

Chapitre 3

Assurer la viabilité des finances publiques

Ce chapitre traite de la dégradation de la situation budgétaire et des mesures nécessaires pour restaurer la viabilité des finances publiques, compte tenu des futures pressions à la hausse qui s'exerceront sur les dépenses, liées notamment à l'augmentation de la charge d'intérêts et au système de sécurité sociale. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement devraient être améliorées pour surmonter ces difficultés. Afin d'empêcher une augmentation de la prime de risque, les autorités devront adopter un programme à moyen terme plus crédible et plus ambitieux, établissant un lien plus étroit avec des réductions de dépenses et augmentations de recettes spécifiques afin de réduire le déficit budgétaire. Il faudrait contenir les dépenses en continuant à réformer les systèmes de retraite et de santé, en revoyant encore à la baisse les investissements publics, et en améliorant le cadre des dépenses publiques. S'agissant des recettes, l'élargissement des assiettes des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés est une priorité, et le taux de l'impôt sur la consommation (TVA) devrait être relevé à un moment donné. Dans la mesure où les prévisions de croissance restent en deçà du niveau potentiel d'expansion économique, les pouvoirs publics devraient s'employer sans tarder à assainir les finances publiques.

Bien que le Japon ait réussi dans une certaine mesure à remédier à la dégradation de sa situation budgétaire intervenue au cours de la décennie 1992-2002, le processus d'assainissement des finances publiques n'en est encore qu'à ses débuts. Les investissements publics ont fait l'objet de coupes significatives et les dépenses globales ont été limitées, si bien que le secteur public a freiné la croissance au cours de la reprise (graphique 2.1). Cette modération des dépenses, conjuguée au redressement vigoureux de l'économie, devrait réduire le déficit public d'environ 1 point de PIB en 2004, ce qui le ramènerait à 6½ pour cent du PIB. Néanmoins, la dette publique, qui est déjà la plus importante de la zone OCDE en pourcentage du PIB, continue à augmenter à un rythme rapide. Bien que la faiblesse des taux d'intérêt à long terme puisse occulter la gravité du problème budgétaire, la situation actuelle repose sur un certain nombre de facteurs exceptionnels, notamment une atonie de la demande de crédit des ménages et des entreprises, et une politique monétaire très accommodante. Parallèlement à la reprise de l'activité économique et au déblocage des mécanismes de transmission du crédit, ces conditions changeront à un moment ou à un autre, créant le risque d'un gonflement encore plus rapide de la dette publique.

Le présent chapitre examine comment le Japon peut parvenir à la viabilité budgétaire au cours de la prochaine décennie¹. Après avoir examiné l'ampleur et la gravité du problème budgétaire, nous nous pencherons sur les pressions à la hausse qui s'exerceront sur les dépenses à moyen terme. Dans une troisième partie, nous étudierons les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, et la manière dont elles sont concrètement mises en œuvre, avant de voir comment d'autres pays de l'OCDE ont réussi à rééquilibrer sensiblement leur budget. Dans les dernières parties seront abordées des mesures spécifiques concernant les dépenses et la fiscalité, destinées à permettre l'assainissement des finances publiques. Le chapitre s'achève par une évaluation globale.

Il en ressort que la situation budgétaire du Japon est préoccupante. Dix années de stagnation économique et de réductions d'impôts ont entamé les recettes publiques exprimées en pourcentage du PIB, qui se situent aujourd'hui à l'un des niveaux les plus bas de la zone OCDE. Dans le même temps, les dépenses se sont rapprochées peu à peu de la moyenne OCDE, ce qui s'explique en partie par de nombreux plans de relance budgétaire et par les pressions liées au vieillissement de la population. En conséquence, en 2003 le déficit budgétaire du Japon rapporté au PIB était le plus important de la zone OCDE. La solution est claire : le Japon doit réduire ses dépenses pour les aligner sur le faible niveau de ses recettes fiscales, ou rapprocher celles-ci de la norme OCDE. L'expérience d'autres pays membres ayant réussi à résorber fortement leur déficit budgétaire laisse à penser qu'il faudra associer ces deux approches pour assurer la viabilité des finances publiques. Si l'ampleur de l'ajustement requis pour stabiliser le ratio dette publique/PIB ne fait aucun doute, la crainte qu'une réduction du déficit ne sape l'expansion économique actuelle rend difficile l'émergence du consensus politique indispensable à l'action des pouvoirs publics. Toutefois, repousser l'assainissement budgétaire a un coût. Plus longtemps il faudra pour

parvenir à équilibrer le budget primaire, plus le niveau d'endettement public sera élevé au bout du compte, et plus le fardeau qu'il représente pour l'économie sera lourd. En outre, un processus prolongé d'assainissement budgétaire implique la possibilité d'une hausse déstabilisante de la prime de risque sur les obligations d'État. Une telle hausse pourrait être limitée ou évitée grâce à un programme crédible d'assainissement budgétaire. Cependant, les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement devraient être plus ambitieuses et plus précises que le plan qui a été révisé au début de 2004, et elles devraient comporter un mécanisme de rétroaction efficace pour éviter les dérapages par rapport à l'objectif. Pour parvenir à la viabilité budgétaire, il est indispensable que les autorités élaborent un programme à moyen terme crédible, tout en accélérant le rythme de résorption du déficit pendant les périodes de forte croissance.

Quelle est la gravité du problème budgétaire?

