée. Compte tenu de ces risques, il est d'autant plus important que soit mis en œuvre un programme d'assainissement budgétaire précis et crédible pour obtenir un excédent primaire.

### **Principale recommandation destinée à mettre fin à la déflation**

- Poursuivre la politique monétaire expansionniste en cours afin de hisser durablement l'inflation au niveau de l'objectif de 2 %, tout en surveillant les risques.

### **Bibliographie**

- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), "Knowledge-based Capital, Innovation and Resource Allocation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1046, OECD Publishing, Paris.
- Aoyagi, C. and G. Ganelli (2014), "Unstash the Cash! Corporate Governance Reform in Japan", *IMF Working Papers*, No. 14/138, Washington, DC.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, Vol. 121.
- Bank of Japan (2014), *Outlook for Economic Activity and Prices*, October, Tokyo.
- Bouis, R., R. Duval and F. Murtin (2011), "The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies: New Evidence from Growth Regressions", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 843, OECD Publishing, Paris.
- Cabinet Office (2014), "The Impact of the Consumption Tax Hike on Consumer Prices in the Tokyo Area", *Trends in this Week's Indicators*, No. 1097, Government of Japan (in Japanese).
- Caballero, R., T. Hoshi and A. Kashyap (2008), "Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan", *American Economic Review*, Vol. 98, No. 5.
- Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- D'Addio, F. and M. Mira d'Ercole (2005), "Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris.
- European Business Council in Japan (EBC), (2014), "The Japanese Market: Why Is It Difficult? What Suppresses FDI?", Tokyo.
- Expert Group of the Cabinet Office (2014), *Report of the Expert Group Meeting on Foreign Direct Investment in Japan*, Government of Japan.
- Franzoni, C., G. Scellato and P. Stephan (2012), "Foreign Born Scientists: Mobility Patterns for Sixteen Countries", *NBER Working Papers*, No. 18067.
- International Energy Agency (2014), "Indicators for CO<sub>2</sub> Emissions", *IEA CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion Statistics* (database), International Energy Agency.
- International Monetary Fund (2014), *Japan: 2014 Article IV Consultation*, August, Washington, DC.
- Jaumotte, F. and N. Pain (2005), "From Ideas to Development: The Determinants of R&D and Patenting", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 457, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. (2011), "Education Reform in Japan", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 888, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. and S. Kim (2013), "Restructuring the Electricity Sector and Promoting Green Growth in Japan", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1069, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. and S. Kimura (2013), "Reforming Agriculture and Promoting Japan's Integration in the World Economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1053, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. and S. Urasawa (2013), "Restoring Japan's Fiscal Sustainability", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1050, OECD Publishing, Paris.

- Kinoshita, N. (2013), "Legal Background to the Low Profitability of Japanese Enterprises", *Center on Japanese Economy and Business Working Paper Series*, No. 316, Columbia University.
- Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2015), "The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and Non-OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers* (forthcoming).
- Lam, W. and J. Shin (2012), "What Role Can Financial Policies Play in Revitalizing SMEs in Japan?", *IMF Working Papers*, WP/12/291, Washington, DC.
- Martin, J. and S. Scarpetta (2012), "Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity", *De Economist*.
- Matsuura, T., H. Sato and R. Wakasugi (2011), "Temporary Workers, Permanent Workers, and International Trade: Evidence from Japanese Firm-Level Data", *RIETI Discussion Paper Series*, No. 11-E-030, Tokyo.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2011), *Comprehensive Research on Diverse Employment Formats 2010*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2012a), *Projection for Social Security Costs*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2012b), *White Paper on the Labour Economy*, Tokyo, (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2014a), *Provisional Calculations on the Current Situation and Projection on the Fiscal Balance of National Pension Schemes: Provisional Results*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2014b), *White Paper on the Labour Economy*, Tokyo, (in Japanese).
- National Institute of Population and Social Security Research (2013), *Statistics on Social Security Costs*, Tokyo.
- Ono, A. and L. Uesugi (2014), "SME Financing in Japan during the Global Financial Crisis: Evidence from Firm Surveys", Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo.
- OECD (2009), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *Innovation to Strengthen Growth and Address Global and Social Challenges*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *Divided We Stand*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), *Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, Working Party of Senior Budget Officials, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *Entrepreneurship at a Glance 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), *How's Life in Japan? 2014*, [www.OECD.org/statistics/BLI%202014%20Japan%20country%20report.pdf](http://www.OECD.org/statistics/BLI%202014%20Japan%20country%20report.pdf).
- OECD (2014d), "Japan – Advancing the Third Arrow for a Resilient Economy and Inclusive Growth", *Better Policies Series*, OECD Publishing, Paris, [www.OECD.org/japan/2014.04\\_JAPAN\\_EN.pdf](http://www.OECD.org/japan/2014.04_JAPAN_EN.pdf).
- OECD (2014e), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014f), *OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Japan*, [www.OECD.org/tad/services-trade/STRI\\_JPN.pdf](http://www.OECD.org/tad/services-trade/STRI_JPN.pdf).
- OECD (2014g), "The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries", *OECD Tax Policy Studies*, No. 22, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *Back to Work Japan*, OECD Publishing, Paris.
- Shinada, N. (2012), "Firms' Cash Holdings and Performance: Evidence from Japanese Corporate Finance", *RIETI Discussion Paper Series*, 12-E-031, Tokyo.
- Shirakawa, M. (2013), "Toward Strengthening the Competitiveness and Growth Potential of Japan's Economy", [www.bis.org/review/r130315a.pdf](http://www.bis.org/review/r130315a.pdf).
- Small and Medium Enterprise Agency (2014), *Japan's Policies for Small and Medium Enterprises*, Tokyo.

- Sutherland, D., P. Hoeller and R. Merola (2012), "Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 932, OECD Paris.
- Thangavelu, S. and C. Findlay (2011), "The Impact of Free Trade Agreements on Foreign Direct Investment in the Asia-Pacific Region", in Findlay, C. (ed.), *ASEAN+1 FTAs and Global Value Chains in East Asia*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia Research, *Project Report 2010-29*, Jakarta.
- Uesugi, I. (2010), *The Impact of International Financial Crises on SMEs: The Case of Japan*, Hitotsubashi University, May.
- Westmore, B. (2013), "R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1047, OECD Publishing. Paris.



## ANNEXE

# Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

## A. Bilan des réformes structurelles : réformer l'agriculture et promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
<b>Abandon progressif des programmes d'ajustement de la production</b>	
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Les quotas de production relatifs au riz de table seront progressivement éliminés d'ici à l'exercice budgétaire 2018 et les paiements directs aux riziculteurs seront supprimés en 2018. Les subventions en faveur du riz destiné à l'industrie et à l'alimentation animale seront maintenues, au même titre que les aides à d'autres cultures, comme le blé et l'orge.</p> <p>Afin que les entreprises agricoles disposent d'un filet de sécurité destiné à compenser dans une certaine mesure leurs pertes de revenus éventuelles, le gouvernement a affecté un budget de 74.9 milliards JPY aux paiements subordonnés aux revenus prévus par la loi sur la stabilisation des revenus agricoles, pour l'exercice 2014, sous réserve de contributions adéquates de la part des entreprises agricoles concernées.</p>
<b>Adopter un système de paiements découplés axés sur des objectifs clairement définis</b>	
<p>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 total des politiques agricoles et déplacera la charge du consommateur vers le contribuable.</p> <p>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.</p> <p>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 moins adaptées aux grandes exploitations).</p>	<p>Au cours de l'exercice budgétaire 2014, le gouvernement a instauré un nouveau système de paiements découplés, d'un coût total de 79.3 milliards JPY (67 millions USD), en vue de favoriser les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et de promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture.</p> <p>Le gouvernement a mis fin en 2014 au paiement versé aux riziculteurs en fonction du niveau des prix pour la campagne agricole 2014, et le paiement direct au titre de la production de riz sera supprimé en 2018. Les aides aux autres cultures, comme le blé et le soja, seront maintenues.</p> <p>Au cours de l'exercice budgétaire 2014, le gouvernement a instauré un nouveau paiement découplé dans le but de promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture.</p>
<b>Promouvoir le regroupement des exploitations afin de réduire les coûts de production</b>	
<p>Promouvoir l'agrandissement des exploitations, de manière à réduire les coûts de production en levant les obstacles aux transactions foncières.</p> <p>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.</p> <p>Mettre en place un marché foncier agricole efficient afin de lever les obstacles aux ajustements structurels nécessaires, notamment en autorisant des entreprises non agricoles à posséder des terres cultivables.</p> <p>Réformer le système fiscal afin de dissuader les propriétaires de terres en jachère à proximité de zones urbaines de conserver ces terrains.</p> <p>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.</p>	<p>En 2014, le gouvernement a créé dans toutes les préfectures des « organismes régionaux soutenus par les pouvoirs publics » chargés de servir d'intermédiaire pour la location de terres aux entreprises agricoles.</p> <p>Aucune mesure prise.</p> <p>Le gouvernement entend faciliter la location de terres aux entreprises non agricoles par l'intermédiaire des « organismes régionaux soutenus par les pouvoirs publics » créés en 2014.</p> <p>Aucune mesure prise.</p> <p>Les « organismes régionaux soutenus par les pouvoirs publics » créés dans toutes les préfectures en novembre 2014 ont loué environ 500 hectares de terre (0.01 % de la superficie agricole du Japon) à des entreprises agricoles dans les six mois qui ont suivi leur établissement.</p>
<b>Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale</b>	
<p>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.</p>	<p>En 2015, l'accord de partenariat économique (APE) Japon-Australie est entré en vigueur et le Japon a signé un APE avec la Mongolie. Le Japon continue de participer à des négociations commerciales concernant huit APE ou accords de libre-échange, dont le Partenariat transpacifique, l'APE Japon-UE, le Partenariat économique global régional et l'accord de libre-échange Japon-Chine-Corée.</p>

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
<b>Assurer la sécurité alimentaire</b>	
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.	La Stratégie de revitalisation du Japon lancée en juin 2014 prône une « politique agricole offensive » destinée à renforcer la compétitivité du secteur agricole. Le gouvernement prend également des mesures afin de diversifier les partenaires commerciaux du Japon et d'accroître les stocks.
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.	Au cours de l'exercice budgétaire 2014, le gouvernement a instauré un nouveau paiement découplé dans le but de promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture.
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.	Le paiement découplé mis en place au cours de l'exercice 2014 pour promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture contribuera à préserver les ressources agricoles exploitables. L'APE Japon-Australie est entré en vigueur et l'APE Japon-Mongolie a été signé en 2015. Le Japon continue de participer à des négociations commerciales concernant huit APE ou accords de libre-échange.

## B. Bilan des réformes structurelles : favoriser la croissance verte et restructurer le secteur électrique

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
<b>Améliorer le contrôle de l'industrie nucléaire et du secteur électrique</b>	
Veiller à l'indépendance de la toute nouvelle Autorité de sûreté nucléaire (NRA, <i>Nuclear Regulation Authority</i> ) vis-à-vis des ministères chargés des questions énergétiques.	La rigueur et la prudence avec laquelle la NRA, qui est juridiquement indépendante, vérifie que les centrales nucléaires respectent les nouvelles règles de sûreté démontrent son indépendance en pratique.
Exiger que les centrales nucléaires remplissent les critères établis par la NRA avant d'en autoriser la réouverture.	La NRA étudie actuellement dans le détail les demandes de 21 centrales nucléaires pour s'assurer qu'elles respectent les nouvelles dispositions réglementaires. A la fin de janvier 2015, deux seulement avaient reçu son agrément partiel en termes de conformité avec les nouvelles exigences réglementaires, ce qui constitue un préalable à leur éventuel redémarrage.
Créer une autorité de régulation indépendante pour le secteur de l'électricité qui soit sur un pied d'égalité avec les ministères.	L'autorité actuelle doit être remplacée en 2015 par une nouvelle autorité de régulation indépendante et composée d'experts de haut niveau.
<b>Améliorer et développer les mécanismes du marché dans le secteur énergétique</b>	
Adopter la cession d'actifs afin de créer les conditions de concurrence équitables entre monopoles régionaux et nouveaux entrants.	Le gouvernement prévoit d'instaurer la séparation juridique des activités ainsi qu'un code de conduite à l'horizon des exercices budgétaires 2018-2020. Si cette solution se révèle insuffisante, le comité consultatif pour les ressources naturelles et l'énergie propose d'étudier la possibilité d'une séparation de propriété.
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.	Une extension de capacité des convertisseurs de puissance est prévue pour 2019-21. En 2015 a été créée l'Organisation de coordination régionale des gestionnaires de transport afin d'ouvrir l'accès au système de transport.
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.	Aucune mesure prise.
<b>Promouvoir les énergies renouvelables afin d'accélérer la croissance verte</b>	
Veiller à ce que le système de tarifs d'achat instauré en 2012 fournisse les incitations appropriées, y compris en matière de R-D.	Le système de tarifs d'achat avait permis d'accroître de 70 % la puissance installée renouvelable à fin octobre 2014. Il répond au double objectif de favoriser au maximum le recours aux renouvelables et de réduire les coûts.
Développer les interconnexions et recourir à des réseaux intelligents pour gérer efficacement l'électricité produite à partir de sources renouvelables.	Le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie a décidé de mettre en place un nouveau système de contrôle de la production d'électricité photovoltaïque et éolienne d'ici à 2021 afin d'accroître la capacité du réseau.
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.	Le deuxième volet de la « taxe de lutte contre le changement climatique », qui frappe les combustibles fossiles, est entré en vigueur en 2014, et le troisième volet est prévu pour 2016. Cet impôt générera environ 260 milliards JPY qui serviront à financer les aides aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie.

## C. Bilan des réformes structurelles : renforcer le taux d'activité et améliorer le système éducatif

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
<b>Favoriser l'activité des femmes, des seniors et des jeunes</b>	
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 2014, l'indemnité de congé parental a été portée de 50 % à 67 % du salaire (avant le congé) pour les six premiers mois.
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.	Il est prévu de créer environ 400 000 places d'accueil pour les jeunes enfants d'ici à mars 2018 et 300 000 places dans les structures de garde après l'école d'ici à la fin de l'exercice 2019. Les autorités ont créé un nouveau système de certification pour les employeurs qui offrent un environnement de travail compatible avec la fonction parentale.
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.	La législation a été revue en 2013 de manière à mettre fin aux conditions de travail déraisonnables imposées aux travailleurs sous contrat à durée déterminée. Les aides destinées à faciliter le passage du travail non régulier au travail régulier ont été accrues en 2014. Le système d'assurance-chômage contribue à la formation des jeunes travailleurs non réguliers. Le régime d'assurance-vieillesse des salariés et le système d'assurance-maladie seront étendus à 250 000 travailleurs non réguliers en 2016.
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.	Le système de maintien en activité, qui permet à tous les salariés qui le souhaitent de travailler jusqu'à 65 ans, est devenu universel en 2013, compte tenu de la suppression du dispositif qui permettait jusqu'alors aux entreprises d'exclure certains salariés de ce système.
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.	Le système de la carte d'emploi a permis d'offrir une formation associant apprentissage pratique et théorique à 40 000 personnes au cours de l'exercice budgétaire 2013.
Améliorer la formation professionnelle, en créant notamment un système standard de certification des compétences, reconnu par les entreprises.	Au cours de l'exercice budgétaire 2013, la formation professionnelle a été développée à l'échelle nationale dans les nouveaux secteurs de croissance, tels que les soins infirmiers, l'énergie et l'agriculture.
<b>Améliorer les résultats de l'enseignement</b>	
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.	La hausse de la taxe sur la consommation en 2014 financera à hauteur de 500 milliards JPY au total les mesures prises pour augmenter la capacité et améliorer la qualité des services d'accueil des jeunes enfants.
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.	Aucune mesure prise.
Améliorer la qualité des établissements d'enseignement supérieur en prônant la transparence sur les résultats, de manière à stimuler la concurrence.	Un nouveau système d'information sur les collèges et les universités entrera en vigueur en mars 2015.
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.	Le gouvernement a redéployé des crédits en faveur du projet de soutien aux universités de niveau mondial lancé en 2014 afin de renforcer la compétitivité internationale de l'enseignement supérieur japonais.
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.	En 2013, le gouvernement a lancé plusieurs programmes en vue de promouvoir la commercialisation de la recherche universitaire et d'accroître la mobilité professionnelle des chercheurs. Ceux-ci seront encouragés à exercer en parallèle des activités à l'université, dans les laboratoires publics de recherche et en entreprise.

## D. Bilan des réformes structurelles : renouer avec la viabilité budgétaire

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
<b>Élaborer un nouveau programme d'assainissement budgétaire</b>	
Établir un programme d'assainissement budgétaire plus précis 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.	Un programme concret d'assainissement budgétaire, axé sur un objectif d'excédent primaire pour l'exercice 2020, sera préparé d'ici à l'été 2015.
Viser un excédent budgétaire primaire suffisamment conséquent – d'environ 4 % du PIB – pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à 2020.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
<b>Limiter les dépenses publiques</b>	
Réduire les dépenses dans des domaines tels que l'investissement public et la masse salariale de l'État pour compenser la hausse des dépenses de sécurité sociale.	Les dépenses primaires, hors dépenses de sécurité sociale, ont diminué de 1.7 % en termes nominaux dans le projet de budget de l'exercice 2015.
Engager les dépenses de reconstruction approuvées avant d'élaborer de nouveaux programmes budgétaires.	Le gouvernement s'emploie à utiliser de manière fluide les crédits budgétaires affectés à la reconstruction dans les zones concernées.
Poursuivre les contrôles effectués pour trouver des moyens de réduire les programmes de dépenses non prioritaires et inefficaces.	Des procédures d'audit, de contrôle de l'exécution des budgets, d'évaluation des politiques publiques et d'examen des projets administratifs sont utilisées pour améliorer l'efficacité et l'efficience du budget.
Réformer la sécurité sociale pour limiter la hausse des dépenses, notamment dans les domaines de la santé et des soins de longue durée.	Les tarifs des prestataires de soins de longue durée ont été réduits de 2.27 % dans le projet de budget de l'exercice 2015. Le reste à charge des patients âgés de 70 à 74 ans sera porté de 10 % à 20 % pour les personnes atteignant l'âge de 70 ans après avril 2015. S'agissant des soins de longue durée, le reste à charge des patients sera porté en août 2015 de 10 % à 20 % pour les personnes âgées de 65 ans ou plus, dont le revenu est supérieur à un seuil spécifique.
Améliorer la viabilité du régime public de retraite en accélérant le relèvement de l'âge de la retraite, puis en l'indexant sur l'espérance de vie.	Le système de maintien en activité, qui permet à tous les salariés qui le souhaitent de travailler jusqu'à 65 ans, est devenu universel en 2013, compte tenu de la suppression du dispositif qui permettait jusqu'alors aux entreprises d'exclure certains salariés de ce système.
<b>Augmenter les recettes publiques</b>	
Doubler comme prévu le taux de la taxe sur la consommation en deux temps, pour le porter à 10 % d'ici à 2015.	Le gouvernement a relevé le taux de la taxe sur la consommation de 5 % à 8 % en avril 2014, mais a reporté la hausse prévue à 10 % d'octobre 2015 à avril 2017.
Maintenir un taux unique pour la taxe 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 l'effet régressif de cette taxe.	Les partis de la coalition sont convenus à la fin de 2014 d'instaurer un système de taux réduit lorsque le taux de la taxe sur la consommation serait de 10 %.
Accroître les recettes publiques en recourant principalement à la taxe sur la consommation et 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 sociétés.	Le taux de la taxe sur la consommation doit être porté à 10 % d'ici à 2017 et le gouvernement est en train de déployer la « Taxe de lutte contre le changement climatique ». Il a par ailleurs élargi l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les salariés à hauts revenus en 2014.
<b>Améliorer le cadre de la politique budgétaire</b>	
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.	Le fonctionnement du Conseil de politique économique et budgétaire a été amélioré en 2014. Le Conseil a consacré de nombreux débats aux progrès réalisés en matière d'assainissement des finances publiques, notamment aux prévisions économiques et budgétaires publiées deux fois par an qui sont destinées à alimenter des analyses à moyen et long termes. Le Conseil s'emploie maintenant à préparer la nouvelle stratégie à moyen terme axée sur l'obtention d'un solde primaire excédentaire d'ici à l'exercice 2020.
Réformer le cadre de la politique budgétaire en mettant en place une budgétisation pluriannuelle et en donnant un fondement juridique plus solide aux objectifs budgétaires.	Le programme budgétaire à moyen terme de 2013 prévoyait une trajectoire d'amélioration du solde primaire de l'administration centrale pour l'exercice 2014-15. Le gouvernement est en train d'élaborer un programme concret, qui devrait être adopté d'ici à l'été 2015, pour obtenir un excédent primaire des administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2020.

## E. Bilan des réformes structurelles : réduire les inégalités de revenus et la pauvreté

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
Renforcer l'effet redistributif du système de prélèvements et de prestations en augmentant la part des prestations nettes reçues par les ménages modestes.	Un nouveau dispositif de soutien aux retraités modestes doit être appliqué en 2017. Parallèlement à la hausse de la taxe sur la consommation en 2014, des prestations temporaires ont été mises en place pour les personnes à bas revenus.
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.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude économique de l'OCDE de 2013 sur le Japon	Mesures prises ou proposées par les autorités
Améliorer l'aide sociale en s'assurant que les personnes en mesure de travailler s'inscrivent à une formation, tout en renforçant les incitations à quitter le système d'aide et en coordonnant ces programmes avec le filet de sécurité existant.	Une prestation liée à l'exercice d'un emploi – une prestation forfaitaire destinée aux personnes sortant du Programme de garantie du minimum de subsistance – a été mise en place en 2014. En août 2013, les autorités ont renforcé la générosité du dispositif de déduction fiscale au titre des revenus d'activité prévu pour les bénéficiaires du Programme de garantie du minimum de subsistance, afin de renforcer les incitations au travail.
S'attaquer aux causes sous-jacentes des inégalités en réformant le système éducatif et le marché du travail.	Le système d'assurance chômage contribue à la formation des jeunes travailleurs non réguliers. Les champs d'application du régime d'assurance vieillesse des salariés et du système d'assurance maladie seront élargis de manière à couvrir 250 000 travailleurs non réguliers (1.3 % du total) en 2016.
Veiller à ce que la couverture de l'aide sociale soit adaptée et assurer la coordination entre le Programme de garantie du minimum de subsistance et le « deuxième filet de sécurité ».	Afin de renforcer l'autonomie des personnes en situation de pauvreté, le gouvernement leur fournira des services de conseil, des prestations axées sur le logement ainsi que d'autres services à partir d'avril 2015.
Proposer des programmes de formation aux bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail, en veillant à ce que des incitations à sortir des programmes d'aide sociale soient en place.	Une prestation liée à l'exercice d'un emploi – une prestation forfaitaire destinée aux personnes sortant du Programme de garantie du minimum de subsistance – a été mise en place en 2014. En août 2013, les autorités ont renforcé la générosité du dispositif de déduction fiscale au titre des revenus d'activité prévu pour les bénéficiaires du Programme de garantie du minimum de subsistance, afin de renforcer les incitations au travail. Le gouvernement a accentué les efforts déployés pour aider les bénéficiaires de prestations aptes au travail à trouver un emploi.
Mettre en œuvre 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 de l'emploi des travailleurs réguliers, tout en améliorant les programmes de formation.	Le système d'assurance chômage contribue à la formation des jeunes travailleurs non réguliers. Les champs d'application du régime d'assurance vieillesse des salariés et du système d'assurance maladie seront élargis de manière à couvrir 250 000 travailleurs non réguliers en 2016.
Veiller à ce que les familles modestes aient accès à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité.	L'administration centrale va renforcer dans le cadre du projet de budget de l'exercice 2015 les aides financières destinées aux municipalités qui accordent des subventions ciblées sur les enfants de ménages modestes qui entrent à l'école maternelle.
Réduire le recours aux cours de soutien scolaire privés, en particulier aux <i>juku</i> , en améliorant notamment la qualité des établissements d'enseignement et l'accès aux cours de soutien après la classe pour les élèves issus de milieux modestes.	Aucune mesure prise.
Développer les prêts de l'État axés sur l'enseignement supérieur, afin d'inciter les étudiants issus de ménages à bas revenus à investir dans l'enseignement supérieur.	Le volume des prêts publics à taux zéro accordés dans le cadre du programme de prêts étudiants a augmenté de 277 milliards JPY sur l'exercice 2012 à 307 milliards JPY sur l'exercice 2014, ce qui a permis de couvrir les besoins de financement de la quasi-totalité des étudiants remplissant les conditions requises.
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.	Des études expérimentales sur le bien-être ont été réalisées en 2013 et 2014.

# Chapitres thématiques



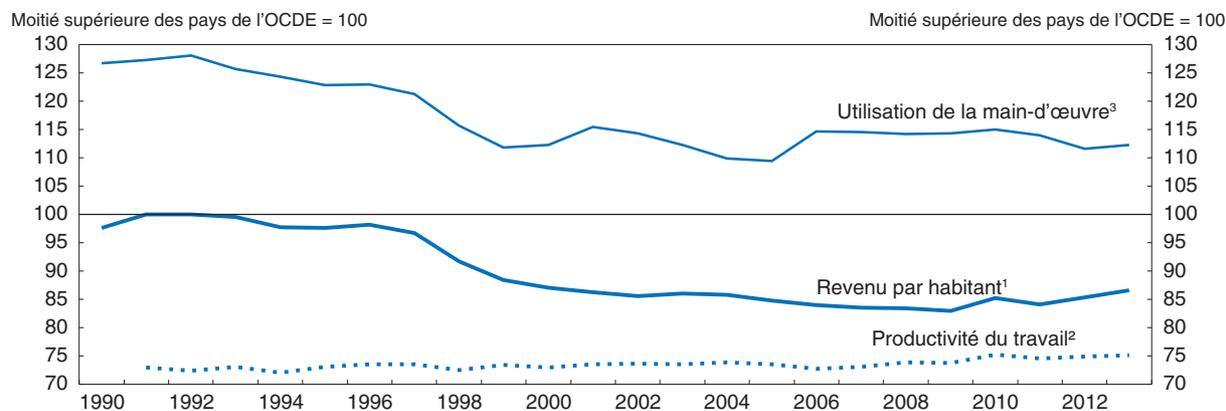
## Chapitre 1

# Renforcer le dynamisme et l'innovation dans le secteur des entreprises au Japon

*Compte tenu du vieillissement rapide de la population, l'innovation est essentielle pour stimuler la croissance économique. Le Japon consacre des dépenses considérables à l'éducation et à la recherche-développement (R-D), mais des conditions-cadre appropriées sont indispensables pour qu'il soit possible d'accroître le rendement de ces investissements en renforçant la concurrence, sur le plan tant intérieur qu'international, et en améliorant la répartition des ressources. Une modernisation de la gouvernance des entreprises encouragerait ces dernières à maximiser leurs bénéfices et à investir leurs amples réserves de trésorerie. Afin de promouvoir l'innovation ouverte dans un cadre mondialisé, il est nécessaire de faire porter l'effort sur les universités et de renforcer leur rôle dans la R-D des entreprises, tout en développant la collaboration internationale en matière de R-D, qui est aujourd'hui limitée. Les entreprises financées par le capital-risque et les nouvelles entreprises devraient jouer un rôle clé dans la commercialisation de l'innovation. Pour faire de l'investissement en capital-risque un moteur de croissance, il est important de renforcer le rôle des investisseurs-tuteurs (business angels) et de stimuler l'entrepreneuriat. Enfin, les PME, qui représentent 70 % de l'emploi, devraient contribuer davantage à l'innovation.*

**A**u Japon, le revenu par habitant, qui correspondait au début des années 90 à celui de la moitié supérieure des pays de l'OCDE, a chuté pour s'établir à 83 % en 2009, avant de rebondir légèrement (graphique 1.1). Ce recul relatif est lié aux faiblesses du secteur des entreprises, qui se traduisent par la part déclinante du Japon dans le commerce mondial, la dégradation des termes de l'échange, le faible rendement des capitaux et la diminution des entrées d'investissement direct étranger. Le gouvernement a pour objectif de doubler le taux de croissance économique du pays, pour le faire passer en termes réels de moins de 1 % par an en moyenne depuis 1990 à une moyenne de 2 % jusqu'en 2022. Compte tenu de la contraction démographique, cet objectif représenterait une croissance de 2.4 % par habitant. Une croissance plus rapide relèverait le niveau de vie et permettrait au ratio de la dette publique, lequel a atteint 226 % du PIB, à retrouver une tendance baissière (chapitre 2). En cas de croissance plus lente, les pouvoirs publics seraient contraints, pour atteindre l'objectif d'un excédent primaire à l'exercice 2020, d'amplifier la baisse des dépenses et d'alourdir la fiscalité, ce qui constituerait un coup de frein supplémentaire à la croissance.

Graphique 1.1. **Le niveau de vie au Japon est beaucoup plus bas que celui de la moitié supérieure des pays de l'OCDE**



1. PIB par habitant sur la base des prix de 2005 et des taux de change à parité de pouvoir d'achat.

2. PIB par heure d'utilisation de la main-d'œuvre.

3. Nombre total d'heures travaillées par habitant.

Source : OCDE, Base de données d'Objectif croissance.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201970>

L'accélération de la croissance suppose une meilleure utilisation de l'important stock de capital humain et physique et des technologies de pointe dont dispose le Japon. Pour cela, il faudrait réformer différents domaines, comme l'a déjà prévu la loi de 2013 sur l'amélioration de la compétitivité industrielle, qui est le socle juridique de la Stratégie de revitalisation du Japon – troisième flèche de l'Abenomics. Les trois grands volets de cette loi sont les suivants :

- *Accélération de la réforme de la réglementation* : deux propositions sont faites – « essais en conditions réelles » afin de pouvoir appliquer souplement la réglementation dans telle

ou telle entreprise, et « suppression des zones grises » en indiquant clairement si les produits et services nouveaux respectent les réglementations en vigueur.

- *Rénovation industrielle* : i) encourager l'investissement dans les entreprises à risque ; ii) promouvoir les restructurations d'entreprises grâce à des aides fiscales et financières bonifiées visant les entités désireuses de modifier leur structure ; et iii) promouvoir l'investissement dans des installations de pointe grâce au crédit-bail.
- *Renforcement de l'aide apportée aux petites et moyennes entreprises (PME) pour lancer et redresser des entreprises.*

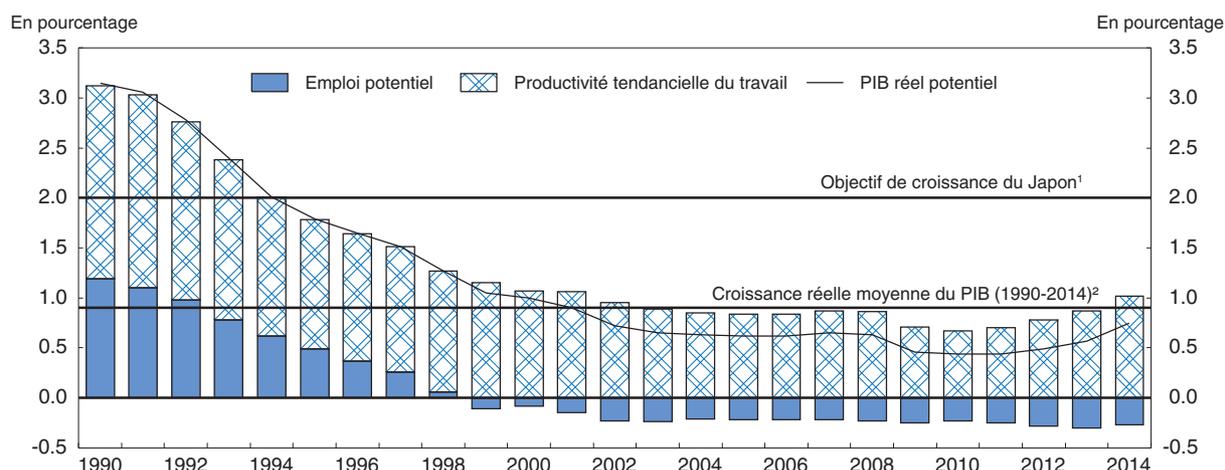
Ces priorités, ainsi que d'autres mesures de stimulation de la productivité et de la croissance, sont abordées ci-après. Dans la section suivante sont examinés d'abord les défis auxquels le Japon est confronté, puis les conditions-cadre, à savoir notamment la gouvernance d'entreprise, la flexibilité du marché du travail et la réglementation des marchés de produits. Le renforcement de la concurrence à l'international est aussi un aspect qui ne doit pas être négligé. Ces éléments jouent un rôle central pour déterminer la place faite à la concurrence et la souplesse de la répartition des ressources. La quatrième section du chapitre détaille le cadre d'innovation. Dans la section qui suit sont décrites les politiques de promotion des jeunes entreprises (*start-ups*), y compris celles qui sont financées par du capital-risque, qui sont très importantes pour la commercialisation des nouvelles technologies. La dernière section est axée sur les mesures de stimulation de l'innovation et de la productivité dans les PME. Un programme aussi vaste impose des réformes audacieuses allant bien au-delà des dispositions prévues par la Stratégie de revitalisation du Japon. En décembre 2014, les autorités gouvernementales ont déclaré : « Le Japon doit avoir pour objectif de devenir le pays le plus innovant de la planète en procédant à des changements structurels sociaux et économiques ». Si les réformes nécessaires étaient aisées, elles auraient été réalisées de longue date. Une synthèse des recommandations d'action figure dans l'encadré 1.3. Voici les principales conclusions :

- Les problèmes de compétitivité du Japon se reflètent dans le déclin de sa part dans le commerce mondial, la dégradation des termes de l'échange, le faible rendement des capitaux et la baisse des entrées d'investissement direct étranger.
- Pour augmenter la croissance de la production et réduire l'écart de revenu par habitant constaté par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE, il faut accélérer les gains de productivité, qui dépendent de l'innovation.
- Pour accroître le rendement des investissements dans la R-D et l'éducation, lesquels sont élevés au Japon, il faut créer un cadre adapté qui renforce la concurrence et améliore l'affectation des ressources.
- Le système d'innovation souffre d'un déficit de collaboration à l'échelle internationale et de la faiblesse des liens existant pour la R-D entre le secteur des entreprises, les milieux universitaires et les pouvoirs publics.
- Le faible taux de création d'entreprises pourrait être stimulé par un essor de l'entrepreneuriat et du capital-risque.
- Le secteur des PME est à la traîne et nécessite une redynamisation qui lui permettrait de contribuer davantage à l'innovation.

## Le défi de l'accélération de la croissance

Atteindre 2 % de croissance réelle au Japon, où la croissance potentielle est actuellement estimée à environ 0.75 % par l'OCDE et à moins de 0.5 % par la Banque du Japon, représente un défi considérable. Dans l'enquête d'opinion menée en 2015 par la Banque du Japon, les répondants étaient moins de 3 % à penser que l'économie pourrait croître plus vite qu'elle ne le fait actuellement. Deux facteurs expliquent la baisse du taux de croissance potentielle du pays, qui dépassait 3 % au début des années 90 : i) la population d'âge actif (15-64 ans) a commencé à se contracter en 1995, transformant la contribution positive du facteur travail en apport négatif ; et ii) la productivité tendancielle du travail a nettement ralenti (graphique 1.2). De fait, ces 25 dernières années, la productivité du travail par heure d'utilisation de la main-d'œuvre est restée au Japon inférieure d'un quart environ à celle de la moitié supérieure des pays de l'OCDE (graphique 1.1).

Graphique 1.2. **Le taux de croissance potentielle du PIB du Japon a beaucoup reculé depuis 1990**



1. L'objectif de 2 % a été fixé en 2009 et maintenu par les gouvernements ultérieurs.

2. Croissance annuelle moyenne du PIB en termes réels au Japon de 1990 à 2014.

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

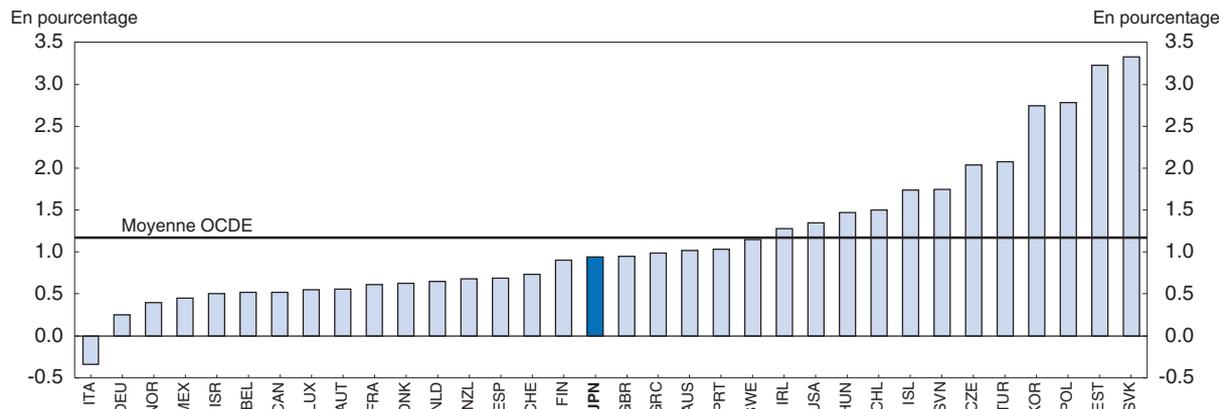
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201756>

À l'avenir, le vieillissement de la population pèsera sur le potentiel de croissance du Japon, car le groupe des 15-64 ans diminue à un rythme annuel de 1.5 %. Les mesures visant à ralentir la contraction de la main-d'œuvre – voire à inverser cette évolution – sont donc cruciales. Elles devraient viser une hausse de l'emploi des femmes, des seniors et des jeunes, et un recours plus grand aux travailleurs étrangers. Il reste certes des marges d'expansion de l'utilisation de la main-d'œuvre, mais le taux d'emploi des hommes est le troisième de la zone OCDE, et celui des femmes se situe déjà au-dessus de la moyenne de cette dernière.

Même si l'on stabilisait l'utilisation de la main-d'œuvre, l'objectif d'une croissance à 2 % supposerait de faire passer à 2 % la croissance de la productivité du travail, dont le taux moyen est de 0.9 % depuis 2000 (graphique 1.3). Sur cette période, la croissance de la productivité du travail a été inférieure à la moyenne de l'OCDE, qui ressort à 1.2 %. La porter à 2 % est un défi colossal que seuls quelques pays de l'OCDE arrivent actuellement à relever, parmi lesquels en particulier des économies émergentes et des pays d'Europe centrale et orientale.

### Graphique 1.3. La croissance moyenne de la productivité du travail au Japon est inférieure à la moyenne OCDE<sup>1</sup>

Taux de croissance annuel moyen, 2000-13



1. PIB réel divisé par l'emploi total (y compris travailleurs indépendants).

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201983>

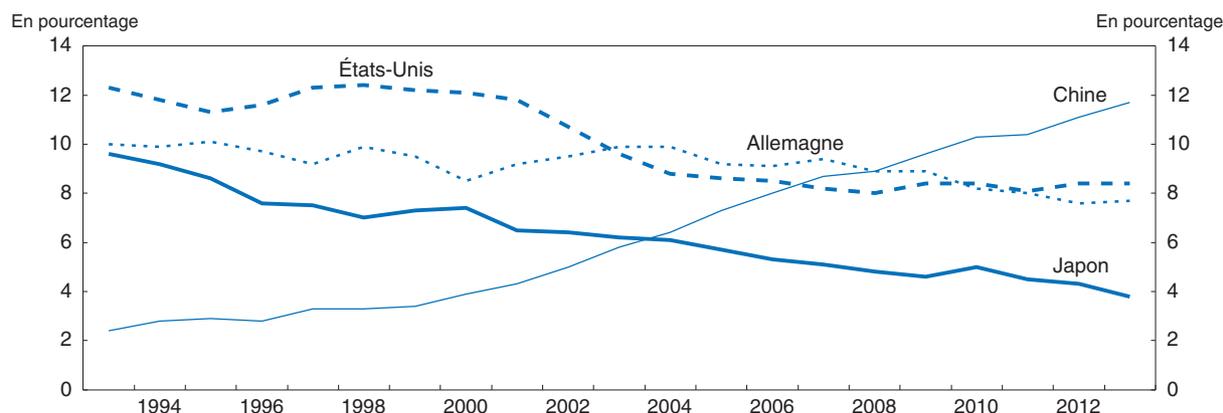
#### Stimuler la productivité du travail et renforcer la compétitivité du Japon

L'amélioration de la productivité du travail dépend elle-même de la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF), de l'accumulation de capital humain et de l'accroissement de l'intensité capitaliste. La PTF est le paramètre le plus susceptible d'améliorations, car le Japon a déjà un niveau élevé de capital humain et l'un des meilleurs ratios capital/production de la zone OCDE. À l'inverse, la contribution de la PTF à la productivité tendancielle du travail au Japon n'est que de 0.2 point de pourcentage environ, très en dessous de la moyenne de l'OCDE qui est de 0.7 point. L'ampleur et la persistance des écarts de PTF expliquent la plus grosse partie des différences internationales de revenu par habitant (Andrews and Criscuolo, 2013).

La faible croissance de la productivité se retrouve au niveau du commerce international : ces deux dernières décennies, la part du Japon dans les exportations mondiales a chuté de presque 10 % pour se replier à seulement 4 %, tandis que celle de la Chine passait de 2.4 % à près de 12 % (graphique 1.4). Les problèmes de compétitivité ont été renforcés par la mollesse de la progression des exportations, en dépit de la baisse de 30 % du taux de change réel effectif intervenue depuis le troisième trimestre de 2012. Dans l'intervalle, la part du Japon dans les exportations de produits de haute technologie en provenance des pays de l'OCDE a reculé, revenant de 22 % en 1986 à 11 % en 2009, alors que sur la même période, celle de la Corée passait de moins de 4 % à 11 %. En outre, le Japon a pâti ces dernières années d'une détérioration constante des termes de l'échange qui a eu pour effet de réduire le revenu national (encadré 1.1). La dégradation de la compétitivité internationale est symbolisée par la baisse du Japon dans le palmarès de l'*International Institute for Management Development*. Classé premier pendant les cinq premières années de l'enquête (1989-93), le Japon est descendu en 2012 au 27<sup>e</sup> rang sur 59 pays.

Le recul des parts de marché dans les exportations mondiales a fait naître des craintes de désindustrialisation (« érosion »), un thème récurrent depuis les années 80 (Nakamura and Shibuya, 1995). De fait, la part du secteur manufacturier dans le PIB nominal est passée d'un tiers en 1970 à environ un cinquième. Quant à l'emploi, le nombre de travailleurs du secteur manufacturier a reculé de presque un tiers, passant de 13.9 millions à 9.9 millions en 2011.

Graphique 1.4. La part du Japon dans les exportations mondiales est en recul depuis 20 ans



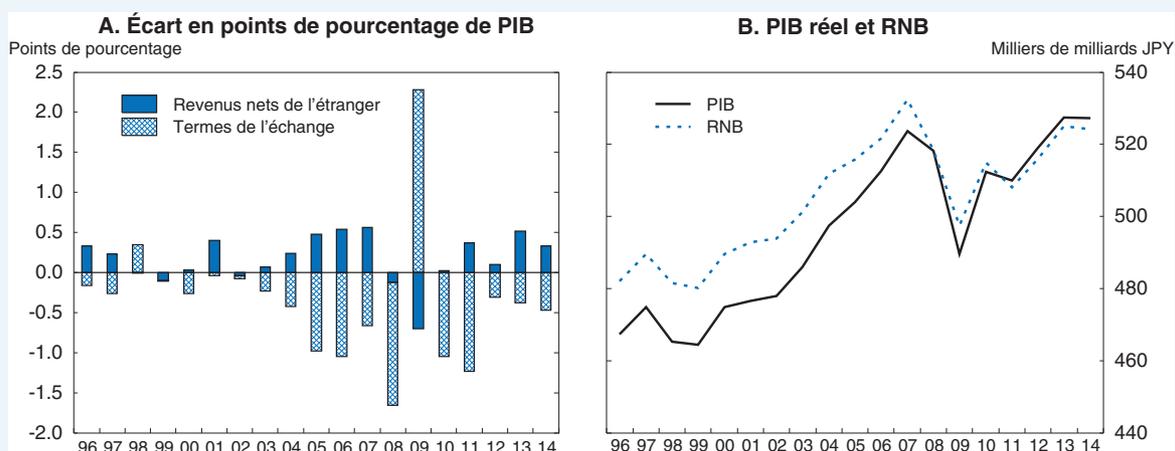
Source : Base de données de l'OMC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933201997>

**Encadré 1.1. Inverser la détérioration des termes de l'échange pour doper le pouvoir d'achat au Japon**

Depuis 2000, le Japon souffre chaque année (hormis en 2009) d'une détérioration des termes de l'échange dont l'impact dépasse ses revenus nets de l'étranger et fait passer son revenu national brut (RNB) en dessous de son PIB (graphique 1.5). Lorsque les termes de l'échange sont favorables, un pays peut vendre ses produits à des tarifs élevés et s'approvisionner à bon prix à l'étranger. La dégradation des termes de l'échange réduit le pouvoir d'achat et pèse sur les salaires et les bénéfices. Une étude gouvernementale a d'ailleurs montré que le décalage entre la détérioration des termes de l'échange et la baisse de la demande intérieure était d'environ deux ans (Cabinet Office, 2009). Des études internationales montrent elles aussi que les termes de l'échange ont une incidence majeure sur la croissance du PIB (Wong, 2010). Si les termes de l'échange étaient restés au Japon à leur niveau de 2000, le RNB par habitant aurait été en 2014 mécaniquement plus élevé de 6 %.

Graphique 1.5. La dégradation des termes de l'échange pèse sur le revenu national brut<sup>1</sup>



1. RNB réel = PIB réel + Revenus nets de l'étranger + effet des termes de l'échange. Les revenus nets de l'étranger sont égaux à la différence entre les revenus primaires à recevoir des unités non résidentes et les revenus primaires à verser aux unités non résidentes. On entend par « termes de l'échange » le ratio des indices implicites des prix à l'exportation et à l'importation.

Source : Bureau du Cabinet.

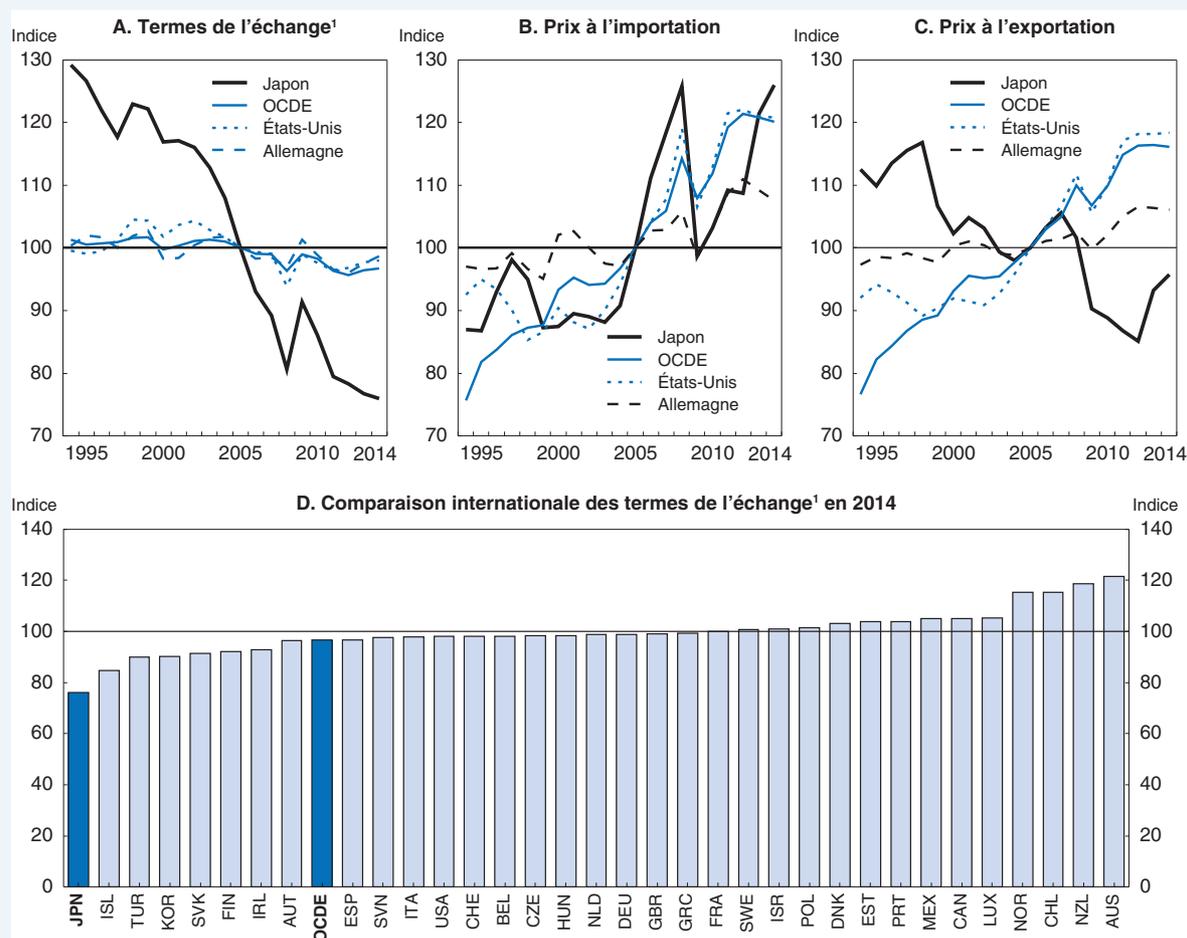
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202008>

### Encadré 1.1. Inverser la détérioration des termes de l'échange pour doper le pouvoir d'achat au Japon (suite)

Au Japon, les termes de l'échange ont reculé ces 20 dernières années d'environ 40 %, alors qu'ils ont connu une relative stabilité dans la zone OCDE (graphique 1.6). Les prix à l'importation ont augmenté, mais moins que dans la zone OCDE (partie B). Ces hausses traduisent, au moins jusqu'en 2012, l'augmentation du coût du pétrole et des matières premières. La baisse de 25 % des prix à l'exportation enregistrée par le Japon sur la période 1994-2012 est, elle, exceptionnelle (partie C). En effet, les prix à l'exportation ont progressé de 10 % et 28 % respectivement en Allemagne et aux États-Unis. En 2014, les termes de l'échange relevés au Japon étaient de loin les plus bas de la zone OCDE (partie D).