Le Japon est entré dans les années 90 avec un budget de l'État excédentaire et un niveau d'endettement public modeste. Des politiques budgétaires expansionnistes et une décennie de stagnation économique ont cependant débouché sur un déficit budgétaire record de près de 8 pour cent du PIB en 2002 et 2003 (tableau 3.1)². Le déficit budgétaire primaire, qui exclut les versements d'intérêts, était également le plus important de la zone OCDE. Le déficit diminuera en 2004, mais le ratio dette publique/PIB continue à augmenter à un rythme soutenu. La viabilité des finances publiques passe par une croissance du PIB nominal au moins aussi rapide que celle de l'encours de la dette publique dans le long terme³. Toutefois, entre 1992 et 2002, la dette publique a enregistré une hausse de 7½ pour cent par an, très nettement supérieure à la modeste progression de 0.3 pour cent du PIB nominal. Il est clair que si la tendance actuelle se confirme, on assistera à une explosion de la dette publique, ainsi que le prévoient un certain nombre d'études⁴. En termes nets, la dette publique japonaise est l'une des plus élevées de la zone OCDE (elle atteint près du double de la moyenne de la zone); la prise en compte des actifs de la banque centrale abaisserait toutefois sensiblement son niveau (voir l'encadré 3.1). Devant l'augmentation rapide de l'endettement, les agences de notation internationales ont déclassé la dette souveraine japonaise, dont la note est aujourd'hui la plus basse des pays du G-7⁵.

Tableau 3.1. **La situation budgétaire du Japon**

En pourcentage du PIB, administrations publiques¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement		-7.2	-7.5	-6.1	-7.9	-7.7	-6.5	-6.4	-6.3
Solde primaire ²	-4.1	-5.8	-6.0	-4.7	-6.4	-6.2	-5.0	-4.7	-4.3
Capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles									
Solde primaire corrigé des influences conjoncturelles	-5.3	-6.7	-7.2	-5.5	-6.8	-6.8	-6.3	-6.4	-6.6
Recettes totales	30.6	30.5	30.7	31.6	30.2	29.9	30.2	30.7	31.2
Dépenses totales	36.1	37.7	38.2	37.7	38.1	37.6	36.7	37.2	37.5
Dette brute	112.2	125.7	134.1	142.3	149.3	157.5	163.5	170.0	175.4
Dette nette	45.8	53.6	59.1	65.2	71.4	79.1	84.4	90.1	94.7

1. Estimations de l'OCDE, et prévisions pour 2004 à 2006.

2. Hors paiements d'intérêts nets de l'État.

Source : Office du Premier ministre et calculs de l'OCDE.

Encadré 3.1. Comment mesurer correctement le volume de la dette publique?

Comme indiqué plus haut, le Japon affiche le rapport entre engagements financiers bruts des administrations publiques et PIB le plus élevé des pays de l'OCDE. La dette brute est souvent considérée comme un indicateur plus adéquat que la statistique nette, pour plusieurs raisons. *Premièrement*, les actifs des administrations publiques sont dans une large mesure détenus par le système de sécurité sociale et sont affectés au règlement d'engagements futurs. *Deuxièmement*, la qualité de certains actifs publics, tels que les crédits accordés aux établissements relevant du Programme budgétaire d'investissements et de prêts (PBIP), est douteuse. Seul un tiers environ des actifs publics se présentent sous la forme d'instruments liquides, tels que des obligations ou des disponibilités. *Troisièmement*, il est possible que la dette brute sous-estime les engagements à terme des administrations publiques, dans la mesure où elle n'inclut pas des éléments de passif éventuel tels que les garanties publiques de prêts accordées aux organismes parapublics.

Néanmoins, les administrations publiques japonaises détiennent également un volume non négligeable d'actifs financiers, qui équivalait à la moitié de leurs engagements financiers en 2003. Leur dette nette se situe donc aux alentours de 80 pour cent du PIB, ce qui place encore le Japon au quatrième rang des pays de l'OCDE les plus endettés (tableau 3.2). En termes de fardeau économique, la dette nette constitue peut-être un meilleur indicateur, puisque les actifs publics sont également sources de revenus. En 2003, la moitié environ des intérêts acquittés au titre des engagements de l'État – représentant approximativement 3 pour cent du PIB – a été compensée par des intérêts encaissés. En conséquence, la charge d'intérêts nette a représenté environ 1½ pour cent du PIB.

Tableau 3.2. Mesures diverses de la dette publique

	2000	2001	2002	2003 ³	Taux de croissance
A. En milliers de milliards de yens					
Dette brute	685.6	720.1	744.9	784.2	4.6
Dette nette	302.4	329.6	355.9	394.1	9.2
Situation nette de la Banque du Japon ¹	72.1	77.9	84.8	86.2	6.1
En termes consolidés ²	230.3	251.7	271.2	307.9	10.1
	2000	2001	2002	2003 ³	
B. En pourcentage du PIB					
Dette brute	134.1	142.3	149.3	157.5	
Dette nette	59.1	65.2	71.4	79.1	
Situation nette de la Banque du Japon ¹	14.1	15.4	17.0	17.3	
En termes consolidés ²	45.0	49.7	54.4	62.0	

1. Calculs de Lebow (2004).

2. Administrations publiques et Banque du Japon prises ensemble.

3. Estimations de l'OCDE.

Source : Lebow (2004).

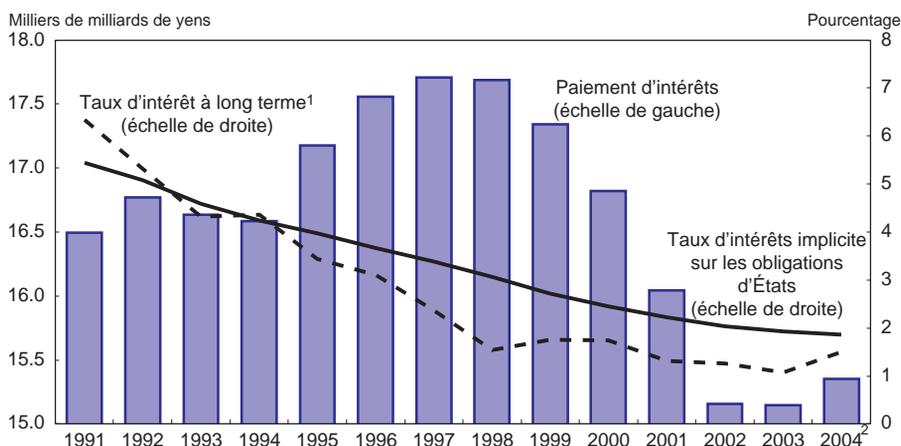
La charge d'intérêts des administrations publiques serait encore plus faible si les versements d'intérêts à la Banque du Japon étaient inclus dans les recettes. La banque centrale a en effet monétisé une proportion significative de la dette de l'État en rachetant des emprunts publics. La Banque du Japon est certes indépendante sur le plan opérationnel, mais il serait peut-être légitime de considérer les banques centrales comme