Graphique 1.6. La chute des prix à l'exportation explique en grande partie la dégradation des termes de l'échange au Japon

2005 = 100



1. Ratio prix à l'exportation/prix à l'importation, 2005 étant l'année de référence.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202012>

C'est l'émergence, en Asie, de producteurs de biens manufacturés à bas coût qui a créé au Japon un choc négatif des termes de l'échange (Coleman, 2005). La tendance baissière des prix à l'exportation est fondamentalement un problème de compétitivité ; les entreprises japonaises ont réagi à la forte concurrence

### Encadré 1.1. Inverser la détérioration des termes de l'échange pour doper le pouvoir d'achat au Japon (suite)

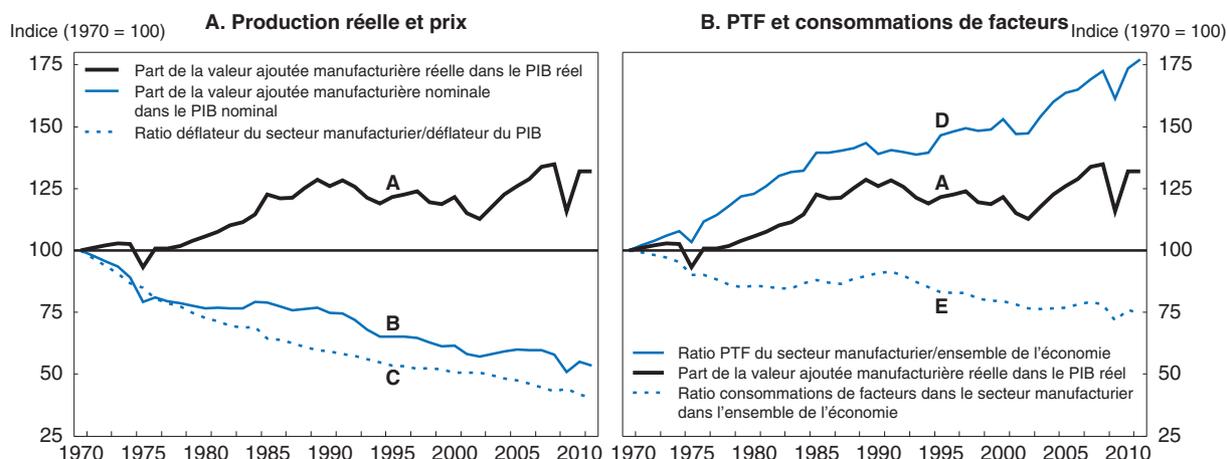
tarifaire des autres producteurs asiatiques en baissant leurs prix à l'exportation, dans le vain espoir de conserver leurs parts de marché. En outre, le Japon s'est spécialisé dans les appareils électroniques ; or, ce secteur qui a connu des mutations techniques rapides, ainsi qu'une concurrence intense. À l'opposé, d'autres pays exportant des biens manufacturés, comme l'Allemagne, n'ont pas vu leurs termes de l'échange se détériorer de manière significative.

La dépréciation du yen observée pendant la période 2012-14 (24 % par rapport au dollar en année civile) a eu des effets asymétriques sur les prix à l'exportation et à l'importation exprimés en yens. Les prix à l'importation ont progressé de 15 % en dépit de la chute des prix mondiaux du pétrole et des matières premières, mais les prix à l'exportation n'ont augmenté que de 11 %, d'où une nouvelle dégradation des termes de l'échange. De manière générale cependant, les fluctuations des taux de change ont limité l'impact sur ces derniers (Nezu, 011).

Dans sa Stratégie de revitalisation du Japon engagée en 2013, le gouvernement a fixé pour objectif d'accroître le RNB par habitant de plus de 1.5 million JPY, de sorte qu'il atteigne 5.3 millions JPY (soit environ 45 000 USD) d'ici 2023. Inverser la tendance à la dégradation des termes de l'échange permettrait de concourir à cet objectif. L'amélioration de la compétitivité globale du Japon aiderait les entreprises à intensifier leur compétitivité hors prix et à éviter la banalisation de leurs produits.

Le recul du secteur manufacturier dans le PIB nominal depuis 1970 masque toutefois une nette progression de sa part du PIB en termes réels (de 17.6 % à 23.2 %) (graphique 1.7, partie A, ligne A). Cet écart important s'explique par la rapidité des gains de productivité qui a fait baisser les prix relatifs des biens manufacturés (ligne C). Depuis 1970, la PTF manufacturière a ainsi augmenté de 77 % par rapport à l'ensemble de l'économie (graphique 1.7, partie B, ligne D). Avec une hausse aussi rapide, la part de la consommation des facteurs affectés au secteur manufacturier, dont le travail, a nettement reculé (ligne E).

Graphique 1.7. Tendances à long terme du secteur manufacturier au Japon



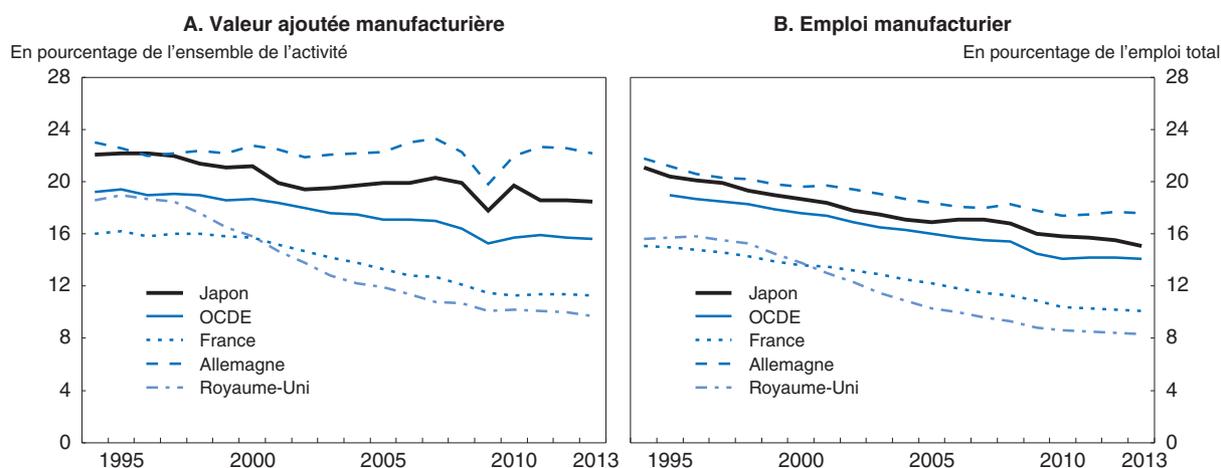
Source : Base de données du Japon sur la productivité industrielle 2014.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202029>

Le recul de la part des activités manufacturières dans le PIB nominal et la population active résulte non seulement d'une croissance plus forte de la productivité, mais aussi de facteurs tels que le transfert de la demande des biens manufacturés vers les services et la

délocalisation vers des environnements à moindre coût. La part du Japon dans les sorties d'IDE correspond à la moyenne OCDE, soit 23 % du PIB en 2013. La désindustrialisation est ainsi une tendance partagée par les économies avancées ; dans la zone OCDE, la part (nominale) du secteur manufacturier a reculé de 3.5 points de pourcentage depuis 1994, et se situe aujourd'hui à 15.6 % (graphique 1.8). Le recul enregistré au Japon – de 22 % à 18.5 % – est du même ordre, mais elle y demeure supérieure à la moyenne de l'OCDE. En termes de consommation de travail, la part du secteur manufacturier dans l'emploi total est passée de 21 % en 1994 à 15 % en 2013, légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE de 14 % (partie B).

Graphique 1.8. **Comparaison internationale des tendances du secteur manufacturier**<sup>1</sup>



1. Fondée sur la CITI4 en termes nominaux. Il convient de noter que la baisse de la part du secteur manufacturier peut être surévaluée du fait de l'externalisation d'activités de services autrefois assurées en interne.

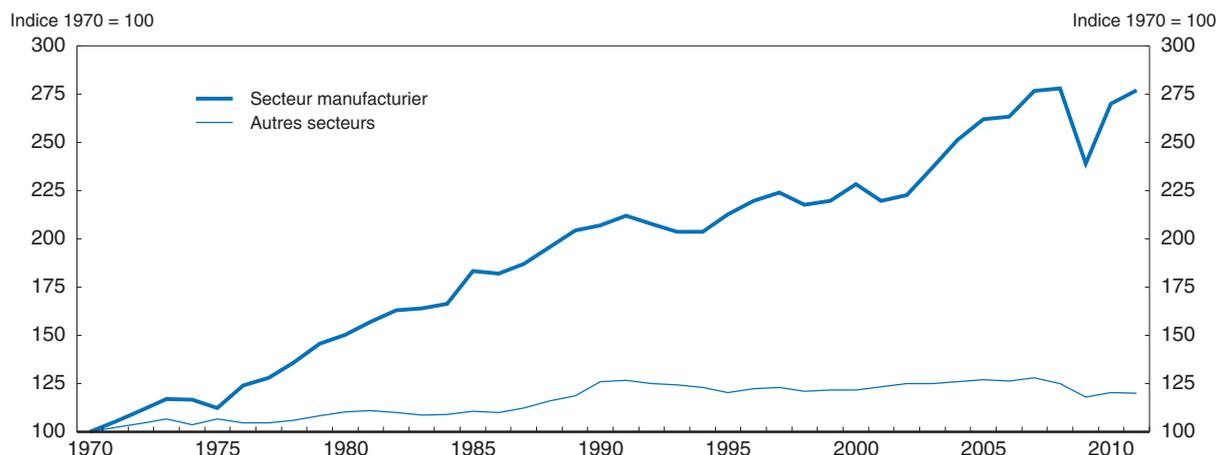
Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202038>

On estime que la désindustrialisation a un certain nombre d'effets négatifs. Premièrement, dans la mesure où la croissance de la PTF est plus forte dans le secteur manufacturier, la désindustrialisation peut brider la croissance de la PTF dans l'ensemble de l'économie. Cela étant, au Japon, les industries à relativement forte intensité de main-d'œuvre, dont la PTF est faible, se sont contractées, ce qui a limité l'impact négatif. En second lieu, comme la R-D est concentrée dans le secteur manufacturier, la désindustrialisation peut entraîner une réduction de la base de R-D. Troisièmement, la fermeture d'usines diminue l'effet d'entraînement technologique des grandes entreprises sur les petites (ce sont les « effets de sortie » négatifs) (Fukao, 2012). Néanmoins, toute politique de lutte contre la désindustrialisation, par exemple des obstacles aux échanges ou des entraves à la mondialisation des entreprises japonaises, ne ferait que peser sur la croissance économique. Les sorties d'investissements sont d'ailleurs une façon de capter la demande étrangère qui profite au revenu national du Japon par le biais des intérêts et des dividendes versés.

Plus que la désindustrialisation, le grand problème du Japon est l'absence de croissance de la PTF dans les secteurs non manufacturiers, qui n'a cessé de baisser depuis le point haut atteint en 1991 (graphique 1.9). Cette stagnation découle de la faiblesse de la R-D dans le secteur des services, lequel ne représentait que 9 % de la R-D des entreprises en 2011, très loin de la moyenne de l'OCDE qui se situe à 38 %. L'enjeu est de stimuler la croissance de la PTF, en particulier dans les services, qui représentent une part croissante de la production. Il

Graphique 1.9. **L'écart de productivité entre le secteur manufacturier et les autres secteurs s'est beaucoup creusé**



Source : Base de données du Japon sur la productivité industrielle 2014.

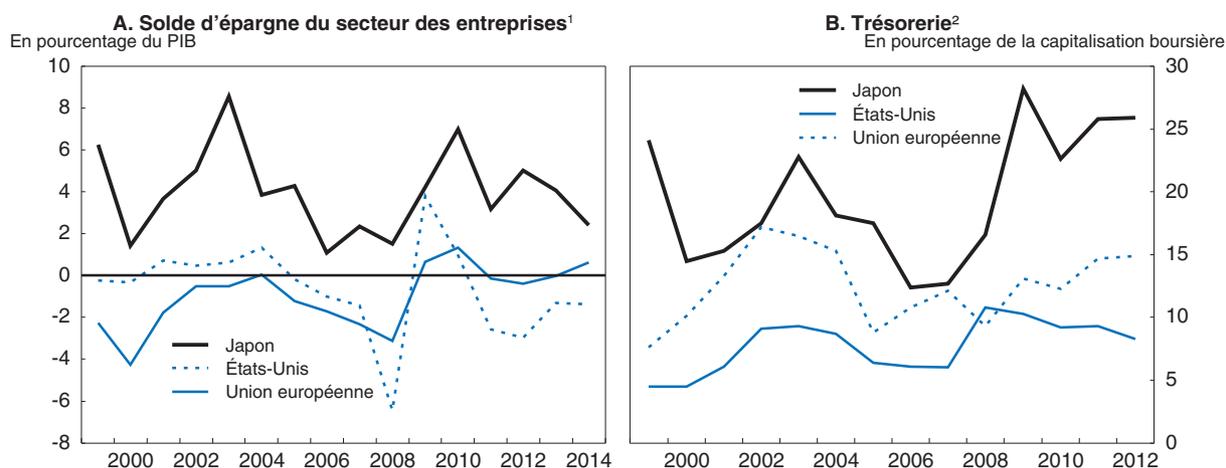
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202042>

faut pour cela traiter trois problèmes centraux : l'excès de trésorerie dans le secteur des entreprises, l'inefficacité des investissements dans les actifs intellectuels et la faiblesse de la rentabilité des entreprises.

#### Traiter les trois problèmes centraux du secteur des entreprises

Le secteur des entreprises dispose depuis 1998 d'un excédent d'épargne (graphique 1.10) qui a contribué à résorber la dette brute des entreprises qui est passée de 115 % du PIB en 1998 à 76 % en 2012, et à restaurer des volants de liquidité. Les réserves de trésorerie des entreprises non financières cotées ont atteint 28,5 % de la capitalisation

Graphique 1.10. **Au Japon, le secteur des entreprises dispose d'un excédent d'épargne et de vastes réserves de trésorerie**



1. Pour les États-Unis et le Japon, les données sont disponibles jusqu'au troisième trimestre de 2014, et pour l'UE, jusqu'au deuxième trimestre de 2014.
2. Trésorerie et titres négociables des sociétés cotées en pourcentage de la capitalisation boursière dans chaque pays ou région. Pour le Japon : indice Topix 500 ; pour les États-Unis : S&P 500 ; pour la zone euro : Bloomberg Europe 500.

Source : Banque du Japon (2014), « Flow of Funds: Comparison of US and Europe » ; Bloomberg ; calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202059>

boursière en 2011, contre seulement 14 % en 2000, et dépassent nettement les niveaux constatés aux États-Unis et en Europe (partie B). Elles ont aussi atteint 62 % du PIB pour l'exercice 2012 (Ministry of Finance, 2014). De plus, les liquidités et dépôts du secteur des entreprises japonaises ont atteint ensemble 56 % de la capitalisation boursière, contre 25 % en moyenne dans les autres pays du G7. C'est pourquoi la proportion de sociétés cotées détenant des réserves de liquidité et des dépôts supérieurs à leur endettement portant intérêt (c'est-à-dire les entreprises sans dette extérieure nette) est passée de 24 % en 1998 à 43 % (Shirakawa, 2013).

Les vastes réserves de liquidités ne sont pas le fait de secteurs précis ; elles sont plutôt générales, dans la mesure où les entreprises cherchent à se prémunir contre d'éventuels chocs. Depuis l'éclatement de la bulle du début des années 90, la diminution de l'endettement est leur priorité. Les réserves de liquidités ont beaucoup augmenté pendant la crise bancaire japonaise du début des années 2000 et dans le sillage de la crise mondiale de 2008, à mesure que les conditions de financement se durcissaient et que la volatilité de la trésorerie augmentait (Shinada, 2012). Différents autres facteurs peuvent expliquer cette abondance de liquidités. Tout d'abord, une déflation persistante a incité les entreprises à détenir des liquidités plutôt qu'à rechercher des usages plus productifs de leurs ressources (Kuroda, 2013). Deuxièmement, des études internationales montrent qu'une bonne gouvernance d'entreprise tend à réduire les réserves de liquidités en traitant le problème d'agence dû aux différences d'objectifs qui existent entre la direction de l'entreprise et un actionariat davantage tourné vers un profit à court terme. Ainsi, selon une étude portant sur 3 400 entreprises japonaises, l'amélioration de la gouvernance d'entreprise entraînerait une réduction significative des réserves de liquidités (Aoyagi and Ganelli, 2014). Troisièmement, il existe au Japon une réglementation anti-OPA qui incite peu les dirigeants à agir dans l'intérêt des actionnaires en diminuant la trésorerie (Kinoshita, 2013). Quatrièmement, cette désincitation des dirigeants est renforcée par les participations croisées entre entreprises qui recherchent davantage des avantages réciproques que des bénéfices maximaux.

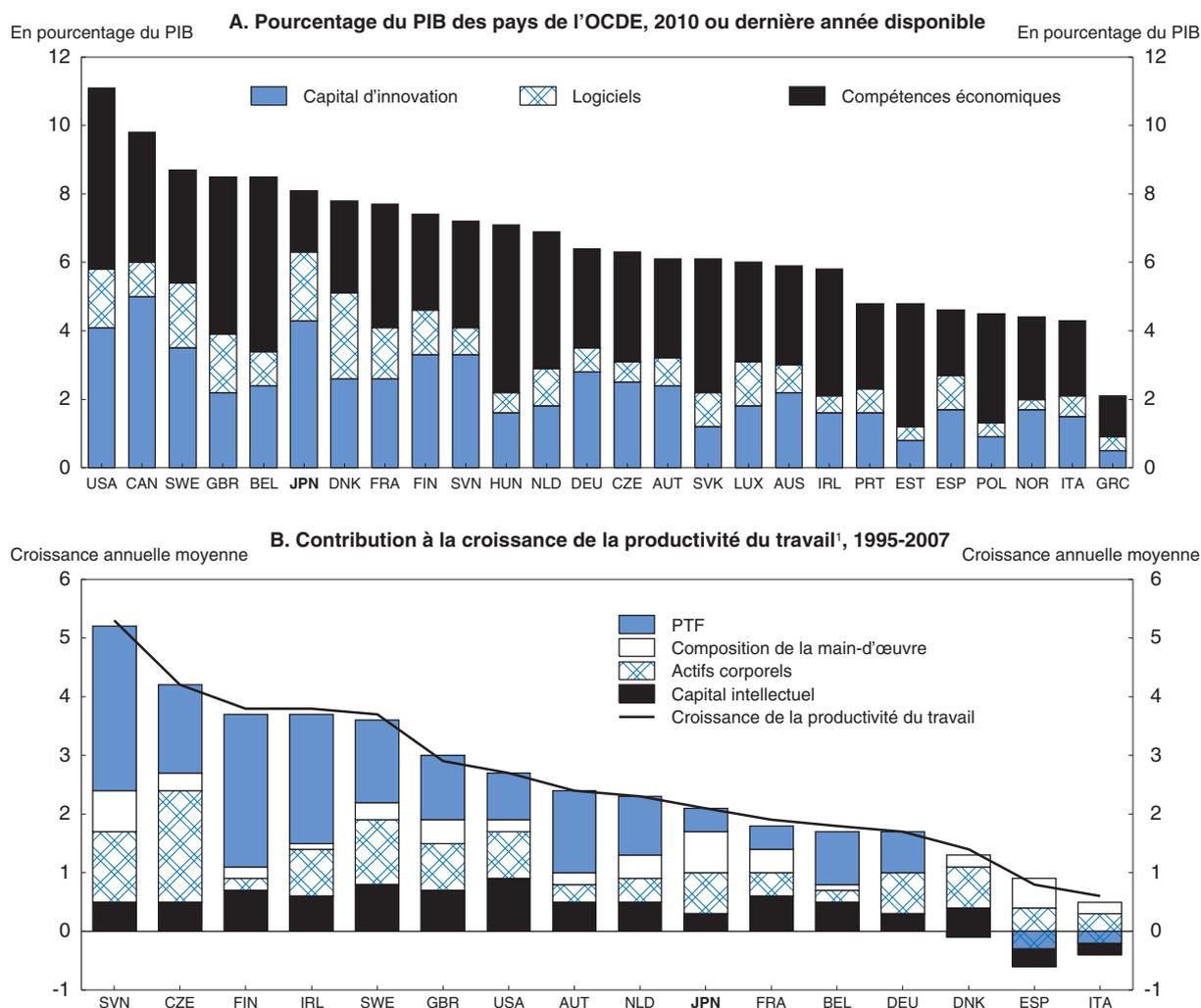
Les liquidités des entreprises ont atteint au Japon un niveau supérieur à ce que recommanderait un modèle standard de gestion de la trésorerie (Aoyagi and Ganelli, 2014). De vastes réserves peuvent empêcher une entreprise de maximiser le rendement de ses actifs, freinant ainsi la demande globale et la croissance de la production (Shinada, 2012). Le niveau élevé et l'accroissement des réserves de liquidités ont d'ailleurs coïncidé avec une contribution négative de l'investissement privé à la croissance ces dernières années, ainsi qu'avec un recul des salaires réels intervenu malgré une hausse de la productivité du travail. La présence au bilan de liquidités abondantes peut certes sembler rationnelle pour une entreprise considérée isolément, mais le résultat final est un équilibre non optimal, un « paradoxe de l'épargne » qui doit inciter à la réforme (Aoyagi and Ganelli, 2014).

On peut réduire les réserves de liquidités en augmentant les versements de dividendes aux actionnaires, en investissant davantage ou en accélérant la hausse des salaires, ce que les autorités ont fortement encouragé. Cette diminution de la trésorerie suppose la transformation de l'environnement des entreprises, par exemple en améliorant leur gouvernance (voir plus loin) pour modifier les incitations. L'investissement en particulier serait stimulé par des réformes de la réglementation. La troisième flèche de l'Abenomics est d'ailleurs officiellement dénommée « stratégie de croissance en faveur de l'investissement ».

Consacrer une partie des liquidités excédentaires à des investissements dans du capital intellectuel aurait un effet particulièrement positif sur la productivité et la croissance. En

effet, l'écart de revenu qui existe entre les économies développées ne s'explique pas essentiellement par le stock de main-d'œuvre et de capital corporel, mais par l'investissement dans le capital intellectuel, qui englobe : i) le capital d'innovations (R-D, droits d'auteur et frais de licences) ; ii) les données informatisées (logiciels et bases de données) ; et iii) les compétences économiques (capital humain propre à l'entreprise, structure organisationnelle, capital marque) (OECD, 2013e). À 8 % du PIB, le niveau d'investissement dans le capital intellectuel place le Japon dans les trois premiers pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (graphique 1.11), mais la contribution du capital intellectuel à la croissance de la productivité du travail est parmi les plus faibles de la zone OCDE (partie B).

Graphique 1.11. Investissements dans le capital intellectuel



1. Taux de croissance annuel moyen de 1995 à 2007 de la production par heure travaillée.

Source : Corrado et al. (2012) ; Andrews et Criscuolo (2013).

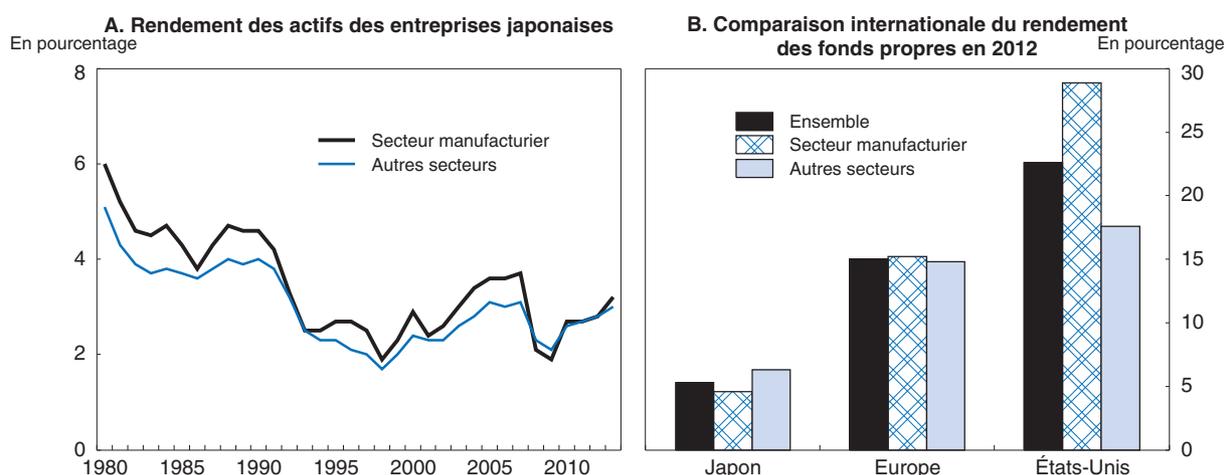
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202060>

L'investissement dans le capital d'innovations est élevé au Japon, du fait des dépenses conséquentes de R-D dont bénéficie le secteur manufacturier, mais l'investissement dans les deux autres catégories (logiciels et compétences économiques) est plus limité. L'insuffisante

flexibilité du travail (voir plus loin) limite les investissements dans les logiciels, ce qui est intéressant pour autant que cela s'accompagne de changements organisationnels qui permettent aux entreprises de diminuer les consommations de main-d'œuvre non qualifiée (Fukao et al., 2014). Cette relative rigidité du travail a par ailleurs contribué à la hausse de la proportion (passée de 20 % en 1990 à 37 % en 2014) de travailleurs non réguliers qui, pour un tiers environ, sont employés à titre temporaire. Le dualisme du marché du travail explique aussi en partie la baisse des investissements dans les compétences économiques à 2 % du PIB (graphique 1.11), puisque les entreprises sont moins incitées à former les travailleurs temporaires. D'ailleurs, 59 % des entreprises forment leur main-d'œuvre régulière, et 29 % seulement forment leur main-d'œuvre non régulière (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2014). Parmi les autres facteurs cités pour expliquer la faiblesse des investissements dans les actifs incorporels figurent : i) la faiblesse des incitations à accroître l'efficacité des entreprises ; ii) la plus faible présence d'entreprises de création récente, qui ont tendance à procéder davantage à ce type d'investissements ; et iii) la prévalence de petites boutiques dans le commerce de détail (Fukao et al., 2014).

L'utilisation des vastes réserves de liquidités pour stimuler l'investissement dans des actifs incorporels pourrait aussi améliorer la rentabilité. Le bénéfice d'exploitation fluctue au Japon autour de 6 % du chiffre d'affaires, soit la moitié environ de ce que l'on relève aux États-Unis et en Europe (Kinoshita, 2013). Au Japon, le taux de rendement des actifs suit une pente baissière de long terme dans le secteur manufacturier comme dans les autres secteurs, le rebond de 2002-08 semblant n'avoir été que temporaire (graphique 1.12). Le rendement des capitaux propres est très inférieur à celui observé aux États-Unis et en Europe dans tous les secteurs (partie B). Pour traiter le problème des excédents de liquidités, des investissements inefficaces dans les actifs intellectuels et de la faible rentabilité des entreprises, il faut améliorer les conditions-cadre dans le but d'intensifier la concurrence, de moderniser le système d'innovation, de favoriser la création de *start-ups*, y compris financées par du capital-risque, et de dynamiser le secteur des PME.

Graphique 1.12. **Le rendement des actifs a reculé, et le rendement des capitaux propres est relativement faible**



Source : Ministère des Finances (2014), *Annual Survey of Business Conditions* ; ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (2014).  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202079>

## Des conditions-cadre propices à l'innovation et à la productivité

Des conditions-cadre adéquates sont nécessaires pour inciter les entreprises à participer aux activités d'innovation et pour permettre aux effets positifs de ces activités de se propager dans l'économie. Comme on l'a vu, les différences de productivité et de croissance internationales s'expliquent en grande partie par la PTF, qui dépend elle-même d'une affectation des ressources ciblant les entreprises innovantes. Une plus forte pression concurrentielle inciterait les entreprises à innover et à investir leurs liquidités. Si le marché fonctionne, les entreprises qui n'optent pas pour les technologies les plus productives doivent réduire la voilure ou sortir du marché, libérant ainsi des ressources au profit d'entreprises plus efficaces, ce qui maximise la croissance de la productivité et de la production. La capacité de redéploiement rapide du travail et du capital est particulièrement importante dans les secteurs innovants si l'on veut que les entreprises puissent récolter les fruits de leurs idées avant d'être imitées par la concurrence (Andrews and de Serres, 2012). Une telle flexibilité augmente les investissements dans le capital intellectuel en accroissant son rendement (Andrews and Criscuolo, 2013). À l'inverse, les difficultés d'affectation des ressources diminuent les bénéfices nets à attendre de l'innovation.

La rapidité du redéploiement des ressources au profit d'entreprises innovantes dépend d'un certain nombre de facteurs abordés ci-après, ainsi que de la politique de la concurrence. Sa mise en œuvre par la Commission de la concurrence japonaise a été qualifiée de « très bonne » dans le *Global Competition Review* (Global Competition Review, 2013). Il reste cependant possible d'améliorer la politique de la concurrence en réduisant les exemptions d'application de la loi antimonopole et en relevant les amendes administratives (*Étude économique du Japon* publiée en 2008 par l'OCDE).

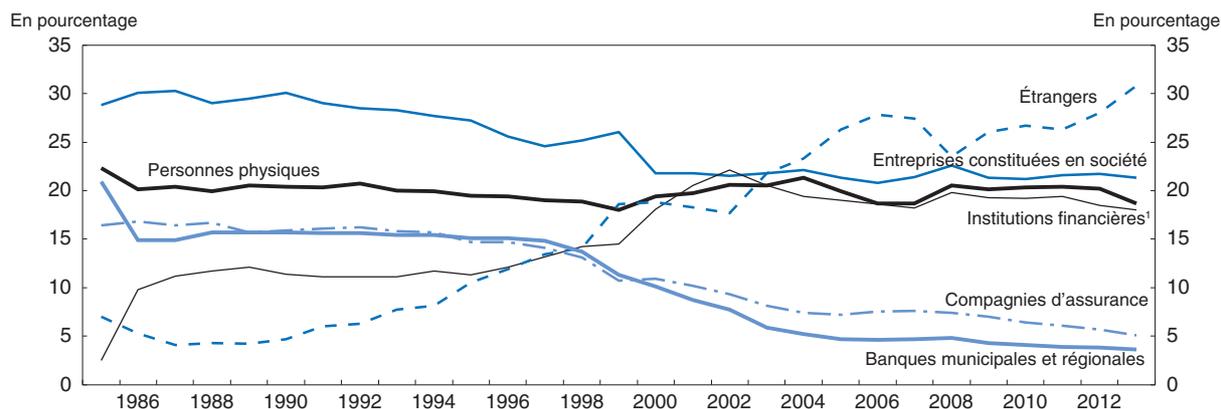
### Améliorer la gouvernance des entreprises

La gouvernance des entreprises est un élément central de la compétitivité et de la croissance d'une économie, car elle a des incidences notables sur l'accès aux fonds propres, l'affectation de ces derniers et le suivi des performances des entreprises (Isaakson and Çelik, 2013). Le Japon est l'un des rares pays avancés dépourvus de code de la gouvernance d'entreprise. En 2004, la Bourse de Tokyo (TSE) a présenté les « Principes de la gouvernance d'entreprise pour les sociétés cotées », sans les assortir toutefois de règles détaillées de gouvernance, ni d'obligation de mise en œuvre. Comme on l'a vu, les faiblesses de la gouvernance d'entreprise sont liées à différents problèmes, dont le faible taux de rendement des actifs et l'ampleur des réserves de liquidités des entreprises japonaises (Aoyagi and Ganelli, 2014). La « Vision pour un redressement du Japon » de 2014 du Parti libéral-démocrate au pouvoir stipule que la gouvernance d'entreprise, au Japon, « est en retard sur celle d'autres pays ».

La « Vision » appelle également à limiter les participations croisées, qui auraient contribué à émué la perception de la crise par les équipes dirigeantes des entreprises japonaises durant de nombreuses années », et ont ralenti la restructuration industrielle. Si les participations croisées des entreprises entretenant des liens économiques ont des bienfaits réciproques et aident à lutter contre les OPA, elles bloquent les intérêts des investisseurs en quête de gains financiers (Ueda, 2014). En 1985, les banques commerciales et régionales et les sociétés non financières détenaient, en valeur, la moitié des actions (graphique 1.13). La part des banques a chuté, mais celle des sociétés non financières représente un cinquième de l'ensemble des participations.

Graphique 1.13. **Composition de l'actionnariat des entreprises japonaises**

Distribution de la valeur boursière par type d'actionnaire



1. Hors compagnies d'assurance et banques commerciales et régionales.

Source : Bourse de Tokyo, 2013 Share Ownership Survey.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202083>

Les tendances récentes en matière de participations révèlent plusieurs autres changements (graphique 1.13) :

- La proportion d'actions détenues par des personnes physiques stagne et les participations des compagnies d'assurance ont diminué.
- Les investisseurs étrangers sont devenus des acteurs majeurs du marché boursier japonais : leurs participations sont passées de 7 % du total au cours de l'exercice 1985 à 31 % au cours de l'exercice 2013.
- Malgré la baisse des participations des compagnies d'assurance, les investisseurs institutionnels nationaux jouent un rôle important, comme dans d'autres économies avancées.

Par leur engagement croissant, les investisseurs étrangers et les investisseurs institutionnels tant nationaux qu'étrangers aident à renforcer la gouvernance d'entreprise. Simultanément, la contraction des participations de plusieurs catégories d'investisseurs nationaux exerce une pression à la baisse sur les cours des actions et incite les entreprises à améliorer leur gouvernance afin d'attirer des investisseurs d'autres pays. En bref, les mutations structurelles de l'actionnariat des entreprises catalysent les progrès de la gouvernance d'entreprise.

Différentes mesures ont été prises récemment pour améliorer la gouvernance d'entreprise. L'indice JPX-Nikkei 400 a été lancé en janvier 2014 pour « animer le marché boursier ». Il regroupe 400 sociétés choisies en partie sur des critères quantitatifs, dont le rendement des capitaux propres. Dans ces sociétés, le rendement moyen des capitaux propres atteignait d'ailleurs 11 % sur la période budgétaire 2011-13, contre 4 % dans les entreprises non retenues appartenant au premier compartiment de la Bourse de Tokyo. De plus, la sélection des 400 entreprises s'est faite sur des critères qualitatifs tels que l'intégration au conseil d'administration d'au moins deux administrateurs externes indépendants. L'indice JPX-Nikkei 400 s'appuie donc sur les forces du marché pour améliorer la gouvernance des entreprises.

En février 2014, on a mis en place un « code de bonne gestion » qui contraint les investisseurs institutionnels participants à assumer leurs responsabilités par le biais d'un

« dialogue constructif » avec les entreprises dans lesquelles ils investissent. Ce code repose sur le principe « se conformer ou s'expliquer ». Les investisseurs institutionnels qui adoptent le code sont tenus de suivre de manière adéquate les entreprises dont ils détiennent une partie du capital et de faire périodiquement rapport sur la manière dont ils s'acquittent de leur mission, y compris sur l'exercice de leur droit de vote. Outre qu'ils contribuent à accroître le rendement des actifs de leurs clients, les investisseurs institutionnels qui assument ces obligations remplissent un rôle socialement bénéfique en apportant des informations nouvelles qui amélioreront la répartition des ressources et la performance des entreprises cibles de leurs investissements (Çelik and Isaksson, 2013). Cent soixante-quinze entreprises avaient adopté le code en novembre 2014 (FSA, 2014). Ce nombre devrait sans doute croître, car les investisseurs institutionnels qui ne l'adoptent pas perdront des clients.

Cependant, l'aptitude des investisseurs à influencer de manière positive sur les entreprises dans lesquelles ils investissent pâtit de l'absence, au Japon, d'un code de la gouvernance d'entreprise. Les auteurs de la Stratégie révisée de revitalisation de 2014 appelaient la Bourse de Tokyo et l'Agence des services financiers à élaborer un tel code sur la base des principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE. Un projet de code a été soumis en décembre 2014 afin de recueillir les commentaires du public, et devrait s'appliquer à près de 3 400 entreprises à la mi-2015. Il mettra en œuvre une « approche à base de principes » qui n'est pas juridiquement contraignante, mais a pour objectif de contribuer à la « réussite des entreprises, des investisseurs et de l'économie ». Il s'articule autour de cinq grands principes :

- *Respect des droits et égalité de traitement des actionnaires* : les entreprises devraient prendre des mesures susceptibles de garantir entièrement le respect des droits des actionnaires, actionnaires minoritaires et étrangers compris. Les entreprises ayant des participations croisées devraient en expliquer la logique.
- *Coopération adéquate avec les parties prenantes non actionnaires* : les entreprises devraient reconnaître que leur croissance dépend d'une multiplicité de parties prenantes : salariés, clientèle, population locale, etc. Elles devraient également promouvoir la diversité, et notamment la participation active des femmes.
- *Communication et transparence des informations* : le conseil d'administration devrait reconnaître que l'information est la base d'un dialogue constructif avec les actionnaires et, donc, devrait s'assurer que cette information, en particulier non financière, est juste, claire et utile.
- *Responsabilités du conseil d'administration* : le conseil devrait fixer les grandes orientations stratégiques de l'entreprise, instaurer un environnement propice à la prise des risques appropriés par l'équipe dirigeante et assurer un contrôle effectif d'un point de vue indépendant et objectif. Les entreprises devraient effectivement recourir à des administrateurs externes (dits « indépendants »). Les conseils devraient établir et divulguer des normes visant à assurer l'indépendance effective de leurs administrateurs externes.
- *Dialogue avec les actionnaires* : les entreprises devraient nouer un dialogue constructif avec les actionnaires.

Le débat relatif à la gouvernance d'entreprise se focalise en grande partie sur les administrateurs externes, de qui l'on attend une plus grande efficacité dans le suivi de la gestion et un pilotage de l'entreprise dans l'intérêt de l'actionnaire. Or les conseils d'administration, au Japon, sont dominés par des initiés, notamment des salariés de longue date, qui jouent un rôle central dans la prise de décision, au détriment de la transparence de

la gouvernance (Miyajima, 2013). La loi révisée sur les sociétés et la Bourse de Tokyo imposent aux entreprises un administrateur externe au moins, avec application de la règle « se conformer ou s'expliquer » (tableau 1.1). Le nombre moyen d'administrateurs externes au Japon est passé de 0.9 par entreprise en 2008 à 1.3 en 2014 pour les quelque 1 800 sociétés composant le premier compartiment de la Bourse de Tokyo. Cependant, 39 % de ces entreprises ne comptaient aucun administrateur externe, alors que cette présence est obligatoire aux États-Unis (pour la majorité du conseil) et en Corée (pour un quart au moins du conseil). Les codes de la gouvernance d'entreprise imposent des administrateurs externes au Royaume-Uni (au moins la moitié) et en France (la moitié). Une enquête menée en 2013 par Institutional Shareholder Services a montré que 0.2 % seulement des entreprises japonaises cotées avaient une majorité d'administrateurs externes, contre 50 % au Royaume-Uni et 90 % aux États-Unis.

La faible proportion d'administrateurs externes au Japon traduit la réticence de certains dirigeants à instaurer un système restreignant leur liberté d'action (Saito, 2009). Pour certains, les entreprises doivent rester libres de choisir comment composer au mieux leur conseil d'administration, en fonction de la nature de leurs activités. En outre, la présence d'administrateurs externes n'a pas empêché la survenue de scandales dans certaines sociétés. On peut donc supposer que des dirigeants peuvent rendre inopérante la présence d'administrateurs externes au conseil en y nommant des administrateurs acquis à leur cause.

Le projet de code imposerait « plusieurs » d'administrateurs externes. Il est apparu que la nomination d'administrateurs externes au Japon avait eu un net impact positif sur le cours de l'action et la marge bénéficiaire des entreprises concernées (Saito, 2009), et avait amélioré le rendement des capitaux propres (Investor Impact, 2014). Imposer la présence d'au moins deux administrateurs externes renforcerait la gouvernance assurée par les conseils d'administration, qui comptent neuf membres en moyenne. Il a toutefois été avancé que la présence de trois administrateurs au moins était nécessaire pour que leurs avis aient du poids.

Au Japon, c'est dans les entités économiques sur lesquelles on peut, de l'extérieur, obtenir facilement des informations que les avantages de la nomination d'administrateurs externes sont les plus grands. Ces entreprises sont pourtant celles qui ont le moins d'administrateurs externes (Miyajima, 2012), ce qui montre que la situation ne s'améliorera pas si on laisse le marché et les dirigeants d'entreprises en décider. Le recours à des administrateurs externes est souhaitable et doit devenir la norme, et les entreprises qui procèdent différemment doivent se justifier d'une manière « parfaitement explicite pour les actionnaires » (Council of Experts, 2014). Le risque demeure toutefois que de puissantes associations d'entreprises préparent un formulaire de justification standard pour les entreprises choisissant de ne pas nommer d'administrateur externe à leur conseil, et sapent ainsi l'efficacité de l'approche « se conformer ou s'expliquer » en les prémunissant contre une réaction négative des investisseurs (Fujita, 2013).

Les avantages découlant de présence d'administrateurs externes dépendent de l'indépendance et de l'expertise de ces derniers. En majorité, les administrateurs externes actuellement en fonction au Japon sont en fait des ex-salariés ou des associés de l'entreprise, et sont nommés pour la plupart dans l'intérêt des administrateurs internes plutôt que dans celui des actionnaires (Kinoshita, 2013). Un membre du *Council of Experts Concerning the Corporate Governance Code* s'est inquiété de ce que les critères actuels de

Tableau 1.1. Règles concernant les administrateurs externes des sociétés cotées

		Japon	Royaume-Uni	Allemagne	France	États-Unis	Corée
<b>Règle obligatoire</b>		--	--	--	--	<b>Majorité</b> du conseil (règles d'admission à la cote)	<b>Pas moins du quart</b> du conseil (loi sur les sociétés)
<b>Règle « se conformer ou s'expliquer »<sup>1</sup></b>	<b>Règle « se conformer »</b> concernant les administrateurs externes	<b>Au moins un</b> (règles d'admission à la cote modifiées)	<b>La moitié au moins</b> du conseil, président(e) non compris	<b>Nombre adéquat</b> (Code de gouvernance d'entreprise)	<b>La moitié</b> du conseil (Code de gouvernance d'entreprise)		
	Base légale	Règles d'admission à la cote modifiées	Code de gouvernance d'entreprise	Code de gouvernance d'entreprise	Code de gouvernance d'entreprise		
	Organe de réglementation	Bourse	Personne morale indépendante	Commission gouvernementale	Association d'entreprises	--	--
	<b>Règle « s'expliquer »</b>	Explication orale en réunion des actionnaires	Information	Information	Information		
	Base légale	Amendement à la loi sur les sociétés	Règles d'admission à la cote	Loi sur les sociétés par actions	Code de commerce		
(Référence)	Code de gouvernance d'entreprise		✓	✓	✓		
	Code de bonne gestion	✓ (février 2014)	✓	--	--	--	--

1. L'autorité de réglementation instaure une règle à laquelle les entreprises peuvent soit se conformer, soit déroger en expliquant publiquement pourquoi. Cette approche a pour but de laisser les actionnaires décider si la décision est adaptée à l'entreprise concernée. Source : OCDE (2014c).

nomination des administrateurs externes établis par les places boursières étaient « abstraits et offr[ai]ent une grande marge d'interprétation » (Council of Experts, 2014). De surcroît, l'indemnisation des administrateurs externes devrait être davantage liée aux dividendes versés aux actionnaires. Enfin, les administrateurs devraient être formés à leurs responsabilités fiduciaires par des prestataires indépendants et ne devraient pas avoir à se fonder exclusivement sur des informations fournies par la direction de l'entreprise. À la différence d'autres pays, le Japon n'a pas de règles imposant de former les administrateurs ou de faire connaître les formations dont ils ont bénéficié (OECD, 2014b). Dans le projet de code, il est prévu que ce soient les entreprises qui seront chargées de former leurs administrateurs.

### **Flexibilité du marché du travail : alléger la protection de l'emploi**

L'innovation nécessite un redéploiement permanent de ressources – main-d'œuvre et autres – aussi bien entre les entreprises et les secteurs qu'en leur sein. Bien des éléments démontrent que la protection de l'emploi a une incidence majeure sur les flux de main-d'œuvre (Martin and Scarpetta, 2012). Une protection limitée permet aux ressources de se déplacer aisément vers leurs usages les plus productifs, au profit des entreprises innovatrices qui ont grand besoin d'ajuster leur main-d'œuvre. En revanche, une forte protection de l'emploi entrave la réaffectation des ressources, au détriment de la croissance de la productivité et de l'innovation :

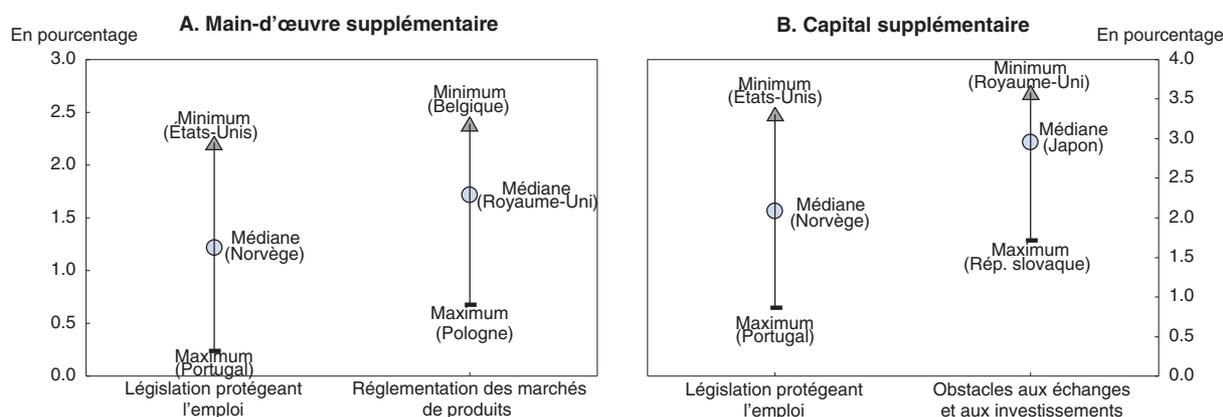
- Elle réduit les dépenses de R-D, en particulier dans les secteurs qui innovent (Andrews and Criscuolo, 2013). Les entreprises appartenant à des industries qui se distinguent par la

rapidité des changements techniques sont très soucieuses de flexibilité. En rehaussant les coûts de sortie, une forte protection de l'emploi incite moins à expérimenter.

- Elle diminue la capacité des entreprises qui innovent à attirer les ressources nécessaires pour mettre en œuvre et commercialiser de nouvelles idées. L'augmentation de l'effectif d'une entreprise affichant une progression de 10 % du nombre de ses brevets oscille entre 0.3 % et 2.2 %, selon la sévérité de la protection de l'emploi, tandis que l'intensité capitalistique va de 0.9 % à 3.3 % (graphique 1.14).
- Elle entrave le financement par du capital-risque de secteurs innovateurs qui dépendent de la rapidité avec laquelle les ressources du portefeuille d'investissements sont redéployés des échecs vers les succès.
- Les multinationales ont tendance à concentrer davantage d'innovations de pointe dans les pays où la plus faible protection de l'emploi facilite le transfert des ressources.

### Graphique 1.14. Impact de la sévérité de la réglementation sur l'affectation des ressources

Pour une entreprise affichant une progression de 10 % de son stock de brevets sur la période 2002-10



Source : Andrews et al. (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202096>

Au Japon, la protection de l'emploi a contribué à l'augmentation de la part des travailleurs non réguliers (en CDD, en mission ou à temps partiel), qui est passée de 16 % des salariés en 1985 à 37 % en 2014. Les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers en partie pour flexibiliser l'emploi et éviter le coût du licenciement de travailleurs réguliers, qui sont très protégés (*Étude économique du Japon* publiée en 2013 par l'OCDE). D'ailleurs, celles dont les ventes sont plus incertaines ont en proportion de leur effectif davantage de salariés non réguliers (Matsuura et al., 2011). Les autorités nationales ont reconnu l'importance de la mobilité de la main-d'œuvre dans la Stratégie de revitalisation, qui appelle au passage « d'une politique de stabilité de l'emploi excessive à une politique d'aide à la mobilité de la main-d'œuvre permettant à l'individu de changer de travail en souplesse, de réaliser son potentiel et de jouer un rôle actif dans la croissance économique ». Pour atteindre cet objectif, le gouvernement devrait réduire la protection effective de l'emploi pour les travailleurs réguliers, au moyen notamment d'une plus grande transparence assortie de possibilités accrues de formation. On augmenterait ainsi les investissements de R-D dans les secteurs qui innovent et on permettrait aux entreprises innovatrices d'attirer des ressources. Par ailleurs, la lutte contre le dualisme du marché du travail atténuerait les inégalités de revenus (chapitre 2).

### **Réglementation des marchés de produits**

La concurrence incite les entreprises à innover et à développer de nouveaux marchés afin de conserver leur avance compétitive. Les études démontrent l'existence d'une forte relation inverse entre la réglementation des marchés de produits (RMP) et la productivité au niveau global (Bouis et al., 2011). Des RMP moins restrictives favorisent : i) l'entrée de nouvelles entreprises ; ii) la diffusion effective de connaissances d'origine tant nationale qu'internationale ; iii) l'amélioration de la performance managériale ; et iv) les investissements privés dans l'innovation. Selon des recherches menées par l'OCDE, une diminution modeste de la RMP dans les secteurs de l'énergie, des transports et des communications – correspondant à l'écart de réglementation entre l'Australie et l'Autriche en 2008 – pourrait rehausser le niveau de la R-D des entreprises de 5 % (Westmore, 2013).

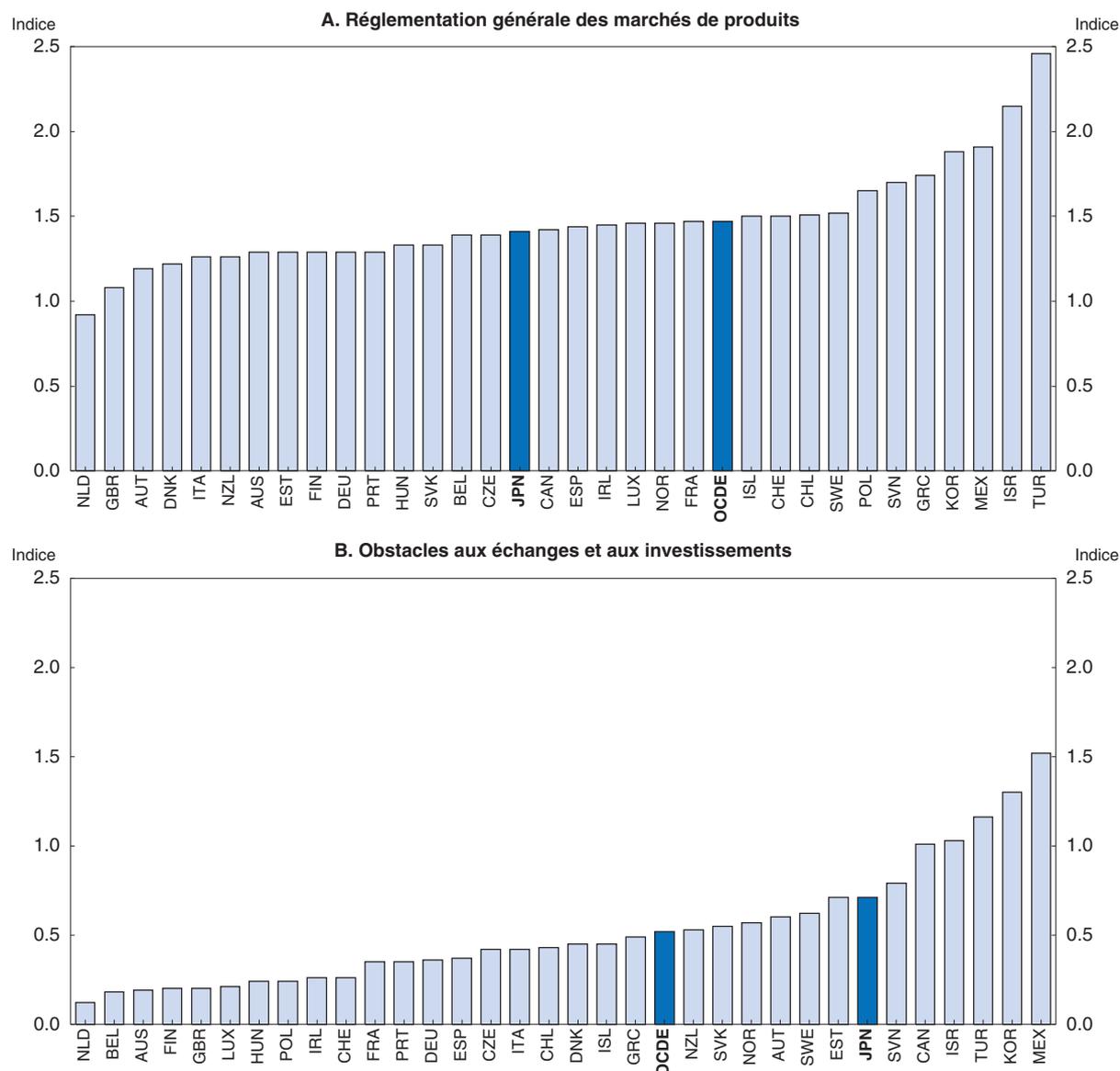
Une réglementation moins restrictive permet en outre aux entreprises d'attirer les ressources complémentaires nécessaires à la mise en œuvre et à la commercialisation d'idées nouvelles. On estime que l'effectif d'une entreprise dont le nombre de brevets a progressé de 10 % entre 2002 et 2010 aura augmenté de 2.4 % dans le pays ayant la RMP la moins stricte, mais de 0.7 % seulement dans le pays où elle est la plus restrictive (graphique 1.14). Une meilleure efficience allocative engendre par ailleurs une progression plus rapide de la productivité et des gains productifs. En outre, atténuer la RMP semble avoir un impact positif sur le brevetage. On estime ainsi qu'une hypothétique diminution de la réglementation en Finlande équivalente à une baisse de l'indicateur de RMP de l'ordre de la moyenne de l'échantillon (0.35 en 2008) s'est traduite par une progression de 3 % du nombre de brevets par habitant. À l'inverse, l'intensification de la RMP inhibe l'innovation et la croissance ; la convergence vers la frontière technologique sera plus lente pour les pays où la RMP est la plus forte (Westmore, 2013).

L'indicateur global de RMP du Japon était de 1.4 en 2008 comme en 2013, soit légèrement au-dessous de la moyenne de l'OCDE, mais nettement au-dessus des grandes économies de la zone (graphique 1.15). Pour la loi d'amélioration de la compétitivité industrielle, la « surréglementation » est une distorsion majeure qui restreint la compétitivité du Japon. Pour surmonter ces obstacles, le gouvernement a récemment réactivé deux organes consultatifs auprès du Premier ministre qui étaient restés en sommeil entre 2009 et 2012 :

- Le Comité de la réforme de la réglementation, composé de 15 membres du secteur des entreprises, des milieux universitaires et du monde de la recherche, présente des rapports annuels sur ce thème.
- Le Conseil pour la politique économique et budgétaire, créé en 2001 au sein du Bureau du Cabinet, conseille le Premier ministre dans ce domaine, ainsi que dans celui de la réforme de la réglementation. Il se compose de quatre experts du secteur privé, de cinq ministres et du gouverneur de la Banque du Japon.

Pour réformer la réglementation, il faut l'assentiment sans réserve des ministères concernés qui, dans certains cas, peuvent user de leur indépendance pour protéger les intérêts de leurs clients, faisant de la réforme un processus difficile et chronophage. En outre, les ministères qui protègent les intérêts de producteurs ont été plus puissants que ceux qui œuvrent à promouvoir les intérêts des consommateurs et la libre concurrence (Yashiro, 2014).

Le gouvernement a par ailleurs lancé deux initiatives en 2013 : les zones spéciales d'intérêt stratégique national (encadré 1.2) et le Conseil de la compétitivité industrielle,

Graphique 1.15. **Comparaison internationale des réglementations des marchés de produits, 2013<sup>1</sup>**

1. Les indicateurs de l'OCDE relatifs aux réglementations des marchés de produits composent un ensemble complet d'indicateurs autorisant les comparaisons internationales et mesurant à quel point les politiques favorisent ou entravent la concurrence. D'après les recherches, ces indicateurs sont fortement corrélés avec la performance. Chaque indicateur est fondé sur plus de 700 questions et va de 0 (réglementation la plus souple) à 6 (réglementation la plus stricte).

Source : OCDE, Base de données des réglementations des marchés de produits ; Koske et al. (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202107>

présidé par le Premier ministre et qui comprend des chefs d'entreprises et des ministres. Le Conseil passe en revue les politiques économiques et industrielles, réformes des réglementations comprises, ainsi que la Stratégie de revitalisation. Chargé de créer au Japon le « meilleur environnement des affaires de la planète », il pourrait jouer le rôle d'une commission de la productivité.

Initialement, les réformes de la réglementation ont été axées au Japon sur l'abaissement des coûts d'exploitation des entreprises grâce à la suppression de

### Encadré 1.2. Zones spéciales d'intérêt stratégique national

Les zones spéciales composent un volet essentiel de la réforme de la réglementation au Japon. Les zones spéciales de réforme structurelle (SZSR), lancées en 2002 et résultant toujours d'une initiative de collectivités locales, en sont l'exemple le plus connu. Sur les 5 725 propositions de réforme formulées par des exécutifs locaux, 1 235 zones ont été créées, et 544 réformes dans ces zones ont été étendues à l'échelle nationale. La faible proportion de mise en œuvre – un cinquième seulement des propositions initiales ont été acceptées – est le signe d'une opposition encore significative aux réformes, y compris dans des zones géographiques limitées, même si certaines des propositions n'ont pas été mises en œuvre car elles étaient déjà autorisées par la loi. On estime que les zones spéciales ont accru l'investissement privé de 600 milliards JPY (0.1 % du PIB de 2013), et l'emploi de 18 000 postes (0.03 %) (Yashiro, 2014). L'intérêt à leur égard s'est toutefois atténué ces dernières années.

En revanche, la Stratégie de revitalisation du Japon de 2013 comporte un nouveau dispositif, les zones spéciales d'intérêt stratégique national. Le maintien du recours au principe des zones spéciales traduit la prééminence du consensus social par rapport à une approche étatique. Compte tenu de la forte résistance que suscitent les réformes avancées par des ministères et des groupes d'intérêts puissants, les expérimentations sociales dans des zones géographiques limitées sont considérées comme la seule manière de vraiment réformer.

À la différence des SZSR, la nouvelle initiative est pilotée par les autorités centrales. Le Conseil des zones spéciales d'intérêt stratégique national est présidé par le Premier ministre et compte parmi ses membres le ministre d'État des zones spéciales d'intérêt stratégique national, d'autres ministres concernés et des experts issus du secteur privé. Chacune des six nouvelles zones spéciales est dotée d'un siège où se retrouvent le ministre d'État des zones spéciales d'intérêt stratégique national, le maire et des chefs d'entreprise locaux. Le siège permet de recueillir des idées de réforme de la réglementation émises par le secteur privé, lesquelles sont ensuite examinées par le Conseil du pouvoir central. Les réformes peuvent faire l'objet d'une extension nationale. Après leur validation, le siège local est chargé de leur mise en œuvre. Les six zones désignées en mars 2014 englobent des zones urbaines majeures :

- Région de Tokyo : centre d'affaires et d'innovation d'envergure internationale
- Région du Kansai (préfectures d'Osaka, de Kyoto et de Hyogo) : centre d'innovation médicale et de ressources humaines
- Préfecture d'Okinawa : centre touristique international
- Ville de Fukuoka : promotion des *start-ups* par des réformes de l'emploi
- Ville de Yabu, préfecture de Hyogo : centre de réformes pour l'agriculture de montagne
- Ville de Niigata : centre de réformes pour l'agriculture à grande échelle.

Les principaux objectifs assignés aux zones spéciales d'intérêt stratégique national sont les suivants : i) formation de centres internationaux offrant le « meilleur environnement de la planète » ; ii) innovation internationale dans le domaine de la santé ; et iii) formation de centres d'action agricole. Ces objectifs passent par des réformes de la réglementation de l'urbanisme, de l'éducation, de l'emploi, des soins médicaux et de l'agriculture. Les zones doivent susciter l'investissement privé. Pour le Premier ministre M. Abe, elles « renforceront la compétitivité des entreprises, attireront l'investissement étranger et développeront l'emploi... Les zones spéciales d'intérêt stratégique national seront une avancée majeure pour les réformes ».

Les zones spéciales d'intérêt stratégique national présentent plusieurs différences avec les SZSR. Surtout, elles constituent un projet mené à l'échelle nationale avec des maires,

### Encadré 1.2. Zones spéciales d'intérêt stratégique national (suite)

au lieu de naître de l'initiative d'autorités locales. Elles proposent en outre des allègements fiscaux et des bonifications de prêts (Yashiro, 2013). Les nouvelles zones spéciales nécessiteront toutefois des réformes plus ambitieuses si l'on veut qu'elles réussissent mieux que les mesures précédentes. Ainsi, la zone spéciale pour les sièges asiatiques a été lancée en 2011 dans le but de faire du Japon un centre d'affaires international, en attirant à l'horizon 2016 plus de 50 sièges sociaux pour l'Asie. Elle est donc similaire à la SZSR pour Tokyo – mais n'a pour l'instant séduit que deux sociétés (Okubo, 2014).

Par ailleurs, l'expérience de la zone spéciale de Fukuoka démontre l'ampleur du défi que représente la mise en œuvre de réformes. Le maire de Fukuoka avait proposé un assouplissement de la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers de la zone, dans toutes les entreprises âgées de moins de cinq ans, afin de favoriser la croissance des jeunes entreprises. Au bout du compte, des centres de consultation pour l'emploi donnant des conseils sur les « lignes directrices en matière d'emploi » ont été instaurés dans trois des zones (Matuso and Yamazaki, 2014).

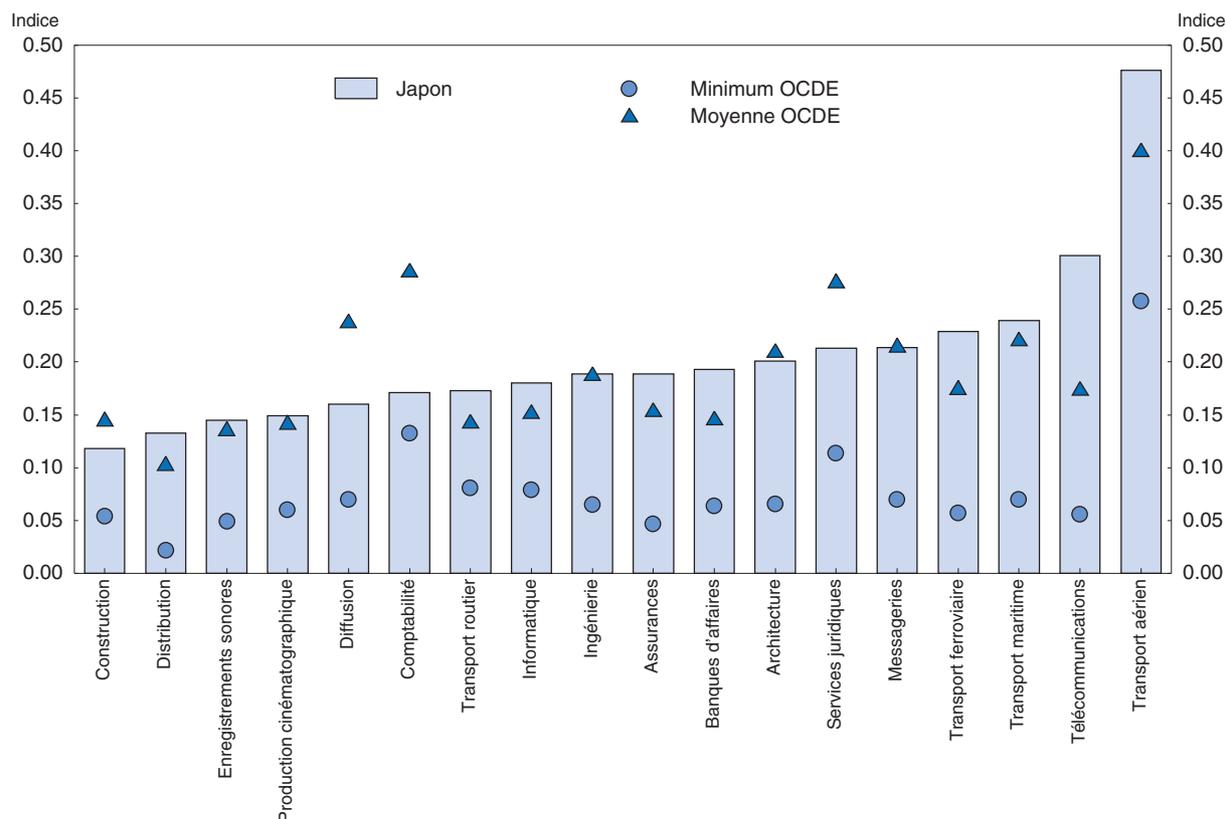
1. Autres exemples : les « zones spéciales stratégiques globales » de 2011 qui visaient à instaurer un environnement d'affaires compétitif à l'échelle internationale, et les « zones spéciales de revitalisation locale » à vocation agricole, touristique et culturelle.

réglementations obsolètes qui bridaient des activités économiques telles que la production d'électricité, le transport routier par camion et les télécommunications ; cette suppression a eu des effets très positifs (Prime Minister's Office, 2007). Les secteurs prioritaires retenus pour les réformes à venir sont le commerce de détail, l'énergie, les transports, les services aux entreprises et les services publics (santé, éducation, etc.) (*Étude économique du Japon* publiée en 2008 par l'OCDE). La réforme des services publics suppose d'atténuer les « réglementations sociales », qui a des coûts élevés (Yashiro, 2014). À titre d'exemple, le secteur privé n'est pas autorisé à gérer un hôpital ou une clinique, ce qui protège les petites « organisations à but non lucratif » et interdit les économies d'échelle et une plus grande liberté de choix du consommateur. En outre, les prix des services de santé et des soins de longue durée sont fixes, ce qui empêche les hôpitaux et établissements de long séjour de proposer les services plus onéreux mais de meilleure qualité que préféreraient certains consommateurs. L'accent mis sur l'égalitarisme entrave une libre concurrence qui déboucherait sur des prestations de service de qualité plus élevée.

Il faut enfin, pour favoriser la libre concurrence dans les services, garantir l'équité des règles du jeu en effaçant progressivement de la loi antimonopole les dispositions spéciales sur les PME, qui jouent un rôle central dans ce secteur économique. Il conviendrait de surcroît de libéraliser les restrictions s'appliquant aux échanges de services (graphique 1.16). Sur 18 secteurs de services, les restrictions relevées au Japon atteignent ou dépassent la moyenne de l'OCDE dans 13 secteurs, dont l'informatique, les télécommunications, la distribution, les banques de dépôt, les assurances et le transport aérien, routier, maritime et ferroviaire.

## Promouvoir la concurrence internationale

La libéralisation des échanges et des investissements internationaux stimule l'innovation en étendant l'espace de diffusion des connaissances et les possibilités de transferts technologiques au-delà les frontières, sous forme soit de biens et de services,

Graphique 1.16. **Indice de restrictivité des échanges de services au Japon par secteur**Les valeurs des indices sont comprises entre 0 et 1 (restrictivité maximale)<sup>1</sup>

1. L'indice couvre la transparence de la réglementation, les obstacles à la concurrence, d'autres mesures discriminatoires, les restrictions aux déplacements des personnes physiques et les restrictions à l'entrée d'étrangers sur le territoire. La méthodologie IRES prend en compte différentes structures de coût des marchés et des échanges dans divers secteurs afin de s'assurer qu'elles traduisent bien la restrictivité relative de chaque secteur. Il se peut toutefois que les indices ne soient pas parfaitement comparables d'un secteur à l'autre. Les indicateurs concernent 2013 ou la dernière année disponible.

Source : OCDE (2014g).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202115>

soit d'investissements porteurs d'idées (Jaumotte and Pain, 2005). La hausse du stock de capital d'une entreprise ayant connu une hausse de 10 % de son nombre de brevets oscille entre 1,7 % et 3,6 %, selon l'ampleur des obstacles aux échanges et aux investissements (graphique 1.14). Différentes études montrent que les sociétés étrangères implantées au Japon affichent une efficacité dans la gestion et une productivité plus élevées que leurs homologues japonaises (Urata, 2005). L'ouverture internationale est donc propice à la concurrence et améliore l'affectation des ressources ; les entreprises incapables de lutter sur le marché mondial réduisent la voilure, tandis que celles qui en sont capables augmentent leur production. Les atouts de l'ouverture internationale sont maximisés par des réglementations des marchés intérieurs de produits favorables à la concurrence.

Investir au Japon offre un certain nombre d'avantages, parmi lesquels il faut mentionner un vaste marché intérieur, une main-d'œuvre qualifiée, une localisation géographique aux portes de l'Asie, des capitaux peu chers et la possibilité de collaborer avec des partenaires de haut niveau technologique et d'exploiter la R-D japonaise (EBC, 2014). Ces facteurs expliquent la dixième place qu'occupe le Japon dans le classement mondial de l'« indice des entrées potentielles d'IED » de la CNUCED. Il n'en reste pas moins que le stock d'entrées

d'IDE au Japon n'a jamais dépassé 4 % du PIB depuis 2008, ce qui constitue la plus faible performance de la zone OCDE. De plus, il ne représente que 15 % du stock de sorties d'IDE du pays, contre 60 à 90 % dans les autres pays du G7, ce qui témoigne de l'ampleur des obstacles aux échanges et aux investissements (graphique 1.15, partie B). Enfin, le grand public est moins favorable aux entrées d'IDE, qu'il considère parfois comme une menace (Urata, 2005).

### **Des politiques propices aux entrées d'investissements directs étrangers**

La Stratégie de revitalisation du Japon a fixé un objectif consistant à doubler, entre 2012 et 2020, le stock d'entrées d'IDE, en le faisant passer de 18 000 milliards JPY à 35 000 milliards JPY, en écho au plan de 2003 qui prévoyait lui aussi un doublement, mais en cinq ans. Le Groupe gouvernemental d'experts de l'IDE s'est réuni plusieurs fois début 2014 avec des entreprises étrangères pour cerner les facteurs qui limitent les entrées d'IDE au Japon (Expert Group of the Cabinet Office, 2014 ; EBC, 2014). La préoccupation prioritaire porte sur une harmonisation avec les systèmes mondiaux, dans le but de traiter le problème japonais de la faible rentabilité et des coûts élevés, et d'améliorer les conditions de vie des expatriés. Quelques autres difficultés spécifiques ont été mentionnées :

- *Fusions et acquisitions d'entreprises* : le Japon n'est pas coutumier des fusions et acquisitions, qui constituent un canal essentiel pour l'IDE. Une loi de 2007 visait à faciliter les « fusions triangulaires » dans lesquelles une société japonaise peut être acquise par une firme étrangère par fusion avec sa filiale japonaise : cette dernière est autorisée à utiliser les actions émises par la société mère étrangère pour acheter les parts de la société japonaise visée, laquelle disparaît. Mais un critère de « poursuite de l'activité » fait que seules les entreprises opérant déjà au Japon peuvent employer ce mécanisme. Du coup, les fusions triangulaires sont presque restées lettre morte (EBC, 2014).
- *Fiscalité* : une imposition élevée des sociétés dissuade les investisseurs étrangers (Arnold et al., 2011). Même avec sa baisse programmée à 31.3 % pour l'exercice 2016 (voir chapitre 2), le taux japonais d'imposition des sociétés demeurera très supérieur à celui d'autres économies asiatiques telles que Hong Kong, Chine (16 %), Singapour et le Taipei chinois (17 %), la Corée (24 %) et la Chine (25 %).
- *Gouvernance des entreprises* : le cadre de gouvernance des entreprises du Japon demeure en deçà des normes mondiales (voir plus haut). Le manque de clarté et de reddition de compte décourage les investisseurs potentiels (EBC, 2014).
- *Environnement réglementaire* : les pratiques administratives peu claires et les normes rigides et spécifiques auxquelles il faut se conformer au Japon pour faire homologuer des biens de consommation sont très dissuasives pour les investisseurs étrangers (EBC, 2014). Les procédures à suivre pour créer une entreprise sont longues et complexes.
- *Emploi* : pour attirer l'IDE, le Japon doit assouplir les règles d'embauche et de résiliation des contrats de travail (voir plus loin). Le manque de mobilité à mi-carrière empêche les entreprises étrangères implantées au Japon de recruter les travailleurs expérimentés. On note en outre un déficit de compétences en anglais.
- *Immigration de travailleurs étrangers* : comme l'IDE est également facilité par les déplacements des individus, les règles restreignant l'entrée des travailleurs dans le pays peuvent décourager les investisseurs étrangers. Par exemple, un travailleur prétendant à un emploi dans un domaine différent de son cursus d'études doit prouver qu'il a accumulé dix ans d'expérience dans ce secteur pour obtenir son visa.

Les sociétés étrangères citent également l'importance des accords de libre-échange, car la libéralisation des échanges favorise elle aussi l'IDE (Thangavelu and Findlay, 2011). Certes, les tarifs douaniers japonais sont peu élevés, mais les obstacles non tarifaires, au rang desquels figure l'environnement réglementaire, sont centraux. Selon l'European Business Council au Japon, les spécificités du pays en matière de définition et d'homologation de produits augmentent les coûts et obligent certaines entreprises de l'UE à mettre en place des lignes de production propres au marché japonais (EBC, 2014). Depuis 2002, le Japon a signé 15 accords de partenariat économique – pour l'essentiel avec des pays de l'ASEAN (tableau 1.2). Pris ensemble, ces accords représentent cependant moins du quart des échanges commerciaux du pays. La Stratégie de revitalisation a pour objectif d'augmenter de 19 % en 2012 à 70 % d'ici 2018 la part des échanges entre le Japon et les pays avec lesquels il a noué un accord de partenariat économique ou de libre-échange. Il faut pour cela signer des accords avec de grands partenaires commerciaux tels que les États-Unis, la Chine et l'UE, ce qui devrait se faire en 2015. Le Japon a décidé en 2013 de participer aux négociations sur le Partenariat transpacifique visant à créer un accord de libre-échange à 12 pays, dont ceux d'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Chili. Ces pays sont convenus, en principe, de mettre fin à tous les droits de douane. Le Partenariat transpacifique est absolument prioritaire dans la mesure où il est potentiellement porteur, pour le Japon, d'avantages importants et pérennes.

Tableau 1.2. **Accords de partenariat économique du Japon**

	Entrée en vigueur en :	Parts des exportations en 2014 en pourcentage		Parts des importations en 2014 en pourcentage	
		Total	Agriculture	Total	Agriculture
Singapour	2002	3.1	1.4	1.0	0.9
Mexique	2005	1.6	0.2	0.5	1.3
Malaisie	2006	2.0	1.7	3.6	0.9
Chili	2007	0.2	0.0	1.0	6.6
Thaïlande	2007	4.5	4.7	2.7	4.3
Indonésie	2008	2.1	2.5	3.1	3.9
Brunei	2008	0.0	0.0	0.5	0.0
Philippines	2008	1.4	0.8	1.2	2.3
ASEAN <sup>1</sup>	2008	15.2	15.9	14.2	14.2
Suisse	2009	0.4	0.1	0.9	0.6
Viet Nam	2009	1.7	4.5	1.9	1.7
Inde	2011	1.2	1.0	0.9	1.0
Pérou	2012	0.1	0.0	0.2	1.1
Australie	2014	2.1	0.7	5.9	13.4
Mongolie <sup>2</sup>		0.0	0.1	0.0	0.0
<b>Total</b>		<b>20.4</b>	<b>17.7</b>	<b>23.4</b>	<b>38.0</b>

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

2. Signé en février 2015.

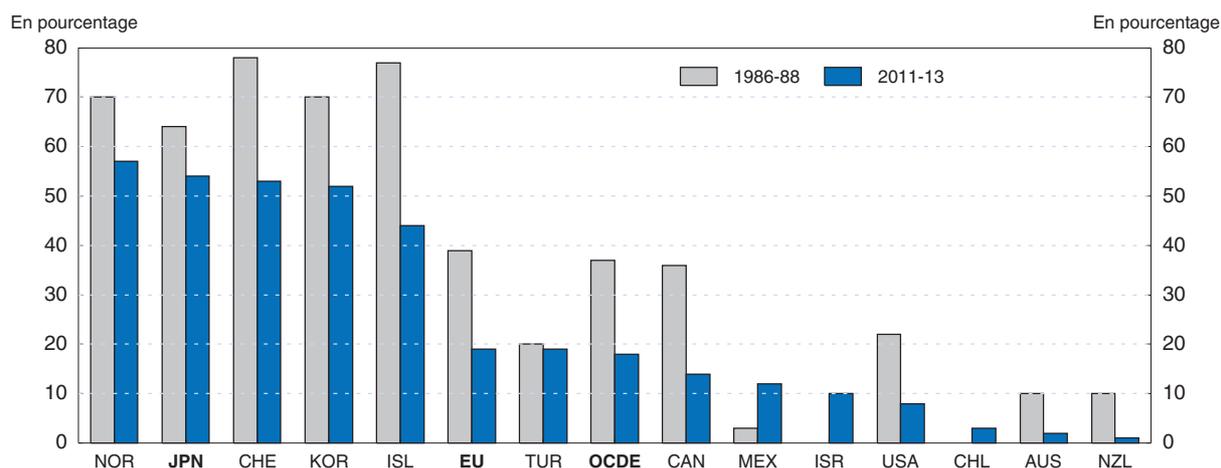
Source : OCDE, Base de données des statistiques du commerce international par produit.

### **L'importance de la réforme agricole au Japon**

Les effets bénéfiques des accords de partenariat économique dépendent du degré d'ouverture du secteur agricole auquel le Japon consent durant les négociations, en échange de concessions pour ses exportations manufacturières (*Étude économique du Japon* publiée en 2013 par l'OCDE). Le Plan de dynamisation via l'agriculture, la sylviculture et la pêche et les communautés locales vise à renforcer la compétitivité des exploitants

agricoles pour mettre le secteur agricole en situation d'affronter la concurrence et, en fin de course, de supporter des accords de partenariat économique à haut niveau. Ces accords supposent la disparition des mesures protectionnistes aux frontières, dont font partie les droits de douane sur le riz, qui isolent les agriculteurs de la concurrence internationale et alimentent une forte assistance : l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) a atteint 54 % au Japon en 2011-13, soit trois fois la moyenne de l'OCDE (graphique 1.17). Les prix garantis aux agriculteurs sont deux fois plus élevés que les prix des marchés mondiaux. Une telle assistance pèse lourd sur le contribuable et le consommateur. Sur la période 2011-13, les dépenses de consommation de produits agricoles ont ainsi atteint 1.8 fois leur valeur à la frontière (OECD, 2014a). Autrement dit, ces prix plus élevés ont multiplié par 1.8 les dépenses de consommation de produits agricoles.

Graphique 1.17. **Dans la zone OCDE, le Japon se classe au deuxième rang pour l'estimation du soutien aux producteurs<sup>1</sup>**



1. On entend par soutien aux producteurs la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables découlant des politiques de soutien à l'agriculture, quelle que soit leur nature, en pourcentage des recettes brutes des exploitations. Le classement des pays reprend les montants 2011-13. Le Chili, Israël et la Slovénie sont exclus du total OCDE pour la période 1986-88. Le chiffre de l'UE correspond à l'UE12 pour 1986-88 et à l'UE27 pour 2011-13.

Source : OCDE, Base de données des estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs (ESP/ESC) 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202122>

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, 2012). Le gouvernement considère que la productivité des rizières de 10 à 15 hectares est deux fois plus élevée que celle des exploitations d'un à deux hectares (norme de superficie actuelle). La prévalence des exploitations de petite taille est le résultat du système de quotas de production, de subventions qui permettent à ce type d'agriculture d'être bénéficiaire et de l'écheveau législatif régissant la propriété, la mutation et la fiscalité des terres (Jones and Kimura, 2013).

La Stratégie de revitalisation a fixé l'objectif ambitieux de doubler le revenu des agriculteurs et des coopératives agricoles dans les dix ans, notamment en doublant le montant des exportations de sorte qu'elles atteignent 1 000 milliards JPY à l'horizon 2020. Une initiative similaire engagée en 2007 n'avait pas permis de faire progresser les exportations, du fait en partie de la crise financière mondiale de 2008 et du grand tremblement de terre qui a frappé l'est du pays en 2011. En 2014, les exportations agricoles,

forestières et halieutiques ont augmenté de 11.1 % en valeur, pour atteindre le montant record de 612 milliards JPY. Plusieurs réformes à l'appui de l'objectif de la Stratégie ont été annoncées. Tout d'abord, des établissements régionaux bénéficiant de l'aide de l'État ont été créés en 2014 afin de promouvoir la consolidation des exploitations en prenant à bail des terres d'agriculteurs pour les louer à des entreprises agricoles et à des nouveaux venus dans le métier. La consolidation des exploitations est essentielle pour l'objectif que s'est fixé l'État de faire baisser de 40 % les coûts de production du riz par les entreprises agricoles. L'impact des nouvelles politiques sera toutefois limité par les politiques existantes telles que le soutien des prix, qui contrecarrent les sorties d'exploitants agricoles. Puisqu'ils peuvent encore en tirer un bénéfice du fait des prix élevés du riz, ces agriculteurs s'accrochent à leurs terres, et nombreux sont ceux qui espèrent tirer profit de leur vente pour un usage notamment résidentiel. C'est pourquoi un établissement de consolidation des terres agricoles, antérieurement actif dans l'ensemble des préfectures, n'a loué que 32 000 hectares environ en 2011 (soit 0.6 % des terres agricoles du pays).

Deuxièmement, le programme d'ajustement de la production de riz mis en place par les autorités en 1970 disparaîtra progressivement à l'horizon de l'exercice 2018. Les paiements directs aux riziculteurs seront abolis en 2018. Toutefois, les subventions concernant le riz destiné à l'industrie et à l'alimentation animale, et d'autres céréales telles que l'orge et le blé, ont été augmentées dans le but d'utiliser pleinement les rizières et de rehausser le taux d'autosuffisance alimentaire. Une telle approche permettra de limiter l'offre pour que le prix du riz reste élevé. Les aides liées à des produits spécifiques représentent environ 90 % du soutien aux producteurs au Japon, contre 32 % dans l'UE (OCDE, 2014a). Le soutien apporté aux agriculteurs devrait être dissocié de la production de tel ou tel produit et, à terme, supprimé progressivement. Quant aux mesures aux frontières, le gouvernement prend part aux négociations sur le Partenariat transpacifique en tenant compte de la résolution de la Diète d'avril 2013 l'invitant à protéger en priorité les catégories suivantes : riz, blé et orge, bœuf et porc, produits laitiers, sucre et cultures amyliacées.

Les réformes en cours restent cependant très éloignées de ce qu'il faudrait pour atteindre les objectifs du gouvernement et créer un environnement ouvert et concurrentiel pour les agriculteurs. L'essor des secteurs de l'élevage spécialisé et de l'horticulture montre que de nombreux exploitants japonais peuvent être concurrentiels à l'échelle internationale et exploiter les nouveaux débouchés (Jones and Kimura, 2013). D'ailleurs, un secteur à forte intensité de main-d'œuvre qui reçoit peu d'aides publiques et est plutôt restreint, celui des légumes, a vu sa part dans la production agricole passer de 9 % en 1960 à 27 % en 2013. Pour ouvrir le secteur agricole à la concurrence, des réformes plus ambitieuses sont nécessaires :

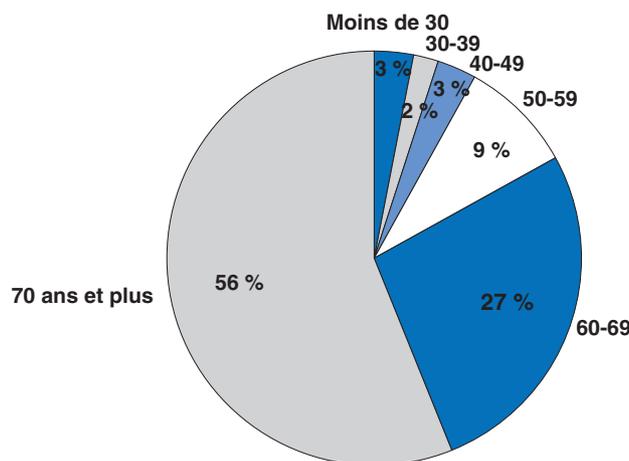
- Limiter progressivement les versements effectués pour tel ou tel produit, qui poussent les agriculteurs vers des activités dans lesquelles ils ne sont pas compétitifs. Les exploitants devraient plutôt être libres de prendre leurs propres décisions de production en réaction à la demande du marché. Diminuer les subventions visant les cultures en reconversion abaisserait le prix du riz pour le rapprocher des prix mondiaux.
- Supprimer progressivement les subventions fondées sur le coût de production, car elles perpétuent une production inefficace et font obstacle à la consolidation des exploitations, pour plutôt privilégier des paiements dissociés de la production. Les paiements dissociés tels que ceux fondés sur les services environnementaux sont non seulement plus transparents, mais aussi plus efficaces pour relever le revenu agricole. Selon une étude de l'OCDE, abandonner les aides au revenu des exploitants agricoles par

le biais de subventions et de barrières à l'importation au profit d'un système de soutien direct du revenu des exploitants diminuerait le coût global du dispositif d'aides agricoles au Japon (OECD, 2009).

- Démanteler les mesures publiques qui empêchent la consolidation des exploitations, afin de progresser en direction de l'objectif d'accroissement du ratio de terres arables par des entreprises agricoles, lequel est de 80 % d'ici 2023. Il faudrait dynamiser le marché foncier, notamment en levant les obstacles aux transactions. L'interdiction de la détention de terres arables par des sociétés non agricoles devrait disparaître afin d'ouvrir grande la porte du monde agricole à la main-d'œuvre, aux capitaux et aux technologies. On pourrait peut-être ainsi, malgré la présence d'autres obstacles, diminuer le nombre élevé de terres en friche.
- Réformer le rôle de l'Union centrale des coopératives agricoles (JA Zenchu) afin de renforcer les forces du marché dans le secteur agricole. Le Comité de la réforme de la réglementation a proposé des réformes visant à réduire le rôle administratif de JA Zenchu, tout en pérennisant l'indépendance et la revitalisation des coopératives agricoles locales.

Comme il est urgent de stimuler le potentiel de croissance du Japon, et compte tenu du vieillissement des agriculteurs, il conviendrait de lancer sans tarder des réformes audacieuses susceptibles de revitaliser le secteur de l'agriculture. En 2010, l'âge moyen des riziculteurs était de 68.5 ans, et 56 % d'entre eux avaient plus de 70 ans, 36 % ayant entre 50 et 70 ans (graphique 1.18). Huit pour cent seulement d'entre eux avaient moins de 50 ans. En outre, puisque les ménages agricoles ont un revenu élevé, supérieur à celui des ménages non agricoles, les agriculteurs ont la capacité et la résilience suffisante pour faire face à des réformes.

Graphique 1.18. **Au Japon, la main-d'œuvre agricole est âgée : répartition par âge des riziculteurs en 2010**



Source : Ministère de l'Agriculture, de la Sylviculture et de la Pêche (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201782>

Réformer suppose aussi de traiter la question de la sécurité alimentaire dont la confusion fréquente avec l'autosuffisance alimentaire rend les réformes agricoles politiquement très ardues. Malgré des aides importantes, la production agricole recule, et l'autosuffisance alimentaire est passée de 79 % en 1960 à 39 % en 2013 en termes caloriques. Les autorités voudraient la faire remonter à 50 % d'ici 2020. Or l'ouverture du secteur agricole la ferait

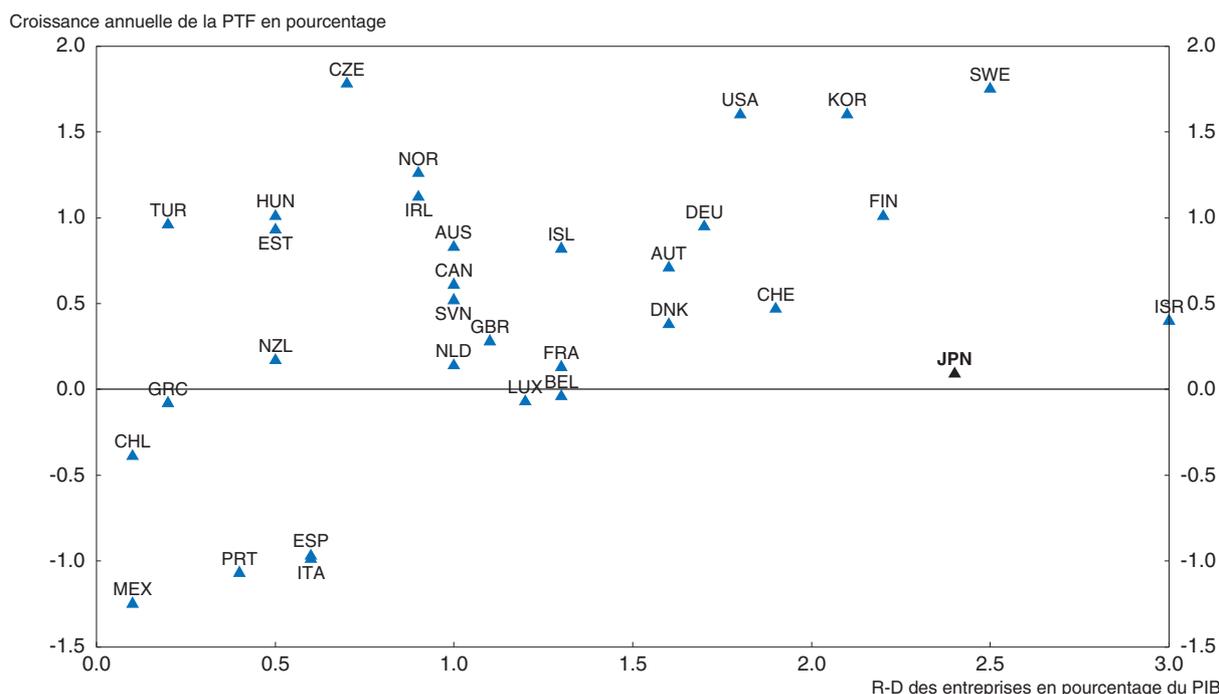
baisser, au moins à court terme. Il est essentiel d'opter pour une approche de la sécurité alimentaire comportant plusieurs volets, et notamment : i) un secteur agricole intérieur plus ouvert à la concurrence ; ii) des sources d'importation diversifiées ; iii) des réserves alimentaires d'urgence suffisantes ; et iv) le maintien d'une base adéquate de ressources agricoles (*Étude économique du Japon* publiée en 2013 par l'OCDE). L'intégration aux accords de partenariat économique de clauses par lesquelles l'approvisionnement alimentaire est garanti par les exportateurs concernés est une manière d'établir des relations de long terme dans ce domaine et de renforcer la sécurité alimentaire.

### Mesures destinées à améliorer le système d'innovation du Japon

En 2012, la dépense intérieure brute de R-D, restée voisine de 3.5 % du PIB depuis 2005, permettait au Japon de se classer au cinquième rang des pays de l'OCDE. De plus, le secteur des entreprises en représentait plus des trois quarts, soit l'une des plus fortes proportions de la zone OCDE. La R-D des entreprises revêt une importance toute particulière du fait de son impact maximal sur la croissance de la PTF (Westmore, 2013). Or la forte intensité de R-D des entreprises n'a pas empêché la croissance de la PTF, comme on l'a vu, de se situer au Japon, ces dernières années, très en dessous de la moyenne de l'OCDE (graphique 1.19). Peut-être doit-on imputer cette situation entre autres au fait que 30 % seulement des brevets japonais ont été exploités en interne, et que moins de 10 % d'entre eux ont donné lieu à une licence externe (OECD, 2008). Renforcer la rentabilité de la R-D supposerait non seulement une révision des conditions-cadre, mais aussi un recentrage sur l'innovation grâce à l'apport d'un capital humain scientifique et technique adapté, une modernisation

Graphique 1.19. **Croissance de la productivité totale des facteurs et intensité de la R-D des entreprises**

1995-2013



Source : Perspectives économiques de l'OCDE n° 96 ; Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE.

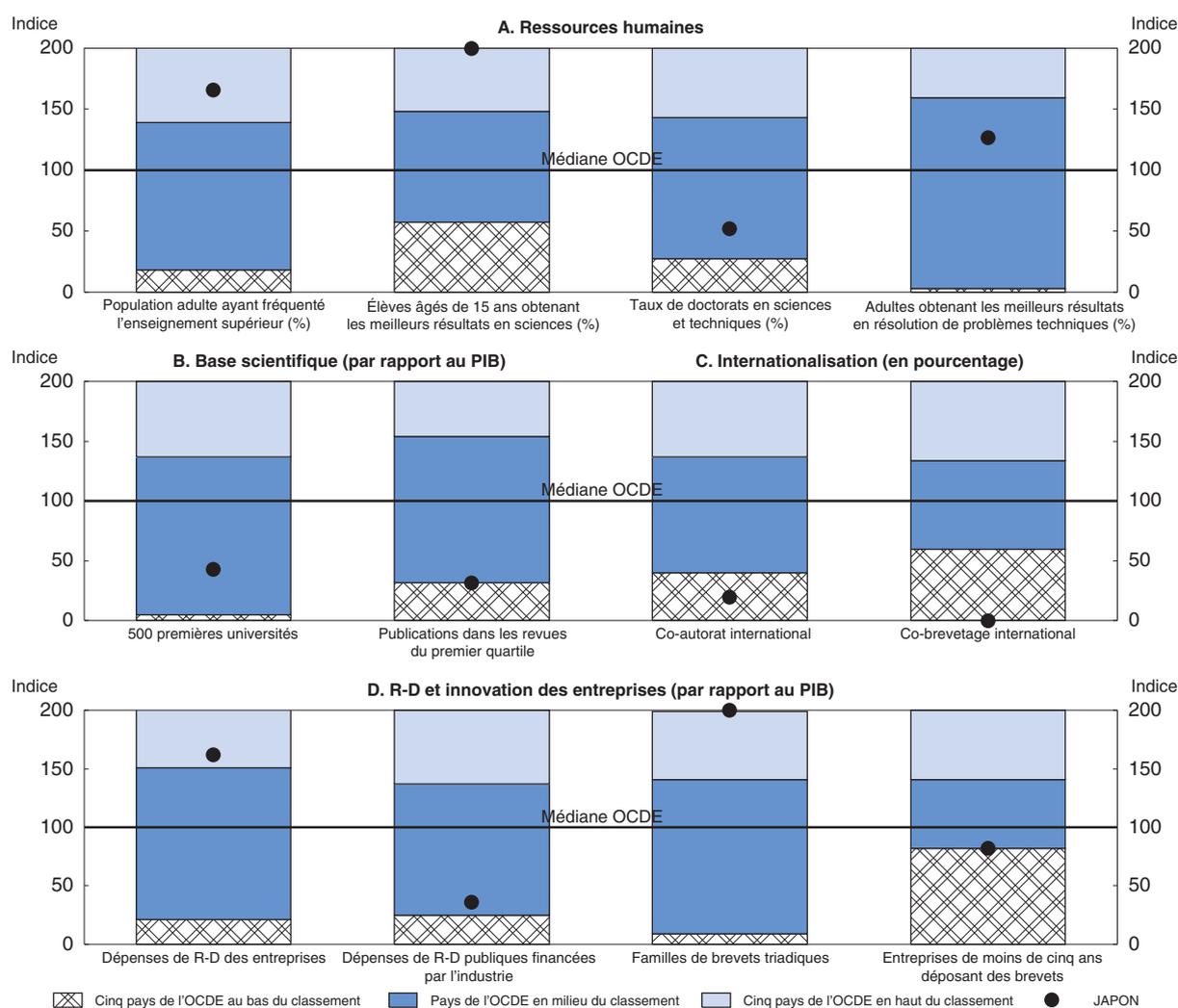
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202130>

des universités et un renforcement de leurs liens avec l'entreprise, une extension des collaborations internationales dans le domaine de l'innovation et une amélioration du cadre des aides publiques à la R-D.

### Fournir un capital humain scientifique et technique adapté

Le Japon est connu pour ses résultats en matière d'éducation. La proportion de la population adulte passée par l'enseignement supérieur place le pays au troisième rang de la zone OCDE (graphique 1.20). Chez les élèves âgés de 15 ans, le Japon s'est aussi classé troisième des tests PISA 2012 en sciences (OECD, 2013d), et la catégorie des meilleurs élèves est la plus étoffée de l'OCDE. Cependant, tout comme certains autres pays de l'OCDE, le Japon est confronté à des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs clés, en raison

Graphique 1.20. Performances comparées des systèmes nationaux de la science et de l'innovation, 2014



Note : Indice normalisé de performance rapporté aux valeurs médianes de la zone OCDE fixées à 100 par construction. Le plafond de performance est fixé à 200, le plancher à 0. Pour l'item « 500 meilleures universités », la cinquième place correspond à un score de 137 par rapport à la médiane de l'OCDE, et la cinquième place avant le bas du classement à un score de 5. Avec un score de 43, le Japon se situe vers le milieu.

Source : OCDE (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202149>

de la baisse du nombre de diplômes universitaires décernés en sciences et en ingénierie depuis 25 ans. En 2007, on dénombrait ainsi 4.5 offres d'emploi pour un diplômé en mécanique, soit un chiffre très supérieur à la moyenne nationale de 1.5. Avec 22 %, la part des doctorats délivrés en sciences et techniques se situe nettement en dessous de la médiane de l'OCDE.

### **Améliorer les universités qualitativement et renforcer leurs liens avec l'entreprise dans le domaine de la R-D**

Alors que la dépense totale pour l'enseignement supérieur est proche au Japon de la moyenne de l'OCDE, le nombre d'universités japonaises classées dans les 500 premières universités mondiales (relativement au PIB) était en 2014 nettement inférieur à la médiane OCDE (graphique 1.20, partie B), laissant entrevoir ainsi une marge d'amélioration qualitative. Le plan de réformes établi en 2014 par le Japon répartit les universités en trois catégories. Les 22 universités choisies pour la catégorie supérieure sont censées pouvoir lutter avec les meilleurs établissements d'enseignement supérieur de la planète. Outre cette réforme, favoriser l'internationalisation et la concurrence entre établissements pourrait contribuer à un relèvement qualitatif.