Encadré 3.1. Comment mesurer correctement le volume de la dette publique? (suite)

faisant partie intégrante du secteur public, puisqu'elles peuvent financer les dépenses de l'État en monétisant la dette publique, et qu'elles sont assujetties à des règles concernant le transfert de leurs excédents à l'État. Dans la mesure où l'actif net de la Banque du Japon était estimé à 17 pour cent du PIB en 2003 (Lebow, 2004), son intégration dans le secteur public ramènerait la dette nette des administrations publiques à 62 pour cent du PIB (tableau 3.2). Les niveaux correspondants seraient de 40 pour cent aux États-Unis et d'environ 30 pour cent au Royaume-Uni et au Canada.

Si la prise en compte des actifs financiers de l'État et de la Banque du Japon modifie le niveau de l'endettement public, elle ne change rien à l'évolution récente. En fait, sur une base consolidée (intégrant la Banque du Japon), la dette financière nette a augmenté à un rythme annuel de 10 pour cent depuis 2000.

Graphique 3.1. Charge d'intérêts de l'État



1. Obligations d'État à dix ans.
2. Estimation OCDE.

Source : Office du Premier ministre, taux d'intérêt à long terme et estimations OCDE.

La gravité du problème de la dette publique est occultée dans une certaine mesure par la faiblesse des taux d'intérêt à long terme sur les obligations d'État, qui indique que la prime de risque reste basse. Le taux des obligations d'État japonaises à dix ans est inférieur à 2 pour cent depuis 1998, ce qui en fait le taux le plus bas des pays membres de l'OCDE et limite la charge d'intérêts assumée par l'État. De plus, le taux d'intérêt moyen sur la dette publique (charge totale d'intérêts divisée par la dette de l'État) est tombé de 5,4 pour cent en 1991 à 2 pour cent en 2002 (graphique 3.1). En conséquence, les versements d'intérêts de l'État sont passés de 3½ à 3 pour cent du PIB au cours de cette période, malgré la forte hausse de la dette publique. Si le taux d'intérêt moyen était resté à son niveau de 1991, la charge d'intérêts se serait alourdie de 26 000 milliards de yens (5 points de PIB) en 2002.

Le faible niveau des taux d'intérêt à long terme résulte de circonstances exceptionnelles. Les banques sont peu enclines à accroître leurs prêts, s'attachant plutôt à

réduire leurs portefeuilles de créances improductives. Dans le même temps, la demande de crédit des ménages et des entreprises est relativement faible, les entreprises continuant à se désendetter. La politique d'assouplissement quantitatif de la Banque du Japon a contribué à maintenir les taux d'intérêt à long terme au plus bas niveau observé jusqu'ici (voir le chapitre 2). L'abondance des liquidités fournies par les autorités monétaires aux banques a aidé celles-ci à acquérir des obligations d'État. En outre, la Banque du Japon elle-même achète des obligations d'État dans le cadre de sa politique d'assouplissement quantitatif. En fait, le volume de ces acquisitions représente un quart du montant des nouvelles émissions obligataires, de sorte que les avoirs de la banque centrale correspondent aujourd'hui à 15 pour cent de l'encours de la dette publique. En résumé, une politique monétaire expansionniste et le manque de prise de risques de la part du secteur privé expliquent le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt, malgré le poids considérable et croissant de la dette publique.

Reste que cette situation atypique commence à évoluer. Tandis que la réduction des prêts improductifs progresse conformément à l'objectif fixé pour 2005 par le gouvernement et que l'investissement rebondit, le rythme du déclin du crédit bancaire ralentit. Sur le plan de la politique monétaire, la seconde des conditions fixées par la Banque du Japon pour mettre fin à l'assouplissement quantitatif est partiellement remplie, et la première devrait probablement l'être au cours de cette phase d'expansion. Au fur et à mesure que le secteur privé retrouve le goût du risque et que la politique monétaire reprend une orientation plus classique, il est à craindre que les taux d'intérêt n'enregistrent brusquement une forte hausse.

Les pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses

Dans cette partie seront examinés deux facteurs susceptibles de gonfler les dépenses publiques. *En premier lieu*, la charge d'intérêts va probablement augmenter, dans un contexte de montée de l'endettement public et de normalisation des taux d'intérêt à long terme, par rapport à leur niveau exceptionnellement bas. *En second lieu*, le vieillissement démographique va tendre à faire grimper les dépenses de sécurité sociale. Le nombre de personnes d'âge actif baisse depuis 1995, et leur poids dans la population totale diminuera de 5 points de pourcentage environ au cours de la prochaine décennie, selon les prévisions du gouvernement. Parallèlement, la part de la population âgée de plus de 65 ans passerait de 20 pour cent à 26 pour cent sur la même période. Compte tenu du déclin du taux de natalité, la population totale devrait commencer à diminuer en 2006.

L'incidence de taux d'intérêt plus élevés

Une hausse substantielle des taux d'intérêt créerait un risque sérieux de difficultés financières, même si ses répercussions seraient graduelles, dans la mesure où l'échéance moyenne de la dette publique est de cinq ans. Selon une estimation des autorités japonaises, une augmentation d'un point de pourcentage des rendements obligataires en 2004 alourdirait de 1 300 milliards de yens (0.3 point de PIB) le service de la dette sur l'exercice budgétaire 2005, qui atteindrait 3 600 milliards de yens au cours de l'exercice 2007. Cela ne poserait pas de problème si la hausse des taux d'intérêt était due à une croissance plus forte du PIB nominal, qui se traduirait également par un supplément de recettes fiscales. Toutefois, compte tenu des réductions d'impôts répétées de ces dernières années, il serait à craindre que la hausse des recettes fiscales ne compensât que partiellement le gonflement du service de la dette. Ainsi, alors que le PIB nominal a

progressé de 0.7 pour cent au cours de l'exercice budgétaire 2003, les recettes d'impôts sur le revenu des personnes physiques ont reculé d'environ 6 pour cent, même si des facteurs particuliers expliquent en partie ce déclin.

Étant donné que l'ampleur de l'augmentation de la charge d'intérêts dépend du niveau des taux d'intérêt, le tableau 3.3 présente deux scénarios. Dans le premier, il est prévu que le taux d'intérêt nominal à long terme s'établisse en moyenne à 2.8 pour cent au cours de la prochaine décennie, c'est-à-dire au niveau de l'exercice 2008 dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, le taux de croissance du PIB nominal étant au même niveau (tableau 3.4). Cela se traduirait par un doublement de la charge d'intérêts de l'État, qui passerait de 3 pour cent du PIB aujourd'hui à 6 pour cent du PIB en 2014 (scénario A1). Néanmoins, ce scénario, qui implique une croissance de la production en termes réels et un taux d'intérêt réel à long terme de l'ordre de 2 pour cent, est quelque peu optimiste. Les niveaux relatifs du taux de croissance et du taux d'intérêt peuvent s'avérer moins favorables⁶. Sous l'effet conjugué d'une hausse des taux d'intérêt et d'un ralentissement de la croissance de la production, les versements d'intérêts de l'État atteindraient presque 10 pour cent du PIB en 2014 (scénario B1).

Plus sérieuse est la menace d'une hausse des taux d'intérêt réels due à une augmentation de la prime de risque, tandis que le niveau de la dette publique grimpe vers des sommets inconnus. Une telle hausse ne serait pas compensée par un surcroît de recettes fiscales. En outre, elle réduirait encore la marge de manœuvre budgétaire, affaiblissant du même coup la résilience de l'économie face aux chocs. Néanmoins, certains facteurs tendent à empêcher une telle hausse au Japon. *Premièrement*, la dette publique est libellée en yens et détenue à hauteur de 96 pour cent par des agents économiques résidents. *Deuxièmement*, la moitié de la dette publique est aux mains d'établissements liés à l'État, notamment d'établissements financiers publics tels que la Poste japonaise et la Banque du Japon (graphique 3.2). *Troisièmement*, le secteur privé se caractérise par un taux d'épargne élevé, et les investissements japonais sont fortement orientés vers le marché intérieur, en partie du fait de la réglementation. Ainsi, 68 pour cent des actifs détenus par les organismes de retraite doivent se trouver au Japon.

D'autres éléments peuvent cependant susciter des préoccupations quant au financement des volumineux déficits budgétaires des administrations publiques. Comme indiqué plus haut, la fin de la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon et la résurgence du goût du risque dans le secteur privé pourraient se traduire par des taux d'intérêt plus élevés. En outre, le vieillissement démographique a contribué à faire baisser le taux d'épargne des ménages à un niveau estimé à 5 pour cent en 2004, et la poursuite de ce déclin pourrait compliquer le financement des déficits budgétaires. Par ailleurs, la Poste japonaise, qui attire une part significative de l'épargne des ménages et la canalise vers le secteur public, va être privatisée (voir le chapitre 5). Une hausse marquée des taux d'intérêt aurait d'amples répercussions négatives sur la situation budgétaire, sur les établissements financiers des secteurs public et privé, ainsi que sur la sphère réelle de l'économie. La gravité de ces conséquences potentielles souligne à quel point il est important de résoudre le problème budgétaire⁷.

L'augmentation des dépenses de sécurité sociale

Bien que les dépenses de sécurité sociales soient relativement faibles comparées à celles d'autres pays de l'OCDE à l'heure actuelle, elles devraient augmenter à un rythme rapide en raison du vieillissement de la population. En 2002, le ministère de la Santé, du

Tableau 3.3. Prévisions de dépenses publiques à moyen terme

Taux de croissance du PIB (en pourcentage)		Taux d'intérêt à long terme (en pourcentage)		Dépenses publiques Croissance annuelle moyenne en pourcentage entre 2004 et 2014								Dépenses publiques totales (en pourcentage du PIB) ³		
				Investissement public		Paiements de sécurité sociale ¹		Paiements d'intérêts bruts		Autres dépenses publiques ²				
Réel	Nominal	Réel	Nominal	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	Taux de croissance	Part du PIB en 2014	2014	Hausse depuis 2004 (en points de pourcentage)	
A. Croissance forte/taux d'intérêt bas⁴														
Scénario 1	2.0	2.8	2.0	2.8	2.8	4.0	3.4	23.5	10.1	6.2	2.8	7.7	41.4	4.6
Scénario 2	2.0	2.8	2.0	2.8	0.0	3.2	3.4	23.5	9.6	5.9	0.0	5.8	38.4	1.7
Scénario 3	2.0	2.8	2.0	2.8	-2.0	2.7	3.4	23.5	9.3	5.7	0.4	6.1	38.0	1.3
B. Croissance faible/taux d'intérêt élevé⁵														
Scénario 1	1.3	2.1	3.0	3.8	2.8	4.2	3.1	24.2	14.4	9.6	2.1	7.6	45.4	8.6
Scénario 2	1.3	2.1	3.0	3.8	0.0	3.4	3.1	24.2	13.8	9.1	0.0	6.2	42.9	6.1
Scénario 3	1.3	2.1	3.0	3.8	-2.0	2.9	3.1	24.2	12.5	8.1	-7.6	2.8	38.0	1.3