Une internationalisation consistant à rehausser la proportion d'étudiants étrangers et à attirer au Japon des établissements étrangers d'enseignement supérieur de premier plan améliorerait la performance du secteur universitaire (*Étude économique du Japon* publiée en 2011 par l'OCDE). En 2008, alors que la proportion d'étudiants étrangers dans les établissements japonais d'enseignement supérieur était de 3.2 %, le gouvernement a lancé avec 13 universités le projet Global 30, dans l'optique d'atteindre à l'horizon 2020 le chiffre de 300 000 étudiants étrangers (soit 10 % environ de l'effectif étudiant total). Cette part n'atteignait pourtant que 4 % en 2012, c'est-à-dire la moitié de la moyenne de l'OCDE qui est de 8 %. Attirer des prestataires étrangers agréés dans le secteur de l'enseignement supérieur contribuerait aussi à une plus forte mise en concurrence et relèverait la compétitivité des universités japonaises en favorisant l'introduction de pratiques optimales. Néanmoins, le nombre d'universités étrangères disposant d'un campus au Japon s'est effondré, passant d'une quarantaine au début des années 90 à 5 aujourd'hui. Dans l'intervalle, les jeunes Japonais s'ouvrent de moins en moins vers l'extérieur (Expert Group of the Cabinet Office, 2014). Par exemple, le nombre d'étudiants japonais suivant un cursus à l'étranger dans une très bonne université n'atteint pas celui des étudiants chinois et coréens.

Le renforcement de la mise en concurrence passe en partie par une plus grande transparence de la qualité et des performances des établissements d'enseignement supérieur, grâce à des renseignements détaillés, dont notamment les résultats obtenus par leurs diplômés sur le marché du travail. Les pouvoirs publics pourraient aussi y contribuer en augmentant la part des financements qui est liée aux performances des universités, laquelle tourne aujourd'hui autour de 20 %. La progression de l'offre de cursus universitaires et la contraction des cohortes sortant du secondaire ayant convergé, les tendances démographiques offrent l'occasion de renforcer la concurrence et de relever la qualité. L'effectif des jeunes de 18 ans, qui avait culminé à 2.05 millions en 1992, n'était plus que de 1.2 million environ en 2012. Au cours de la même période, le nombre d'universités offrant un cursus de quatre ans est passé de 523 à 783 établissements qui, pour 90 % d'entre eux, sont privés. Par voie de conséquence, près de la moitié des universités privées affichent une surcapacité, et 40 % environ d'entre elles sont déficitaires. Le nombre de jeunes diplômés du secondaire continuant de baisser, les établissements d'enseignement supérieur auront de

plus en plus de mal à maintenir leur effectif étudiant. Si l'on veut que cette réduction de voilure se solde par la restructuration, la fusion et la fermeture des établissements les plus faibles, il est essentiel de fournir des informations adéquates au moyen d'un dispositif d'accréditation et de contrôle qualité (Jones, 2011).

Un assouplissement de la réglementation applicable aux droits d'inscription, au plafonnement des effectifs et à l'obligation de faire approuver les modifications curriculaires par les autorités serait aussi favorable à la mise en concurrence. Le gouvernement fixe un niveau standard de droits d'inscription pour les universités nationales, tout en les autorisant à facturer jusqu'à 20 % de plus. La quasi-totalité des universités facturent toutefois le montant standard, de peur que des droits d'inscription plus élevés n'entraînent une baisse des subsides de l'État. Les droits d'inscription sont donc largement décorrélés de la qualité de l'enseignement, de son coût ou des résultats obtenus par les diplômés sur le marché du travail. Le niveau indifférencié des droits d'inscription n'incite pas à utiliser les ressources de la manière la plus efficace. Les universités devraient être autorisées à fixer elles-mêmes les droits d'inscription sans que leur évolution n'entraîne de modification des aides de l'État, tout en étendant les programmes de prêts aux étudiants dans le but de garantir l'accès de tous les étudiants qualifiés à l'université.

Les universités les mieux placées en termes de qualité pourraient davantage contribuer à l'innovation. En 2013, la R-D du secteur privé n'était exécutée qu'à 0.5 % dans un établissement universitaire, signe de la faiblesse des liens entre l'université et l'entreprise (tableau 1.3). Dans le même ordre d'idées, la recherche universitaire n'était financée qu'à hauteur de 2.6 % par des entreprises. En outre, les dépenses consacrées à la R-D exécutée à l'université n'ont augmenté que de 12 % (après prise en compte de l'inflation) au Japon entre 2000 et 2012, contre 50 % en Allemagne et 59 % aux États-Unis. Alors que les universités emploient la majorité des docteurs en sciences naturelles du pays, elles n'ont financé en 2013 que 5.9 % de la R-D. On pourrait renforcer le rôle des universités en relevant la part du financement de la R-D publique qui est soumise à

Tableau 1.3. **Flux de financement de la R-D, 2013**

A. Financement de la R-D

Source de financement	Part de l'ensemble des dépenses de R-D	Affectation des dépenses de R-D par secteur d'exécution			
		Secteur public	Universités	Entreprises privées	Ensemble
Secteur public <sup>1</sup>	18.1	54.4	40.2	5.4	100.0
Universités	5.9	0.6	99.3	0.1	100.0
Entreprises privées	75.5	0.6	0.5	98.9	100.0
Étranger	0.5	9.6	1.6	88.8	100.0

B. Secteur d'exécution de la R-D

Secteur d'exécution de la R-D	Part de l'ensemble de la R-D exécutée	Source de financement pour la R-D exécutée				
		Secteur public	Universités	Entreprises privées	Étranger	Ensemble
Secteur public <sup>1</sup>	10.4	94.5	0.3	4.7	0.5	100.0
Universités	13.5	54.1	43.2	2.6	0.1	100.0
Entreprises privées	76.1	1.3	0.0	98.1	0.6	100.0

1. Inclut les institutions privées sans but lucratif.  
Source : OCDE, Base de données des statistiques de R-D.

concurrence. Ce renforcement pourrait s'accompagner d'une plus forte coopération entre les universités et les entreprises dans différents domaines, dont la conception des cursus (Jones, 2011). Il pourrait aussi accroître la part de la recherche fondamentale dans la R-D totale, qui est la troisième plus petite proportion de la zone OCDE alors même que le Japon se situe à la frontière technologique dans bien des domaines.

Le gouvernement a mis sur pied des entités procédant à des transferts technologiques par concession de licences ; il s'agit d'organismes chargés de breveter les résultats de la recherche universitaire et d'en concéder la technologie à des entreprises privées, ce qui favorise la coopération université-industrie. Les entreprises créées à la suite de ces octrois de licences de technologies rendent aux universités une part des bénéfices qu'elles en retirent, ce qui finance d'autres recherches. Les autorités aident les organismes de transfert de technologies en leur octroyant des subventions et en renonçant à leur faire payer les droits de brevetage. Le Japon compte 38 organismes de ce type agréés par le gouvernement, mais leur rôle est assez marginal puisqu'ils n'ont généré que 24 millions USD de redevances en 2010, soit 1 % des 2.4 milliards USD enregistrés aux États-Unis (tableau 1.4). Le nombre de brevets que détiennent les universités n'a pas augmenté depuis 2010.

Tableau 1.4. **Collaborations université-industrie dans quelques pays, 2010**

	Nombre de brevets	Nombre de transferts technologiques	Produits des redevances <sup>1</sup>	Nombre de projets de recherche en collaboration ou commandités	Montant des projets de recherche en collaboration ou commandités <sup>1</sup>	Nombre de <i>start-ups</i>
Japon	8 675	4 968	24	21 600	469	47
États-Unis	13 397	4 284	2 400	-	4 300	651
Royaume-Uni	2 258	5 082	45	28 576	1 245	268

1. En millions USD.

Source : Nishimura (2013).

Par ailleurs, le nombre de projets de recherche auxquels collaborent des universités et des entreprises stagne depuis quelques années. Avec 21 600 projets, il restait significatif en 2010, mais nombre d'entre eux sont de faible envergure. Du coup, la dépense totale correspondante s'établissait à 469 millions USD (tableau 1.4), soit le dixième environ de celle des États-Unis et le tiers de celle du Royaume-Uni. Les autorités espèrent développer les grands projets menés en collaboration afin de favoriser leur commercialisation. Au nombre de 252 en 2005, les *start-ups* issues de collaborations entre l'université et l'entreprise n'étaient plus que 47 en 2010. Dans le cadre du nouveau système national d'innovation (plan Amari), le gouvernement s'efforce aussi de renforcer le rôle des instituts publics de recherche, qui doivent jouer un rôle de passerelle pour stimuler les échanges entre les entreprises, le milieu universitaire et l'État.

### **Promouvoir l'innovation ouverte au sein de réseaux mondiaux et les collaborations internationales**

On a observé ces dernières années une tendance à l'« innovation ouverte au sein de réseaux mondiaux » dans lesquels les entreprises, de plus en plus, coopèrent avec des partenaires extérieurs – fournisseurs, clients, autres entreprises – tant sur le territoire national qu'à l'étranger (OECD, 2008). L'innovation ouverte procure donc une base d'idées et de technologies beaucoup plus large. Toutefois, les entreprises japonaises n'ont pas embrassé la cause de l'innovation ouverte autant que leurs homologues étrangères, de

peur de déperditions technologiques au profit de la concurrence (Motohashi, 2013). Le Japon se classe seizième sur 24 pays de l'OCDE dans une étude de cette dernière sur la proportion de sources externes de savoir pour l'innovation sur la période 2008-10 (OECD, 2013c). À peine 0.5 % de la R-D effectuée au Japon en 2013 a été financé par des bailleurs étrangers (tableau 1.3), ce qui constitue l'une des plus faibles proportions de la zone OCDE et laisse augurer de liens relativement ténus avec les entreprises et institutions étrangères, et les chercheurs étrangers sont en outre peu nombreux à se rendre au Japon. Selon une étude portant sur 16 pays, la proportion de scientifiques immigrant au Japon est l'une des plus faibles (Franzoni et al., 2012). Par voie de conséquence, le co-autorat international de rapports universitaires est aussi l'un des plus faibles de la zone OCDE (graphique 1.20, partie C). Comme on l'a vu, une plus grande ouverture aux échanges et à l'investissement, et l'internationalisation des universités, accroîtraient la participation du Japon aux réseaux mondiaux de R-D. Le gouvernement s'est montré peu favorable à la mondialisation de la R-D (Motohashi, 2013).

Sur la période 2009-11, c'est au Japon que le nombre de demandes concernant des familles de brevets triadiques a été le plus élevé (rapporté au PIB) de la zone OCDE (graphique 1.20, partie D). Mais une étude de l'OCDE se fondant sur 12 critères d'appréciation a classé les brevets japonais, malgré ce succès numérique, au 17<sup>e</sup> rang de 21 pays membres (Squicciarini et al., 2013). Une plus grande coopération internationale pourrait les améliorer qualitativement, car l'ampleur du cobrevetage international au Japon est le plus faible de toute l'OCDE (graphique 1.20, partie C).

### **Améliorer le cadre des aides publiques à la R-D**

Pour la première fois depuis dix ans, les dépenses que l'État consacre à la science et à la technologie ont diminué au cours de l'exercice 2013, rendant difficile l'atteinte de l'objectif du 4<sup>e</sup> Plan cadre pour la science et la technologie (exercices 2011-15) consistant à porter les dépenses publiques de R-D à 1 % du PIB. Le plan en vigueur prévoit de délaissier la démarche privilégiant la technologie au profit d'une approche centrée sur les questions à résoudre, en axant les efforts sur : i) la reconstruction après le grand tremblement de terre qui a frappé l'est du Japon ; ii) l'innovation verte ; et iii) l'« innovation au service de la vie » visant à améliorer les soins médicaux et infirmiers. Le gouvernement souhaite également favoriser plus d'interactions dans les activités de R-D des universités, de l'État et du secteur des entreprises, notamment en renforçant la mobilité professionnelle intersectorielle des chercheurs. Le 3<sup>e</sup> Plan cadre pour la science et la technologie (exercices 2006-10) proposait d'améliorer cette mobilité en augmentant dans les universités le recours à des contrats à durée déterminée et à l'évaluation des performances, et en imposant aux chercheurs, une fois leur diplôme obtenu, de changer au moins une fois d'entité de rattachement avant toute titularisation. La mobilité professionnelle n'en reste pas moins limitée, du fait de la généralisation des contrats de long terme sans durée déterminée. Le gouvernement prévoit de favoriser cette mobilité en autorisant l'embauche croisée de chercheurs dans les universités, les instituts publics de recherche et les entreprises.

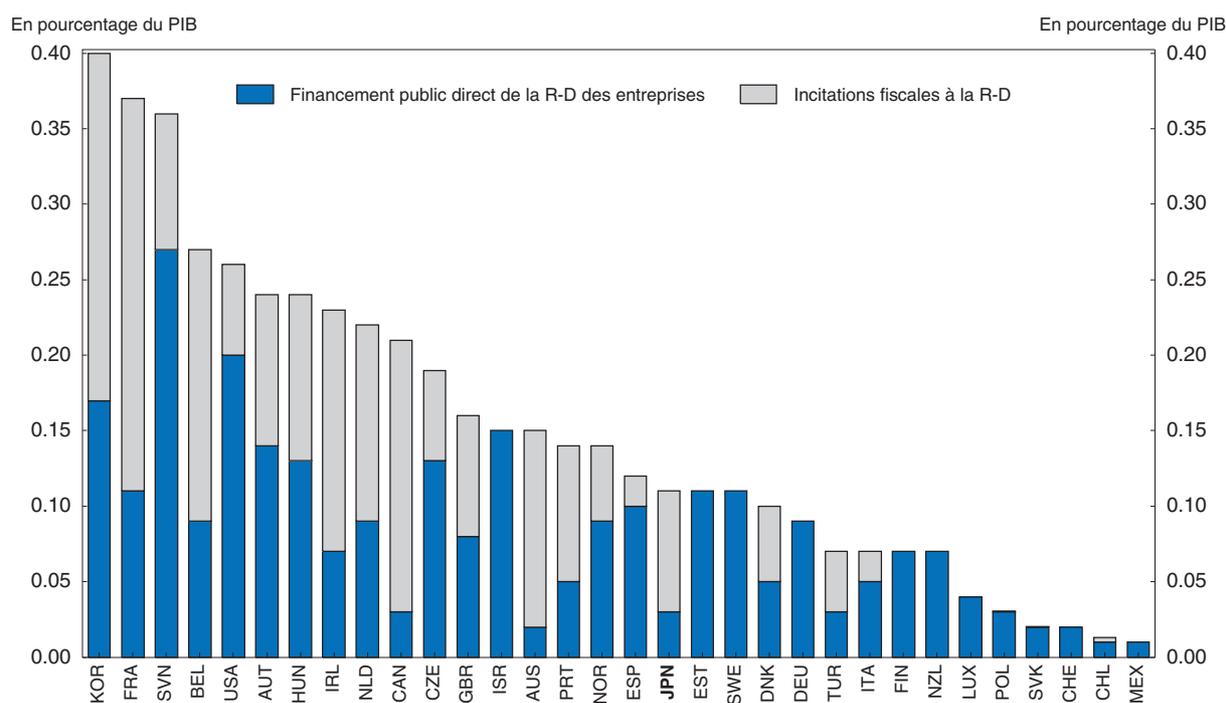
Pour améliorer la coordination et supprimer le cloisonnement entre ministères et secteurs d'activité, le Conseil de la politique scientifique et technologique a été réorganisé en mai 2014, devenant le Conseil de la science, de la technologie et de l'innovation (CSTI). Il coopèrera avec d'autres conseils, dont le Conseil de la compétitivité industrielle, qui joue un rôle clé dans la Stratégie de revitalisation. Les décisions du CSTI seront également avalisées par le Cabinet, et s'imposeront ainsi à tous les ministères. Un comité du budget

composé de fonctionnaires des ministères concernés a été créé au sein du CSTI. En outre, un nouveau programme dénommé ImPACT (*Impulsing PARadigm Change through Disruptive Technologies*), a été instauré pour promouvoir la R-D à haut risque et fort impact.

Le soutien des pouvoirs publics à la R-D des entreprises se justifie par les défaillances du marché, qui maintiennent les dépenses de R-D au-dessous de l'optimum social. En 2009, la R-D des entreprises a chuté au Japon de 12 % (après prise en compte de l'inflation), et était encore en 2011 inférieure de 6 % à son niveau d'avant la crise (OCDE, 2013c). On peut ventiler les aides publiques en incitations fiscales, un outil non discriminatoire qui diminue le coût marginal de la R-D pour les entreprises, et en subventions directes (graphique 1.21). Les incitations fiscales sont considérées comme efficaces : selon une étude de l'OCDE, une hausse de 6 % des incitations fiscales visant la R-D augmente la quantité de R-D d'environ 6 % à longue échéance. L'impact sur la R-D est moindre, cependant, si la politique fiscale change souvent dans ce domaine, ce qui pointe l'importance de la prévisibilité de l'action publique (Westmore, 2013). Les subventions publiques directes à la R-D d'entreprise, qui crée ces risques de « sélection des meilleurs », ont décliné ces dernières décennies. Néanmoins, le soutien direct peut aussi avoir de bons résultats s'il est bien conçu et s'il suit un processus de sélection concurrentiel.

Graphique 1.21. **L'État japonais aide peu les entreprises pour leur R-D**

Impact budgétaire en pourcentage du PIB, 2012 ou dernière année disponible



Source : OCDE, Indicateur des dispositifs fiscaux favorables à la R-D ; Comptes nationaux des pays de l'OCDE ; Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202151>

L'ampleur du soutien public à la R-D est faible au Japon, avec 0.1 % du PIB en 2012, et reste axé sur les incitations fiscales, qui prennent la forme de crédits d'impôt permettant aux entreprises d'économiser jusqu'à 30 % de l'impôt national dû. Cette politique favorise toutefois les grandes entreprises, car celles-ci sont redevables de l'impôt sur les sociétés à

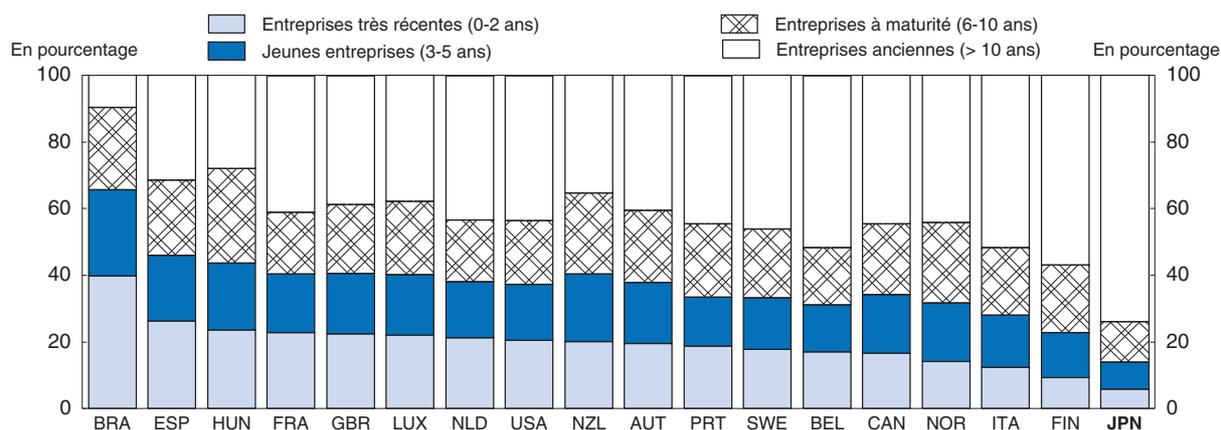
un taux plus élevé (34,6 %) que les PME (23 %), lesquelles englobent des *start-ups* qui, souvent, ne font pas de bénéfices. Le soutien à la R-D accordé aux grandes entreprises désavantage par conséquent les entreprises créées récemment et plus productives (Bravo-Biosca et al., 2012). Ainsi, plus les crédits d'impôt pour R-D sont généreux, plus forte est la proportion d'entreprises stagnantes et plus faible est celle d'entreprises en croissance (Andrews and Criscuolo, 2013). Les pouvoirs publics doivent chercher à encourager la R-D des petites entreprises ; les entreprises comptant moins de 250 salariés ne représentaient que 4 % de la R-D totale du secteur privé, contre une moyenne OCDE de 33 % en 2011 (OECD, 2013c). On pourrait, pour permettre aux PME de tirer parti de l'incitation fiscale pour R-D, rendre le crédit d'impôt remboursable (c'est-à-dire ne pas le limiter à l'impôt que doit l'entreprise). En outre, accroître les interactions des PME avec les instituts publics de recherche serait également incitatif : sur la période 2002-04, 1 % seulement des PME, contre 9 % des grandes entreprises, travaillaient avec ces instituts (OECD, 2008).

### Mettre en avant les *start-ups* et les entreprises financées par du capital-risque

Les PME récentes à fort potentiel, dites *start-ups*, éventuellement financées par du capital-risque, jouent un rôle central dans la croissance économique et l'innovation. Sur la période 2001-11, les entreprises âgées de moins de cinq ans, toutes tailles confondues, ont représenté dans la zone OCDE moins d'un cinquième de l'emploi total des entreprises (hors secteur financier), mais ont généré la moitié des nouveaux emplois (OECD, 2013c). Au Japon également, les entreprises âgées de moins de cinq ans ont créé quelque deux millions d'emplois entre 2001 et 2006, à la différence des entreprises âgées de plus de dix ans, qui ont perdu des emplois (Fukao and Kwon, 2011). De 2004 à 2009, les taux de création et de fermeture d'entreprises au Japon n'ont avoisiné en moyenne que 4,5 %, contre 10 % aux États-Unis et au Royaume-Uni (Cabinet Secretariat, 2013). Par conséquent, le secteur des PME est dominé au Japon par des entreprises d'un certain âge : les trois quarts des entreprises ont plus de dix ans, contre moins de la moitié dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.22). La Stratégie de revitalisation contient l'objectif de porter à 10 % les taux de création et de fermeture.

Graphique 1.22. **Au Japon, les petites entreprises sont de création relativement ancienne**

Part des entreprises (de moins de 50 salariés), par âge (en années), sur la période 2001-11



Source : Criscuolo et al. (2014).

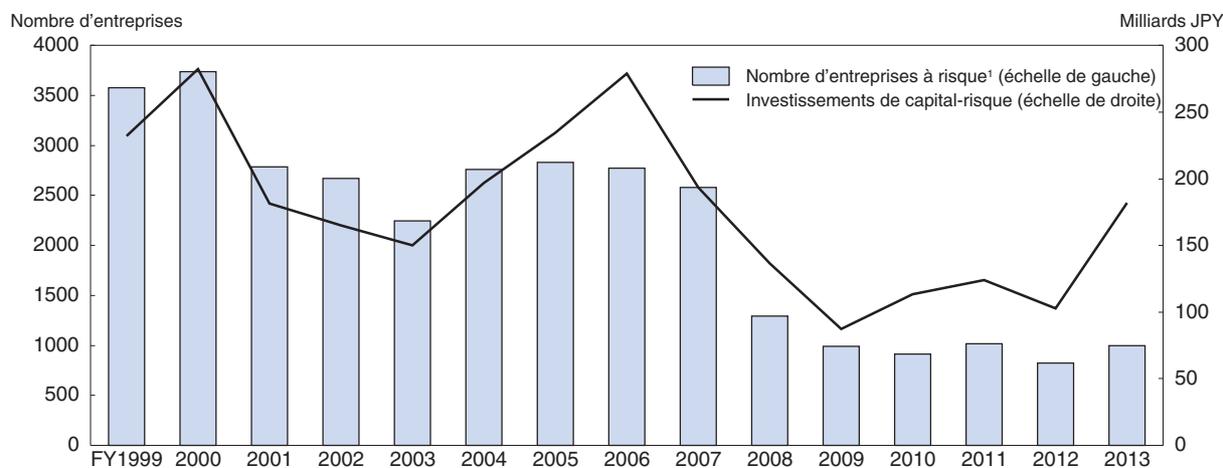
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201819>

### Les investissements en capital-risque sont faibles

Les investissements en capital-risque au Japon sont faibles, du fait de l'habitude ancienne qu'a le secteur privé de privilégier l'emprunt plutôt que les prises de participation externes. Selon une enquête gouvernementale, les entrepreneurs et leur cercle familial et amical sont les principales sources de financement des *start-ups*. En outre, 25 % de ces dernières empruntent auprès des banques, et 17 % bénéficient de prêts ou de subventions de l'État, tandis que 2 % seulement accueillent des investissements en capital-risque.

Les investissements en capital-risque ont très fortement décru entre 2006 et 2009 (graphique 1.23). Malgré leur rebond en 2013, ils demeurent nettement en deçà des sommets antérieurs. De plus, 60 % d'entre eux visent des entreprises à l'étranger. À cela s'ajoute le fait que le nombre d'entreprises bénéficiaires de capital-risque a beaucoup baissé, passant de presque 4 000 pendant l'exercice 2000 à 1 000 sur l'exercice 2013. Le volume de capital-risque investi au Japon se situe légèrement au-dessous de la médiane de l'OCDE et très loin derrière des pays tels qu'Israël et les États-Unis (graphique 1.24).

Graphique 1.23. **Tendance des investissements en capital-risque au Japon**



1. Nombre d'entreprises recevant des investissements en capital-risque.

Source : Venture Enterprise Centre (2014).

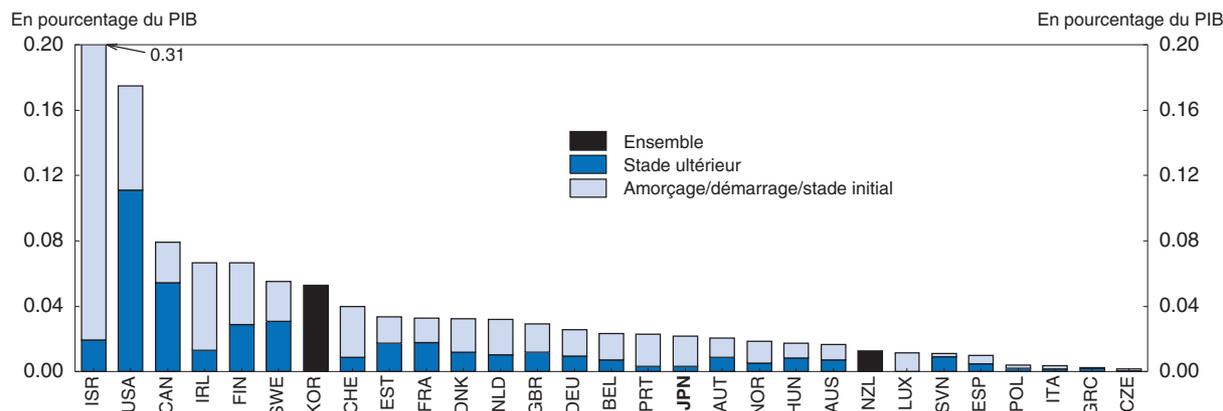
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202160>

Le capital-risque dont bénéficient les entreprises aux premiers stades de leur développement se répartit comme suit : entreprises privées 30 % ; entités publiques 18 % ; fonds de capital-risque 18 % ; banques 17 % ; et investisseurs-tuteurs (*business angels*) 16 %. Le gouvernement estime que ces derniers devraient jouer un rôle plus actif au Japon, comme ils le font dans maints pays. Ils apportent certes des fonds, mais assurent un tutorat et fournissent des réseaux. Ces interventions revêtent une importance particulière au Japon, car moins de 12 % des Japonais (soit le plus faible taux parmi les pays de l'OCDE) estiment avoir les compétences nécessaires au lancement d'une entreprise (Global Entrepreneurship Monitor, 2015).

Les plus gros investisseurs intervenant dans les nouveaux fonds de capital-risque sont les institutions financières (40,5 %) et le secteur public (17,4 %) (graphique 1.25). Contrairement à la puissance publique qui joue un grand rôle sur ce marché, les fonds de pension et les établissements universitaires n'ont pas pénétré ce dernier. Le secteur du capital-risque est soumis à des contraintes de financement, mais aussi de demande : le

Graphique 1.24. **Rapportés au PIB, les investissements en capital-risque sont relativement faibles au Japon**

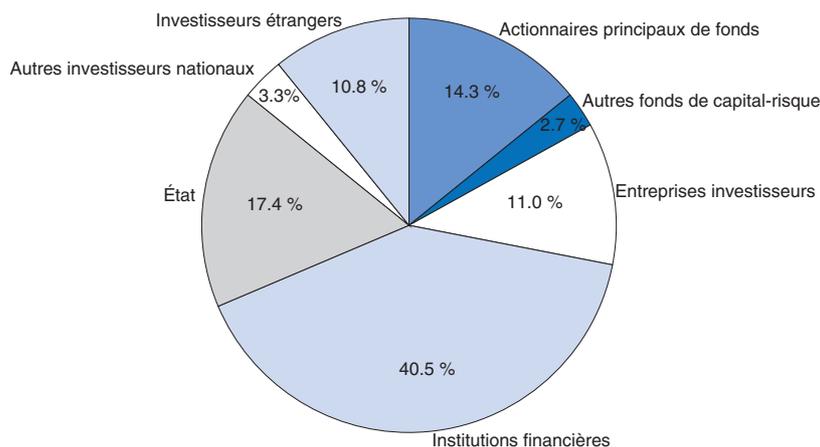
2013 ou dernière année disponible



Source : OCDE (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933201822>

Graphique 1.25. **Ventilation des investisseurs dans les fonds de capital-risque se créant au Japon<sup>1</sup>**



1. Sur la période couvrant les exercices 2010-12.

Source : Venture Enterprise Centre (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202173>

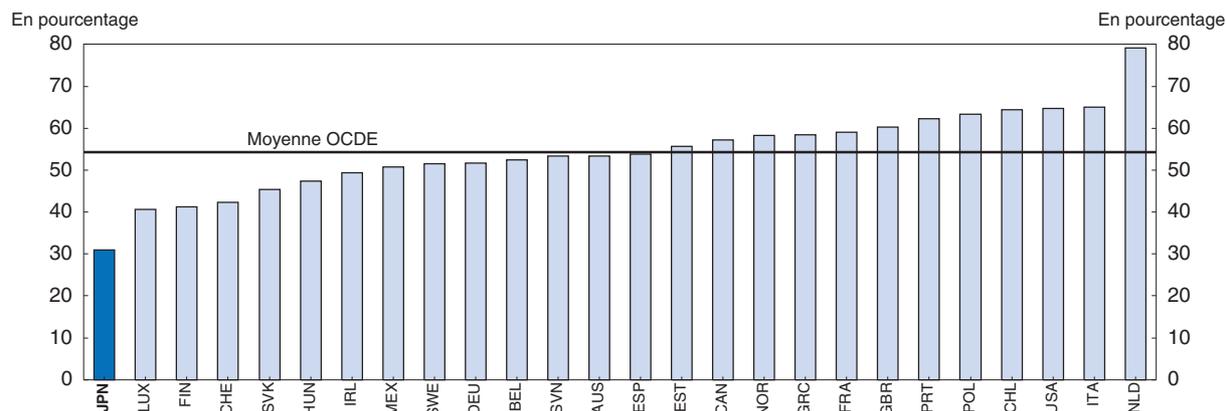
Japon compte relativement peu d'entrepreneurs, car moins d'un tiers de la population d'âge actif considère l'entrepreneuriat comme un bon choix de carrière, cette proportion étant la plus faible de toute la zone OCDE (graphique 1.26) et traduisant en partie la peur de l'échec. Les salariés porteurs d'idées ou de technologies intéressantes ont tendance à ne pas quitter leur grande entreprise. Ainsi, 2,5 % seulement de la population en âge de travailler – de nouveau le plus faible chiffre de la zone OCDE – a l'intention de créer une entreprise dans les trois ans (Global Entrepreneurship Monitor, 2015).

### **De nouvelles mesures gouvernementales pour stimuler le capital-risque**

La Stratégie de revitalisation comporte des mesures visant à promouvoir les *start-ups* et les entreprises à risque. Plusieurs réformes visent à renforcer le financement de ces dernières :

Graphique 1.26. **La proportion de la population considérant que l'entrepreneuriat est un bon choix de carrière est faible au Japon**

Pourcentage des 18-64 ans en 2014



Source : Global Entrepreneurship Monitor (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202186>

- La fiscalité du tutorat-investissement est rendue plus conviviale grâce à une simplification des procédures de dépôt de demande. Les investisseurs-tuteurs bénéficient d'une déduction d'impôt sur le revenu, et les moins-values résultant de la vente d'actions peuvent être reportées sur trois années.
- Des mesures favorables au crédit participatif ont été promulguées en mai 2014, dont un assouplissement des obligations initiales des opérateurs de ces plateformes, même s'ils restent tenus de contrôler les *start-ups* et de fournir des informations.
- Les entreprises qui investissent dans des fonds de capital-risque et qui gèrent ou assistent techniquement des entreprises adossées à du capital-risque seront labellisées « Entreprise de placement » (*Specified Investment Business*), ce qui leur donne droit à des aides financières de la part d'entités financières publiques.
- Il est possible de passer jusqu'à 80 % des investissements effectués dans des fonds de capital-risque en provisions pour pertes et en dépenses déductibles.

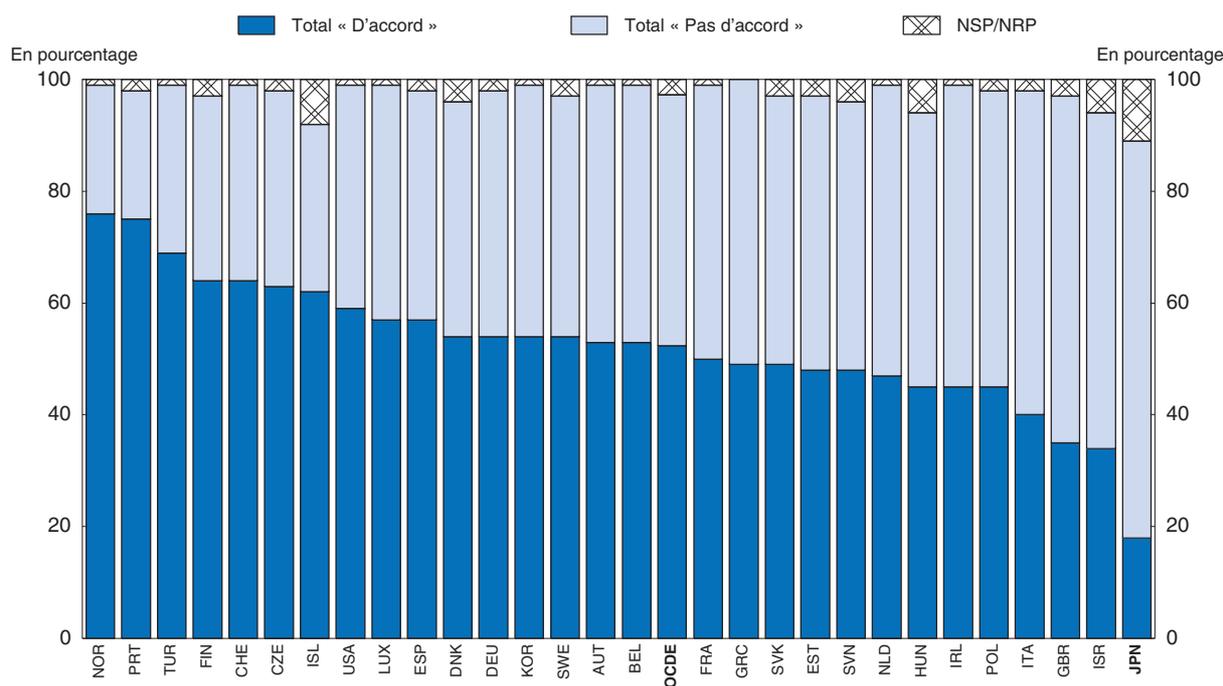
Les autorités prennent aussi des mesures visant à améliorer le contexte dans lequel évoluent les entreprises financées par du capital-risque. Premièrement, le gouvernement alimentera leur capital humain en développant l'éducation entrepreneuriale. Deuxièmement, le système de caution personnelle qui impose aux entrepreneurs de risquer leurs biens propres en cas d'échec a été revu. Dans certains cas, aucune garantie personnelle ne sera exigée, par exemple si les actifs professionnels et personnels du propriétaire de l'entreprise sont bien distincts. Troisièmement, l'État favorisera les investissements des entreprises en place dans des entreprises à risque en apportant son soutien aux essaimage et cessions d'actifs non stratégiques. Enfin, la version 2014 de la Stratégie de revitalisation contient plusieurs mesures propices aux investissements en capital-risque : i) le nouveau Conseil pour la création d'entreprises à risque viendra favoriser les liens entre *start-ups* et grandes entreprises ; ii) les achats de la puissance publique auprès des *start-ups* se développeront ; et iii) une assurance-chômage couvrira les entrepreneurs non salariés.

### Axes d'action pour promouvoir le secteur des entreprises à risque et les start-ups

Compte tenu de la contribution non négligeable des *start-ups* à la croissance économique, il faut de manière prioritaire les promouvoir, y compris lorsqu'elles s'adossent à du capital-risque. La première priorité consiste à s'occuper des conditions-cadre en supprimant les obstacles de nature réglementaire, notamment dans des domaines prometteurs tels que la santé et l'énergie, et à assouplir la protection de l'emploi, comme on l'a vu. De surcroît, le gouvernement doit encourager l'entrepreneuriat, en particulier par des actions éducatives, pour relever le taux de création d'entreprises. L'essor du secteur du capital-risque ne peut, de fait, croître plus vite qu'éclosent les projets attractifs. Les Japonais ne sont que 18 % – plus faible taux parmi les pays membres de l'OCDE, à comparer à une moyenne de 52 % – à convenir que « l'école les a aidés à développer leur sens de l'initiative et une sorte d'attitude entrepreneuriale » (OCDE, 2013a). En outre, l'éducation prépare mal les étudiants à l'entrepreneuriat : moins de 20 % des Japonais pensent que leur cursus scolaire leur a permis d'acquérir des compétences et un savoir-faire nécessaires à la gestion d'une entreprise (graphique 1.27).

Graphique 1.27. **Le cursus scolaire japonais ne permet pas d'acquérir les compétences entrepreneuriales**

Pourcentage estimant que leur cursus scolaire leur a permis d'acquérir des compétences et un savoir-faire nécessaires à la gestion d'une entreprise (2012)



Source : OCDE (2013a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202196>

Conscient du fait que l'entrepreneuriat est une compétence cruciale pour le XXI<sup>e</sup> siècle, le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et des Technologies (MEXT) a lancé des programmes tels que celui intitulé « Promotion des entrepreneurs mondiaux ». Toutefois, ces programmes visent les jeunes diplômés. Les expériences d'autres pays dans ce domaine suggèrent les priorités suivantes : tout d'abord, il faut stimuler les compétences entrepreneuriales dès l'école élémentaire et l'école secondaire. L'Irlande par

exemple compte des programmes destinés aux élèves dès leurs 10 ans. En second lieu, l'éducation à l'entrepreneuriat doit par essence rester assez générale et aborder d'autres sujets que les questions de carrière. Une étude récente de l'UE sur l'éducation à l'entrepreneuriat privilégie les questions de créativité, de savoir-faire entrepreneurial, de responsabilité, de prise de risque, de résolution de problèmes et de travail en équipe (European Commission, 2013). Troisièmement, l'éducation à l'entrepreneuriat suppose une coopération interministérielle, ainsi que le soutien des institutions publiques et du secteur privé. S'agissant du Japon, le projet Tohoku School de l'OCDE, qui a pour but d'aider les élèves à apprendre grâce à une expérience concrète, est une bonne base pour développer l'éducation à l'entrepreneuriat.

L'entrepreneuriat tirerait parti d'une amélioration de l'environnement fait aux investisseurs-tuteurs et aux grandes entreprises qui financent et soutiennent les *start-ups*. On pourrait de plus atténuer la stigmatisation de l'échec de manière à ne pas dissuader les entrepreneurs potentiels de se lancer par crainte de ne pas avoir de deuxième chance. Ainsi, en 2012, la proportion de Japonais pour qui les entrepreneurs qui échouent devraient avoir une deuxième chance place le Japon à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE (OECD, 2013a). Les autorités devraient favoriser un environnement dans lequel les entrepreneurs qui échouent auraient d'autres occasions de création. À cet égard, une diminution de l'importance des garanties personnelles serait bienvenue. Il faudrait par ailleurs disposer de vecteurs par lesquels utiliser pour autrui l'expérience et le savoir des entrepreneurs qui ont échoué.

Il conviendrait de diversifier les sources de fonds pour les entreprises à risque. Il faudrait accroître le rôle des investisseurs-tuteurs, mais aussi étoffer les fonds de capital-risque afin d'attirer de nouveaux investisseurs. Parmi les bailleurs potentiels se trouvent les fonds de pension qui, aujourd'hui, n'investissent pas dans le capital-risque. Les dirigeants du Fonds d'investissement public pour les retraites ont décidé de passer de 25 % à 50 % la proportion de titres dans son portefeuille, et de les répartir à égalité entre les sociétés nationales et étrangères. Si les fonds de pension doivent faire preuve de prudence dans le choix d'actifs à risque, certains investissements dans des « fonds de fonds » de capital-risque amélioreraient les rendements. Des liens plus affirmés avec les milieux universitaires pourraient aussi encourager les financements d'origine universitaire. Une autre démarche consiste à favoriser un surcroît d'investissement de capitaux étrangers. Ceux-ci représentent certes quelque 10 % des investissements alimentant les fonds de capital-risque de création récente, mais un environnement plus ouvert à l'IDE (voir plus haut) pourrait, compte tenu des atouts technologiques que recèle le Japon dans bien des domaines, attirer davantage d'investissements étrangers.

Les autorités prévoient de promouvoir l'apport participatif de fonds propres, afin de procéder auprès d'un grand nombre d'individus à des levées relativement modestes de capitaux, et d'aider ainsi les entrepreneurs néophytes à obtenir des financements sans devoir se soumettre à des formalités administratives coûteuses en temps et en argent. tout citoyen pourra ainsi contribuer à financer des entreprises en échange de participations dans celles-ci. Bien que son cadre juridique et institutionnel n'en soit encore qu'à la phase initiale, on estime que 1.5 milliard USD avaient déjà été levés en 2011 (Jones and Kim, 2013). Environ 700 plateformes s'intéressent à des secteurs spécifiques, en privilégiant les premiers stades de financement. En termes relatifs, le financement participatif reste toutefois une source modeste de financement des *start-ups*.

Le Japon devrait déployer avec précaution son plan visant à faire des financements participatifs un complément de financement pour les entrepreneurs, car les analyses de ce nouveau mode sont encore rares. À la différence des financeurs participatifs, qui appartiennent en majorité au grand public, la plupart des investisseurs-tuteurs consacrent beaucoup de temps et d'argent à étudier les dossiers avant d'investir. Le défaut d'étude préalable peut accroître le risque de fraude. En outre, les entrepreneurs portant de piètres projets, que des investisseurs expérimentés ne retiendraient pas après les avoir passés en revue de manière détaillée, pourraient se tourner vers l'apport participatif de fonds propres, causant au bout du compte des pertes inutiles (Isenberg, 2012). Du point de vue de l'entreprise, faire trop appel aux apports participatifs de fonds propres conduirait à perdre les conseils et les réseaux que procurent les investisseurs-tuteurs chevronnés. De plus, une idée lancée sur internet est aisément copiable. C'est pourquoi l'apport participatif de fonds propres est actuellement interdit dans la plupart des pays de l'OCDE. Aux États-Unis, les entreprises ont le droit de vendre jusqu'à 2 millions USD de titres non cotés par ce biais, et les investissements individuels sont plafonnés à 10 000 USD, ou à 10 % du revenu annuel de l'investisseur si ce montant est inférieur. Le besoin de protection des investisseurs dépend du montant levé. Le financement participatif qui se compose essentiellement de petites sommes, et donc réparti largement les risques, nécessite moins de régulation pour protéger les investisseurs, et représente une source potentiellement importante de financement des *start-ups*.

## Dynamiser le secteur des PME

En 2012, les PME représentaient 99,7 % des entreprises immatriculées, 70 % de l'emploi et plus de 50 % de la valeur ajoutée (SMEA, 2014a). La définition des PME varie selon le secteur : dans les activités manufacturières, ce sont les entités dont le capital ne dépasse pas 300 millions JPY et qui emploient moins de 300 personnes. Par rapport à d'autres grandes économies, le Japon compte beaucoup de PME par habitant (Shimizu, 2013). Elles forment l'épine dorsale du secteur des services et sont cruciales dans le secteur manufacturier et les chaînes d'approvisionnement à l'export. Les PME ont toutefois longtemps pâti d'une faible productivité, d'une piètre rentabilité et d'un endettement élevé (IMF, 2012a). L'indice de diffusion de la Banque du Japon sur les conditions des petites entreprises a été négatif – et 20 à 30 points au-dessous de celui des grandes entreprises – pendant le plus clair de ces deux dernières décennies. Le ratio endettement-fonds propres des PME a été en moyenne supérieur à 300 % sur la période 2000-10, contre 168 % pour les grandes entreprises, ce qui a rendu les PME plus vulnérables aux chocs. Dans l'intervalle, la marge bénéficiaire nette (corrigée du taux de capitalisation) n'atteint que 1,5 % dans les PME, contre 6,2 % dans les grandes entreprises (Lam and Shin, 2012). Moins d'un tiers des entreprises au capital inférieur à 100 millions JPY (soit 851 000 USD) ont déclaré un exercice 2012 bénéficiaire. L'effectif des PME a reculé, passant de 4,8 millions en 1999 à 3,8 millions en 2012, du fait en partie des difficultés que leurs propriétaires vieillissants rencontrent pour trouver un successeur.

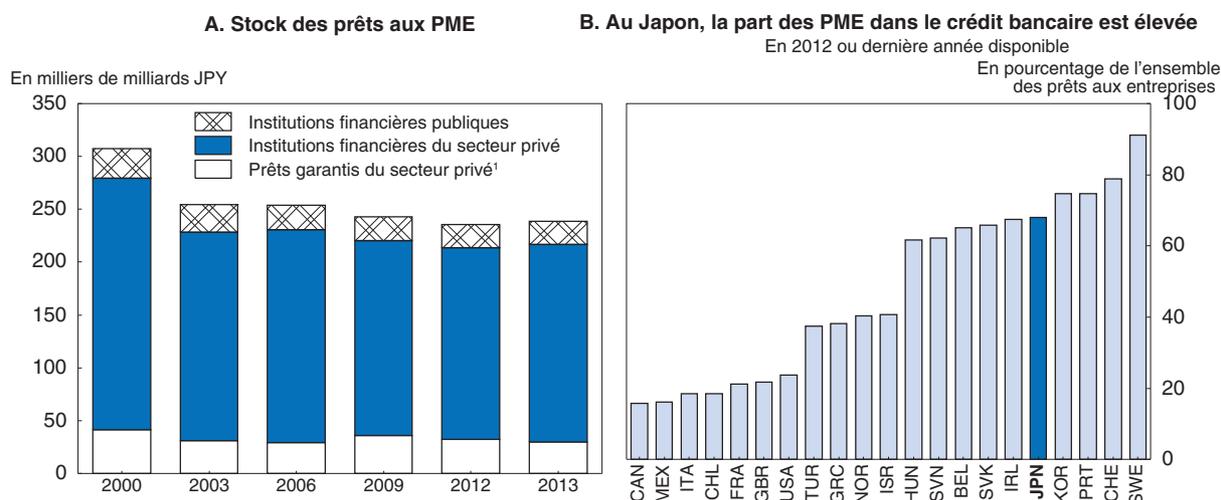
Comme les PME dépendent fortement de la demande intérieure, elles sont particulièrement vulnérables aux chocs économiques et sociaux (SMEA, 2014b). Ainsi, six milliers de PME seulement (soit 0,2 % de l'ensemble des PME) exportent, et les exportations ne représentent que 7 % des ventes des PME manufacturières, contre 28 % de celles des grandes entreprises (EIU, 2010). Les problèmes du secteur des PME sont liés aux faiblesses des services (graphique 1.9), puisque plus des trois quarts des PME appartiennent à ce

secteur. La loi fondamentale de 1963 sur les petites et moyennes entreprises, qui avait classé les PME dans un groupe défavorisé, a été revue en 1999 pour définir les PME comme une source de croissance. Les politiques menées poursuivent maintenant un double objectif : i) revitaliser les zones régionales en préservant l'emploi et en lançant de nouvelles entreprises ; et ii) réaliser le potentiel de croissance du Japon en mettant en avant les nouvelles entreprises et l'expansion à l'étranger (SMEA, 2014a). Il semble toutefois que les politiques visant de longue date à soutenir des PME qui ne sont pas viables aient atteint leurs limites. L'accélération de la revitalisation du secteur des PME est l'un des objectifs de la Stratégie de revitalisation.

### Financer les PME

Les PME voient leur accès au crédit entravé par l'insuffisance de garanties, le manque de recul sur leurs antécédents en matière de crédit et leur expertise limitée de la production d'états financiers. Prêter aux PME est une activité relativement risquée : l'information sur les petites entreprises est coûteuse à obtenir et moins fiable que celle concernant les grandes entreprises, et les PME ont un taux d'échec relativement élevé. Ces facteurs brident l'activité de crédit aux petites entreprises. Plus une PME offre d'antécédents, moins coûteux sont ses emprunts (Uesugi, 2006). Au Japon, le crédit aux PME a baissé de 27 % entre 1997 et 2013 (graphique 1.28), et a ainsi vu sa part du PIB revenir de 63 % à 50 %, dans un contexte de déflation et de croissance généralement molle de la production. Cette contraction du crédit a fait se replier de 5.9 en 1997 à 2.2 en 2013 le ratio dette-fonds propres des petites entreprises dont le capital est compris entre 10 et 100 millions JPY. La part des PME dans le crédit bancaire commercial aux entreprises se place néanmoins, avec 68 % en 2012, au cinquième rang des pays de l'OCDE (partie B). Les financements directs (émissions d'obligations et d'actions) des petites entreprises (capital compris entre 10 et 100 millions JPY) jouent un rôle négligeable, puisqu'ils n'ont représenté que 2.5 % et 0.3 %, respectivement, du montant des prêts aux PME.