1. Les paiements de sécurité sociale représentent les versements de sécurité sociale dans l'optique des comptes nationaux plus les dépenses de consommation publique finale au titre des prestations sociales. Ils augmentent en fonction des prévisions 2004 du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (voir le tableau 3.5).
2. Dépenses publiques totales moins investissement public moins paiements de sécurité sociale (y compris les dépenses de consommation publique finale au titre des prestations sociales) moins paiements d'intérêts par l'État.
3. Côté recettes, les élasticités fiscales sont fixées à 1.1 pour les impôts directs et à 1.0 pour les impôts indirects.
4. Le taux de croissance moyenne du PIB réel pour la période 2004-14 est tiré des *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme*. Le taux de croissance pour 2005 et 2006 (2.0 pour cent en termes réels) est présumé se maintenir indéfiniment. Le taux d'intérêt réel est le « taux d'intérêt à long terme nominal » des *Perspectives* ajusté à l'aide du déflateur implicite du PIB du scénario de référence. De même, le taux d'intérêt nominal de 2.8 pour cent en 2008 et la hausse du déflateur du PIB de 0.8 pour cent sont présumés se maintenir indéfiniment.
5. Le taux de croissance potentielle du scénario de référence à moyen terme de l'OCDE pour 2004-10 est présumé se maintenir. Le taux d'intérêt réel est fixé à 3 pour cent, soit la moyenne des 15 dernières années.

Source : Office du Premier ministre et calculs de l'OCDE.

Tableau 3.4. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement
En pourcentage du PIB

	Exercice 2002 ¹	Exercice 2003 ²	Exercice 2004	Exercice 2005	Exercice 2006	Exercice 2007	Exercice 2008
Conditions macroéconomiques							
Taux de croissance du PIB réel (en pourcentage)	1.1	3.2	1.8	2.0	2.0	2.1	2.1
Taux de croissance du PIB nominal (en pourcentage)	-0.7	0.8	0.5	1.4	2.1	2.5	2.9
PIB nominal (en milliers de milliards de yens)	497.7	501.4	500.6	507.6	518.3	531.4	547.1
Taux d'inflation (pourcentage de hausse du déflateur du PIB)	-1.8	-2.4	-1.3	-0.6	0.1	0.4	0.8
Taux de chômage (en pourcentage)	5.4	5.3	5.1	5.1	4.9	4.8	4.6
Taux d'intérêt à long terme nominal (en pourcentage)		1.1	1.3	1.5	1.8	2.3	2.8
Capacité de financement (+)/besoin de financement (-) par secteur							
Administrations publiques	-8.2	-8.1	-7.4	-6.8	-6.0	-5.5	-5.1
Secteur privé	10.8	11.0	10.4	9.7	8.8	8.5	8.2
Solde avec le reste du monde	-2.6	-2.9	-3.0	-2.9	-2.8	-2.9	-3.1
Conditions budgétaires de l'administration centrale et des collectivités locales (en pourcentage du PIB)³							
Capacité de financement							
Administration centrale	-7.3	-6.7	-6.3	-6.0	-5.6	-5.1	-5.0
Collectivités locales	-0.7	-1.0	-0.5	-0.2	0.0	-0.1	0.0
Total	-8.0	-7.7	-6.9	-6.2	-5.6	-5.2	-5.0
Soldes financiers primaires							
Administration centrale	-5.8	-5.2	-5.0	-4.7	-4.1	-3.6	-3.2
Collectivités locales	0.2	-0.1	0.3	0.6	0.7	0.6	0.7
Total	-5.6	-5.4	-4.6	-4.1	-3.4	-2.9	-2.5
Encours de la dette (administration centrale et collectivités locales, en milliers de milliards de yens)							
	604.8	639.6	674.2	706.0	736.0	764.6	791.5
(en pourcentage du PIB)	121.1	128.4	134.7	139.1	142.0	143.9	144.7
Dépenses des administrations publiques (sécurité sociale incluse)							
En milliers de milliards de yens	190.1	182.1	181.4	182.5	185.5	190.0	195.8
En pourcentage du PIB	38.1	36.6	36.2	36.0	35.8	35.8	35.8

1. Données effectives, sauf pour l'encours de la dette.

2. Les chiffres effectifs sont indiqués pour la croissance et le niveau du PIB, inflation, le taux de chômage et le taux d'intérêt nominal à long terme.

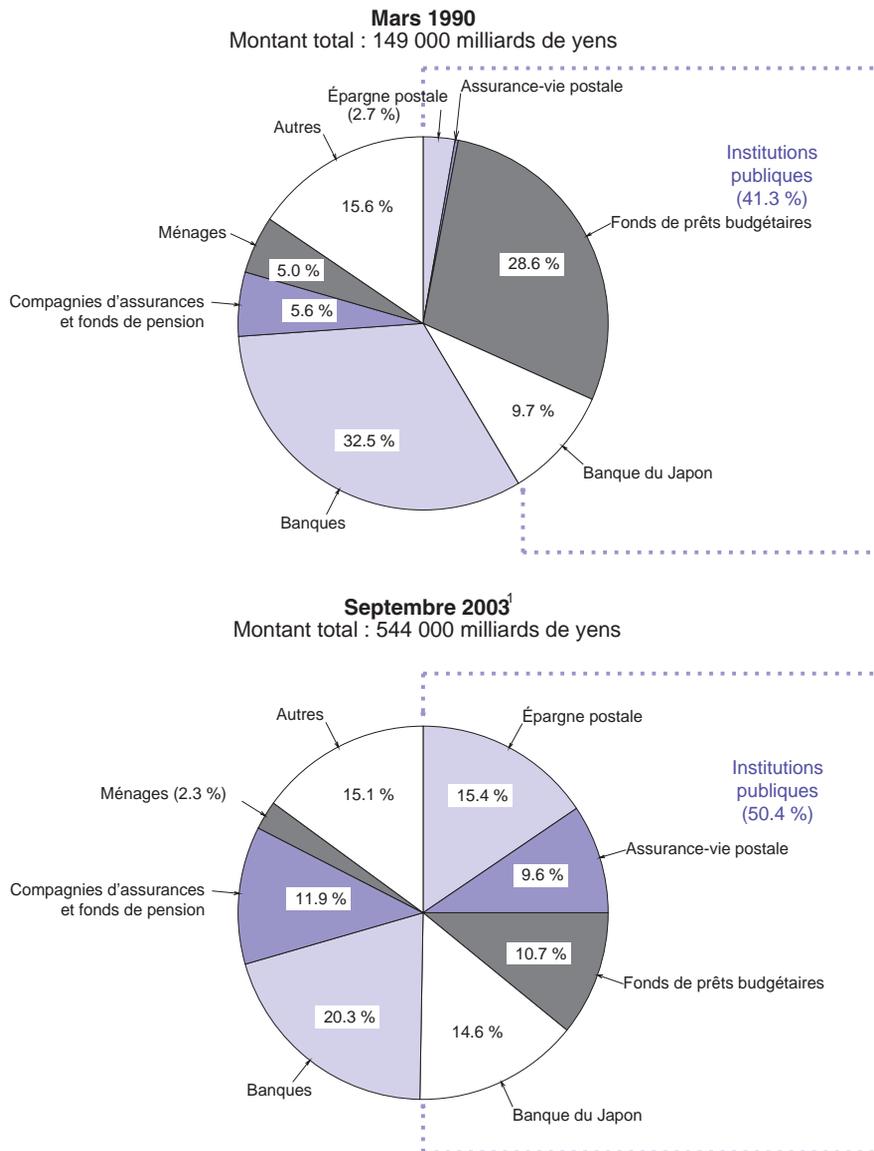
3. Un résultat négatif indique un déficit.

Source : Office du Premier ministre, Estimations de référence présentées au Conseil de la politique économique et budgétaire le 16 janvier 2004.

Travail et de la Protection sociale prévoyait que le volume total des dépenses de sécurité sociale – concernant les retraites, les soins de santé, la protection sociale et les services de soins de longue durée – croîtrait au rythme de 4.2 pour cent par an jusqu'en 2010, entraînant une augmentation de leur poids relatif de 1½ point de PIB (tableau 3.5).

La hausse des dépenses de retraite, qui représentent plus de la moitié des dépenses de sécurité sociale, sera ralentie par l'introduction d'une « indexation macroéconomique ». En principe, les pensions de retraite des personnes âgées de 65 ans et plus ont été ajustées en fonction de l'indice des prix à la consommation jusqu'en 2004. Toutefois, compte tenu de l'impact négatif de la diminution de la population d'âge actif et de l'augmentation de l'espérance de vie sur le système de retraite, la revalorisation des pensions de retraite restera inférieure à l'inflation. Plus précisément, les autorités prévoient que le taux d'augmentation moyen des pensions sera égal inférieur de 0.9 point de pourcentage à la hausse de l'indice des prix sur la période allant jusqu'à l'exercice 2025. Les pensions de retraite ne pouvant être

Graphique 3.2. **Ventilation des obligations d'État en portefeuille entre les différents secteurs**



1. Y compris les obligations PBIP, qui ont été émises pour la première fois en 2001. Bien qu'elles ne soient pas comptabilisées dans la dette des administrations publiques, pour les acquéreurs elles ne se distinguent pas des obligations publiques.

Source : Tanaka (2004).

réduites, elles resteront donc inchangées si le taux d'inflation n'excède pas 0.9 pour cent. Le niveau initial des prestations pour les nouveaux bénéficiaires sera réduit du fait de l'indexation macroéconomique. Cette nouvelle approche débouchera probablement sur une baisse du taux de remplacement assuré par les retraites, qui est actuellement de 59 pour cent du salaire moyen, et qui doit demeurer supérieur à 50 pour cent aux termes de la législation japonaise⁸. D'après les prévisions effectuées, cette réforme devrait stabiliser les dépenses de retraite aux alentours de 9 pour cent du PIB jusqu'à la fin de la décennie (tableau 3.5), dans l'hypothèse où l'inflation serait nettement positive.

Tableau 3.5. **Dépenses de sécurité sociale**

	2004		2010			
	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	Prévisions anciennes ¹		Prévisions révisées	
			En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²	En milliers de milliards de yens	Part du PIB ²
Dépenses totales	86	17.0	110	18.4	105	17.6
Pensions	46	9.1	58	9.7	53	8.9
Soins de santé	26	5.1	35	5.9	34	5.7
Protection sociale	14	2.8	17	2.8	18	3.0
<i>Dont</i> : Soins infirmiers aux personnes âgées	5	1.0	8	1.3	9	1.5

1. Prévisions établies en 2002. Elles ont été révisées à la suite de réformes récentes, notamment celle du système de retraite, et de modifications des hypothèses démographiques.

2. Dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de 2.8 pour cent entre 2004 et 2010.

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

Il est probable que le Japon connaîtra une augmentation sensible de ses dépenses de santé, qui représentent le deuxième poste des dépenses de sécurité sociale malgré les réformes adoptées ces dernières années. Le gouvernement a notamment revu à la hausse la participation financière des assurés, relevé de 70 ans à 75 ans l'âge d'admission au régime de prise en charge médicale des personnes âgées⁹, et réduit les tarifs des services médicaux ainsi que les prix des médicaments. Néanmoins, le gouvernement prévoit une augmentation du volume des dépenses de 5.1 pour cent du PIB en 2004 à 5.7 pour cent en 2010 (tableau 3.5), les dépenses relatives aux personnes âgées devant représenter plus de la moitié de cette hausse. Une fois intégrées les dépenses accrues de services de soins de longue durée, les projections du gouvernement font ressortir une progression de 0.6 point de PIB des dépenses totales de sécurité sociale d'ici la fin de la décennie, malgré une stabilisation des dépenses de retraite en pourcentage du produit intérieur brut.

Dépenses publiques totales

Compte tenu du gonflement escompté de la charge d'intérêts et des dépenses de sécurité sociale, les dépenses publiques totales augmenteraient sensiblement au cours des dix prochaines années, même si toutes les autres catégories de dépenses des administrations publiques enregistraient une hausse correspondant à celle du PIB nominal. Dans l'hypothèse d'une croissance forte et de taux d'intérêt bas, les dépenses publiques totales passeraient de 36½ pour cent du PIB en 2004 à 41½ pour cent en 2014 (tableau 3.3). Une expansion économique plus lente et des taux d'intérêt plus élevés porteraient le poids des dépenses publiques à 45½ pour cent du PIB, soit un niveau nettement supérieur au plafond de 38 pour cent mentionné dans les *Orientations* à moyen terme du gouvernement. Cela tient au fait que les dépenses obligatoires correspondant aux paiements d'intérêts et au système de sécurité sociale sont plus importantes que les dépenses discrétionnaires (investissements publics et autres dépenses publiques dans le tableau 3.3). En conséquence, même si les dépenses discrétionnaires demeuraient constantes en termes nominaux au cours de la prochaine décennie, les dépenses totales enregistraient une hausse comprise entre 1.7 point et 6.1 points de PIB.

Les projets du gouvernement pour assurer la viabilité des finances publiques

Les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, qui ont vu le jour en 2002 puis ont été actualisées en 2003 et 2004, montrent une voie possible d'assainissement budgétaire, à partir de prévisions économiques (tableau 3.4). Bien qu'elles ne couvrent que la période allant jusqu'à l'exercice 2008, leur objectif final est un excédent budgétaire primaire de l'administration centrale et des collectivités locales au début des années 2010. Pour réduire le déficit, les pouvoirs publics doivent limiter leurs dépenses à un niveau proche de celui de l'exercice 2002, soit 38 pour cent du PIB pour l'ensemble des administrations publiques, jusqu'à l'exercice 2006¹⁰. Les *Orientations* prévoient un allègement du déficit budgétaire primaire de ½ point de PIB par an jusqu'à l'exercice 2008¹¹.

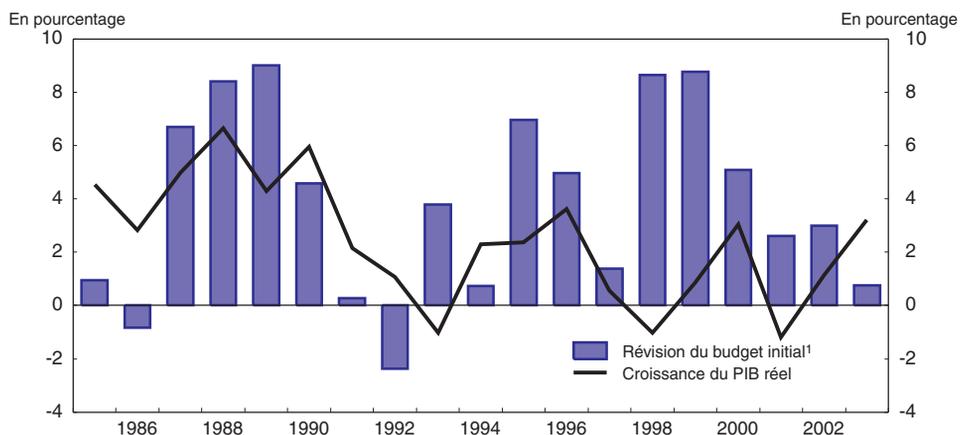
Traduire les Orientations dans les faits

Depuis l'introduction des *Orientations*, chaque budget est axé sur la limitation des dépenses¹². La politique budgétaire a pris un tour exceptionnel au cours de l'**exercice 2003**, car les dépenses n'ont pas été sensiblement revues à la hausse par le biais d'un budget supplémentaire. Il est en effet de coutume au Japon d'établir le projet de budget initial au cours de l'année précédente. Pour éviter un recul des dépenses totales, de fortes pressions politiques sont exercées vers la fin de chaque exercice en faveur d'une rallonge budgétaire, axée sur les travaux publics. Par voie de conséquence, l'élaboration d'un budget supplémentaire prévoyant des travaux publics additionnels était devenue la règle jusqu'à une date récente (graphique 3.3). Or, la loi de finances rectificative de l'exercice 2003 n'a ajouté que 200 milliards de yens aux dépenses des administrations publiques¹³, ce qui s'est traduit par un recul de 2.1 pour cent des dépenses totales par rapport à l'exercice 2002. Cela a également permis de limiter les dépenses des collectivités locales, en particulier en matière d'investissements publics, ce qui a contribué à une baisse à deux chiffres en termes réels des investissements de l'ensemble des administrations publiques au cours de l'exercice 2003.

Le gouvernement a maintenu le plafonnement des dépenses dans le budget de l'**exercice 2004**, limitant la hausse du budget initial à 0.4 pour cent par rapport à l'année

Graphique 3.3. **Budgets supplémentaires et cycle économique**

Compte général, pourcentage de variation en glissement annuel



1. La révision représente le pourcentage de variation du budget définitif par rapport au budget initial pour chaque exercice.

Source : Ministère des Finances et Office du Premier ministre.