Graphique 1.28. Prêts aux petites et moyennes entreprises



1. Garanties par les 52 sociétés de cautionnement associées aux collectivités locales.

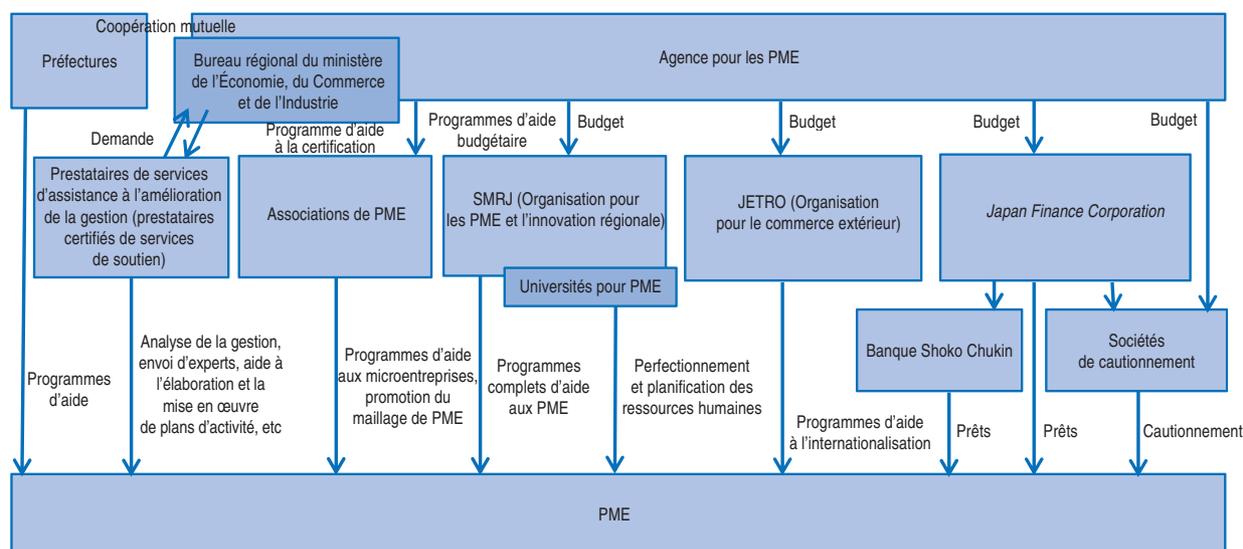
Source : Small and Medium Enterprise Association ; OCDE (2014e).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202201>

La puissance publique procure environ 10 % du financement des PME, et même 20 % si l'on inclut les garanties. Le soutien de l'État emprunte différentes voies (graphique 1.29) :

- Les autorités proposent des prêts à faible taux d'intérêt de manière directe, par le biais d'une institution financière publique, la JFC (Japon Finance Corporation), qui offre des « prêts de sauvetage » (*safety-net financing*) et soutient la création d'entreprise et l'expansion à l'étranger (JFC, 2014). La JFC fournit des prêts de long terme (pour moitié supérieur à cinq ans), à taux fixe et peu élevé. Selon son rapport annuel, le volume des prêts ainsi octroyés a culminé à 12 000 milliards JPY (soit 2.4 % du PIB) sur l'exercice 2010 dans le sillage de la crise, pour revenir ensuite, sur l'exercice 2013, à 6 500 milliards JPY.
- La JFC assure aussi un financement indirect à travers une autre institution, la SCB (Shoko Chukin Bank), qui représente 3.7 % des prêts octroyés aux PME, en sus des 5.1 % émanant de la JFC. Les 91 % restants se répartissent entre les banques commerciales (31.0 %), les banques régionales (40.5 %), les banques Shinkin (16.0 %) et les coopératives de crédit (3.7 %).
- L'État aide également les PME en garantissant les prêts qui leur sont consentis par le secteur privé. Le Japon compte 51 sociétés de cautionnement qui agissent avec l'aide des exécutifs locaux. Ces sociétés de cautionnement sont elles-mêmes assurées par la JFC, qui les rembourse en cas d'impayé. En 2013, le taux d'impayés sur les garanties était de 2.2 %. Les garanties de crédit ont diminué depuis la crise mondiale de 2008, mais leur nombre (3.1 millions) et leur volume (30 000 milliards JPY, soit 12.5 % des prêts aux PME), sur l'exercice 2013, restaient élevés (Credit Guarantee Corporation, 2014). En 2013, 37.9 % des PME ont eu recours à une garantie publique. Les PME acquittent des commissions de garantie oscillant entre 0.39 % et 2.2 % selon leur solvabilité évaluée dans la *Credit Risk Database* (CRD). Les commissions ainsi perçues par les sociétés de cautionnement au cours de l'exercice 2011 n'ont toutefois représenté qu'un cinquième environ des remboursements effectués par la JFC, qui dépend donc des subventions de l'État (Yamori, 2014).

Graphique 1.29. **Dispositif de soutien des PME**



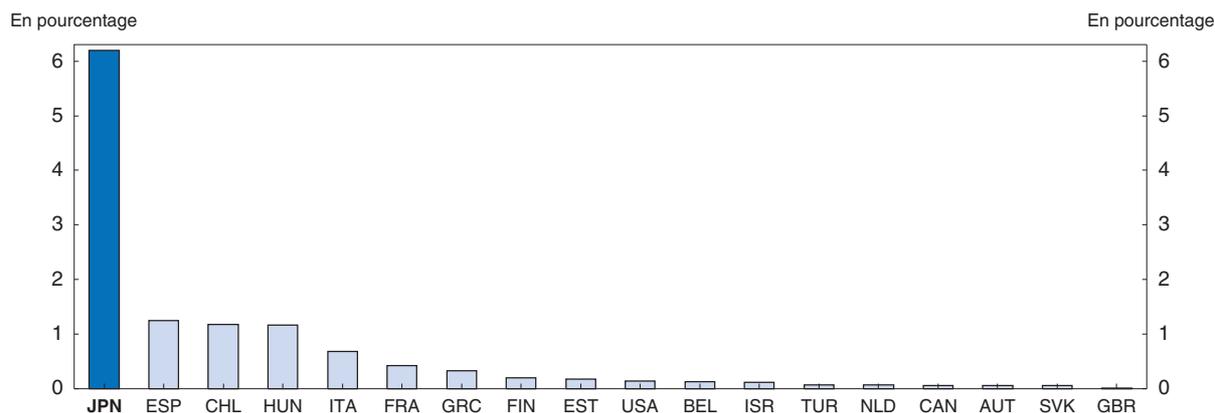
Source : Agence des PME (2014a).

- Par ailleurs, la CRD accueille et met en commun des données sur les PME, y compris des informations financières, non financières et sur les impayés, ce qui facilite le crédit privé. En mai 2014, 179 institutions financières prenaient part à la CRD (Credit Guarantee Corporation, 2014).
- Pour favoriser le financement des PME, l'État a aussi recours à des mesures d'ordre réglementaire. À titre d'exemple, une loi de 2008 impose aux institutions financières de revoir les conditions des prêts octroyés aux PME, lorsque les emprunteurs leur en font la demande, en particulier en accordant des délais supplémentaires de remboursement des intérêts et du principal (Yamori, 2014). Les prêts dont les conditions ont été revues ne sont plus classés dans la catégorie des prêts improductifs dès lors que les PME proposent un plan de restructuration crédible (Endo, 2013 ; Ono and Uesugi, 2014). Les banques qui ne répondent pas à la demande d'une PME n'encourent aucune sanction légale, mais elles sont tenues de communiquer leurs réponses aux autorités, et de les rendre publiques (Yamori et al., 2013). Sur les plus de 4.3 millions de demandes de modification d'un prêt émises par les PME, 97 % ont reçu une réponse positive de la banque. Le volume cumulé des prêts ainsi modifiés se monte à 120 000 milliards JPY (Ono and Uesugi, 2014). Bien que la loi soit devenue caduque en avril 2013, l'Agence des services financiers a continué d'encourager les institutions financières, au travers de ses inspections et procédures de surveillance, à changer les conditions de leurs prêts aux PME (Endo, 2013). Les normes de fonds propres ont aussi été modifiées depuis la crise de 2008 (Yamori et al., 2013). Les autorités centrales n'imposent plus aux institutions financières qui n'ont pas d'agences à l'étranger, par exemple, d'imputer leurs pertes et profits latents à la rubrique « autres actifs financiers disponibles à la vente » en capital. L'objectif est d'éviter que les fortes fluctuations des pertes et profits latents ne pèsent sur le financement des PME.
- La Banque du Japon prête elle aussi son concours au financement des PME. Les « Mesures de soutien au renforcement des fondations pour la croissance économique » procurent aux institutions financières privées des fonds à long terme et à faible taux d'intérêt qu'elles peuvent prêter aux PME dont le capital est compris entre 1 million et 10 millions JPY.

### **Problèmes associés aux interventions de l'État dans le financement des PME**

Le soutien très large de l'État aux PME a des effets secondaires négatifs. Tout d'abord, il entrave le développement du financement par le marché. En effet, les PME privilégient les prêts de l'État : ceux-ci sont en effet assortis de faibles taux d'intérêt et la garantie publique allège les obligations de sûreté et de garantie personnelle. Les institutions financières quant à elles peuvent, grâce à ces garanties, bénéficier à moindre risque d'une marge bénéficiaire stable, ce qui ne les incite guère à développer des compétences en évaluation du crédit et en gestion des risques du crédit aux PME, ni à suivre de près les emprunteurs. Le montant des garanties au Japon est le plus élevé de la zone OCDE, avec 6.2 % du PIB en 2013 (graphique 1.30). En 2007, les autorités ont plafonné la garantie à 80 % du prêt, au titre du « système de partage des responsabilités » qui en affecte 20 % aux institutions financières. Cependant, à la suite de la crise de 2008, le gouvernement a lancé un dispositif d'urgence assorti d'une garantie publique de 100 %. Ce dernier est ouvert aux PME : i) âgées de moins de cinq ans ; ii) de secteurs structurellement déprimés ; et iii) situées dans des régions touchées par le tremblement de terre de 2011. Il faudrait ramener le taux de couverture des garanties aux alentours de 60 % – en ligne avec les moyennes internationales (IMF, 2012a).

Graphique 1.30. **Les garanties de crédit pour les PME au Japon sont exceptionnellement élevées**  
Stock de garanties rapporté au PIB, 2013, en pourcentage



Source : OCDE (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202217>

Le sous-développement du financement des PME par le marché transparaît dans la faible proportion de prêts « purs », c'est-à-dire qui ne dépendent ni de sûretés, ni de garanties personnelles ou publiques. En 2008, 11.5 % seulement des PME bénéficiaient de ce type de crédit – même si ce pourcentage est en progression par rapport à 2005 (tableau 1.5).

Tableau 1.5. **Proportion de PME s'appuyant sur des sûretés et des garanties pour emprunter**

	En pourcentage			
	2005	2006	2007	2008
Sûreté	51.5	49.7	44.3	40.3
Garantie personnelle interne à l'entreprise	50.6	52.0	63.5	59.4
Garantie personnelle extérieure à l'entreprise	18.1	17.5	12.1	10.5
Garantie publique	37.4	38.7	41.5	40.1
Absence de sûreté ou garantie (prêts « purs »)	5.2	4.3	7.8	11.5

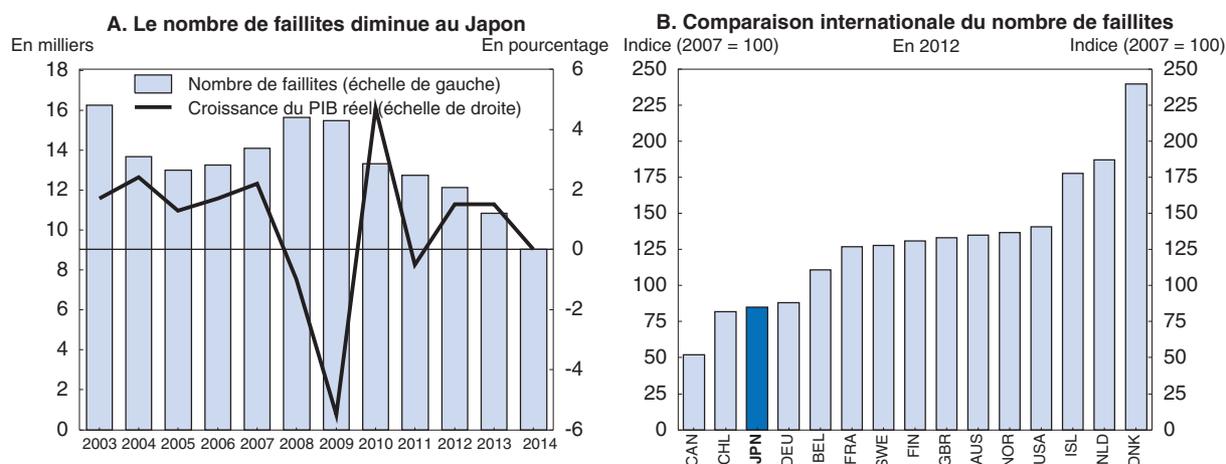
Source : Uesugi (2010).

Deuxièmement, les aides publiques généreuses retardent les opérations de restructuration en maintenant à flot des entreprises non viables (dites « zombies ») (Caballero et al., 2008 ; Kwon et al., 2009). Un tel soutien fausse l'affectation des ressources et restreint les financements disponibles pour des entreprises viables, ce qui freine la croissance potentielle du Japon. D'ailleurs, les taux de sortie et d'entrée des entreprises au Japon ne représentent qu'un tiers environ de ceux d'autres pays avancés (Lam and Shin, 2012). Le Japon a promulgué en 2000 une loi de « réhabilitation civile » visant à favoriser les restructurations, mais 7 700 PME seulement (soit 0.2 % de l'ensemble des PME) avaient en 2010 demandé à en bénéficier. La survie des entreprises non viables reflète également l'assistance fournie par des institutions financières qui, afin de ne pas réduire leurs bénéfices et leur fonds propres, préfèrent éviter de prendre acte des pertes affichées par ces clients. Une telle attitude est facilitée par le laxisme des autorités de surveillance financière en matière d'application de la réglementation prudentielle. Comme on l'a vu, les autorités n'ont pas exigé des institutions financières, après la crise de 2008, qu'elles classent les prêts dont les conditions ont été modifiées dans la catégorie des prêts

improductifs, pour autant que les PME concernées présentent un plan de normalisation de leur situation à cinq à dix ans ; or, ce critère est relativement aisé à remplir. De telles politiques non seulement réduisent les pressions exercées sur les entreprises et leurs prêteurs en faveur de restructurations, mais ont également pour effet de décrédibiliser les états financiers et de dégrader la santé des institutions financières. La Banque du Japon estime que ce changement a fait baisser le ratio prêts improductifs/ensemble des prêts de 0.6 point de pourcentage pour les grandes banques, et de 1.6 point de pourcentage pour les banques régionales (Ono and Uesugi, 2014). En septembre 2014, ce ratio était respectivement de 1.1 % et de 2.6 %.

La propension des banques à ne pas enregistrer les pertes affichées et l'assouplissement des contraintes réglementaires encouragent l'octroi d'un sursis permanent aux entreprises non viables, et enclenche un cercle vicieux par lequel l'absence de restructuration des entreprises empêche une affectation efficiente des ressources, et donc augmente le risque de créances douteuses. On trouve un signe de cette perpétuation des entreprises non viables dans le taux d'intérêt appliqué aux prêts aux PME peu solvables, qui a été inférieur au point mort des banques et supérieur au taux proposé aux PME solides (Lam and Shin, 2012). Autrement dit, le risque de crédit plus élevé que présentent les PME fragiles ne transparait pas dans les taux d'intérêt en raison de l'intervention de l'État. La durée importante des garanties est un autre problème : dans une étude portant sur la préfecture Aichi, deux tiers des entreprises jouissaient de garanties supérieures à dix ans (Yamori, 2014). Pour résumer, les politiques gouvernementales brident les restructurations. Alors même que l'économie japonaise s'est fortement contractée en 2008-09 et en 2011, le nombre de faillites a baissé depuis la crise et se trouvait en 2014 à un niveau inférieur d'un quart à celui de 2007 (graphique 1.31). À l'inverse, au cours de la période 2007-12, les pays de l'OCDE ont vu le nombre de faillites augmenter de 66 % en moyenne, et quatre pays seulement de la zone affichent une baisse de ce nombre (partie B).

Graphique 1.31. **Malgré deux crises, le nombre de faillites a baissé au Japon depuis 2008**



Source : OCDE (2014f) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

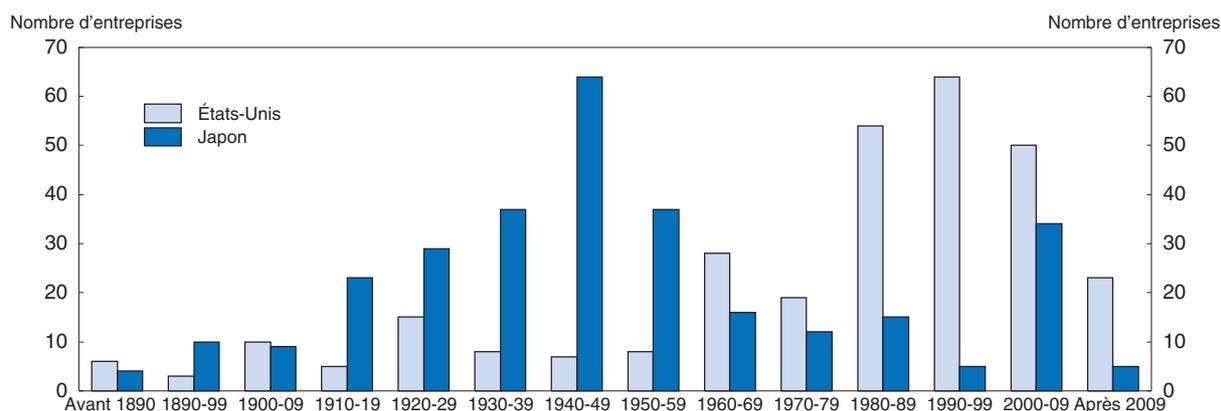
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201830>

Troisièmement, il n'est guère évident que les aides financières publiques améliorent les performances des PME. Selon une étude portant sur la période 2007-12, ces aides ont davantage permis aux PME d'accéder au crédit, mais n'ont pas engendré la moindre hausse

significative de leur rentabilité par rapport aux entreprises qui n'y ont pas recouru (Ono and Uesugi, 2014). De plus, les entreprises bénéficiaires d'aides publiques ont affiché un recul de l'emploi plus marqué. Selon une autre étude, les entreprises dont les emprunts sont cautionnés par la puissance publique sont plus susceptibles d'être déficitaires et remboursent leurs prêts plus lentement que les PME ne jouissant pas de ce type de garantie (Lam and Shin, 2012). D'autres pays affichent des résultats du même ordre (Jones and Kim, 2014). Enfin, les aides publiques élevées n'incitent pas les petites entreprises à croître et à s'affranchir des privilèges associés au statut de PME. Le fait que 29 % seulement des 300 plus grandes entreprises du Japon (à l'aune de la capitalisation boursière) aient vu le jour depuis les années 60, contre 79 % aux États-Unis (graphique 1.32), semble bien montrer l'existence d'un « syndrome de Peter Pan ».

### Graphique 1.32. Au Japon, les grandes entreprises sont relativement anciennes

Année de création des 300 plus grandes entreprises, par capitalisation boursière<sup>1</sup>



1. L'augmentation du nombre d'entreprises japonaises créées entre 2000 et 2009 traduit la création d'un grand nombre de holdings durant cette décennie.

Source : Thompson Reuters ; calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202223>

### Orientations pour réformer et améliorer les programmes publics visant les PME

Sans doute l'État devrait-il se contenter de combler le déficit de financement des PME, c'est-à-dire l'écart entre le financement des PME qui aurait lieu en l'absence de défaillances du marché et le financement effectif – même si l'estimation concrète de cet écart est difficile à faire. Au Japon toutefois, le rôle des politiques visant les PME s'est étendu jusqu'à promouvoir la cohésion sociale et surmonter les crises économiques. Ce large périmètre explique la générosité relative, par rapport à d'autres économies de la zone OCDE, du soutien apporté aux PME au Japon. Diminuer ce soutien aiderait le Japon à traiter ses difficultés budgétaires tout en favorisant les restructurations.

Pour remplir l'objectif de la Stratégie de revitalisation consistant à faire passer à 10 % les taux de création et de sortie des entreprises, il faut restreindre les aides aux PME et les rendre plus compatibles avec les lois du marché. Il faudrait en particulier réduire progressivement le nombre de prêts aux PME qui bénéficient d'une garantie, et plafonner à 80 % les garanties accordées, afin de contraindre les banques à suivre de manière active les risques de crédit. De surcroît, il faudrait que le coût des garanties soit assez élevé pour inciter les PME solides à emprunter auprès d'entités privées plutôt qu'à se reposer sur les aides publiques. Même les PME très solvables recourent largement aux institutions financières et aux garanties de

crédit publiques (Minoya, 2012). Il faudrait s'abstenir de renouveler les garanties de crédit parvenant à expiration (en général au bout de sept ans). On pourrait ainsi se concentrer sur les jeunes PME, qui peinent le plus pour obtenir des prêts.

Les autorités de surveillance devraient éviter d'inciter les institutions financières à modifier les contrats de prêt en réponse aux demandes émanant des PME. L'action publique devrait cesser de s'attacher à assurer un filet de sécurité face aux crises récentes, pour plutôt promouvoir les restructurations d'entreprises non viables par le truchement de marchés efficients. Inciter à de telles restructurations supposerait d'exiger des institutions financières qu'elles examinent régulièrement la solvabilité des PME, divulguent les résultats de ces examens et élaborent des plans de restructuration pour les entreprises non viables – à l'instar de ce que pratique la Corée.

Il apparaît également essentiel de développer les infrastructures adaptées au financement des PME par le marché, afin de limiter les effets négatifs de l'intervention publique. Comme le coût du recueil et de l'analyse des informations relatives aux PME est supérieur à ce que ces activités apportent aux institutions individuellement, il convient que les institutions procèdent de manière collective et en partagent les fruits. La CRD devait jouer ce rôle, mais on ne dispose pas encore de renseignements à jour en matière de solvabilité car les institutions financières rechignent à mettre leurs informations en commun au sein de registres du crédit. On se heurte là à des contraintes d'ordre juridique et à l'absence de système d'identification (IMF, 2012b). Les autorités doivent atténuer ces obstacles afin de favoriser le partage d'informations via la CRD.

Outre le partage d'informations, les autorités encouragent les relations directes entre les PME et les institutions financières – ce que l'on appelle la « banque relationnelle » – afin de réduire l'asymétrie d'information. Ce type de banque est déjà bien développé au Japon : la durée moyenne des relations transactionnelles d'une PME avec une banque y est de 32 ans, contre 22 ans en Allemagne, 16 ans en Italie, 14 ans en France et 11 ans aux États-Unis (Uesugi, 2010). Les relations de long terme qui prévalent au Japon sont le reflet partiel de la pyramide des âges des entreprises (graphique 1.22). Ces relations, associées à l'accroissement du soutien de la puissance publique, ont contribué à alléger les difficultés financières rencontrées dans le sillage de la crise de 2008. Ainsi, 461 entreprises seulement sur les 3 555 interrogées (soit 13 %) signalent un changement d'attitude de leur(s) institution(s) financière(s) en matière de crédit. Parmi ces entreprises, 43 % indiquent que le changement d'attitude est le fait d'une grande banque, et 9 % seulement qu'il concerne des banques Shinkin, qui sont des bailleurs de crédit essentiels pour les PME (Uesugi, 2010). La banque relationnelle devrait néanmoins progresser afin de garantir sa pérennité même si les aides publiques du pays perdent en importance. Il est crucial de favoriser la bonne santé financière des institutions financières qui jouent un rôle central pour le financement des PME, c'est-à-dire notamment des banques régionales et Shinkin, qui sont financièrement plus faibles que les grandes banques municipales et ont un portefeuille improductif plus étoffé.

Le financement des PME par le marché devrait s'appuyer sur plusieurs méthodes. Actuellement, les prêts assortis de sûretés, qui sont bien souvent des immobilisations, sont d'usage très courant au Japon, même si cela pose problème car les PME, en général, n'ont pas assez d'immobilisations (IMF, 2012b). Par ailleurs, les défaillances d'entreprises ayant assorti leurs emprunts de garanties personnelles jettent sur cette technique de garantie un discrédit préjudiciable à l'entrepreneuriat. Depuis le milieu des années 2000,

les autorités encouragent les financements adossés à des actifs de bilan et des actifs disponibles, mais le recours à cette méthode reste négligeable. Si l'on en croit les institutions financières et les PME, les difficultés rencontrées pour estimer la juste valeur des actifs ont été un frein, en particulier dans les institutions financières de moindre taille telles que les banques régionales et les banques Shinkin (IMF, 2012b). Il apparaît donc nécessaire de former, dans les institutions financières comme dans les PME, des experts capables d'évaluer de manière précise les actifs non immobilisés et de gérer les financements adossés à des actifs, tout en mettant en place des modes opératoires clairs permettant de diminuer le risque au regard de la réglementation.

### Encadré 1.3. Principales recommandations visant à renforcer le dynamisme et l'innovation dans le secteur des entreprises au Japon

#### Renforcer la concurrence et améliorer la répartition des ressources

- Moderniser la gouvernance d'entreprise afin d'inciter les dirigeants à agir dans l'intérêt des actionnaires.
- Diminuer la réglementation des marchés de produits et promouvoir la flexibilité et la mobilité sur les marchés du travail afin de favoriser le redéploiement des ressources au profit des entreprises innovantes.
- Mieux intégrer le Japon à l'économie mondiale en supprimant les obstacles aux entrées d'investissements directs étrangers.
- Participer aux accords commerciaux à haut niveau, notamment le Partenariat transpacifique et l'Accord de partenariat économique Japon-UE.
- Opter pour un système agricole davantage axé sur le marché grâce à des mesures de type telles que la diminution des versements aux agriculteurs pour telle ou telle culture, l'accélération de la consolidation des terres agricoles et la réforme du rôle des coopératives agricoles.

#### Moderniser le système d'innovation

- Renforcer les liens entre les milieux universitaires, le secteur des entreprises et les instituts publics de recherche.
- Intégrer le Japon à des réseaux mondiaux de R-D et étendre les collaborations internationales concernant le brevetage.

#### Promouvoir les start-ups et les entreprises adossées à du capital-risque

- Améliorer le climat entrepreneurial en donnant une seconde chance à chacun et en développant l'éducation entrepreneuriale.
- Revitaliser l'investissement en capital-risque afin de promouvoir la création d'entreprise et l'innovation.

#### Dynamiser le secteur des petites et moyennes entreprises

- Réduire le soutien de l'État aux PME afin de favoriser la restructuration des entreprises viables et la sortie des entreprises non viables.
- Développer le financement des PME par le marché.

## Bibliographie

- Andrews, D. and A. de Serres (2012), "Intangible Assets, Resource Allocation and Growth: A Framework for Analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 989, OECD Publishing, Paris.
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), "Knowledge-based Capital, Innovation and Resource Allocation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1046, OECD Publishing, Paris.
- Andrews, D., C. Criscuolo and C. Menon (2014), "Do Resources Flow to Innovative Firms? Cross-country Evidence from Firm-level Data", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1127, OECD Publishing, Paris.
- Aoyagi, C. and G. Ganelli (2014), "Unstash the Cash! Corporate Governance Reform in Japan", *IMF Working Papers*, No. 14/138, Washington, DC.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, Vol. 121.
- Bravo-Biosca, A., C. Criscuolo and C. Menon (2012), "What Drives the Dynamics of Business Growth?", *OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris.
- Bouis, R., R. Duval and F. Murtin (2011), "The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies: New Evidence from Growth Regressions", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 843, OECD Publishing, Paris.
- Caballero, R., T. Hoshi and A. Kashyap (2008), "Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan", *American Economic Review*, Vol. 98, No. 5.
- Cabinet Office (2009), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finances, 2009*, Government of Japan, Tokyo.
- Çelik, S. and M. Isaksson (2013), "Institutional Investors and Ownership Engagement", *OECD Journal: Financial Market Trends*, Volume 2013/2.
- Coleman, W. (2005), "Terms-of-Trade, Structural Transformation and Japan's Growth Slowdown", <https://faculty.fuqua.duke.edu/~coleman/web/ColemanJapan.pdf>.
- Corrado, C., J. Haskel, C. Jona-Lasinio, and M. Iommi (2012), "Intangible Capital and Growth in Advanced Economies: Measurement Methods and Comparative Results", [www.intan-invest.net](http://www.intan-invest.net).
- Council of Experts Concerning the Corporate Governance Code (2014), *Japan's Corporate Governance Code*, [www.fsa.go.jp/en/refer/councils/corporategovernance/20141226-1/01.pdf](http://www.fsa.go.jp/en/refer/councils/corporategovernance/20141226-1/01.pdf).
- Credit Guarantee Corporation (2014), *Credit Guarantee System in Japan*.
- Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2010), "SMEs in Japan: A New Growth Driver?", *The Economist*.
- Endo, T. (2013), "Post-crisis Regulation of Financial Institutions in Japan", ADBI-JFSA Joint Conference, Tokyo.
- European Business Council in Japan (EBC) (2014), "The Japanese Market: Why Is It Difficult? What Suppresses FDI?", Tokyo.
- European Commission (2013), "Entrepreneurship in the EU and Beyond", *Flash Eurobarometer*, Report 354, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_354\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_354_en.pdf).
- Expert Group of the Cabinet Office (2014), *Report of the Expert Group Meeting on Foreign Direct Investment in Japan*, Government of Japan.
- Financial Services Agency (2014), *Principles for Responsible Institutional Investors: "Japan's Stewardship Code"*, [www.fsa.go.jp/en/refer/councils/stewardship/20140407.html](http://www.fsa.go.jp/en/refer/councils/stewardship/20140407.html).
- Franzoni, C., G. Scellato, and P. Stephan (2012), "Foreign Born Scientists: Mobility Patterns for Sixteen Countries", *NBER Working Papers*, No. 18067.
- Fujita, T. (2013), "Corporate Governance and the Rule of Soft Law", [www.gcoe.j-u-tokyo.ac.jp/pdf/GCOESOFTLAW-2012-3.pdf](http://www.gcoe.j-u-tokyo.ac.jp/pdf/GCOESOFTLAW-2012-3.pdf).
- Fukao, K. and H. Kwon (2011), "The Key Drivers of Future Growth in Japan", [www.accj.or.jp/en/news-a-media/press-releases/doc\\_view/86-the-key-drivers-of-future-growth-in-japan](http://www.accj.or.jp/en/news-a-media/press-releases/doc_view/86-the-key-drivers-of-future-growth-in-japan).

- Fukao, K. (2012), "Deindustrialisation in Japan and its Impact on Growth", Presentation for the Workshop "Is Deindustrialisation Inevitable? The Future of Manufacturing in Japan, Korea, Germany and France", Organised by the Fondation France-Japon de l'EHESS, Paris, 20-21 March.
- Fukao, K., K. Ikeuchi, Y. Kim, H. Kwon, T. Makino and M. Takizawa (2014), "The Structural Causes of Japan's Lost Decades", [www.worldklems.net/conferences/worldklems2014/worldklems2014\\_Fukao.pdf](http://www.worldklems.net/conferences/worldklems2014/worldklems2014_Fukao.pdf).
- Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement Review*, London.
- Global Entrepreneurship Monitor (2015), *Global Entrepreneurship Monitor 2014 Global Report*.
- IMF (2012a), *Japan: Financial Sector Assessment Program – Technical Note on Credit Intermediation*, IMF Country Report No. 12/262, September, Washington, DC.
- IMF (2012b), *Japan: Selected Issues*, IMF Country Report No. 12/209, August, Washington, DC.
- Investor Impact (2014), "Japan's Stewardship Code: Implications for Investor Relations", [http://investorimpact.com/wp/wp-content/uploads/2014/07/IR-Insight-July\\_E.pdf](http://investorimpact.com/wp/wp-content/uploads/2014/07/IR-Insight-July_E.pdf).
- Isaksson, M. and S. Çelik (2013), "Who Cares? Corporate Governance in Today's Equity Markets", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 8, OECD Publishing, Paris.
- Isenberg, D. (2012), "The Road to Crowdfunding Hell", *Harvard Business Review*, April.
- Japanese Finance Corporation (2014), *Annual Report*, Tokyo (in Japanese).
- Jaumotte, F. and N. Pain (2005), "From Ideas to Development: The Determinants of R&D and Patenting", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 457, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. (2011), "Education Reform in Japan", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 888, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. and M. Kim (2014), "Promoting the Financing of SMEs and Start-ups in Korea", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 1162, OECD Publishing, Paris.
- Jones, R. and S. Kimura (2013), "Reforming Agriculture and Promoting Japan's Integration in the World Economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1053, OECD Publishing, Paris.
- Kang, J. (2014), "Balance Sheet Repair and Corporate Investment in Japan", *IMF Working Papers*, No. 14/141, Washington, DC.
- Kinoshita, N. (2013), "Legal Background to the Low Profitability of Japanese Enterprises", *Center on Japanese Economy and Business Working Paper Series*, No. 316, Columbia University.
- Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2015), "The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers* (forthcoming).
- Kuroda, H. (2013), "Overcoming Deflation: The Bank of Japan's Challenge", [www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen\\_2013/ko131010a.htm/](http://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2013/ko131010a.htm/).
- Kwon, H., F. Narita and M. Narita (2009), "Resource Reallocation and Zombie Lending in Japan in the '90s", *RIETI Discussion Paper Series*, No. 09052, Tokyo.
- Lam, W. and J. Shin (2012), "What Role Can Financial Policies Play in Revitalizing SMEs in Japan?", *IMF Working Papers*, WP/12/291, Washington, DC.
- Liberal Democratic Party of Japan (2014), "Japan Revival Vision", Japan Economic Revival Headquarters.
- Martin, J. and S. Scarpetta (2012), "Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity", *De Economist*.
- Matsuo, Y. and J. Yamazaki (2014), "Japan's Special Zone Scheme: Third Time Lucky?", *Nikkei Asian Review*, 20 May, <http://asia.nikkei.com/print/article/31596>.
- Matsuura, T., H. Sato and R. Wakasugi (2011) "Temporary Workers, Permanent Workers, and International Trade: Evidence from Japanese Firm-Level Data", *RIETI Discussion Paper Series*, No. 11-E-030, Tokyo.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF) (2010), *2010 Census of Agriculture and Forestry*, Tokyo.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF) (2012), *Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in FY 2011*, Tokyo.

- Ministry of Economy, Trade and Industry (2014), *Ito Review of Competitiveness and Incentives for Sustainable Growth – Building Favorable Relationships between Companies and Investors*; [www.meti.go.jp/english/press/2014/pdf/0806\\_04b.pdf](http://www.meti.go.jp/english/press/2014/pdf/0806_04b.pdf).
- Ministry of Finance (2014), *Annual Survey of Business Corporations*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2014), *Basic Survey on Skill Development 2013*, Tokyo (in Japanese).
- Minoya, A. (2012), “SME Finance in Japan: Experiences and Challenges”, presentation, Bank of Japan.
- Miyajima, H. (2012), “The Pros and Cons of Mandating the Appointment of Outside Directors: Based on New Empirical Testing”, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo.
- Miyajima, H. (2013), “Reforming Japanese Corporate Management: Independent Audit Committees Should be Established”, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo.
- Motohashi, K. (2013), “Innovation Policy Challenges for Japan: An Open and Global Strategy”, *Asie Visions* 45, IFRI Center for Asian Studies, Paris.
- Nakamura, Y. and M. Shibuya (1995), *The Hollowing Out Phenomenon in the Japanese Industry*, Research Institute of International Trade and Industry, Tokyo.
- Nezu, R. (2011), “Disturbing Deterioration in Terms of Trade in Asia”, Institute for International Studies and Training, Tokyo, [www.iist.or.jp/en-m/2011/0198-0806/](http://www.iist.or.jp/en-m/2011/0198-0806/).
- Nishimura, Y. (2013), *Current Situation of University-Industry Collaboration and Technology Transfer in Japan: The Role of Intermediaries*, [www.eu-japan.eu/sites/eu-japan.eu/files/20130919-Session2-1-Nishimura.pdf](http://www.eu-japan.eu/sites/eu-japan.eu/files/20130919-Session2-1-Nishimura.pdf).
- Ono, A. and I. Uesugi (2014), “SME Financing in Japan during the Global Financial Crisis: Evidence from Firm Surveys”, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo.
- OECD (2008), *Open Innovation in Global Networks*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *Board Practices: Incentives and Governing Risks*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *Entrepreneurship at a Glance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013d), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I)*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013e), *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *Corporate Governance in Asia: Asian Roundtable on Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), *Corporate Governance Yearbook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014d), *Entrepreneurship at a Glance 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014e), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014f), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014g), *OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Japan*, [www.oecd.org/tad/services-trade/STRI\\_JPN.pdf](http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_JPN.pdf).
- OECD (2015), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2015: An OECD Scoreboard* (forthcoming).
- Okubo, T. (2014), “The Truth about Japan’s Tokku Special Zones”, *JBpress*, 2 July, <http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/41109>.
- Prime Minister’s Office (2007), *Economic Effects of Regulatory Reform*, Tokyo (in Japanese).
- Saito, T. (2009), “Why Outside Directors in Japan are Not Prevalent?”, *RIETI Report*, No. 110, Tokyo.
- Shimizu, K. (2013), “The Survival of Regional Banks and Small and Medium Enterprises”, in *Syncretism: The Politics of Economic Restructuring and System Reform in Japan*, edited by K. Kushida, K. Shimizu and J. Oi, Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Stanford University.

- Shinada, N. (2012), "Firms' Cash Holdings and Performance: Evidence from Japanese Corporate Finance", *RIETI Discussion Paper Series*, 12-E-031, Tokyo.
- Shirakawa, M. (2013), "Toward Strengthening the Competitiveness and Growth Potential of Japan's Economy", [www.bis.org/review/r130315a.pdf](http://www.bis.org/review/r130315a.pdf).
- Small and Medium Enterprise Agency (2014a), *Japan's Policies for Small and Medium Enterprises*, Tokyo.
- Small and Medium Enterprise Agency (2014b), *2014 White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan*, Tokyo.
- Squicciarini, M., H. Dernis and C. Criscuolo (2013), *Measuring Patent Quality: Indicators of Technological and Economic Value*, OECD Publishing, Paris.
- Thangavelu, S. and C. Findlay (2011), "The Impact of Free Trade Agreements on Foreign Direct Investment in the Asia-Pacific Region", in *ASEAN+1 FTAs and Global Value Chains in East Asia*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia Research, Project Report 2010-29, edited by C. Findlay, Jakarta.
- Ueda, R. (2014), "Corporate Governance in Japan: Developments in Listed Companies and Roles of Institutional Investors", Financial Research Center – Financial Services Agency.
- Uesugi, I. (2006), *SME Financing in Japan: What We Have Found*, Research & Review, 2006/01, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo.
- Uesugi, I. (2010), *The Impact of International Financial Crises on SMEs: The Case of Japan*, Hitotsubashi University, May.
- Urata, S. (2005), "Japan Needs to Boost its Inward Foreign Direct Investment", Research Institute of Economy, Trade and Industry, Column 0132, July.
- Venture Enterprise Centre (2013), *Survey on Trends in Venture Capital Investment FY 2012*, Tokyo.
- Venture Enterprise Centre (2014), "The Result of Survey on Venture Capital Investment Trends in 2014 (Preliminary Report)", *VEC Venture News* No. 4.
- Westmore, B. (2013), "R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1047, OECD Publishing, Paris.
- Wong, H. (2010), "Terms of Trade and Economic Growth in Japan and Korea: An Empirical Analysis", *Empirical Economics*, Vol. 38.
- Yamori, N., K. Kondo, K. Tomimura, Y. Shindo and K. Takaku (2013), "Japanese Banking Regulations and SME Finance under the Global Financial Crisis", *Japanese Journal of Monetary and Financial Economics*, Vol. 1.
- Yamori, N. (2014), "Japanese SMEs and the Credit Guarantee System after the Global Financial Crisis", *Research Institute for Economics and Business Administration Discussion Paper Series*, DP2014-26, Kobe.
- Yashiro, N. (2013), "Strategic Zones to Revitalise the Japanese Economy?", *East Asia Forum*, 8 September, [www.eastasiaforum.org/2013/09/08/strategic-zones-to-revitalise-the-japanese-economy/](http://www.eastasiaforum.org/2013/09/08/strategic-zones-to-revitalise-the-japanese-economy/).
- Yashiro, N. (2014), "Towards Responsive Regulations and Regulatory Coherence in ASEAN and East Asia: Deconstructing Effective and Efficient Regulatory Management Systems – Case for Japan", Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Jakarta.



## Chapitre 2

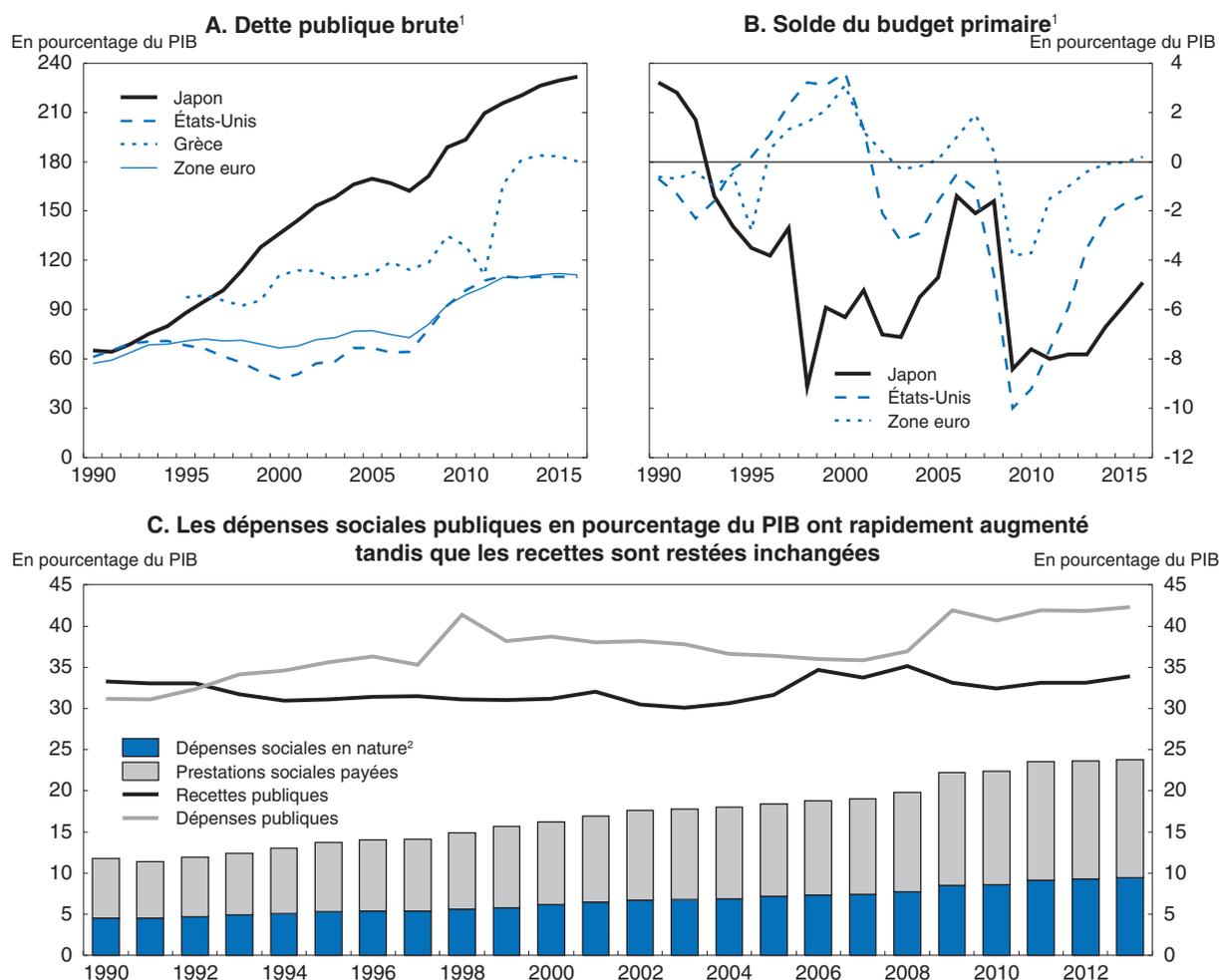
# Assainir les finances publiques tout en promouvant la cohésion sociale

*Avec une dette publique brute équivalente à 226 % du PIB, le Japon est confronté à une situation budgétaire totalement inédite qui constitue une menace pour son économie. Le Japon doit élaborer un programme d'assainissement de ses finances publiques détaillé et crédible, prévoyant des hausses spécifiques de recettes et des mesures visant à contrôler les dépenses, de manière à renouer avec la viabilité budgétaire. Le principal risque du côté des dépenses provient de l'envolée des dépenses sociales liées au vieillissement démographique rapide, qui impose d'engager des réformes. Néanmoins, l'essentiel des efforts d'assainissement devra s'opérer du côté des recettes, principalement par des augmentations du taux de la taxe sur la consommation au-delà des 10 % actuellement prévus en 2017. L'assainissement des finances publiques doit s'accompagner de mesures destinées à promouvoir la cohésion sociale via le système de prélèvements et de prestations et en mettant fin au dualisme du marché du travail. En particulier, la mise en place d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail constitue une priorité afin d'aider les travailleurs pauvres.*

Vingt-deux années de déficits budgétaires ont porté la dette publique brute de 70 % du PIB en 1992 à environ 226 % en 2014, un record dans la zone OCDE (graphique 2.1). En termes nets, le ratio d'endettement atteint 129 % du PIB, là encore le niveau le plus élevé de la zone OCDE. Le déficit primaire devrait rester considérable, de l'ordre de 5 % du PIB en 2016 (partie B), ce qui attisera la dette. Les problèmes budgétaires du Japon reflètent l'importance des dépenses sociales publiques qui ont doublé entre 1990 et 2013, passant de 12 % à 24 % du PIB, tandis que les recettes restaient inchangées, à un tiers du PIB (partie C).

Graphique 2.1. **La situation budgétaire du Japon s'est détériorée au cours des 20 dernières années, avec la hausse des dépenses sociales**

En pourcentage du PIB



1. Estimations de l'OCDE pour 2014 et prévisions pour 2015-16.

2. Les « dépenses sociales en nature » sont calculées à partir des données relatives à l'exercice budgétaire.

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

En 2013, les dépenses sociales représentaient plus de la moitié des dépenses des administrations publiques.

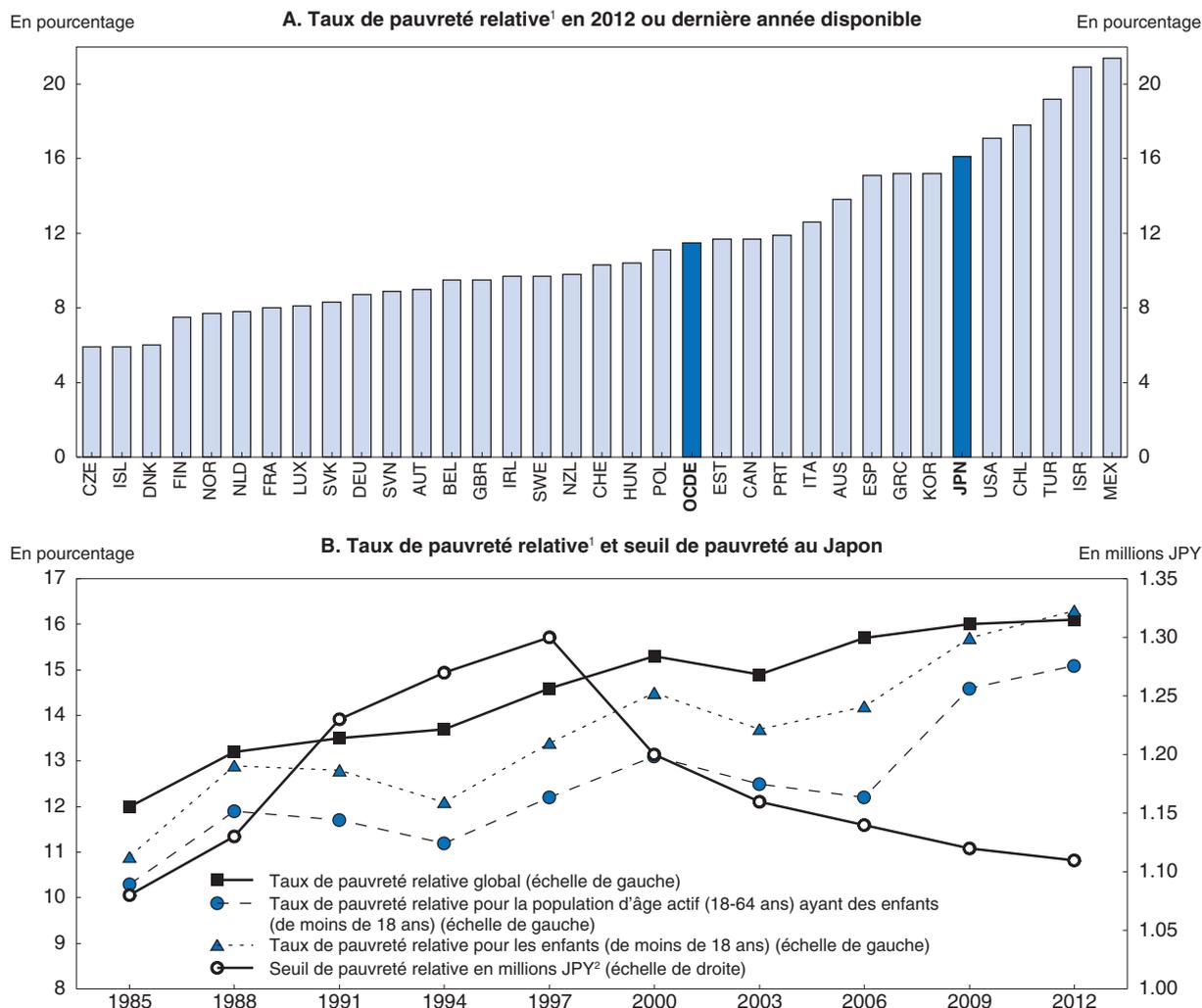
L'impact d'une dette aussi lourde a été atténué jusqu'ici par des taux d'intérêt bas, auxquels contribuent la déflation persistante ainsi que l'aversion au risque et la préférence des investisseurs pour les placements nationaux, à quoi s'ajoutent les achats massifs d'obligations d'État effectués par la Banque du Japon dans le cadre de sa politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif. Environ 90 % de la dette publique sont détenus par des agents économiques résidents, et la dette extérieure des administrations publiques (à l'inclusion de la Banque du Japon) était inférieure à 1 000 milliards USD à la mi-2014 (soit un quart environ du PIB). Néanmoins, les perspectives sur le marché des obligations d'État seront plus incertaines lorsque la Banque du Japon aura atteint sa cible d'inflation et mis un terme à sa politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif.

Dans le même temps, le Japon est confronté à un taux de pauvreté élevé et à de fortes inégalités de revenu. Le Japon arrivait en sixième position parmi les pays de l'OCDE pour le taux de pauvreté relative, qui désigne le pourcentage de la population ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu médian national (graphique 2.2). Ce taux est passé de 12.0 % en 1985 à 16.1 % en 2012, alimenté par une hausse au sein de la population d'âge actif (partie B). À 16.3 % en 2012, le taux de pauvreté relative des enfants japonais était le neuvième de la zone OCDE. En outre, le seuil de pauvreté relative – 50 % du revenu médian national – a baissé de 15 % en termes réels depuis 1997, ce qui montre que la situation des personnes qui vivent dans un état de pauvreté relative s'est détériorée (Oshio, 2013). Les inégalités de revenu se sont également creusées, sous l'effet d'une hausse des inégalités au sein de la population d'âge actif.

La pauvreté au sein de la population d'âge actif et parmi les enfants est la conséquence de deux facteurs. Premièrement, le système de dépenses sociales publiques transfère des revenus des personnes de moins de 65 ans vers les personnes âgées. De fait, 80 % des prestations de sécurité sociale sont versées à 40 % des ménages comptant une personne âgée de 65 ans ou plus. Ces ménages détiennent près de la moitié des actifs financiers totaux des ménages, mais seulement 14 % de la dette (Tanaka, 2010). Deuxièmement, le dualisme du marché du travail génère d'importantes disparités salariales. La proportion croissante des travailleurs non réguliers est considérée comme l'une des principales causes d'inégalité (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2014a), malgré une légère augmentation des revenus des travailleurs non réguliers, passant de 62.3 % de ceux des travailleurs réguliers en 2012 à 63.4 % en 2014.

Après un aperçu des difficultés budgétaires du Japon, ce chapitre examine les mesures qui peuvent être prises pour assainir les finances publiques, en commençant par les recettes. La troisième section réfléchit aux mesures de contrôle des dépenses, principalement en freinant la croissance des dépenses sociales publiques. L'encadré 2.3 résume les recommandations d'action. Les principales conclusions sont les suivantes :

- Le niveau très élevé de la dette publique rend le Japon vulnérable à une perte de confiance et à une remontée brutale des taux d'intérêt, qui auraient des effets déstabilisants sur les finances publiques, le secteur financier et l'économie réelle. Le Japon doit impérativement élaborer un plan détaillé et crédible pour asseoir la confiance.
- Compte tenu du bas niveau des recettes publiques par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, il y a matière à accroître les recettes, en privilégiant les impôts les moins préjudiciables à la croissance, comme les taxes sur la consommation.

Graphique 2.2. **Le Japon est confronté à un sérieux problème de pauvreté et d'absence de cohésion sociale**

1. Le taux de pauvreté relative est le pourcentage de ménages ayant un revenu après prélèvements et transferts inférieur à la moitié du « revenu disponible équivalent médian », qui est le revenu disponible du ménage considéré divisé par la racine carrée du nombre de ses membres. Les données relatives au Japon sont tirées de l'Enquête générale sur les conditions de vie, qui est transmise à l'OCDE par le Japon. Une autre enquête, l'Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages, fait ressortir un taux de pauvreté relative nettement plus faible, qui s'établit à 10.1 %.

2. Désigne la moitié du revenu disponible médian à l'échelle nationale, en termes réels.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, Enquête générale sur les conditions de vie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202245>

- Étant donné que la hausse des dépenses publiques est alimentée par les dépenses sociales liées au vieillissement démographique, une réforme du système de retraite, de santé et de soins de longue durée est indispensable pour contenir l'envolée des dépenses.
- La question de la pauvreté relative doit être traitée en améliorant les programmes d'aide sociale et en s'attaquant aux causes fondamentales des inégalités, notamment au dualisme sur le marché du travail.

## La situation budgétaire du Japon n'est pas tenable

### La politique japonaise de gestion budgétaire

En 2013, le gouvernement a adopté des objectifs budgétaires qui sont globalement en phase avec la stratégie budgétaire définie en 2010 :

- réduire de moitié le déficit primaire des administrations centrale et locales, en le ramenant de 6.6 % du PIB sur l'exercice 2010 à 3.3 % sur l'exercice 2015 ;
- obtenir un excédent primaire d'ici à l'exercice 2020 ;
- inscrire ensuite le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante.

Ces objectifs ont été fixés en vertu de la « Politique de base en matière de gestion et de réforme économiques et budgétaires » et ont été détaillés dans le « Plan budgétaire à moyen terme » adopté en 2013. La politique budgétaire cible la dette brute et non la dette nette (encadré 2.1).

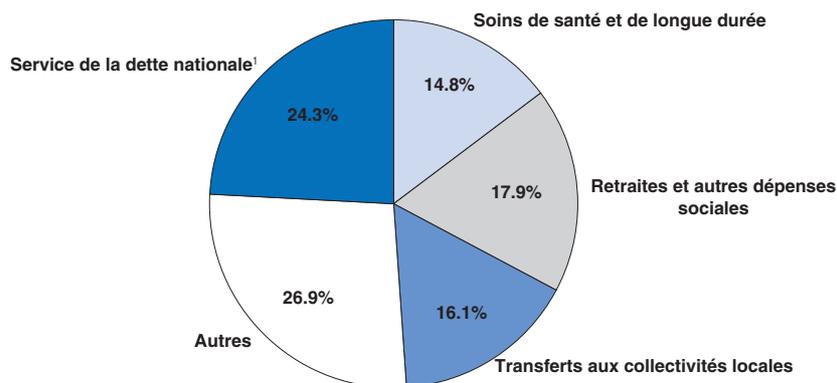
Le budget général pour l'exercice 2015 tient compte de l'objectif de dégager un excédent budgétaire d'ici à l'exercice 2020. Pour freiner la hausse des dépenses nominales, le budget prévoit une baisse des dépenses consacrées à l'énergie (6.8 %), à la science (3.9 %) et à l'éducation (0.5 %), tandis que les moyens alloués aux travaux publics restent inchangés (tableau 2.1). En conséquence, les dépenses primaires, hors dépenses de sécurité sociale, diminuent de 1.7 %. Néanmoins, de fortes augmentations des postes sécurité sociale (3.3 %) et service de la dette (0.8 %) accroîtront les dépenses totales de 0.5 % qui atteindront le niveau record de 96 300 milliards JPY. De fait, les dépenses de sécurité sociale et le service de la dette absorbent plus de la moitié du total des dépenses générales (graphique 2.3).

Tableau 2.1. **Avant-projet de budget pour l'exercice 2015**  
Compte général en milliers de milliards JPY en valeur nominale

Catégorie de dépense	Budget 2014 (initial)	Projet de budget 2015	Variation en milliers de milliards JPY	Pourcentage de variation
<b>A. Dépenses primaires</b>	<b>72.6</b>	<b>72.9</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>
Sécurité sociale	30.5	31.5	1.0	3.3
Pensions	10.9	11.2	0.3	3.1
Santé et soins de longue durée	13.9	14.2	0.4	2.6
Aide sociale et autres	5.7	6.0	0.3	5.3
Éducation	4.1	4.1	-0.0	-0.5
Science	1.3	1.3	-0.1	-3.9
Subventions aux administrations locales, etc.	16.1	15.5	-0.6	-3.8
Défense nationale	4.9	5.0	0.1	2.0
Travaux publics	6.0	6.0	0.0	0.0
Soutien économique	0.5	0.5	0.0	-0.7
Mesures en faveur des PME	0.2	0.2	0.0	0.2
Énergie	1.0	0.9	-0.1	-6.8
Offre alimentaire	1.1	1.0	0.0	-0.9
Autres	6.9	6.9	-0.1	-1.0
<b>B. Service de la dette nationale</b>	<b>23.3</b>	<b>23.5</b>	<b>0.2</b>	<b>0.8</b>
Paiements d'intérêts	10.1	10.1	0.0	0.0
Remboursement de la dette <sup>1</sup>	13.1	13.3	0.2	1.3
<b>Total</b>	<b>95.9</b>	<b>96.3</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>

1. Ces dépenses ne sont pas comprises dans les dépenses de l'administration centrale figurant au compte général.  
Source : Ministère des Finances.

**Graphique 2.3. Le service de la dette et les dépenses de sécurité sociale représentent plus de la moitié du projet de budget pour l'exercice 2015**



1. Le service de la dette nationale englobe 13 300 milliards JPY au titre du remboursement de la dette, qui ne font pas partie des dépenses des administrations publiques, et 10 100 milliards JPY au titre des paiements d'intérêts. La loi oblige à rembourser chaque année 1.6 % de la dette existante.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202256>

### Encadré 2.1. Dette publique brute et dette publique nette

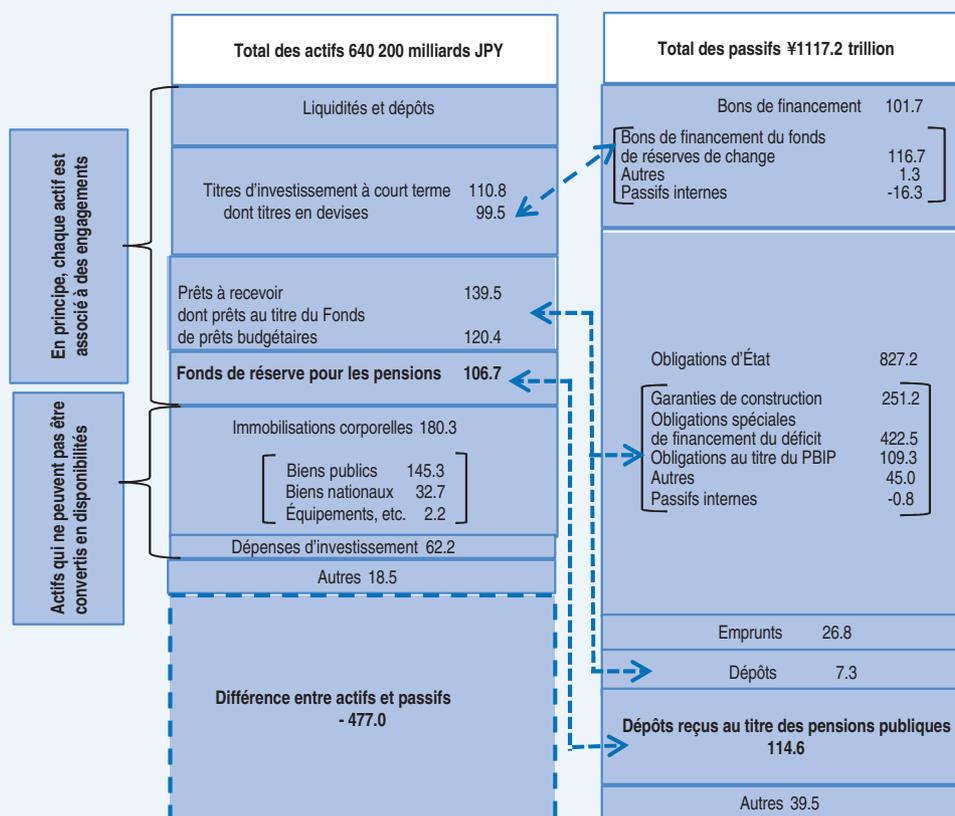
Comme mentionné précédemment, la dette publique du Japon, exprimée en termes bruts comme en termes nets, est la plus élevée des pays de l'OCDE. En outre, les actifs des administrations publiques – la différence entre la dette brute et la dette nette – sont eux aussi considérables, puisqu'ils représentent près de 100 % du PIB. Certains de ces actifs génèrent des revenus. En 2013, environ les deux tiers des intérêts payés au titre de la dette ont été compensés par des produits d'intérêts, contribuant à limiter les paiements nets d'intérêts des administrations publiques à 0.7 % du PIB. On prétend parfois que la dette nette est la mesure la plus appropriée de la dette publique parce qu'elle ne tient pas compte de la dette intra-administration, qui n'a pas d'impact direct et immédiat sur l'économie (CBO, 2009). En outre, l'importante réserve d'actifs peut offrir au Japon une protection contre une crise de la dette souveraine.

Toutefois, plusieurs facteurs viennent réduire l'utilité des actifs publics en tant que dispositif de protection. Premièrement, seul un tiers environ des actifs publics se présentent sous la forme d'instruments liquides, tels que des obligations ou des disponibilités. Ainsi, les immobilisations corporelles, comme les routes et les bâtiments publics, représentent plus d'un quart des actifs de l'administration centrale (graphique 2.4) et ne peuvent pas être aisément converties en liquidités en cas d'urgence. Deuxièmement, les actifs sont liés à des engagements correspondants. Par exemple, les prêts consentis au titre du Fonds de prêts budgétaires, qui totalisaient quelque 120 400 milliards JPY (25 % du PIB) en 2012, étaient financés par des obligations du Programme budgétaire d'investissements et de prêts d'un montant similaire. De même, les fonds de réserve pour les pensions (106 700 milliards JPY) sont garantis par des dépôts reçus au titre des pensions publiques (114 600 milliards JPY), tandis que les réserves de change, qui avoisinent 100 000 milliards JPY, sont couvertes par des bons de financement du fonds de réserves de change de 116 700 milliards JPY. Si ces importants actifs étaient affectés à d'autres usages en cas d'urgence, les engagements équivalents devraient être honorés en augmentant les recettes publiques. Troisièmement, la qualité de certains actifs publics, tels que les crédits accordés aux établissements relevant du Fonds de prêts budgétaires, est douteuse (2005 OECD Economic Survey of Japan).

En résumé, sans nier l'importance des actifs publics, la dette brute semble être le meilleur indicateur synthétique de la situation budgétaire du secteur public. En fait, même la dette brute peut sous-estimer les obligations éventuelles de l'État car elle ne prend pas en compte les engagements futurs non financés, notamment au titre des pensions publiques, qui sont estimés à 450 000 milliards JPY (92 % du PIB de 2014) (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2010). En outre, elle exclut les engagements contingents, tels que les garanties publiques de prêts en faveur des institutions parapubliques.

## Encadré 2.1. Dette publique brute et dette publique nette (suite)

Graphique 2.4. Actifs et passifs de l'administration centrale pour l'exercice 2012



Source : Ministère des Finances.

Outre le montant record des dépenses prévu dans le projet de budget pour l'exercice 2015, les dépenses seront majorées de 3 100 milliards JPY (0.6 % du PIB) par le budget supplémentaire de l'exercice 2014 approuvé par la Diète en février 2015. Ces mesures sont destinées à soutenir la croissance, après deux trimestres de recul de la production, en aidant les ménages et les petites entreprises et en améliorant la prévention des catastrophes (tableau 2.2). Le budget supplémentaire met également l'accent sur la revitalisation régionale et l'augmentation des transferts en faveur des collectivités locales, en plus des dotations prévues par le projet de budget 2015 et par le programme budgétaire des collectivités locales. Le budget supplémentaire sera financé par 2 000 milliards JPY prélevés des fonds issus de l'apurement des comptes relatifs au budget de l'exercice 2013<sup>1</sup> et par des recettes fiscales plus élevées que prévu (1 700 milliards JPY). Plus de quatre cinquièmes des 3 700 milliards JPY de ressources inexploitées sont donc employées pour accroître les dépenses au lieu de réduire l'emprunt public. Parallèlement, les collectivités locales prévoient d'augmenter leurs dépenses de 2.3 %, passant de 83 400 milliards JPY en 2014 à 85 300 milliards JPY en 2015.

Le gouvernement espère atteindre l'objectif de déficit primaire de 3.3 % du PIB pour les administrations centrale et locales d'ici l'exercice 2015, même en tenant compte du budget

Tableau 2.2. **Budget supplémentaire pour l'exercice 2014**  
Compte général en milliers de milliards JPY

Catégorie de dépense	Dépenses
A. Aide aux ménages et aux petites entreprises	1.2
Aide aux ménages et aux petites entreprises	0.6
Mesures de réduction des coûts énergétiques	0.4
Mesures de relance du marché du logement	0.2
B. Revitalisation régionale	0.6
Perfectionnement des ressources humaines et soutien à l'emploi	0.2
Redynamisation économique grâce au développement industriel dans les régions	0.4
C. Prévention des catastrophes	0.8
D. Subventions aux administrations locales (collectivités locales)	1.0
E. Autres	0.4
F. Réduction des frais fixes (y compris au titre du service de la dette nationale)	-1.8
G. Provision au titre du Compte spécial pour la reconstruction	1.0
<b>Total</b>	<b>3.1</b>

Source : Ministère des Finances.

supplémentaire pour l'exercice 2014<sup>2</sup>. En février 2015, les autorités ont prévu que le déficit reculerait de 5.7 % du PIB en 2013 à 5.2 % en 2014. Aussi, la réalisation de l'objectif de 3.3 % suppose de résorber le déficit primaire d'environ 2 points de PIB au cours de l'exercice 2015. Une réduction aussi importante exige de limiter d'autres postes de dépenses, à savoir les comptes spéciaux et les dépenses des administrations locales, dont le montant est pratiquement équivalent aux dépenses primaires engagées par l'administration centrale.

Pour parvenir à réduire le déficit primaire de 2 points de PIB au cours de l'exercice 2015, il faudra aussi augmenter les recettes fiscales de 9 % comme prévu, alors que les autorités misent sur une progression du PIB nominal de 2.7 %. L'augmentation des recettes fiscales devrait être tirée par une hausse de 11.6 % des gains de la taxe sur la consommation, sous l'effet décalé du relèvement de son taux en avril 2014, même si le gouvernement prévoit que la consommation privée augmentera de 2.8 % en valeur nominale durant l'exercice 2015. Les recettes de l'impôt sur les sociétés devraient s'accroître de 4.5 % en 2015, malgré la réduction du taux de l'impôt de 34.6 % en 2014 à 32.1 % en 2015. Néanmoins, les mesures visant à élargir la base d'imposition devraient limiter l'impact de la baisse de l'impôt sur les recettes<sup>3</sup>. En outre, les recettes non fiscales devraient progresser de 7 %, en partie grâce à des mesures exceptionnelles, telles que la vente de participations publiques et l'utilisation de fonds de réserves. Si la forte augmentation des recettes ne se concrétise pas, la réalisation de l'objectif pour l'exercice 2015 nécessitera de revoir à la baisse les dépenses prévues. Quoi qu'il en soit, l'objectif impose une discipline dans la réduction des dépenses publiques, même si le déficit primaire pour l'exercice 2015 ne sera pas connu avant 2017.

À l'horizon 2020, le Bureau du Cabinet a calculé en février 2015 que le déficit primaire des administrations centrale et locales atteindrait 1.6 % du PIB d'ici à l'exercice 2020 même sur la base des hypothèses favorables suivantes : i) le deuxième relèvement à 10 % de la taxe sur la consommation sera mis en œuvre en 2017 ; ii) le PIB nominal augmente de 3.1 % par an en moyenne sur la période 2013-22 (le « scénario de revitalisation économique ») ; et iii) les dépenses primaires, hors sécurité sociale, sont constantes en termes réels après l'exercice 2016 (Cabinet Office, 2015). Selon le scénario de référence, avec une croissance annuelle du PIB nominal de 1.4 %, le déficit primaire devrait s'élever à 3.0 % du PIB en 2020.

La décision fin 2014 de reporter à avril 2017 le deuxième relèvement à 10 % de la taxe sur la consommation initialement prévu en octobre 2015 complique singulièrement le respect de la trajectoire prévue d'assainissement des finances publiques.

### **Principaux éléments d'une nouvelle stratégie budgétaire à moyen terme**

Le gouvernement prépare actuellement une nouvelle stratégie à moyen terme qui sera dévoilée à l'été 2015, et qui vise à dégager un excédent primaire d'ici à l'exercice 2020, tout en favorisant la revitalisation économique. L'objectif est d'obtenir un excédent primaire suffisamment important pour inscrire le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante. La Stratégie actuelle porte uniquement sur les administrations centrale et locales, alors que l'évolution de la dette publique dépend du solde budgétaire des administrations publiques qui englobe le solde de la sécurité sociale. Les comptes de la sécurité sociale sont dans le rouge chaque année depuis l'exercice 2007, avec un déficit avoisinant 0.8 % du PIB. Ils devraient rester déficitaires jusqu'en 2023, d'après les prévisions du gouvernement. Si l'on se concentre sur le solde budgétaire des administrations publiques, qui inclut le système de sécurité sociale, cela augmente les efforts d'assainissement requis pour stabiliser le ratio d'endettement.

La taille de l'excédent primaire nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement correspond à l'écart entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance nominale, multiplié par le niveau de la dette. Pour que l'écart corresponde à l'écart moyen de 1.5 point de pourcentage enregistré depuis 1980, le Japon devrait dégager un excédent primaire d'environ 3.5 % du PIB. D'après les projections du gouvernement à moyen et long termes, l'écart devrait s'élever à 1.3 point en 2023, de sorte qu'un excédent primaire de 3 % du PIB serait requis pour stabiliser le ratio d'endettement<sup>4</sup>.

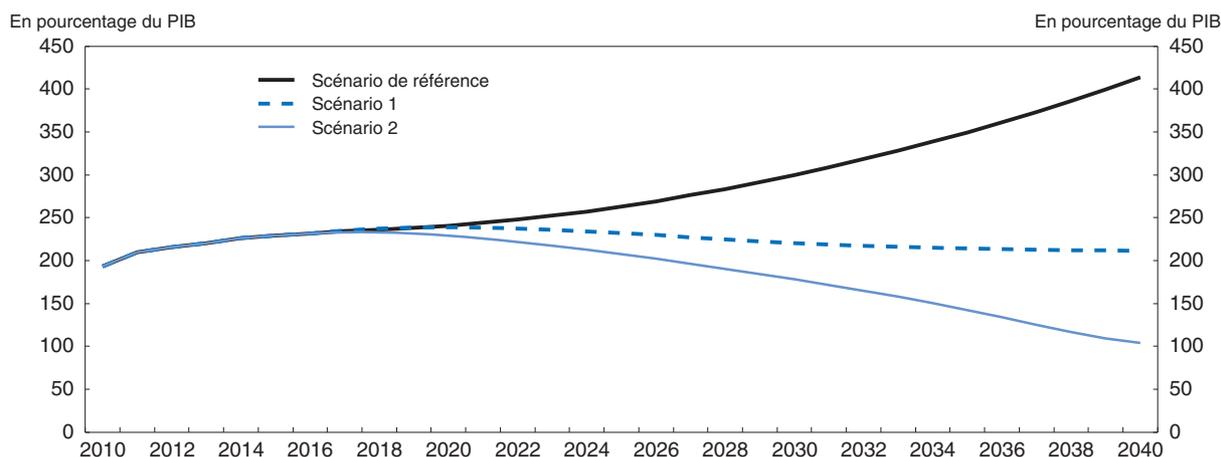
De par son ampleur – passer d'un déficit primaire des administrations publiques de l'ordre de 7 % du PIB en 2014 à un excédent d'environ 3 % –, l'assainissement budgétaire exigera une volonté et un engagement politiques sans faille, étayés par le soutien du public. Il est impératif de maintenir la confiance dans la viabilité des finances publiques du Japon, malgré le niveau élevé de sa dette, au cours de la longue période d'assainissement qui s'annonce et qui pourrait durer plus d'une décennie. Pour y parvenir, le Japon devra concevoir et adopter un plan à moyen terme qui détaille de façon crédible les baisses de dépenses et les hausses de prélèvements nécessaires pour réaliser l'excédent primaire visé. Pour renforcer cet engagement, le Japon pourrait améliorer le cadre de sa politique budgétaire en ancrant ses objectifs budgétaires sur une base juridique plus solide. L'expérience des pays qui ont mis en œuvre d'importants programmes d'assainissement budgétaire montre qu'il est utile de compléter une règle d'équilibre budgétaire par une règle de dépenses (IMF, 2009).

En outre, des institutions budgétaires performantes sont une condition nécessaire pour garantir la discipline budgétaire et maintenir l'engagement politique en faveur des objectifs à moyen terme (Hagemann, 2010). La politique budgétaire a tout à gagner de l'existence d'une entité impartiale qui : i) chiffre les diverses initiatives du gouvernement ; ii) examine ex ante si la politique budgétaire est en mesure d'atteindre son objectif à moyen terme ; iii) détermine ex post si la politique budgétaire a réalisé ses objectifs ; et iv) analyse la viabilité à long terme de la politique budgétaire (Calmfors, 2011). Au Japon, le Conseil de politique économique et budgétaire, qui réunit le Premier ministre, cinq ministres, le gouverneur de la Banque du Japon, deux experts universitaires et deux représentants du monde de l'entreprise, joue en partie ce rôle.

### **La viabilité budgétaire passera par la mise en œuvre des trois flèches d'Abenomics**

En l'absence de mesures complémentaires de réduction du déficit, le ratio d'endettement public du Japon augmentera inexorablement, selon le modèle utilisé par l'OCDE pour simuler l'évolution de la dette japonaise. D'après le scénario de référence, qui présume qu'aucun effort d'assainissement n'aura lieu après 2016, le ratio d'endettement brut franchira la barre des 400 % d'ici 2040 (graphique 2.5).

Graphique 2.5. **Simulations d'évolution de la dette publique brute en pourcentage du PIB**



1. Dans le scénario de référence, le Japon ne réduit pas son déficit, alors que les deux autres scénarios tablent sur un assainissement équivalent à 7 % du PIB sur la décennie 2017-26, en utilisant des hypothèses de taux de croissance différentes (voir l'encadré 2.2).

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201879>

Ce modèle permet de simuler l'effet d'une réduction du déficit de 7 points de PIB sur la décennie 2017-26 (encadré 2.2). Toutefois, dans le premier scénario, basé sur une croissance annuelle nominale de la production de 1.5 % entre 2014 et 2040, le ratio d'endettement reste très élevé, au-delà de 200 % du PIB jusqu'en 2040, malgré les mesures d'assainissement budgétaire. En revanche, les efforts d'assainissement des finances publiques, conjugués à une mise en œuvre efficace des première et troisième flèches, ramèneraient le ratio d'endettement sur une pente descendante, soit à environ 100 % du PIB d'ici 2040 dans le scénario 2. La croissance nominale de la production est de 4 %, grâce à la politique d'assouplissement quantitatif et qualitatif qui contribue à atteindre la cible de 2 % et à la Stratégie de revitalisation qui stimule la croissance réelle de la production à 2 %. En définitive, les mesures budgétaires ne suffisent pas à résorber la dette publique, mais doivent être accompagnées d'une accélération de la croissance. En revanche, une réduction de la dette serait bénéfique à la croissance. On estime qu'une dette brute comprise entre 50 % et 80 % du PIB optimise la croissance (Checherita-Westphal et al., 2011).

### **La politique budgétaire doit aussi promouvoir la viabilité sociale**

Compte tenu du niveau élevé de la dette publique et de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement, il convient d'alourdir la pression fiscale tout en réduisant les dépenses. Dans le même temps, les mesures d'assainissement des finances publiques doivent tendre à promouvoir la cohésion sociale, mise à mal par l'aggravation de la pauvreté et des inégalités de revenu<sup>5</sup>. Or, l'incidence du système japonais de prélèvements et de prestations sur les inégalités de revenu et sur la pauvreté relative est plus limitée que

### Encadré 2.2. Simulations de la dette à long terme

L'OCDE a élaboré un modèle d'évaluation de la dynamique de la dette du Japon (Guillemette et Strasky, 2014). L'évolution de la dette brute en proportion du PIB ( $d$ ) dépend du solde primaire en pourcentage du PIB ( $pb$ ), de la différence entre le taux d'intérêt réel ( $r$ ) et le taux de croissance du PIB réel ( $g$ ), et peut être calculée par approximation selon la formule suivante :

$$\Delta d_t = -pb_t + (r_t - g_t)d_{t-1}$$

Ce modèle illustre l'importance de la croissance nominale du PIB pour résorber la dette. Même lorsque l'assainissement budgétaire atteint 7 % du PIB, le ratio d'endettement reste relativement constant si la croissance nominale du PIB avoisine 1.5 % (Scénario 1). Toutefois, si la croissance atteint 4 %, le même effort d'assainissement budgétaire ramènerait le ratio d'endettement sur une trajectoire nettement descendante. Les principaux termes du modèle sont les suivants :

- La croissance réelle dépend de la croissance potentielle, de l'écart de production et de la relance budgétaire. Le modèle utilise un multiplicateur fiscal de 0.5, ce qui est conforme au modèle macroéconomique du gouvernement élaboré par l'Institut de recherche économique et sociale au sein du Bureau du Cabinet, qui estime un multiplicateur de 0.3 à 0.6 pour les hausses d'impôts, et proche d'une estimation récente de l'ordre de 0.6 (Baum et al., 2012). Le multiplicateur fiscal peut être en réalité supérieur à 0.5, notamment si l'assainissement implique des réductions des dépenses (Guillemette et Strasky, 2014). Si le multiplicateur budgétaire est plus élevé, les effets négatifs de l'assainissement sur l'activité économique dans les scénarios présentés ci-dessus s'accroissent. Dans le scénario 1, par exemple, un multiplicateur fiscal de 1.0 aboutirait à un ratio d'endettement de 236 % du PIB en 2040, soit 25 points de base de plus qu'avec un multiplicateur de 0.5.
- La politique budgétaire est mise en œuvre à partir d'hypothèses concernant la trajectoire du solde primaire structurel. Dans le modèle de référence, qui suppose qu'aucun effort d'assainissement ne sera consenti après 2016, le solde primaire reste supérieur à 5 % du PIB jusqu'en 2040 (tableau 2.3). Dans les deux scénarios, l'assainissement équivalent à 7 % du PIB se traduit respectivement par un excédent du solde primaire de 1.7 % et 4 % du PIB en 2026, ce qui reflète les taux de croissance de la production différents dans les deux scénarios.
- L'inflation, mesurée par le déflateur du PIB, est modélisée au moyen d'une courbe de Phillips incluant les anticipations inflationnistes.
- L'orientation de la politique monétaire est dictée par un lissage du taux d'intérêt vers un taux de Taylor standard, mais ne peut pas passer en-dessous d'une limite théorique de 0.1 %.
- Le taux d'intérêt à long terme (10 ans) est modélisé en tant que moyenne sur 10 ans des taux directs à court terme futurs (dans l'hypothèse d'une anticipation parfaite), prime d'échéance (fixée à 0.7 %) et prime de risque budgétaire qui dépend du ratio d'endettement brut. Par conséquent, le taux d'intérêt varie entre les deux scénarios et le modèle de référence, dans lequel l'augmentation de la dette fait monter le taux d'intérêt, ce qui accroît encore le ratio d'endettement selon un cercle vicieux.
- Le coût du service de la dette dépend de la structure des échéances de la dette, ainsi que des taux d'intérêt passés et anticipés.

Encadré 2.2. **Simulations de la dette à long terme (suite)**Tableau 2.3. **Résultats de la simulation de la dette à long terme**

Moyennes annuelles en pourcentage du PIB

**Modèle de référence** : la croissance nominale avoisine 2.75 % (croissance réelle = 1 %, inflation = 1.75 %)

	2014-26	2026-40	2014-40	2040
Taux d'intérêt à long terme	3.1	6.0	4.7	6.9
Solde budgétaire des administrations publiques	-7.4	-16.5	-12.4	-23.0
Solde primaire des administrations publiques	-5.3	-5.0	-5.1	-5.0
Dette brute	243.8	333.1	292.5	413.8

**Scénario 1** : la croissance nominale avoisine 1.5 % (croissance réelle = 1 %, inflation = 0.5 %)

	2014-26	2026-40	2014-40	2040
Taux d'intérêt à long terme	1.4	3.8	2.7	4.2
Solde budgétaire des administrations publiques	-2.1	-0.7	-1.4	-1.9
Solde primaire des administrations publiques	-2.1	1.9	0.0	2.0
Dette brute	234.5	217.8	225.2	211.5

**Scénario 2** : la croissance nominale avoisine 4 % (croissance réelle = 2 %, inflation = 2 %)

	2014-26	2026-40	2014-40	2040
Taux d'intérêt à long terme	3.1	6.4	4.8	6.4
Solde budgétaire des administrations publiques	-2.5	4.5	1.3	9.8
Solde primaire des administrations publiques	-1.3	6.8	3.0	9.3
Dette brute	223.2	155.1	186.1	103.7

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

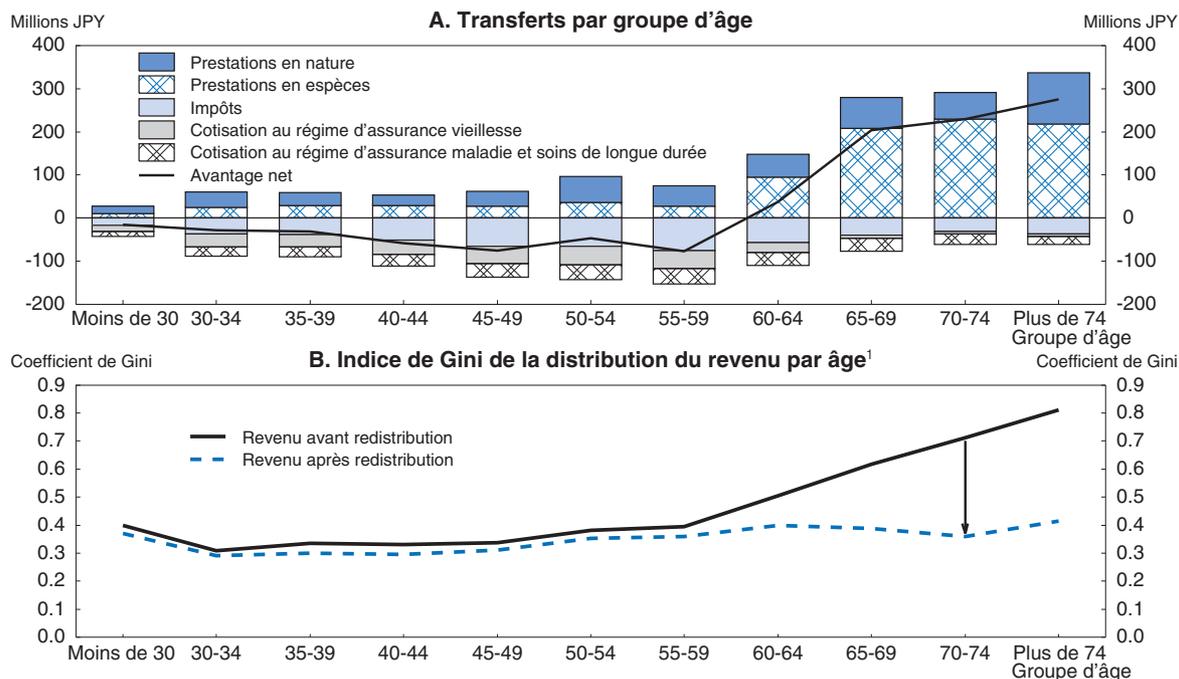
la moyenne de l'OCDE, ce qui tient au fait que le système fiscal-social du Japon redistribue principalement les revenus tout au long de la vie et non entre les individus (OECD, 2013). Ce système se traduit par d'importants transferts de revenus des jeunes en faveur des personnes âgées par l'intermédiaire des systèmes de pension, de santé et de soins de longue durée (graphique 2.6). Par conséquent, les dépenses sociales n'ont un effet marqué sur le coefficient de Gini que chez les personnes âgées (partie B).

### Augmenter les recettes publiques tout en encourageant la cohésion sociale

Pour renforcer la viabilité budgétaire, il faudra prendre des mesures visant à accroître les recettes, actuellement faibles, tout en maîtrisant l'inflation des dépenses, notamment celles liées au vieillissement démographique. Les impôts et les cotisations sociales représentaient seulement 29 % du PIB en 2012, soit le huitième pourcentage de l'OCDE par ordre d'importance croissante (graphique 2.7). Le système fiscal japonais se distingue à plus d'un titre. Premièrement, le taux de la taxe sur la consommation est faible. Même après son relèvement prévu à 10 % en 2017, le taux de TVA restera toujours le troisième plus bas de la zone OCDE. Deuxièmement, les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui représentent 5.5 % du PIB, sont bien inférieures à la moyenne de l'OCDE de 8.6 %. Troisièmement, le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés reste l'un des plus élevés de l'OCDE. Quatrièmement, les recettes des taxes environnementales en pourcentage du PIB se situent très en-deçà de la moyenne de l'OCDE.

Graphique 2.6. Le système japonais de prélèvements et de prestations transfère des revenus des jeunes vers les personnes âgées

En 2011



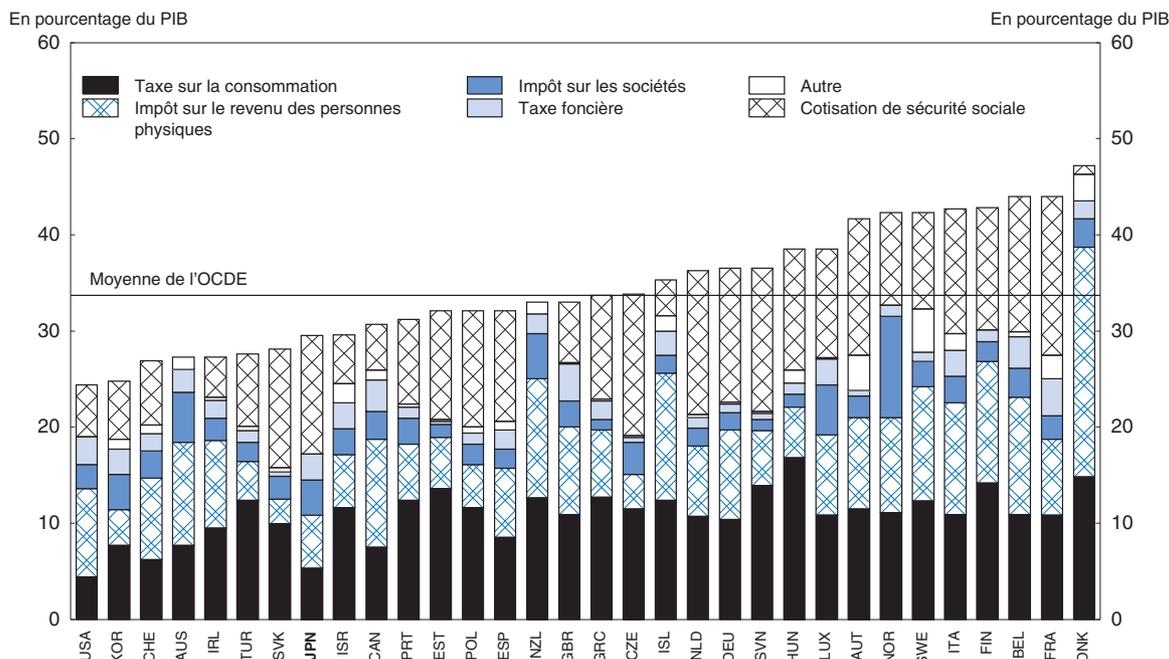
1. Le coefficient de Gini varie de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité parfaite).

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de l'Aide sociale, *Survey on Income Redistribution in 2011*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202262>

Graphique 2.7. Les prélèvements fiscaux et sociaux au Japon sont relativement faibles

En 2012



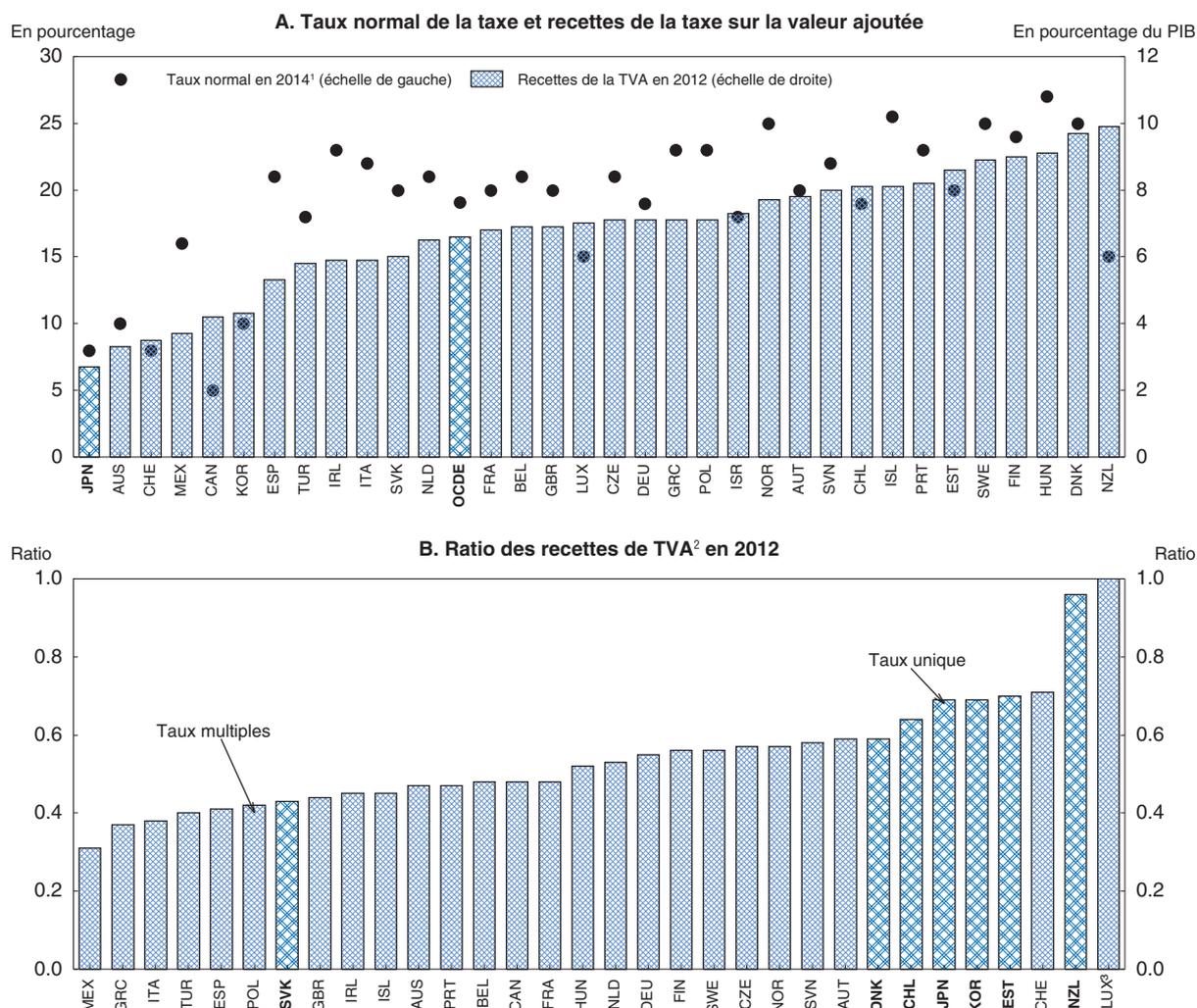
Source : Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202277>

### Le Japon doit augmenter davantage la taxe sur la consommation tout en conservant un taux unique

La faible part des recettes issues des impôts indirects au Japon reflète le bas niveau du taux de la taxe sur la consommation (graphique 2.8). Il est admis qu'une TVA, comme la taxe sur la consommation en vigueur au Japon, est une source de recettes relativement stable et d'autant moins préjudiciable à la croissance qu'elle induit peu de distorsions dans l'emploi et l'investissement (Arnold et al., 2011). Renforcer le rôle de la TVA améliorerait aussi l'équité intergénérationnelle, car les personnes âgées supporteraient une plus grande part de la charge fiscale. Autrement dit, la TVA est l'impôt le plus approprié pour augmenter les recettes au Japon.

Graphique 2.8. La taxe sur la consommation pourrait être relevée en conservant un taux unique



1. Le taux normal en janvier 2014, sauf pour le Japon, du fait du relèvement du taux de la taxe à 8 % en avril 2014.
2. Ratio des recettes de TVA = recettes de TVA effectivement collectées / ((dépendances de consommation finale - recettes de TVA effectivement collectées) × taux normal). Un ratio proche de un indique que la TVA est un instrument efficace de collecte de recettes.
3. En 2012, le ratio des recettes de TVA pour le Luxembourg était de 1.13. Ce ratio exceptionnellement élevé reflète le statut du Luxembourg en tant que centre financier et pivot du cybercommerce en Europe.

Source : OECD Consumption Tax Trends 2014.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202287>

Comme on l'a vu, les prévisions des pouvoirs publics misent sur un déficit primaire de 1.6 % du PIB pour l'exercice 2020, même en tenant compte d'un relèvement à 10 % du taux de la taxe sur la consommation en 2017. Pour parvenir à équilibrer le budget primaire au seul moyen de la taxe sur la consommation, son taux devrait augmenter d'un peu plus de 3 points, étant donné qu'une hausse d'un point génère des recettes équivalentes à 0.5 % du PIB. Pour obtenir un excédent primaire de l'ordre de 3 % et ainsi stabiliser le ratio d'endettement, il faudrait relever de 6 points supplémentaires le taux de la taxe. En conséquence, si le Japon devait s'en remettre uniquement à la taxe 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 %. En outre, la réduction du ratio d'endettement à partir de 2021 exigerait une hausse encore plus forte.

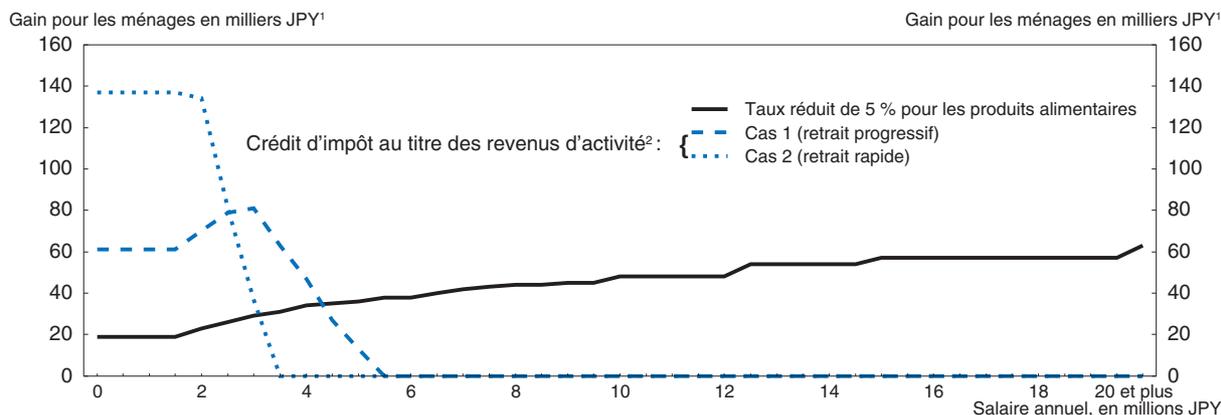
Le Japon est doté d'une taxe sur la consommation à taux unique qui est un instrument efficace de mobilisation des recettes, ce dont témoigne le niveau élevé de son « ratio des recettes de TVA » (graphique 2.8, partie B). Néanmoins, les parties de la coalition au pouvoir se sont entendus pour introduire des taux multiples lorsque le taux de la taxe sera de 10 % afin d'atténuer les répercussions sur la répartition des revenus. Une TVA à taux multiples limiterait les recettes supplémentaires, ce qui exigerait de fixer un taux normal encore plus élevé. Par exemple, un taux de 5 % applicable aux produits alimentaires (boissons et restauration comprises) réduirait les recettes de 3 300 milliards JPY (0.7 % du PIB) (Ruling Parties' Council on the Tax System, 2014), nécessitant un taux normal de 11.4 % pour le compenser. L'adoption d'une TVA à taux multiples aurait aussi d'autres inconvénients (2013 *OECD Economic Survey of Japan*). Premièrement, elle entraînerait une augmentation des coûts administratifs et de mise en conformité, notamment pour les PME. Deuxièmement, elle faciliterait la fraude en permettant de jouer sur la classification des produits taxés. Troisièmement, elle atténuerait la neutralité de la TVA, ce qui fausserait les décisions de consommation et réduirait le bien-être.

En outre, une taxe à taux multiples n'est pas efficace pour atténuer l'effet régressif du relèvement du taux de la taxe, car ce sont les ménages à haut revenu qui en sont les premiers bénéficiaires (OECD, 2014c). Un taux de 5 % applicable aux produits alimentaires réduirait les paiements effectués au titre de la taxe sur la consommation par les ménages disposant d'un revenu annuel de 15 millions JPY de 55 000 JPY par an en moyenne (graphique 2.9). En revanche, les ménages titulaires d'un revenu de 3 millions JPY en profiteraient deux fois moins.

Si le manque à gagner entraîné par l'instauration d'un taux réduit de TVA pour les produits alimentaires était utilisé pour financer un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, réservé aux titulaires de bas revenus, les gains seraient mieux ciblés sur les ménages modestes. Si, par exemple, le crédit d'impôt était progressivement supprimé à partir d'un revenu de 6 millions JPY, il procurerait un avantage annuel de 60 000 JPY aux ménages qui gagnent moins de 2 millions JPY (cas 1 dans le graphique 2.9). Si le crédit était plus concentré parmi les ménages à bas revenu, en le supprimant à partir d'un revenu de 4 millions JPY, il procurerait un avantage annuel de 134 000 JPY aux ménages qui gagnent moins de 2 millions JPY (cas 2). Dans les deux cas, les dépenses consacrées au crédit d'impôt correspondraient au montant des recettes qui auraient été perdues en raison de l'adoption d'une taxe au taux de 5 % pour les produits alimentaires. Bien que le Japon envisage de mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, le manque de transparence qui entoure les revenus, notamment des travailleurs indépendants, suscite des inquiétudes. Aux termes de la réforme de 2012 du régime social et fiscal, des numéros

### Graphique 2.9. Un crédit d'impôt au titre des revenus d'activité peut compenser l'effet régressif du relèvement du taux de la taxe sur la consommation

Gains pour les ménages, par niveau de revenu, d'une taxe sur la consommation à taux multiples par rapport à un crédit d'impôt au titre des revenus d'activité



1. Le gain est dû soit au taux réduit de 5 % applicable aux produits alimentaires, boissons et restauration comprises (ligne pleine), soit au crédit d'impôt (cas 1 et 2) accompagné d'une taxe à taux unique de 10 %.
2. Dans l'hypothèse d'une taxe sur la consommation à taux unique de 10 %. Le montant total payé au titre du crédit d'impôt dans les cas 1 et 2 est égal au montant du manque à gagner qui aurait résulté de la mise en place d'un taux de 5 %.

Source : Ministère des Affaires internes et des Communications, *Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages en 2009* ; calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202298>

d'identification des contribuables et des cotisants devaient être créés d'ici la mi-2014 et déployés en 2015. Toutefois, leur introduction a été repoussée à 2016. Ces numéros contribueront à améliorer la transparence sur les revenus et à faciliter l'instauration d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, parallèlement à une réduction de l'abattement pour revenus salariaux au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (voir ci-dessous).

#### Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui aurait des effets positifs sur la cohésion sociale

Les recettes générées par l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont faibles à cause d'une assiette étroite. De fait, moins de la moitié des revenus des personnes physiques pour l'exercice 2014, estimés à 260 000 milliards JPY, sont imposables (tableau 2.4). En premier lieu, les abattements pour revenus salariaux et au titre des prestations de retraite viennent amputer le revenu imposable d'environ 80 000 milliards JPY, soit près d'un tiers du total. En second lieu, un certain nombre de déductions supplémentaires réduisent le revenu imposable de quelque 60 000 milliards JPY supplémentaires.

Pour un ménage de quatre personnes dont un seul apporteur de revenu rémunéré au niveau du salaire moyen, l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est restreinte par des déductions qui totalisent 60,5 % du revenu, soit le quatrième niveau de la zone OCDE par ordre décroissant (tableau 2.5). L'abattement le plus élevé concerne les revenus salariaux, puisqu'il représente 31 % du revenu personnel quel que soit le type de ménage. Cet abattement, mis en place en 1913, n'a cessé d'être étendu, en partie pour assurer une équité fiscale avec les travailleurs indépendants qui semblent se soustraire à leur obligation fiscale davantage que les salariés (Government Tax Committee, 2010). Cela souligne la nécessité d'améliorer la transparence concernant les revenus des travailleurs indépendants, en partie grâce au bon usage des numéros d'identification des contribuables

**Tableau 2.4. Une série de déductions viennent réduire l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Japon**

Milliers de milliards JPY, sur la base du budget pour l'exercice 2014

Revenu des personnes physiques = 260 000 milliards JPY (dont salaires – 210 000 milliards JPY ; prestations de retraite – 30 000 milliards JPY ; revenus industriels et commerciaux/immobiliers – 20 000 milliards JPY)				
Déductions = environ 140 000 milliards JPY				
Déductions au titre des dépenses (environ 80 000 milliards JPY)		Déductions du revenu (60 000 milliards JPY)		Assiette de l'IRPP (110 000 milliards JPY)
		Abattements individuels (30 000 milliards JPY)	Autres (environ 30 000 milliards JPY)	
Déduction au titre du revenu salarial (62 000 milliards JPY)	Déduction au titre des prestations de retraite, etc. (14 000 milliards JPY)	Abattement à la base (18 000 milliards JPY) Abattement pour conjoint à charge (5 000 milliards JPY) Abattement général pour personnes à charge (2 000 milliards JPY) Abattement spécial pour personnes à charge (19-22 ans) (1 000 milliards JPY) Indemnité pour personnes âgées à charge (1 000 milliards JPY) Autres (3 000 milliards JPY)	Exonération pour cotisations d'assurance sociale (26 000 milliards JPY) Exonération pour primes d'assurance vie (2 000 milliards JPY) Autres (2 000 milliards JPY)	
				IRPP (11 700 milliards JPY) <sup>1</sup>

1. Les paiements d'impôt sont minorés par une déduction supplémentaire de 700 milliards JPY pour prêts hypothécaires et dividendes.

Source : Ministère des Finances.

**Tableau 2.5. Les déductions au titre de l'IRPP au Japon sont plus généreuses que dans d'autres pays**

A. Couple marié avec deux enfants comptant un seul apporteur de revenu rémunéré au niveau du salaire moyen (en pourcentage du revenu)

	Abattement à la base	Abattement pour conjoint	Déduction pour éducation des enfants	Déduction pour cotisation d'assurance sociale	Déduction au titre du revenu salarial	Autres	Total des déductions
<b>Japon</b>	<b>7.8</b>	<b>7.8</b>		<b>13.9</b>	<b>31.0</b>		<b>60.5</b>
États-Unis	41.3		16.1				57.4
Allemagne	36.0			13.8	2.2	0.2	52.2
Royaume-Uni	26.6						26.6
Pays-Bas							0.0
Suède	3.3						3.3

B. Célibataire rémunéré au niveau du salaire moyen (en pourcentage du revenu)

	Abattement à la base	Abattement pour conjoint	Déduction pour éducation des enfants	Déduction pour cotisation d'assurance sociale	Déduction au titre du revenu salarial	Autres	Total des déductions
<b>Japon</b>	<b>7.8</b>			<b>13.9</b>	<b>31.0</b>		<b>52.7</b>
États-Unis	20.6						20.6
Allemagne	18.0			14.1	2.2	0.1	34.4
Royaume-Uni	26.6						26.6
Pays-Bas							0.0
Suède	3.3						3.3

Source : OCDE (2014b).

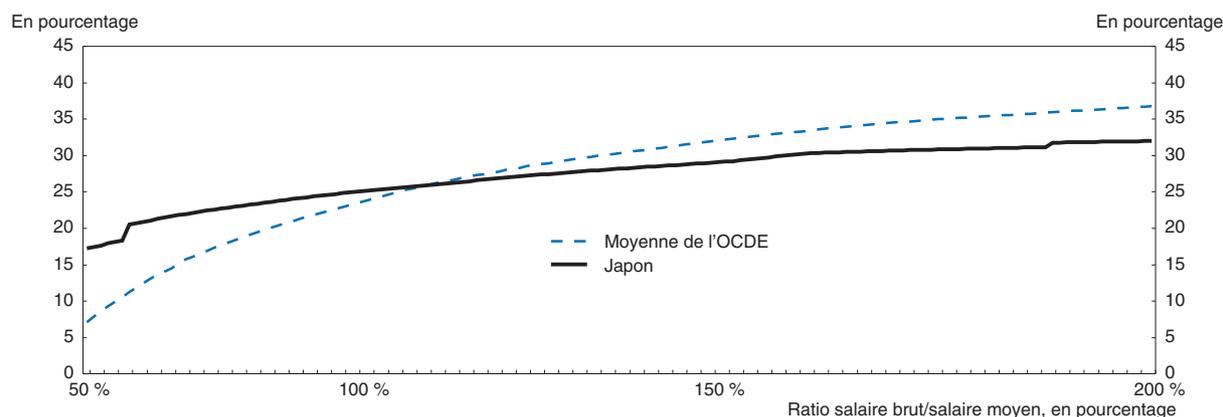
qui seront instaurés en 2016. L'abattement, d'un montant minimum de 650 000 JPY (5 530 USD), serait plus élevé que les dépenses liées à l'exercice d'un emploi (comme les journaux, livres et vêtements), estimées à 360 000 JPY en moyenne (Government Tax Committee, 2010).

### Accroître la progressivité du système fiscal en réduisant la charge qui pèse sur les ménages modestes

Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques permettrait de renforcer l'impact de la progressivité du système fiscal japonais sur la réduction des inégalités. Dans le système actuel, le coin fiscal est sensiblement plus élevé que la moyenne de l'OCDE pour les familles à bas revenu avec enfants (graphique 2.10). En outre, il est relativement uniforme sur toute l'échelle des revenus.

#### Graphique 2.10. Le coin fiscal au Japon est élevé pour les ménages modestes

Coin fiscal<sup>1</sup> en pourcentage du total des revenus pour un couple marié avec deux enfants, 2013



1. Tient compte de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés et des employeurs, et du montant des prestations sociales perçues par les travailleurs sous forme de transferts en espèces, en pourcentage du total des gains.

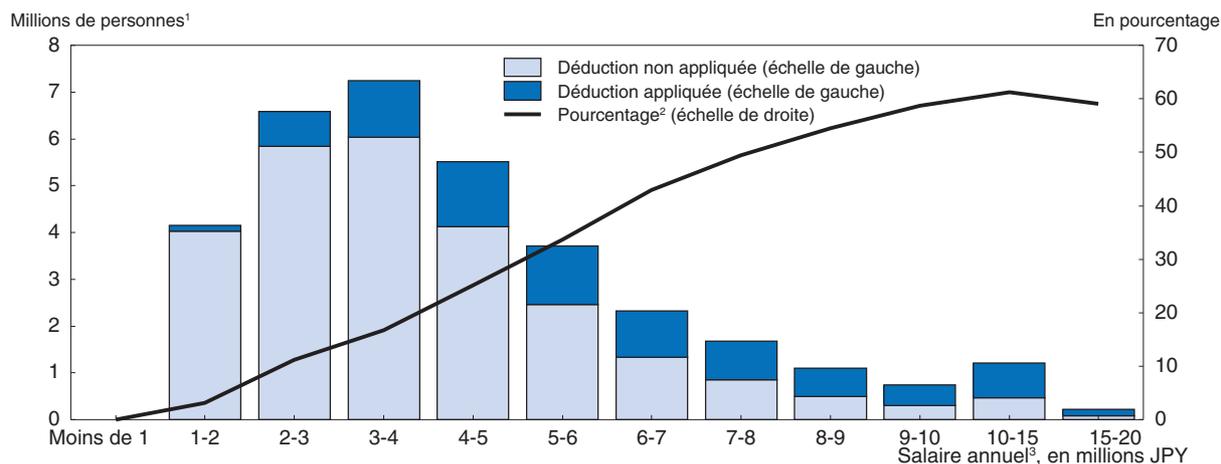
Source : OCDE (2014b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202301>

L'une des déductions les plus importantes concerne les conjoints à charge ; elle exonère d'impôt le revenu du second apporteur à concurrence de 1.03 million JPY et peut être réclamée par le titulaire du revenu principal. Cette déduction, qui avoisine 5 000 milliards JPY (1 % du PIB), réduit l'offre de travail féminine en encourageant les femmes à travailler à temps partiel. En outre, elle profite surtout aux ménages aisés ; plus de la moitié des ménages qui gagnent plus de 8 millions JPY par an la réclament, contre seulement 10 % des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 3 millions JPY (graphique 2.11). Cette disparité peut s'expliquer par le fait que les conjoints au sein des ménages à bas revenu travaillent à plein temps par nécessité. Ce biais en faveur des ménages aisés réduit la fonction redistributive du système de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La Stratégie de revitalisation du Japon prévoit certes le réexamen de l'abattement pour conjoint, mais elle ne s'engage sur aucune réforme. Enfin, les recettes de l'IRPP sont amputées de près de 700 milliards JPY (6 % du total) par des déductions pour prêts hypothécaires et dividendes, dont là encore les ménages aisés sont les principaux bénéficiaires.

La réduction des déductions pourrait alléger sensiblement la charge fiscale qui pèse sur les ménages à bas revenu. Si, par exemple, l'abattement pour conjoint, l'abattement à

Graphique 2.11. **L'abattement au titre du conjoint à charge profite principalement aux ménages aisés**



1. Le graphique exclut les personnes qui ne sont pas soumises à l'IRPP.
  2. Contribuables qui réclament le bénéfice de l'abattement pour conjoint, en pourcentage du nombre total de contribuables, y compris ceux qui ne sont pas éligibles à cet abattement, comme les personnes non mariées.
  3. Salaire annuel des contribuables.
- Source : Commission fiscale gouvernementale (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202311>

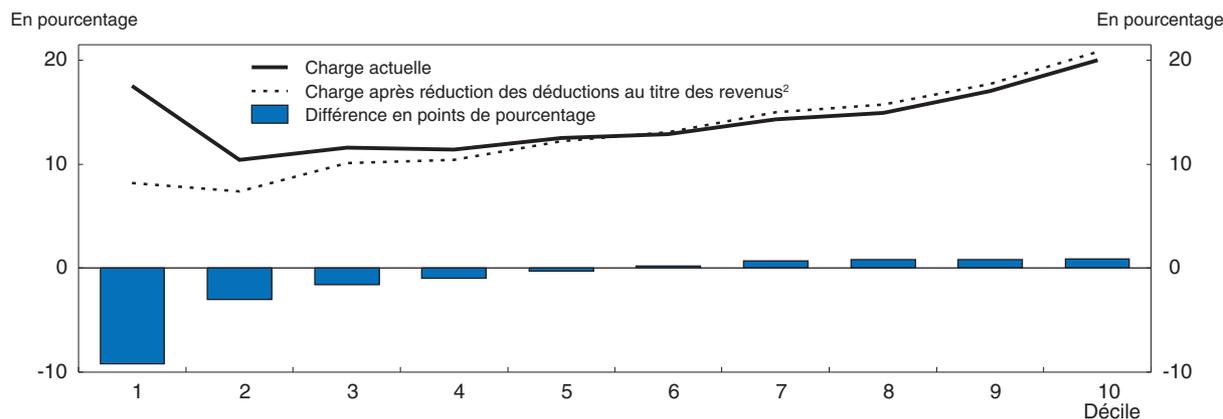
la base et les allègements pour personnes à charge au titre de l'IRPP et de la taxe de résidence locale étaient supprimés et remplacés par un crédit d'impôt réparti uniformément sur toute l'échelle des revenus afin de compenser les prélèvements fiscaux et sociaux, la charge correspondante pesant sur le décile inférieur de revenu serait allégée de près de 10 points de pourcentage (graphique 2.12). La baisse de la pression fiscale dans la moitié inférieure de l'échelle des revenus serait compensée par une légère augmentation de la charge fiscale dans la moitié supérieure. Le fait de cibler le crédit d'impôt sur les ménages modestes aurait un effet encore plus marqué sur la répartition des revenus. En outre, revoir à la baisse les déductions d'impôt au titre des prêts immobiliers et des dividendes élargirait l'assiette et améliorerait l'effet redistributif des impôts sur le revenu des personnes physiques. Le Japon devrait aussi engager une réforme de plus vaste ampleur, prévoyant par exemple une réduction de la déduction au titre des revenus salariaux. À l'instar du crédit d'impôt sur les revenus d'activité, il convient pour cela de rendre plus transparents les revenus des travailleurs indépendants.

### **Diminuer les transferts des jeunes vers les personnes âgées**

Comme mentionné précédemment, le système de prélèvements et de prestations opère un transfert de revenus de la population d'âge actif vers les personnes âgées. En effet, la déduction au titre des revenus de pension – qui représente près de la moitié des prestations de retraite – est encore plus généreuse que celle au titre des revenus salariaux (tableau 2.4)<sup>6</sup>. En outre, les cotisations de retraite sont déductibles de l'assiette de l'IRPP. Si l'on compare le niveau de consommation au sein des « ménages de retraités » (dont plus de la moitié des revenus proviennent des pensions) à celui des « ménages de travailleurs » (dont plus de la moitié des revenus proviennent de salaires ou de revenus commerciaux), on constate une absence d'équité entre générations (graphique 2.13). La consommation des ménages de retraités dépasse celle des ménages de travailleurs à partir du troisième décile, ce qui traduit le fait que ces derniers supportent une charge deux fois plus lourde au

### Graphique 2.12. Une réduction des déductions au titre des revenus devrait alléger la pression fiscale sur les ménages modestes

Impôts et cotisations de sécurité sociale en pourcentage du revenu des ménages<sup>1</sup>

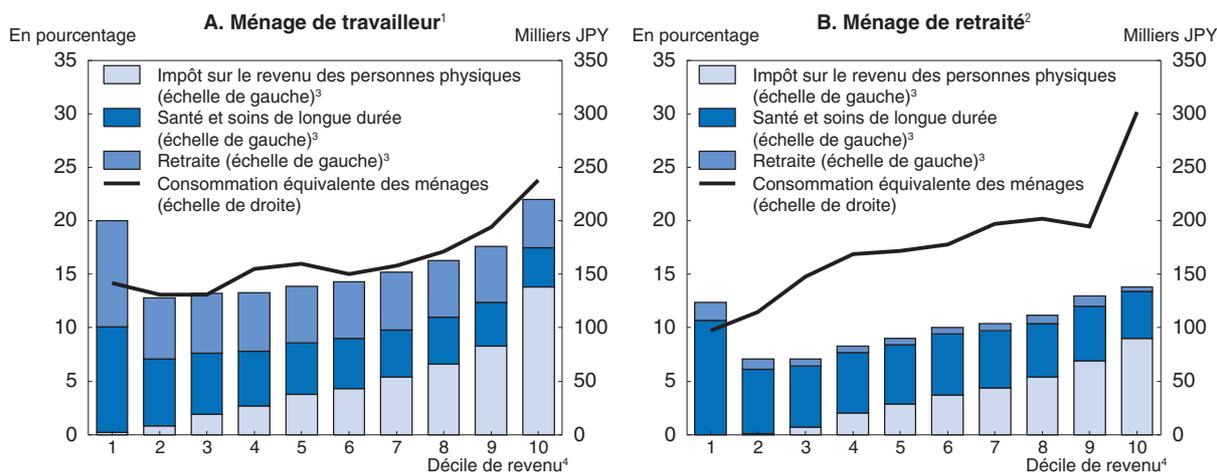


1. Les impôts et cotisations de sécurité sociale (impôt sur le revenu des personnes physiques et taxe de résidence locale, plus les cotisations au titre de l'assurance-maladie, des soins de longue durée, de l'assurance-retraite et de l'assurance-chômage) en 2009 sont divisés par le revenu des ménages, qui comprend les salaires et les revenus commerciaux, ainsi que les revenus locatifs, intérêts, dividendes, prestations du régime de retraite public et individuel, indemnités de subsistance et allocations familiales. Données basées sur une enquête par panel auprès des ménages réalisée en 2009.
2. L'abattement à la base, la déduction pour conjoint et toutes les déductions pour personnes à charge au titre de l'IRPP et de la taxe de résidence locale sont supprimés. Les recettes de l'impôt sur le revenu ainsi générées sont réparties uniformément entre les ménages sous la forme d'un crédit d'impôt (186 000 JPY), censé être employé pour alléger leurs charges de sécurité sociale.

Source : Doi et Park (2011) ; calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202327>

### Graphique 2.13. Les ménages titulaires d'un revenu de pension consomment plus



1. « Ménage de travailleur » désigne les ménages dont plus de la moitié des revenus proviennent de salaires ou de revenus commerciaux.
  2. « Ménage de retraité » désigne les ménages dont plus de la moitié des revenus proviennent de prestations de retraite.
  3. En pourcentage du revenu des ménages.
  4. Basé sur le revenu équivalent des ménages pour l'ensemble de l'échantillon. L'échantillon contient environ 20 000 ménages.
- Source : Tajika et Yashio (2008).

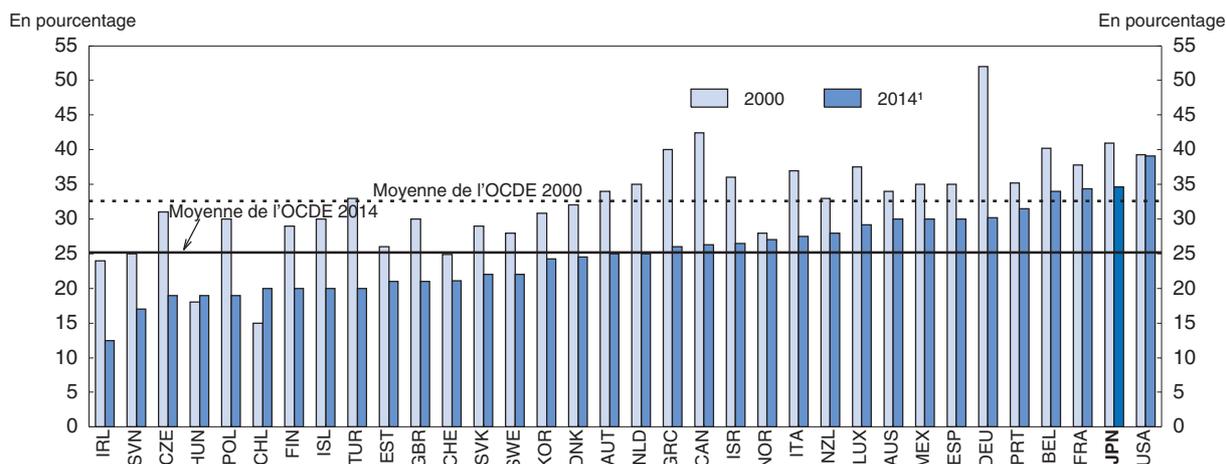
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202335>

titre des prélèvements sociaux et fiscaux. Imposer davantage les prestations de retraite contribuerait à améliorer l'équité intergénérationnelle (Ihori, 2010). Cela favoriserait également l'efficacité en allégeant la pression fiscale sur la population d'âge actif, l'encourageant ainsi à travailler et à épargner.

### Réduire l'impôt sur les sociétés

En 2014, le Japon a ramené le taux de son impôt combiné sur les sociétés (prélevé par l'administration centrale et par les collectivités locales) de 37 %, ce qui le plaçait au deuxième rang des pays de l'OCDE, à 34,6 %. Il prévoit une nouvelle baisse du taux à 32,1 % en 2015 et à 31,3 % en 2016 afin de stimuler la croissance tout en élargissant l'assiette. Cette initiative vise à « rehausser la rentabilité des entreprises en répartissant mieux la charge fiscale et en réduisant la pression sur les entreprises à fort potentiel de profit » (ministère des Finances, 2015). Les avantages économiques des baisses d'impôt sont sujets à caution car l'investissement des entreprises reste atone malgré des bénéfices sans précédent et un niveau déjà élevé de disponibilités (chapitre 1). Néanmoins, chaque point de réduction du taux de l'impôt combiné sur les sociétés pourrait accroître l'investissement de 0,4 %, bien que l'effet puisse être atténué par les mesures d'élargissement de l'assiette (De Mooij et Saito, 2014). Cette réduction pourrait également contribuer à libérer les importantes réserves de liquidités des entreprises japonaises (chapitre 1). En outre, plusieurs études ont montré qu'une baisse des taux de l'impôt sur les sociétés augmente les entrées d'investissement direct étranger et renforce la croissance de la productivité totale des facteurs (OECD 2007, Schwellnus et Arnold, 2008 et Arnold et al., 2011). Même ramené à 31,3 % en 2016, le taux de l'impôt combiné sur les sociétés restera supérieur à la moyenne de l'OCDE de 25 % (graphique 2.14). Compte tenu de la situation budgétaire, il est essentiel que les baisses aient un effet neutre en termes de recettes, en élargissant la base d'imposition. À cet égard, la priorité est de supprimer le taux réduit applicable aux PME et de diminuer la générosité des dotations au titre de l'amortissement fiscal, qui dépasse l'amortissement économique (OECD, 2010).

Graphique 2.14. **Le taux de l'impôt japonais sur les sociétés est toujours l'un des plus élevés des pays de l'OCDE**



1. Les données de 2014 sur le Japon proviennent du ministère des Finances et ce taux est appliqué à partir d'octobre 2014. Le taux sera de nouveau réduit à 32,1 % en 2015 et à 31,3 % en 2016.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE ; ministère des Finances, *International Comparison of Combined CIT Rate*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202349>

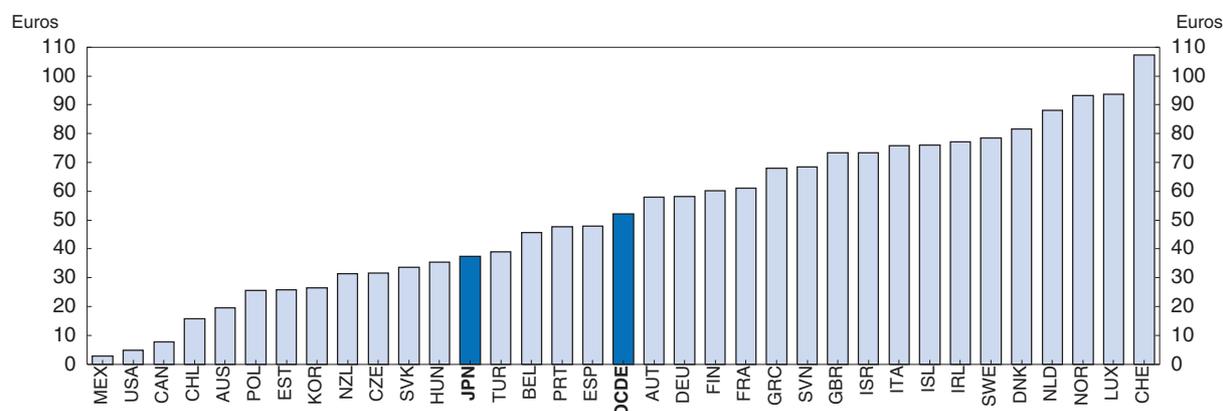
### Taxes environnementales

L'économie japonaise a longtemps été caractérisée par une grande efficacité énergétique et de faibles émissions de gaz à effet de serre (GES). De fait, de 1990 à 2010, les émissions mesurées à la fois par habitant et par rapport au PIB étaient inférieures à la

moyenne de l'OCDE. Toutefois, l'arrêt des centrales nucléaires a entraîné une forte hausse de l'intensité carbone du mix énergétique du pays depuis 2011. L'objectif de 2009 de réduire les émissions de GES de 25 % par rapport à leur niveau de 1990 a été révisé en 2013. Le nouvel objectif prévoit de réduire les émissions de 3.8 % par rapport à leur niveau de 2005, ce qui implique une hausse de 3 % par rapport au niveau de 1990. Une augmentation des taxes environnementales générerait des recettes supplémentaires, tout en contribuant à freiner les émissions de GES et à atteindre d'autres objectifs environnementaux, comme la lutte contre la pollution (2013 OECD Economic Survey of Japan). Le Japon a pris des mesures en ce sens, notamment avec l'adoption de la taxe de lutte contre le changement climatique, qui augmente la taxe existante sur le pétrole et le charbon en trois phases (2012, 2014 et 2016), les recettes étant affectées aux projets dans le domaine des énergies renouvelables et des économies d'énergie. Néanmoins, de nouvelles augmentations sont possibles, car les taxes sur l'énergie restent inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.15).

Graphique 2.15. **Le taux moyen effectif de la taxe sur la consommation d'énergie au Japon reste faible par comparaison avec l'Europe**

EUR par tonne de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) le 1<sup>er</sup> avril 2012<sup>1</sup>



1. Juillet 2012 pour l'Australie.

Source : OCDE (2013c).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202350>

## Contrôler les dépenses en favorisant une croissance socialement inclusive

Les dépenses des administrations publiques du Japon, hors intérêts et dépenses de sécurité sociale, le plaçaient en 2013 au neuvième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant, ce qui laisse à penser que les possibilités de coupes importantes sont limitées en dehors du système de sécurité sociale. Une possibilité réside toutefois dans l'investissement public, qui est passé de plus de 7 % du PIB dans les années 80 à 3.9 % en 2011. À la suite du Grand séisme de l'est du Japon survenu en 2011, les dépenses de reconstruction ont stimulé l'investissement public qui a atteint 4.3 % du PIB en 2014. 23 000 milliards JPY (4.7 % du PIB) ayant déjà été consacrés à la reconstruction, l'investissement public pourrait repartir à la baisse. Dans le même temps, il est important de soutenir le potentiel de croissance du pays au moyen d'un investissement public productif, ce qui implique de fermer les infrastructures inutiles afin de réduire les coûts de maintenance. Selon les pouvoirs publics, les coûts de maintenance, qui représentaient près de la moitié du total des investissements en 2010, dépasseront le niveau actuel de l'ensemble des investissements publics d'ici l'exercice 2037, évinçant ainsi de nouveaux

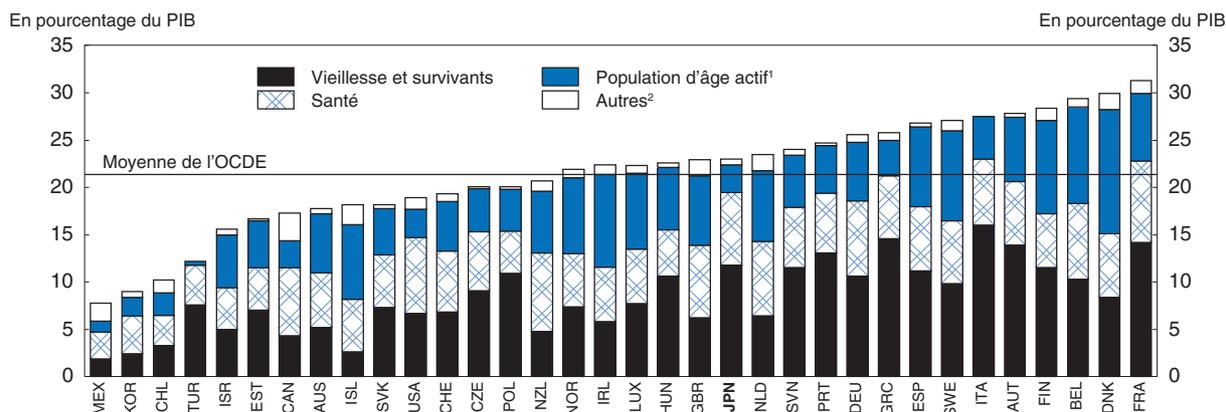
projets (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2010). L'investissement public devrait se concentrer sur les projets qui offrent le plus fort potentiel de rendement, généralement situés en zone urbaine. Cela suppose de ne plus mettre l'accent sur la promotion du développement régional en investissant dans les régions rurales pauvres.

Les administrations locales constituent un autre gisement d'économies potentielles. L'administration centrale devrait contenir les dépenses des collectivités locales, car la moitié de leur déficit est financé par le compte général de l'administration centrale. En outre, les transferts d'impôts supplémentaires vers les collectivités locales, qui ont débuté en 2009, de l'ordre de 1 100 milliards JPY en moyenne, devraient être supprimés.

Étant donné que la hausse des dépenses publiques est alimentée par l'augmentation des dépenses de sécurité sociale, qui sont passées de 12 % du PIB en 1990 à 24 % en 2013 (graphique 2.1), la réforme de la sécurité sociale constitue une priorité. La part des dépenses sociales allouées aux programmes en faveur des personnes âgées – retraites, soins de longue durée et soins de santé, qui augmentent fortement avec l'âge – représente plus de 80 % du total, ce qui place le Japon au deuxième rang des pays de l'OCDE (graphique 2.16). Les tensions sur les dépenses devraient perdurer car la part de la population âgée de plus de 65 ans passera de 24 % en 2012 à 30 % en 2025, soit le niveau le plus élevé des pays de l'OCDE. Par conséquent, le ratio des actifs/personnes âgées continuera de baisser, reculant de 2.4 à 1.8. Selon les réformes prévues, les dépenses sociales publiques devraient croître de 22.8 % du PIB en 2012 à 24.4 % en 2025, et le coût correspondant sera supporté par l'administration centrale et les collectivités locales (tableau 2.6).

Graphique 2.16. **Les dépenses sociales publiques au Japon sont majoritairement des dépenses liées à la santé et au vieillissement**

En 2011



1. L'OCDE classe les dépenses sociales en neuf catégories. Les dépenses sociales concernant la population d'âge actif comprennent les prestations familiales, les politiques actives du marché du travail, les allocations de chômage et les allocations d'invalidité.
2. La catégorie « Autres » englobe le logement et d'autres indemnités.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202368>

### Réforme des retraites

Les dépenses de retraite devraient reculer de 11.4 % du PIB sur l'exercice 2012 à 9.9 % du PIB sur l'exercice 2025, malgré le vieillissement démographique, grâce à la réforme des retraites mise en œuvre en 2004 (tableau 2.6). Cette réforme a mis en place un mécanisme d'« indexation macroéconomique », qui ajuste les prestations de retraite en fonction de

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

	Exercice 2012		Exercice 2020 <sup>2</sup>				Exercice 2025 <sup>2</sup>			
			Avant la réforme		Après la réforme <sup>1</sup>		Avant la réforme		Après la réforme <sup>1</sup>	
	Milliards de JPY	Part du PIB	Milliards de JPY	Part du PIB	Milliards de JPY	Part du PIB	Milliards de JPY	Part du PIB	Milliards de JPY	Part du PIB
<b>Total des prestations</b>	<b>108.6</b>	<b>22.8</b>	<b>131.8</b>	<b>23.6</b>	<b>134.4</b>	<b>24.1</b>	<b>144.8</b>	<b>23.7</b>	<b>148.9</b>	<b>24.4</b>
Retraites	54.0	11.4	58.5	10.5	-	-	60.4	9.9	-	-
Santé	34.6	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	4.9	1.0	5.8	1.0	-	-	5.6	0.9	-	-
Autres	6.6	1.4	8.4	1.5	-	-	9.0	1.5	-	-
<b>Total des cotisations</b>	<b>103.9</b>	<b>21.1</b>	<b>126.8</b>	<b>22.7</b>	<b>129.5</b>	<b>23.2</b>	<b>142.1</b>	<b>23.3</b>	<b>146.2</b>	<b>23.9</b>
Cotisations des bénéficiaires	61.4	12.9	75.3	13.5	76.5	13.7	83.9	13.7	85.7	14.0
État	42.5	9.0	51.6	9.2	52.9	9.5	58.3	9.5	60.5	9.9
<i>Dont :</i>										
Retraites <sup>3</sup>	13.0	2.6	13.2	2.4	-	-	13.7	2.2	-	-
Santé <sup>3</sup>	15.7	3.0	21.1	3.8	21.4	3.8	25.2	4.1	25.5	4.2
Soins de longue durée	4.5	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.
3. Les chiffres se rapportant à l'exercice 2012 sont calculés sur la base du ratio de chaque poste par rapport aux dépenses publiques indiquées dans le document du Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2012).

Source : Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale (2014) ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2012).

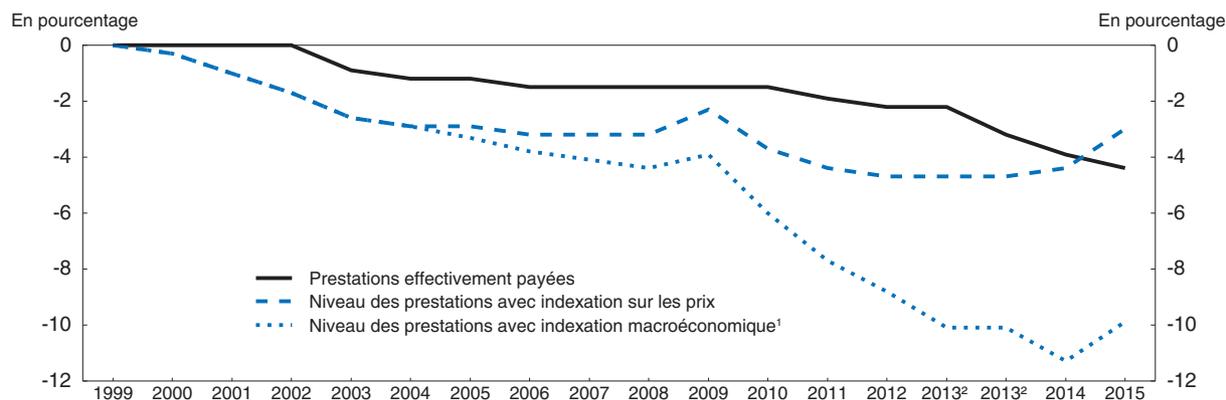
l'évolution du nombre de cotisants et de l'espérance de vie, et prévoit une hausse du taux de cotisation de 13.6 % en 2004 à 18.3 % en 2017. En d'autres termes, le niveau des prestations doit être modulé en fonction du barème des cotisations afin de parvenir à l'équilibre financier. L'indexation macroéconomique, qui réduira les prestations de 0.9 % par an en moyenne jusqu'à l'exercice 2025, vient s'ajouter à l'indexation sur les prix, qui ajuste le niveau des prestations en fonction de l'indice des prix à la consommation. L'indexation macroéconomique devrait pouvoir jouer à plein, même en situation de déflation, afin de limiter les engagements futurs de l'État en matière de retraite.

Néanmoins, le niveau réel des prestations de retraite est bien plus élevé que ce que les deux méthodes d'indexation laissent supposer. Premièrement, l'indexation des prestations sur les prix a été suspendue au début des années 2000 dans le contexte de la déflation. Par conséquent, les prestations n'ont baissé que de 2 % entre l'exercice 1999 et l'exercice 2012, au lieu de 5 % si le mécanisme d'indexation avait été appliqué (graphique 2.17). En 2012, le gouvernement a décidé de supprimer le surcroît de prestations en trois étapes d'ici à l'exercice 2015. Néanmoins, l'excédent accumulé entre 2000 et 2014 atteint 9 000 milliards JPY (1.8 % du PIB de 2014). Deuxièmement, les prestations de retraite étant supérieures au niveau obtenu avec l'indexation sur les prix, l'indexation macroéconomique n'a pas été appliquée, ce qui a entraîné des paiements excédentaires de 12 000 milliards JPY de plus entre 2000 et 2014. Au total, le surcroît de pensions versées atteignait 21 000 milliards JPY (4.3 % du PIB) (Nakazawa et al., 2014).

La part de la population qui cotise au régime obligatoire de retraite de base a chuté de 85 % en 1990 à 61 % en 2013, soit beaucoup moins que les 80 % nécessaires à la pérennité du système actuel. Cette baisse suggère une perte de confiance dans l'avenir du régime

Graphique 2.17. **Évolution des niveaux de prestations de retraite**

Pourcentage de variation par rapport à 1999



1. L'indexation macroéconomique implique que l'indexation des prix soit pleinement appliquée.

2. Deux révisions ont eu lieu en 2013 (avril et octobre).

Source : Nakazawa et al. (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202373>

public de retraite, qui a vu ses fonds de réserve s'épuiser plus vite que prévu. Il existe trois leviers d'action pour garantir la viabilité du système de retraite : relever l'âge d'ouverture des droits à pension, augmenter les cotisations et réduire les prestations. Or, les prestations sont déjà faibles malgré le surcroît de paiement évoqué ci-avant. De fait, le taux de remplacement brut moyen (en pourcentage des gains moyens sur toute la vie) du régime public de retraite japonais représente 35,6 % du salaire moyen, contre 40,6 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. De plus, si l'on inclut les régimes privés obligatoires (qui n'existent pas au Japon), la moyenne de l'OCDE atteint 54,0 % (OECD, 2013b). En outre, les prévisions des pouvoirs publics en 2014 montrent que le taux de remplacement continuera de décliner, passant de 62,7 % en moyenne à l'heure actuelle (selon les calculs du Japon) à 42 % d'ici le milieu du siècle dans certains cas (tableau 2.7)<sup>7</sup>. Toute hausse du taux de cotisation au-delà de ce qui est déjà prévu pourrait faire encore baisser le nombre de cotisants au système de retraite, et affaiblir les incitations au travail en alourdissant la charge fiscale.

La meilleure option consisterait donc à relever l'âge d'ouverture des droits à pension, dans la mesure où cela réduirait les dépenses, augmenterait le taux d'activité des seniors et freinerait les transferts intergénérationnels favorables aux titulaires actuels d'une pension (Sutherland et al., 2012). L'âge d'ouverture des droits à pension des hommes est maintenant de 65 ans (63 ans pour les femmes) en ce qui concerne la pension de base, et de 61 ans (60 ans pour les femmes) s'agissant du régime d'assurance vieillesse des salariés. Bien que cet âge doive être porté à 65 ans d'ici à 2025 pour les hommes et d'ici à 2030 pour les femmes, il restera relativement bas au regard de l'espérance de vie de 83,4 ans (la plus élevée au monde) qui caractérise le Japon. Accélérer le processus d'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à pension à 65 ans et le relever davantage – en liant à la longévité – contribueraient à garantir la viabilité du système de retraite et à améliorer l'équité intergénérationnelle et aurait un effet positif sur la croissance économique (Kashiwase et al., 2012).

Des calculs fondés sur des simulations des pouvoirs publics laissent à penser qu'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension de 65 à 68 ans d'ici à 2033 aurait une incidence très positive sur le niveau des prestations (tableau 2.7). Les simulations illustrent

**Tableau 2.7. Relever l'âge d'ouverture des droits à pension entraîne une forte augmentation du taux de remplacement**

En pourcentage

Cas <sup>1</sup>	Taux de croissance réel du PIB		Taux de remplacement <sup>2</sup> (%) en 2050 lorsque l'âge de la retraite est de :		
	2014-23	À partir de 2024	65 ans	68 ans	70 ans
Cas C	1.1	0.9	51.0	63.9	72.5
Cas E	1.1	0.4	50.5	63.3	71.8
Cas G <sup>3</sup>	0.2	-0.2	42.0	52.8	60.0
Cas H <sup>4</sup>	0.2	-0.4	41.9	52.7	59.8

1. Ce tableau illustre quatre des huit simulations effectuées par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2014b). Le total des prestations de retraite versées est fixe, ce qui aboutit à des variations du taux de remplacement.

2. Prestations de retraite, impact de l'indexation macroéconomique inclus, en pourcentage du revenu final. Le taux de remplacement était de 62.7 % en 2014.

3. Pour un départ à la retraite à 65 ans, le taux de remplacement se rapporte à l'année 2058.

4. Pour un départ à la retraite à 65 ans, le taux de remplacement se rapporte à l'année 2054.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2014b et 2014c) ; calculs de l'OCDE.

l'effet d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension sur le taux de remplacement, en se basant sur un montant fixe des dépenses totales de retraite. Dans les cas C et E, le taux de remplacement avoisinerait 63 % (impact de l'indexation macroéconomique inclus) en 2050, soit le taux de remplacement actuel. Toutefois, ce taux chuterait à environ 50 % si l'âge d'ouverture des droits restait fixé à 65 ans. Si cet âge était de nouveau relevé à 70 ans en 2035, le taux de remplacement atteindrait environ 72 %, dégageant une marge pour réduire les prestations. Dans les scénarios de croissance plus faible (cas G et H), les taux de remplacement sont beaucoup plus bas, ce qui souligne l'importance d'une croissance de la production pour financer le régime public de retraite. Enfin, la décision de porter de 25 % à 50 % la part du Fonds public d'investissement pour les pensions investie dans des valeurs mobilières, à parts égales entre des actions japonaises et étrangères, tout en réduisant la part des obligations d'État, devrait stimuler les rendements, contribuant à améliorer la viabilité du système de retraite public.

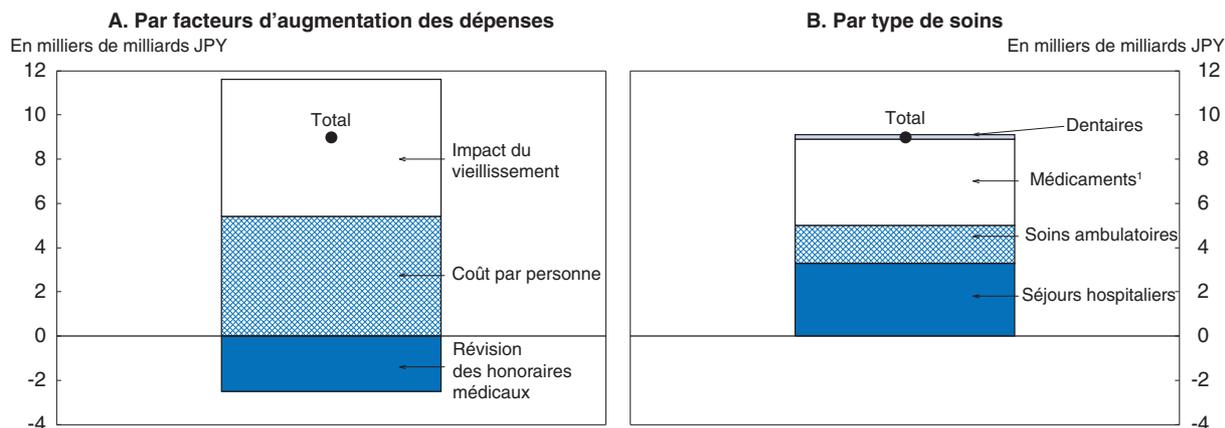
### **Réforme des soins de santé et de longue durée**

Les dépenses de santé ont augmenté au rythme de 2.2 % par an sur la période 2000-12, alors que le PIB nominal reculait au taux de -0.6 %. Par conséquent, elles sont passées de 7.6 % à 10.3 % du PIB en 2012, dépassant la moyenne de l'OCDE de 9.3 % du PIB. Cette hausse est presque imputable à parts égales à l'effet du vieillissement démographique et à l'augmentation des coûts par personne, qui reflète une intensification des soins et la hausse du prix des médicaments et du matériel médical (graphique 2.18). Ces deux facteurs ont été partiellement compensés par des baisses d'environ 3 % des frais médicaux en 2002 et en 2006. À lui seul, le vieillissement démographique pourrait accroître les dépenses de santé de quelque 3.5 % du PIB d'ici 2030 (Nozaki et al., 2014).

D'importantes réductions des honoraires lors des révisions effectuées tous les deux ans seraient contraires à l'engagement des pouvoirs publics d'améliorer la qualité des services couverts par l'assurance maladie publique. Premièrement, le gouvernement a accéléré son processus d'examen des nouveaux médicaments, réduisant le retard dont souffrait le Japon par rapport aux États-Unis et à l'Europe du fait de la lenteur du processus d'approbation (Jones, 2009). L'Agence japonaise des produits pharmaceutiques et dispositifs médicaux (PMDA), responsable de l'homologation des nouveaux produits, a été

### Graphique 2.18. Les dépenses de santé ont augmenté sous l'effet du vieillissement et d'une meilleure prise en charge

Augmentation en milliers de milliards JPY entre l'exercice 2000 et l'exercice 2012



1. Inclut uniquement les médicaments vendus en pharmacie. Ceux vendus ailleurs figurent dans les autres catégories.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, *National Health Expenditure* ; Ministère des Affaires intérieures et des Communications, *Demographic Statistics* ; calculs de l'OCDE.

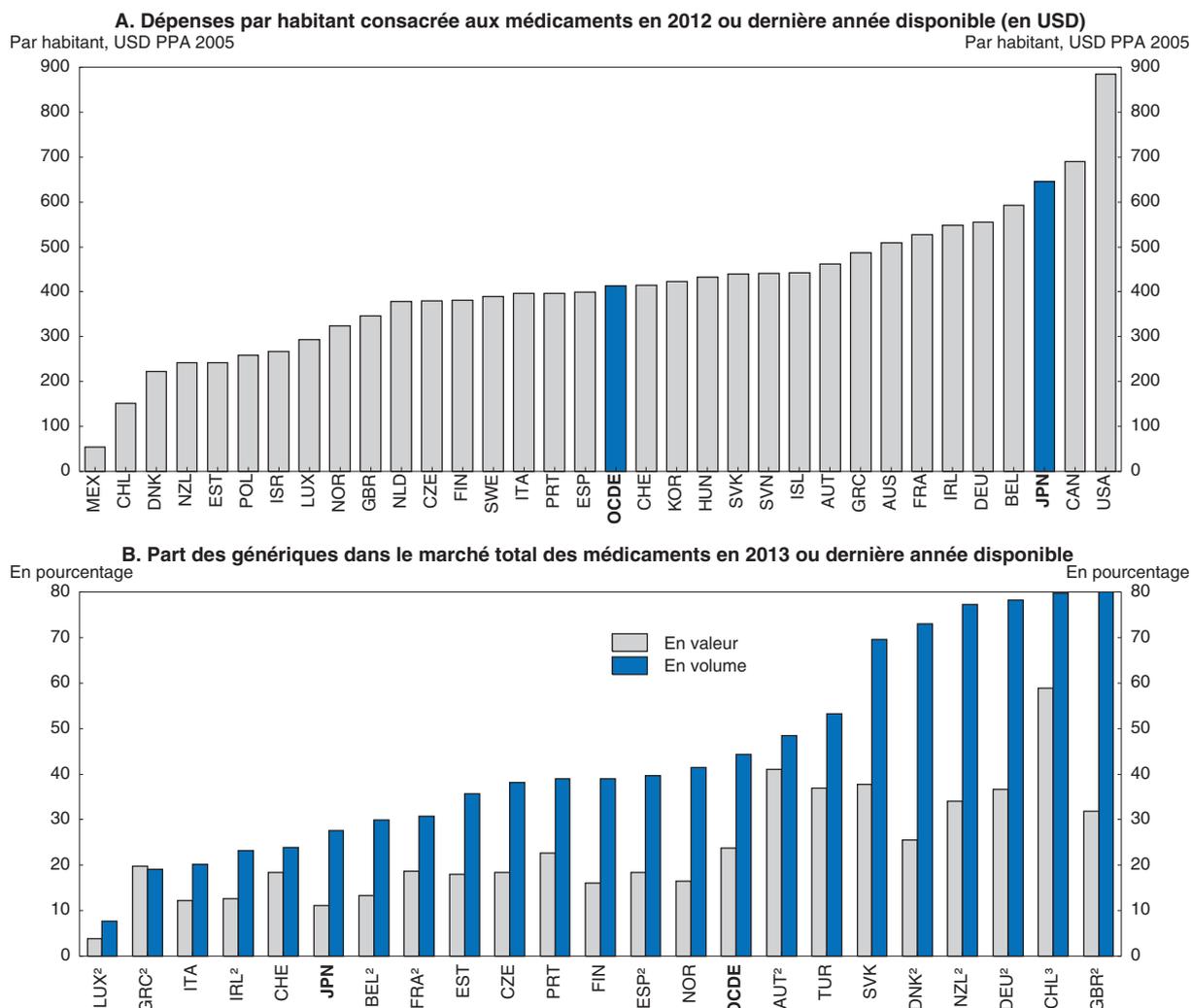
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202382>

largement étoffée. Les délais d'examen ont été réduits de moitié et le nombre de nouveaux médicaments approuvés est passé de 75 en 2008 à 138 en 2013. Deuxièmement, la pratique traditionnelle qui consiste à faire baisser le prix des médicaments tous les deux ans a été révisée, du moins pour les produits de haute technologie. Leur prix peut désormais être maintenu pendant toute la durée de vie du brevet.

Ces mesures sont favorables aux consommateurs japonais et encouragent les activités de R-D dans les sciences de la santé. Elles sont également en phase avec la Stratégie de revitalisation, qui plaide en faveur de réformes de nature à « redynamiser le secteur de la santé ». Néanmoins, accélérer l'introduction de traitements et de médicaux nouveaux et onéreux dans l'assurance maladie publique augmenterait les dépenses publiques de santé qui représentent déjà 82 % du total des dépenses de santé. D'un autre côté, ne pas intégrer les nouveaux traitements dans la sphère publique limiterait leur disponibilité du fait des restrictions qui s'appliquent à la « tarification mixte » : les patients qui recourent à la fois à des médicaments ou traitements nouveaux non pris en charge par l'assurance publique et à des services pris en charge doivent payer non seulement le coût des traitements supplémentaires, mais aussi le coût des services normalement couverts par l'assurance publique. Le gouvernement va mettre en place un régime d'assurance facultative pour que les patients puissent avoir accès plus rapidement aux nouveaux traitements non remboursés par l'assurance publique universelle, ce qui stimulera le secteur de la santé et soulagera les finances publiques d'une charge supplémentaire.

L'objectif de redynamiser le secteur des soins de santé doit être concilié avec la nécessité de réduire les dépenses pharmaceutiques, qui représentaient 44 % de la hausse des dépenses de santé sur la période 2000 à 2012 (graphique 2.18). À 645 USD par habitant en 2012, la consommation de médicaments par habitant au Japon est la troisième de la zone OCDE par ordre décroissant et dépasse de 56 % la moyenne de l'OCDE (graphique 2.19). L'envolée des dépenses pharmaceutiques s'explique par le vieillissement démographique et la faible pénétration des médicaments génériques. De fait, les génériques représentaient seulement 28 % du marché pharmaceutique en 2013 en volume, bien moins que la moyenne

### Graphique 2.19. La consommation de produits pharmaceutiques par habitant est élevée au Japon, conséquence d'un moindre usage des médicaments génériques<sup>1</sup>



1. Comprend les consommables médicaux.
2. Marché des médicaments remboursés.
3. Marché des pharmacies de ville.

Source : Statistiques de l'OCDE sur la santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202399>

de l'OCDE de 44 % (partie B). Le gouvernement veut porter cette part à environ 34 % d'ici à l'exercice 2017, ce qui permettrait d'économiser 400 milliards JPY sur les dépenses de santé (Ministry of Finance, 2014). Si la part des médicaments génériques au Japon atteignait le niveau des États-Unis, soit 84 %, et si leur prix baissait de 10 %, les dépenses pharmaceutiques pourraient être réduites de moitié (Ikegami, 2014). Il faudrait encourager la vente de génériques en demandant aux pharmacies d'en délivrer systématiquement lorsqu'ils sont disponibles et en faisant du prix de ces médicaments la base normale de remboursement (Jones, 2009).

Pour brider la hausse des dépenses publiques de santé, il faudra aussi diminuer la durée des séjours hospitaliers, qui représentaient 36 % de l'augmentation des dépenses totales de santé entre 2000 et 2012 (graphique 2.18). Le Japon se distingue par la durée

exceptionnellement longue des séjours en hôpital qui, à 31.2 jours en moyenne en 2012, est près de quatre fois supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE (tableau 2.8). Les longs séjours à l'hôpital sont eux-mêmes liés aux soins de longue durée ; la durée moyenne d'hospitalisation pour soins curatifs est nettement inférieure, puisqu'elle s'établit à 17.5 jours (durée néanmoins deux fois supérieure à la moyenne de l'OCDE). De fait, la moitié seulement des patients qui occupent des lits de soins aigus reçoivent effectivement des soins de santé, les autres recevant au mieux une aide à la vie quotidienne (Tsutsui et al., 2015). Réorienter les personnes qui n'ont pas besoin de tels soins vers une prise en charge à domicile ou des établissements spécialisés permettrait de réduire nettement les coûts, compte tenu du coût plus élevé des soins hospitaliers, qui tient aux besoins en matériel et en personnel médical.

**Tableau 2.8. Une comparaison internationale des soins de santé montre qu'il est possible de réaliser des économies au Japon**

2012 ou dernière année connue

	Durée totale moyenne d'hospitalisation <sup>1</sup>	Durée moyenne d'hospitalisation pour soins curatifs <sup>1</sup>	Nombre total de lits d'hôpital <sup>2</sup>	Nombre de lits de soins aigus <sup>2, 3</sup>	Nombre de lits de soins de longue durée <sup>2, 3, 4</sup>	Nombre de lits en établissements de soins de longue durée <sup>2, 4</sup>	Nombre de consultations de médecins par habitant et par an
<b>Japon</b>	<b>31.2</b>	<b>17.5</b>	<b>13.4</b>	<b>7.9</b>	<b>2.7 (11.1)</b>	<b>6.0 (25.0)</b>	<b>13.0</b>
Moyenne de l'OCDE	8.4	7.4	4.8	3.3	0.6 (3.8)	7.7 (48.5)	6.7
Valeur nationale maximale	31.2	17.5	13.4	7.9	3.2 (27.4)	13.5 (72.2)	14.3
Valeur nationale minimale	3.9	3.9	1.6	1.5	0.0 (0.0)	2.4 (17.7)	2.7

1. En nombre de jours.

2. Pour 1 000 habitants.

3. Dans les hôpitaux.

4. Entre parenthèses est indiqué le nombre de lits pour 1 000 habitants de 65 ans ou plus.

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

Le nombre de lits hospitaliers par habitant au Japon est lui aussi le plus élevé des pays de l'OCDE (tableau 2.8). En 2014, le gouvernement a demandé à chaque préfecture de prévoir les besoins en lits hospitaliers à l'avenir, par catégorie, et d'affecter les excédents à d'autres fonctions. Transférer des lits de soins de longue durée en établissements de soins de longue durée contribuerait également à garantir l'adéquation des prestations de soins de longue durée, le nombre de personnes âgées recevant de tels soins augmentant de 8 % par an. De fait, les établissements de soins de longue durée au Japon comptent moitié moins de lits, rapportés à la population âgée, que la moyenne des pays de l'OCDE (tableau 2.8). Le gouvernement central devrait offrir aux gouvernements des préfectures des incitations suffisantes pour atteindre leur objectif. La durée des séjours hospitaliers par préfecture est positivement corrélée au nombre de « lits excédentaires », qui correspond à la différence entre le nombre effectif et le niveau de référence fixé par chaque préfecture, conformément aux directives du gouvernement central. Le transfert programmé de l'Assurance maladie nationale des autorités municipales aux gouvernements des préfectures devrait être utile à cet égard.

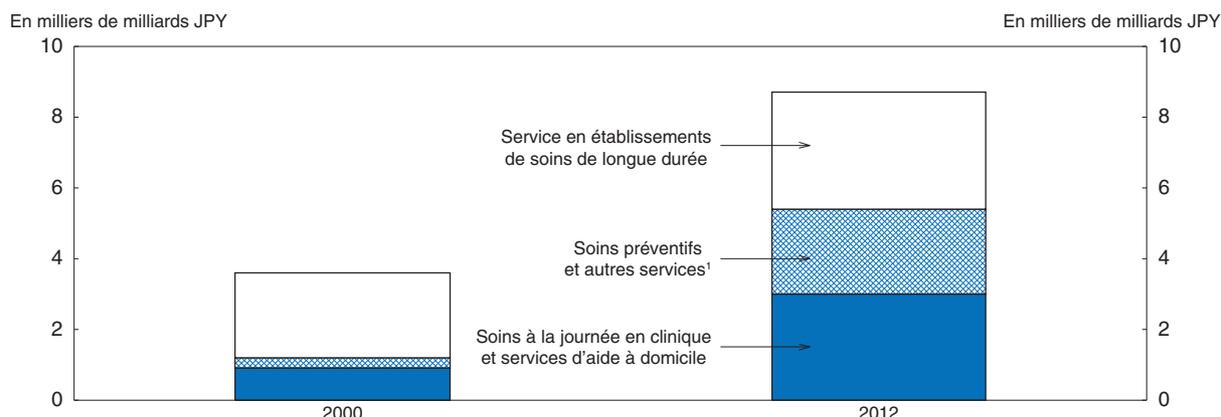
Hormis le problème des soins de longue durée en hôpital, la durée des séjours hospitaliers pour soins curatifs au Japon est la plus longue et le nombre de lits hospitaliers de soins aigus est le plus élevé des pays de l'OCDE (tableau 2.8). Cette situation justifie de passer d'un mécanisme de paiement à l'acte à un système de groupes homogènes de malades. En 2003, le Japon a instauré un système de paiement en fonction de la pathologie qui définit un tarif forfaitaire selon la maladie, tout en encourageant l'harmonisation des

traitements et des durées d'hospitalisation. Il faut accroître l'efficacité de ce système en élargissant la couverture des hôpitaux et des pathologies et en calculant les tarifs médicaux sur la base des établissements les plus performants. Enfin, les autorités devraient favoriser les gains d'efficacité dans le secteur hospitalier en supprimant la règle suivant laquelle les cliniques et hôpitaux doivent être dirigés par des médecins, et en assouplissant les restrictions relatives au financement sur fonds propres de ces établissements.

S'écarter du mécanisme de paiement à l'acte contribuerait également à réduire le nombre de consultations de médecins, qui est deux fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE (tableau 2.8). En outre, il serait utile d'accroître la participation individuelle aux coûts, notamment pour les personnes âgées de 70 ans ou plus, qui pour la plupart ne paient que 10 % (sauf celles dont le revenu est équivalent à celui de la population d'âge actif et qui paient alors 30 % des coûts). De fait, une enquête du gouvernement a montré que la moitié seulement de la population âgée de 75 ans et plus estime que la participation individuelle aux coûts est pénalisante. La faible part des dépenses de santé à la charge des patients augmente certes la quantité des soins ambulatoires, mais elle n'a guère d'effet positif sur les patients. Une étude compare le comportement des personnes âgées de 69 ans, qui prennent à leur charge 30 % des coûts, avec celui des personnes âgées de 70 ans qui n'en supportent que 10 %. Elle constate que la consommation de soins hospitaliers et ambulatoires des personnes âgées de 70 ans est plus élevée, ce qui montre que la demande est sensible au prix. Toutefois, leur recours accru aux soins de santé n'a que peu d'impact sur la mortalité et sur d'autres marqueurs de la santé (Shigeoka, 2014), ce qui plaide en faveur d'une augmentation de la participation individuelle, en tenant compte des répercussions sur l'équité. Au Japon, la participation aux coûts en pourcentage des dépenses de santé est inférieure à la moyenne de l'OCDE (Nozaki et al., 2014). Le relèvement à 20 % du taux de participation pour les personnes âgées de 70 à 74 ans et qui ont eu 70 ans après le mois d'avril 2014 est un pas dans la bonne direction.

Les dépenses consacrées aux soins de longue durée sont celles qui, de tous les programmes sociaux, ont augmenté le plus vite, avec une progression annuelle de 7.6 % depuis la mise en place de l'assurance couvrant les soins de longue durée en 2000 (graphique 2.20). En 2011, le nombre de personnes qui en bénéficiaient représentait 12.8 % de la population âgée, soit l'équivalent de la moyenne de l'OCDE. La prime pour soins de longue durée, acquittée par les personnes âgées de 40 ans et plus, a fortement augmenté. Pour les personnes de plus de 65 ans, la prime moyenne s'est accrue de 71 % depuis l'année 2000.

Le nombre de bénéficiaires de soins s'accroîtra rapidement à mesure que la population âgée de plus de 75 ans augmente, rendant impératif d'endiguer les coûts. Plus de 80 % de la hausse des dépenses provient des deux premières catégories « soins à la journée en clinique et services d'aide à domicile » et « soins préventifs et autres services », qui ensemble ont été multipliées par plus de quatre au cours de la période 2000-12. Pour contenir cette hausse, le gouvernement a décidé de porter à 20 % la part des dépenses à la charge des patients et d'augmenter le plafond des paiements de 19 % à 44 000 JPY (375 EUR) par ménage et par mois à compter d'octobre 2015. Néanmoins, ces réformes s'appliquent uniquement aux personnes âgées dont le revenu est égal à celui de la population d'âge actif, qui sont vraisemblablement peu nombreuses parmi les bénéficiaires de soins de longue durée. Une hausse supplémentaire de la participation aux coûts est indispensable compte tenu de la forte élasticité-prix, notamment pour les services moins intensifs. Une

Graphique 2.20. **Les dépenses liées aux soins de longue durée ont plus que doublé en 12 ans**

1. Les autres services englobent la prise en charge de courte durée, la location d'équipements de bien-être et les frais de réparation à domicile, etc. Les services de soins préventifs ont débuté en 2006.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, *Survey of Actual Condition of Long-term Care Benefits in FY 2000 and FY 2012*.

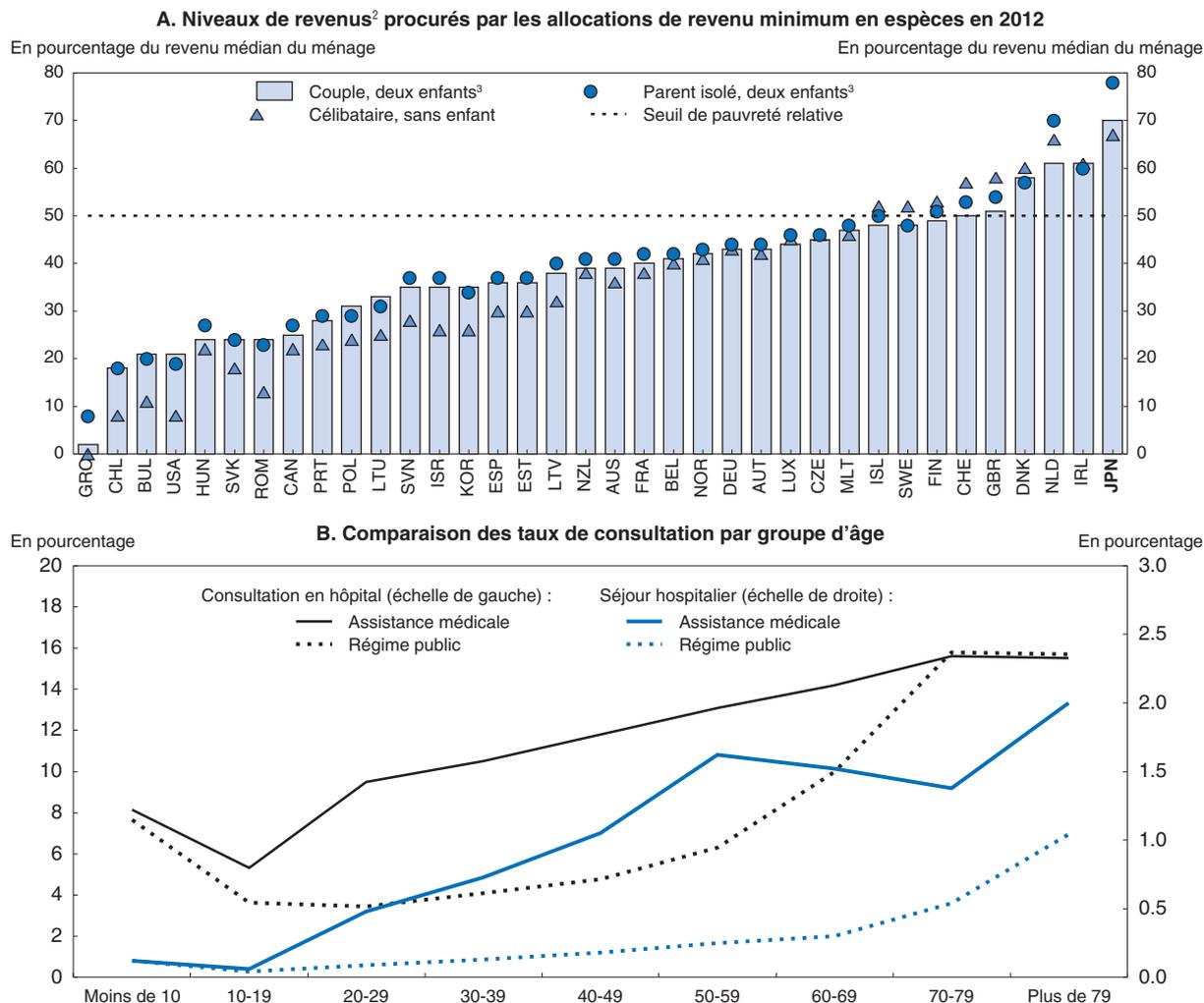
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933202403>

solution consisterait à suivre l'exemple d'autres pays dotés d'un régime d'assurance pour les soins de longue durée, comme l'Allemagne et la Corée, qui en réservent la garantie aux personnes âgées ayant le plus besoin de soins (MOF, 2014).

### Réforme du revenu minimum

Le système japonais de prélèvements et de prestations sociales opère essentiellement une redistribution du revenu de la population d'âge actif vers les personnes âgées, par l'entremise des systèmes d'assurance sociale. L'aide ciblant la population d'âge actif représente seulement 3 % du PIB, soit beaucoup moins que la moyenne de 6 % pour les pays de l'OCDE. Le principal pilier de la politique d'aide sociale est le programme de garantie du minimum de subsistance, qui assure un niveau de vie minimum aux personnes démunies qui satisfont aux critères d'admissibilité, tout en renforçant les incitations à sortir des programmes d'aide publique. Ce programme est une mesure de dernier recours qui offre des prestations en espèces et en nature aux personnes vivant sous le seuil de pauvreté absolue. Le nombre de bénéficiaires a progressé de 34 % depuis 2008, atteignant son plus haut niveau depuis 1951, ce qui peut s'expliquer par l'augmentation du nombre de travailleurs non réguliers et de personnes âgées couverts. Les prestations sont très généreuses puisqu'elles représentent 67 % à 78 % du salaire moyen en fonction du type de ménage (graphique 2.21). De fait, le niveau de ces prestations est le plus élevé des pays de l'OCDE, et le serait encore plus si l'on tenait compte de l'ensemble des prestations en nature versées aux bénéficiaires du programme.

Toutefois, le programme de garantie du minimum de subsistance pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, il ne couvre que 1,7 % de la population, en raison des critères stricts d'admissibilité, ce qui est insuffisant compte tenu du taux de pauvreté relative de 16 %. Des prestations moins généreuses mais plus largement réparties entre les ménages pauvres seraient plus efficaces pour lutter contre la pauvreté relative tout en atténuant les problèmes d'aléa moral. Deuxièmement, ce programme affaiblit les incitations au travail parce que les personnes qui sortent du programme pour exercer un emploi à temps plein sont lourdement taxées. Le taux effectif d'imposition applicable aux personnes

Graphique 2.21. Le programme de garantie du minimum de subsistance offre des prestations généreuses en nature et en espèces<sup>1</sup>

1. Les résultats issus du modèle impôts-prestations de l'OCDE sont présentés sur une base équivalente (racine carrée de la taille du ménage).
2. Le niveau de revenu inclut toutes les prestations en espèces concernées (aide sociale, allocations familiales, aide au logement) pour une famille dont le chef est d'âge actif, qui n'a pas d'autres sources de revenu et qui n'a pas droit à des prestations primaires telles que l'assurance chômage. Toutefois, il exclut les prestations en nature telles que la gratuité des soins de santé, les transports subventionnés, la gratuité de la cantine scolaire, les services de garde d'enfants subventionnés et l'eau. Les prestations sont nettes de tout impôt sur le revenu et des cotisations sociales.
3. Les calculs pour les familles avec enfants concernent une famille avec deux enfants âgés de 4 et 6 ans et ne tiennent pas compte des coûts et prestations de garde d'enfants.

Source : OCDE, *Modèles impôts-prestations* ; ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933202413>

rémunérées au niveau du salaire moyen est d'environ 85 %, soit le taux le plus élevé des pays de l'OCDE pour un parent isolé (tableau 2.9), ce qui traduit la suppression des prestations et le poids des impôts et des cotisations sociales. Par conséquent, lorsqu'ils rejoignent le programme, les allocataires ont tendance à y rester longtemps. Troisièmement, l'assistance médicale prévue par le programme, qui offre la gratuité des soins de santé sans participation des patients, favorise un recours accru aux services de santé. De fait, les personnes d'âge actif bénéficiaires du programme sont hospitalisées cinq fois plus que celles qui relèvent du régime public, qui participent aux frais à hauteur de 30 %, même si cette situation peut

Tableau 2.9. **Le taux effectif d'imposition lors du passage à l'emploi est élevé au Japon<sup>1</sup>**

Ménage avec deux enfants (âgés de 4 et 6 ans) en 2012

	Parent isolé Revenu en pourcentage du salaire du travailleur moyen <sup>2</sup>			Deux parents dont l'un travaille Revenu en pourcentage du salaire du travailleur moyen <sup>2</sup>		
	50 %	67 %	100 %	50 %	67 %	100 %
<b>Japon</b>	85.0	87.9	84.3	85.0	87.9	85.4 <sup>3</sup>
Moyenne de l'OCDE	58.2	56.5	54.8	69.5	66.2	59.8
Valeur nationale maximale	98.8	87.9	84.3	113.5	97.7	97.3
Valeur nationale minimale	-11.7	2.7	20.3	-11.7	2.0	16.1

1. Les résultats proviennent du modèle impôts-prestations de l'OCDE. Le taux effectif d'imposition indique dans quelle mesure les prélèvements et les prestations réduisent le gain financier généré par l'exercice d'un emploi. Les estimations concernent une personne qui est sans emploi mais qui ne peut pas prétendre aux allocations de chômage. Elle a néanmoins droit à l'aide sociale et à d'autres prestations sous condition de ressources.

2. Exerçant un emploi à temps plein.

3. Le Japon arrive au deuxième rang des pays de l'OCDE par ordre décroissant.

Source : OCDE, *Modèles impôts-prestations*.

traduire un état de santé dégradé (graphique 2.21, partie B). De plus, elles font deux fois plus souvent appel aux soins ambulatoires en hôpital.

Le Japon devrait réduire la générosité des paiements du programme de garantie du minimum de subsistance et mettre en place des mesures visant à encourager l'exercice d'un emploi et à supprimer le piège de la pauvreté. En août 2013, des mesures ont été prises en vue d'atténuer les contre-incitations à travailler pour les allocataires du programme<sup>8</sup>. En outre, une prestation liée à l'exercice d'un emploi a été introduite en juillet 2014, ce qui marque une étape dans la bonne direction. Lorsqu'un bénéficiaire sort du programme, le gouvernement lui verse une prestation forfaitaire calculée sur la base du montant de l'aide publique qui lui était allouée. Il faudrait aussi offrir une formation et une aide à la recherche d'emploi aux personnes en âge de travailler mais peu qualifiées. La priorité numéro un est de mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail, qui rendrait avantageux de quitter le programme de garantie du minimum de subsistance pour reprendre un emploi. De fait, certains pays qui ont adopté un crédit d'impôt sur les revenus du travail obtiennent des taux effectifs d'imposition négatifs sur le retour à l'emploi (tableau 2.9). Ce crédit est également nécessaire pour réduire la forte proportion de travailleurs pauvres. Le Japon arrive au deuxième rang des pays de l'OCDE pour la part des ménages en situation de pauvreté relative, malgré la présence de deux travailleurs ou plus.

### La question des inégalités régionales

Quelques grands centres urbains pourraient voir leur population continuer à augmenter, mais de nombreuses régions et villes devraient connaître un vieillissement et un déclin démographiques encore plus rapide que le pays dans son ensemble. L'avenir des petites villes et communautés rurales est particulièrement incertain. Compte tenu des tendances démographiques actuelles, ces tensions sont inévitables et aggraveront les disparités économiques dans un pays où les inégalités interrégionales étaient jusqu'à présent relativement faibles. Une concentration accrue de la population – et notamment de celle en âge de travailler – compliquera la prestation des services publics essentiels, dont l'offre sera plus coûteuse et plus difficile à pérenniser dans les zones à très faible densité. Le Japon se place au sixième rang des pays de l'OCDE en termes de disparités d'accès aux services (OECD, 2014g).

La Stratégie de revitalisation du Japon souligne la capacité de villes compactes à concentrer l'emploi en zone urbaine (OECD, 2012b). Elle envisage également une densification des petites villes et des agglomérations rurales, dans le but d'assurer une certaine viabilité économique dans les zones dépeuplées en concentrant la population autour de grands centres de service. C'est une entreprise de longue haleine qui pose des questions délicates aux autorités, qui doivent choisir là où remplacer ou rénover des infrastructures essentielles et là où réduire la taille des communautés locales. Cela met également en évidence les choix douloureux qui pourraient devoir être faits entre croissance et équité.

### **Rompre avec le dualisme du marché du travail**

Outre les mesures budgétaires, il est essentiel de s'attaquer aux causes fondamentales de la pauvreté relative et des inégalités, et notamment au dualisme du marché du travail. Pour flexibiliser l'emploi et réduire les coûts de main-d'œuvre, les entreprises ont fait passer le nombre de travailleurs non réguliers de 8.8 millions (20.2 % de l'emploi total) en 1994 à 19.6 millions en 2014 (37.4 %). Les travailleurs non réguliers, catégorie qui englobe les travailleurs en contrat à durée déterminée, à temps partiel et temporaires (mis à disposition par des agences de placement privées), gagnent relativement peu : en 2012, 77 % d'entre eux étaient payés moins de 2 millions JPY (17 700 USD) par an, contre 9.9 % des travailleurs réguliers. Selon une enquête gouvernementale de 2010, 49 % des travailleurs non réguliers sont le principal apporteur de revenu au sein de leur ménage (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2011a). Dans un ménage où seul l'homme travaille, le taux de pauvreté relative est de 5 % s'il s'agit d'un travailleur régulier, mais de 35 % si c'est un travailleur non régulier. Si la femme est également un travailleur non régulier, le taux de pauvreté relative s'établit à 19 % (tableau 2.10).

**Tableau 2.10. Les ménages composés de travailleurs non réguliers enregistrent un taux de pauvreté élevé**

Taux de pauvreté en fonction du statut d'emploi des conjoints<sup>1</sup>

Homme (%)	Femme (%)			
	Régulier	Non régulier	Travailleur indépendant	Sans emploi
Régulier	1	3	3	5
Non régulier	7	19	16	35
Travailleur indépendant	5	16	13	23
Sans emploi	8	38	21	47

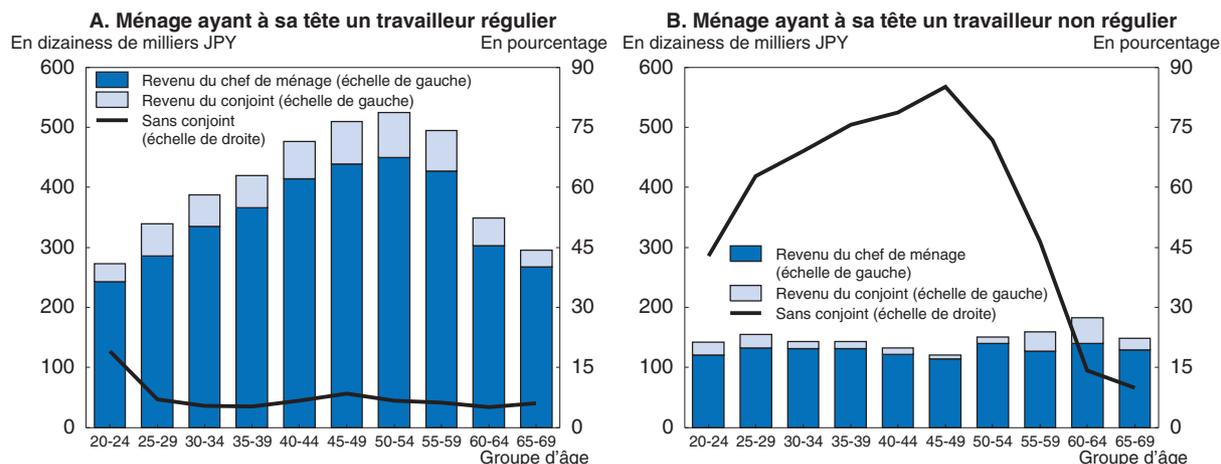
1. Les données sont basées sur une enquête réalisée auprès de 10 000 personnes environ.

Source : Higuchi (2013).

Sur une base horaire, les gains des travailleurs non réguliers avoisinent 60 % de ceux des travailleurs réguliers (hors primes). Les travailleurs non réguliers sont pénalisés par la durée relativement courte de leur présence au sein de l'entreprise, le niveau de salaire étant en grande partie dicté par l'ancienneté. Par conséquent, l'écart de revenu entre les ménages dirigés par des travailleurs réguliers et ceux dirigés par des travailleurs non réguliers se creuse avec le temps (graphique 2.22). De fait, le revenu moyen des ménages ayant à leur tête un travailleur régulier appartenant à la tranche d'âge 45-49 ans était quatre fois supérieur à celui des ménages dirigés par un travailleur non régulier. En outre, leur revenu plus faible est un frein au mariage ; la part des travailleurs réguliers âgés de

### Graphique 2.22. Les écarts de revenu entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers sont importants

Revenu salarial mensuel<sup>1</sup>



1. L'enquête porte sur les ménages qui comptent deux membres ou plus.  
Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2014a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933201910>

45 à 49 ans qui sont célibataires est dix fois plus élevée que celle des travailleurs réguliers de la même tranche d'âge. Une enquête gouvernementale a montré qu'un tiers environ des vingtenaires et des trentenaires qui veulent se marier mais restent célibataires évoquent comme explication des moyens financiers insuffisants pour mener une vie conjugale. Une proportion similaire ne veut pas d'enfant par crainte de revenus insuffisants (Cabinet Office, 2013).

Hormis des revenus plus faibles et un risque de pauvreté relative plus élevé, les travailleurs non réguliers bénéficient d'une couverture plus limitée par le système de sécurité sociale. Les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers dans le but de réduire leurs cotisations de sécurité sociale, qui représentent 16 % du coût total du travail. Environ un tiers des travailleurs non réguliers ne sont pas couverts par l'assurance chômage et la moitié sont exclus de l'assurance vieillesse des salariés et de l'assurance maladie d'entreprise (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2010). La loi impose que les salariés qui travaillent plus de 20 heures par semaine et qui sont employés plus de 31 jours soient couverts par l'assurance chômage. En outre, plus de 20 % des travailleurs à temps partiel non mariés n'ont pas de retraite publique (de base ou des salariés) et 5 % sont dépourvus d'assurance maladie (tableau 2.11). Cette situation génère un grave problème social parce que ces personnes pourront plus difficilement s'appuyer sur leur famille une fois âgées, étant donné qu'elles ont moins de chances de se marier. À l'inverse, 99,5 % des travailleurs réguliers sont couverts par l'assurance vieillesse et l'assurance maladie des salariés (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2011b). Enfin, 70 % des travailleurs à temps partiel ne perçoivent aucune prime et 90 % n'ont pas droit aux indemnités forfaitaires de départ en retraite versées par les entreprises. Une loi de 2014 étend la couverture de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse des salariés à 250 000 travailleurs à temps partiel<sup>9</sup>. Les autorités devront veiller à une application stricte de la loi et étendre davantage la couverture d'assurance.

Les conséquences négatives du dualisme du marché du travail sont aggravées par la mobilité réduite entre l'emploi régulier et l'emploi non régulier, qui n'est pas un tremplin

**Tableau 2.11. Les travailleurs à temps partiel non mariés sont moins bien couverts par le système de sécurité sociale**

Pourcentage des travailleurs à temps partiel couverts par la sécurité sociale en 2011

	Non couverts par l'assurance chômage	Non couverts par l'assurance maladie	Non couverts par le régime public de retraite <sup>1</sup>	Couverts par l'assurance maladie des salariés <sup>2</sup>	Couverts par le régime de retraite des salariés <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>44.1</b>	<b>2.2</b>	<b>8.7</b>	<b>68.2</b>	<b>59.7</b>
Mariés		0.6	2.6	72.1	69.3
Non mariés		5.4	21.6	60.3	39.4
<b>Hommes</b>	<b>54.2</b>	<b>4.7</b>	<b>15.3</b>	<b>49.2</b>	<b>32.7</b>
Mariés		0.8	1.5	40.9	34.5
Non mariés		9.5	32.3	59.8	30.2
<b>Femmes</b>	<b>39.8</b>	<b>1.1</b>	<b>5.9</b>	<b>76.2</b>	<b>71.1</b>
Mariées		0.6	2.9	82.0	80.3
Non mariées		2.5	14.0	60.7	45.9

1. Couverts ni par le régime de retraite de base, ni par celui des salariés.

2. Couverts par leur emploi ou par celui de leur conjoint.

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2011), *Comprehensive Actual Condition Survey on Part-timers, 2011*.

vers l'emploi régulier. Des études montrent que les personnes qui débutent leur carrière en tant que travailleurs non réguliers réussissent moins bien leur vie ultérieurement en termes de stabilité professionnelle, de revenu et de mariage (Higuchi and Sakai, 2005). Bien que l'État verse des subventions aux entreprises qui régularisent des travailleurs non réguliers, les progrès sont lents car les entreprises profitent des avantages de la flexibilité et des coûts salariaux réduits que procure l'embauche de travailleurs non réguliers.

Il est impératif de lutter contre le dualisme du marché du travail qui touche une large proportion de la population et qui génère inégalités et pauvreté. Il a également d'importantes conséquences sur les dépenses publiques car l'absence de couverture d'assurance des travailleurs non réguliers augmente le recours à l'aide sociale, problème qui ne pourra qu'empirer à l'avenir. Les autorités ont pris des mesures visant à freiner l'emploi non régulier en restreignant le recours aux travailleurs temporaires et en limitant la durée des contrats à durée déterminée. Toutefois, l'expérience dans certains pays de l'OCDE montre que se contenter de restreindre le recours aux travailleurs non réguliers ne suffit pas toujours à inciter les entreprises à recruter plus de travailleurs réguliers (OECD, 2008). Il faut élaborer une stratégie globale destinée à atténuer les facteurs qui incitent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers, visant en particulier à renforcer leur couverture sociale et à améliorer les programmes de formation qui leur sont destinés, ainsi qu'à réduire la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, notamment en rendant leur situation plus transparente (2013 *OECD Economic Survey of Japan*). Le gouvernement a fait des efforts dans ce sens en développant la formation professionnelle destinée aux travailleurs, réguliers et non réguliers, et étend la couverture de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie des salariés. Il a également adopté une disposition légale qui interdit la discrimination envers les travailleurs non réguliers et encourage les entreprises à régulariser leurs salariés non réguliers au moyen de subventions.

L'ambiguïté des critères qui entourent les circonstances dans lesquelles les travailleurs peuvent être congédiés pour des motifs économiques renforce la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers (OECD, 2015). La loi sur les

contrats de travail prévoit qu'un « licenciement qui n'est pas justifié par des motifs objectivement raisonnables et qui n'est pas jugé approprié d'un point de vue sociétal s'apparente à un abus de droit et est donc proscrit ». Néanmoins, la loi ne précise pas la signification du terme « approprié », laissant au juge le soin de le définir au cas par cas. Le gouvernement a rédigé des « lignes directrices sur l'emploi » qui présentent en détail les décisions judiciaires dans des affaires de licenciement et d'autres conflits sociaux. Ces lignes directrices sont diffusées dans les zones stratégiques spéciales nationales afin d'aider les multinationales qui veulent s'implanter au Japon et les nouvelles entreprises. Elles sont également applicables à l'échelle nationale. Toutefois, les pouvoirs publics n'ont pas l'intention de mettre en place un système de compensation financière qui permettrait aux employeurs de se séparer de salariés simplement en leur versant des indemnités.

### Encadré 2.3. Principales recommandations destinées à réduire la dette publique tout en promouvant la cohésion sociale

#### Élaborer un programme d'assainissement budgétaire crédible

- Maintenir les objectifs budgétaires actuels à moyen et long termes.
- Définir un programme budgétaire précis et crédible afin de maîtriser les dépenses publiques et d'accroître les recettes, de manière à atteindre l'objectif d'excédent primaire d'ici à l'exercice 2020.
- Renforcer le cadre de la politique budgétaire afin de préserver la confiance dans la situation budgétaire et d'empêcher une remontée des taux d'intérêt.

#### Accroître les recettes publiques tout en renforçant la cohésion sociale

- Recourir principalement à la taxe sur la consommation, en l'appliquant avec un seul taux, et à un élargissement des assiettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés pour accroître les recettes publiques, tout en augmentant les taxes environnementales.
- Améliorer le ciblage des dépenses sociales publiques et mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail pour les travailleurs faiblement rémunérés.

#### Freiner les dépenses publiques en stimulant la croissance socialement inclusive

- Réformer la sécurité sociale en vue de limiter la hausse des dépenses, notamment pour les soins de santé et de longue durée, en augmentant l'efficacité et la part des coûts à la charge des assurés, tout en tenant compte des répercussions en termes d'équité.
- Assurer la viabilité et l'équité intergénérationnelle du système de retraite publique, principalement en relevant l'âge d'ouverture des droits à la retraite au-delà de 65 ans et en appliquant pleinement le système d'indexation macroéconomique.
- Réformer l'aide sociale en réduisant les prestations et en renforçant les incitations au travail, tout en étendant sa couverture.
- Mettre fin au dualisme du marché du travail en étendant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en améliorant les programmes de formation qui leur sont destinés, et en réduisant la protection effective de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, notamment en rendant leur situation plus transparente.

## Notes

1. Fin mars, au terme de chaque exercice budgétaire, chaque ministère ou organisme public calcule ses dépenses effectives et soumet un bilan financier au ministère des Finances avant fin juillet. Le ministère rassemble ces bilans et calcule le total des dépenses et des recettes des administrations publiques.
2. Le Secrétariat de l'OCDE établit ses prévisions de solde budgétaire à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, sans faire la distinction entre gouvernement central et collectivités locales. En outre, ses prévisions sont basées sur l'année civile, et non sur l'exercice budgétaire qui débute le 1<sup>er</sup> avril de chaque année.
3. La réforme fiscale de 2015 prévoit quatre mesures : i) la déduction fiscale des pertes reportées en avant est ramenée d'un maximum de 80 % des recettes à 65 % ; ii) l'exclusion des dividendes du bénéfice brut est réduite au ratio de participation au capital plafonné à 25 % ; iii) l'imposition pro format des grandes entreprises est étendue ; et iv) les mesures fiscales spéciales, comme les incitations en faveur de la R-D, sont revues à la baisse.
4. En supposant que le ratio d'endettement se maintient autour de son niveau actuel de 230 % du PIB, la taille de l'excédent primaire nécessaire pour stabiliser ce ratio serait d'environ 3 %, soit 230 % \*1.3.
5. La proportion des Japonais qui ont répondu que leur vie était « difficile » (« très difficile » et « assez difficile ») est passée de 51 % en 2001 à 60 % en 2012. 66 % des ménages avec enfants et 54 % des ménages âgés ont fait cette réponse (Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, *National Livelihood Survey 2012*).
6. Le montant minimum garanti de la déduction au titre des revenus de pension est d'au moins 0.7 million JYP (5 960 USD) pour les personnes âgées de moins de 65 ans et de 1.2 million JYP pour celles âgées de plus de 65 ans. Cette déduction est plus généreuse que celle applicable aux revenus salariaux quelle que soit la tranche de revenu considérée.
7. Le taux de remplacement correspond à la pension de retraite mensuelle perçue à 65 ans par un couple (dont l'homme était couvert par l'assurance vieillesse des salariés entre 20 et 59 ans et la femme est une personne à charge) divisée par le revenu mensuel disponible moyen (primes comprises) des salariés en âge de travailler. Si le taux de remplacement chute en dessous de 50 % dans le scénario de référence, la loi suspend l'application de l'indexation macroéconomique et impose une révision du montant des pensions et des cotisations.
8. La déduction au titre des revenus du travail a été modifiée : i) la limite de déduction intégrale a été portée de 8 000 JYP par mois à 15 000 JYP ; et ii) le taux de déduction a été ramené d'une fourchette de 0 % à 17.2 % au taux uniforme de 10 %.
9. Cette loi étend la couverture d'assurance aux travailleurs à temps partiel qui : i) travaillent plus de 20 heures par semaine ; ii) sont payés plus de 88 000 JYP par mois (environ un tiers du salaire moyen) ; iii) ont travaillé dans la même entreprise pendant plus d'un an ; iv) travaillent dans une entreprise qui emploie plus de 500 personnes ; et v) ne sont pas des étudiants.

## Bibliographie

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, Vol. 121.
- Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro and A. Weber (2012), "Fiscal Multipliers and the State of the Economy", *IMF Working Papers*, No. 12/286.
- Cabinet Office (2013), *Report on Research on Marriage and Family Formation*, Government of Japan, Tokyo (in Japanese).
- Cabinet Office (2015), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long Term Analysis*, 12 February, Government of Japan, Tokyo (in Japanese).
- Calmfors, L., (2011), "The Role of Independent Fiscal Policy Institutions", *Institute for International Economic Studies Seminar Papers*, No. 767, Stockholm University, Stockholm.
- Checherita-Westphal, C., A. Hughes-Hallet and P. Rother (2012), "Fiscal Sustainability Using Growth-maximising Debt Targets", *ECB Working Papers*, No. 1472.
- Congressional Budget Office (2009), *The Long-Term Budget Outlook*, US Congress, Washington, DC.
- De Mooij, R. and I. Saito (2014), "Japan's Corporate Income Tax: Facts, Issues and Reform Options", *IMF Working Papers*, No. 14/138, IMF, Washington, DC.

- Doi, T. and S. Park (2011), “Micro-simulation on the FY 2011 Package of Tax Revisions”, *Keio/Kyoto Global COE Discussion Paper Series*, DP2011-001 (in Japanese).
- Government Tax Committee (2010), *Personal Income Tax; Review Perspective*, Document 1, 9 November, Tokyo (in Japanese).
- Guillemette, Y. and J. Strasky (2014), “Japan’s Challenging Debt Dynamics”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2014/1, OECD Publishing, Paris.
- Hagemann, R. (2010), “Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 829, OECD Publishing, Paris.
- Higuchi, Y. (2013), “The Dynamics of Poverty and the Promotion of Transition from Non-Regular to Regular Employment in Japan: Economic Effects of Minimum Wage Revision and Job Training Support”, *Japanese Economic Review*, Vol. 64, No. 2.
- Higuchi, Y., and T. Sakai (2005), “Afterwards for Freeters: Jobs, Incomes, Marriage, and Childbirth”, *Labour Issues*, No. 535 (in Japanese).
- Ihori, T. (2010), “Overall Picture of Tax Reforms”, in *How the Japanese Tax System Should be Reformed*, edited by T. Doi, Nihon Keizai Shinbunsha (in Japanese).
- Ikegami, N. (2014), “Controlling Health Expenditures by Revisions to the Fee Schedule in Japan”, in *Universal Health Coverage for Inclusive and Sustainable Development: Lessons from Japan*, edited by N. Ikegami, World Bank, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2009), *Fiscal rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance*.
- Jones, R. (2009), “Health-Care Reform in Japan: Controlling Costs, Improving Quality and Ensuring Equity”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 739, OECD Publishing, Paris.
- Kashiwase, K., M. Nozaki and K. Tokuoka (2012), “Pension Reforms in Japan”, *IMF Working Papers*, No. 12/285, IMF, Washington, DC.
- Ministry of Finance (2014), *Social Security 1: Overall, Health and Long-term Care and Childcare*, Documents for the Fiscal System Council, 8 December (in Japanese).
- Ministry of Finance (2015), *Outline of FY 2015 Tax Reform*, Tokyo.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2010), *Verification of Pension Financing in FY 2009*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2011a), *Comprehensive research on diverse employment formats 2010*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2011b), *Comprehensive Survey of Actual Conditions of Part-timers, 2011*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2012), *Projections on Social Security Benefits and Contributions*, Tokyo.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2014a), *Annual Report on the Labour Economy*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2014b), *Provisional Calculations of the Current Situation and Projections of the Fiscal Balance of National Pensions and Welfare Pension Under Various Options*, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2014c), *Range of Economic Assumptions for Verification of Pension Financing in FY 2014 (Related Document)*, December 2014, Tokyo (in Japanese).
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2010), *Annual Report on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan, 2009*, Tokyo (in Japanese).
- Nakazawa, M., N. Kageyama, K. Toba and M. Takamura (2014), “Quantitative Analysis on Pension Financing and the Pensionable Age”, *KIER Discussion Paper Series*, No. 1313, Kyoto Institute of Economic Research, Kyoto.
- National Institute of Population and Social Security Research (2014), *Financial Statistics of Social Security in Japan 2012*, Tokyo.
- Nozaki, M., K. Kashiwase and I. Saito (2014), “Health Spending in Japan: Macro-Fiscal Implications and Reform Options”, *IMF Working Papers*, No. 14/142, IMF, Washington, DC
- OECD (2007), “Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis”, *OECD Tax Policy Studies*, No. 17, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2008), *OECD Economic Survey of Spain*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), “Tax Policy Reform and Economic Growth”, *OECD Tax Policy Studies*, No. 20, OECD.
- OECD (2011), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), *Compact City Policies, A Comparative Assessment*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Pensions at a Glance, 2013*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a), *How’s Your Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), *Taxing Wages 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), “The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries”, *OECD Tax Policy Studies*, No. 22, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *Back to Work Japan*, OECD Publishing, Paris.
- Oshio, T. (2013), *Economics of Social Security*, Nippon Hyoron Sha, Tokyo (in Japanese).
- Ruling Parties’ Council on the Tax System (2014), *A Study on the Reduced Rate for the Consumption Tax, Liberal Democratic Party and Komeito*, Tokyo (in Japanese).
- Shigeoka, H. (2014), “The Effect of Patient Cost Sharing on Utilization, Health and Risk Protection”, *American Economic Review*, Vol. 104, No.7.
- Sutherland, D., P. Hoeller and R. Merola (2012), “Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 932, OECD, Paris.
- Schwellnus, C. and J. Arnold (2008), “Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm-level? Cross-country Evidence from the Amadeus Dataset”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 641, OECD Publishing, Paris.
- Tanaka, H. (2010), “Structure of Tax and Social Security Contributions and Social Security Benefits: for Reform of Tax and Social Security Systems”, *Hitotsubashi University Discussion Paper*, No. 481, Tokyo (in Japanese).
- Tajika, E. and H. Yashio (2008), “Reform of Personal Income Tax and Overall Reform of Tax and Social Security Contribution Using Tax Deductions”, *Kikan Syakaihosyou Kenkyu*, Vol. 44, No. 3, National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo (in Japanese).
- Tsutsui, T., S. Higashino, M. Nishikawa and M. Otaga (2015) “Medical and Long-term Care Services Provided to Hospitalised Patients in Japan: Data Analysis from a 2012 National Survey”, *Review of Administration and Informatics*, Vol.27, No. 2, University of Shizuoka.

## **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. L'Union 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

**THÈMES SPÉCIAUX : RENFORCER L'INNOVATION ET LE DYNAMISME ;  
RÉDUIRE LA DETTE PUBLIQUE**

### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2015  
Allemagne, avril 2016  
Australie, décembre 2014  
Autriche, juillet 2015  
Belgique, février 2015  
Brésil, novembre 2015  
Canada, juin 2016  
Chili, novembre 2015  
Chine, mars 2015  
Colombie, janvier 2015  
Corée, mai 2016  
Costa Rica, février 2016  
Danemark, mai 2016  
Espagne, septembre 2014  
Estonie, janvier 2015  
États-Unis, juin 2016  
Fédération de Russie, janvier 2014  
Finlande, janvier 2016  
France, mars 2015  
Grèce, mars 2016  
Hongrie, mai 2016  
Inde, novembre 2014  
Indonésie, mars 2015

Irlande, septembre 2015  
Islande, septembre 2015  
Israël, janvier 2016  
Italie, février 2015  
**Japon, avril 2015**  
Lettonie, février 2015  
Lituanie, mars 2016  
Luxembourg, mars 2015  
Mexique, janvier 2015  
Norvège, janvier 2016  
Nouvelle-Zélande, juin 2015  
Pays-Bas, mars 2016  
Pologne, mars 2016  
Portugal, octobre 2014  
République slovaque, novembre 2014  
République tchèque, juin 2016  
Royaume-Uni, février 2015  
Slovénie, mai 2015  
Suède, mars 2015  
Suisse, novembre 2015  
Turquie, juillet 2016  
Union européenne, juin 2016  
Zone euro, juin 2016

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-jpn-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2015-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](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

**Volume 2015/14**  
**Avril 2015**

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2015  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-23297-6  
10 2015 13 2 P



9 789264 232976