Tableau 3.6. **Le budget de l'exercice 2004**¹

En milliers de milliards de yens, compte général de l'administration centrale

	(A) Exercice 2003 Budget initial	(B) Exercice 2003 Budget final	(C) Exercice 2004 Budget initial	Pourcentage de variation C/A	Pourcentage de variation C/B
Dépenses totales	81.8	81.9	82.1	0.4	0.2
Service de la dette	16.8	16.1	17.6	4.6	9.2
Transferts aux collectivités locales	17.4	17.4	16.5	-5.2	-5.2
Dépenses d'intérêt général ²	47.6	48.4	47.6	0.1	-1.7
<i>dont :</i>					
Investissement public ³	8.9	n.d.	8.6	-3.3	n.d.
(hors services d'intérêt public)	(8.1)	(8.3)	(7.8)	(-3.7)	(-6.0)
Dépenses obligatoires	33.2	n.d.	32.1	-3.3	n.d.
Dépenses discrétionnaires	5.5	n.d.	6.9	26.2	n.d.
Recettes totales	45.3	45.5	45.5	0.4	0.1
Impôts	41.8	41.8	41.7	-0.1	0.0
Recettes non fiscales	3.6	3.7	3.8	6.1	0.8
Emprunts (obligations publiques)	36.4	36.4	36.6	0.4	0.5

1. À l'exclusion du système de sécurité sociale.

2. Total des dépenses diminué du service de la dette et des transferts aux collectivités locales.

3. Le chiffre pour les investissements publics couvre les installations et services pour l'enseignement, la science et la technologie, la protection sociale et l'aide aux pays en développement.

Source : Ministère des Finances.

précédente (tableau 3.6). Cette modération des dépenses s'est accompagnée de réformes destinées à assouplir la procédure d'affectation des fonds et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques (encadré 3.2). Au chapitre des recettes, les principaux changements incluent : i) une hausse des cotisations de retraite des salariés; ii) la suppression de la déduction spéciale pour conjoint à charge accordée au titre de l'impôt sur le revenu; ainsi que iii) l'élimination de la déduction d'impôt sur le revenu accordée aux personnes âgées et la réduction des abattements concernant les prestations versées dans le cadre du système public de retraite¹⁴. L'impact global sur les recettes - 1 200 milliards de yens (¼ point de PIB) - est plutôt faible.

Après que la question eut été examinée par le Conseil de la politique économique et budgétaire, le ministère des Finances a fixé des directives pour le budget de l'exercice 2005, destinées à maintenir les dépenses totales de l'administration centrale aux alentours du niveau final escompté pour l'exercice 2004. Bien que des représentants du secteur privé au sein du Conseil aient insisté sur la nécessité de ramener les dépenses nominales sous le niveau de l'exercice 2004, cette priorité n'a pas été retenue, compte tenu de l'alourdissement du service de la dette et de la hausse des dépenses de protection sociale liées au vieillissement démographique¹⁵. Pour satisfaire à ces directives, le gouvernement réduira les dépenses de travaux publics de 3 pour cent et les autres dépenses discrétionnaires de 2 pour cent, hormis celles liées à la science et à la technologie, qui resteront inchangées. S'agissant des recettes, certaines hausses d'impôts et de cotisations de retraite décidées au cours des années précédentes prendront effet en 2005, notamment une augmentation des cotisations d'assurance-chômage et la suppression partielle de la déduction pour conjoint à charge accordée au titre de l'impôt sur le revenu. Là encore, l'impact sur les recettes reste très limité, puisqu'il représente 700 milliards de yens (0.1 point de PIB)¹⁶.

Les Orientations ont-elles effectivement contribué à l'assainissement budgétaire?

L'accent mis sur la modération des dépenses des administrations publiques a permis de les ramener de 38 pour cent du PIB en 2002 à moins de 37 pour cent en 2004 (tableau 3.1), réduction due pour l'essentiel à de fortes coupes dans les investissements publics. Parallèlement, les recettes sont restées constantes en pourcentage du PIB. Compte tenu de la diminution des dépenses, le déficit budgétaire primaire a donc été ramené de 6.4 pour cent du PIB en 2002 à un niveau estimé à 5 pour cent en 2004, le déficit global ayant connu une amélioration similaire. Le rythme de résorption du déficit est donc proche de l'objectif de réduction prévu par les *Orientations*, fixé à ½ point de PIB par an. Dans la perspective de 2005, le Secrétariat de l'OCDE table sur une baisse du déficit primaire de ¼ point de PIB, à 4.7 pour cent, en se fondant sur les mesures annoncées et sur une prévision de croissance de la production supérieure à son niveau potentiel. Si ce scénario se confirmait, l'orientation de la politique budgétaire serait globalement neutre en 2005.

Le rythme de l'assainissement budgétaire depuis 2002 est donc conforme au programme à moyen terme du gouvernement. Toutefois, au rythme actuel, il faudrait dix ans uniquement pour parvenir à équilibrer le budget primaire, ce qui ne sera peut-être pas suffisant pour stabiliser le ratio dette publique/PIB (tableau 1.4). La réalisation de ce dernier objectif pourrait en effet passer par un excédent primaire de pas moins de 2½ pour cent du PIB, suivant le niveau de la croissance et des taux d'intérêt. Compte tenu du nombre d'années consécutives de déficits qu'a connues le Japon, le ratio d'endettement public finirait par se stabiliser à un niveau sensiblement supérieur aux 163 pour cent du PIB atteints en 2004. Le service de cette dette supplémentaire pourrait représenter jusqu'à 2 pour cent du produit intérieur brut, ce qui exigerait des hausses d'impôts entraînant des pertes d'efficacité.

En outre, il pourrait être judicieux de viser un excédent primaire qui soit même supérieur au niveau requis pour stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB. Compte tenu de l'ampleur de cet endettement, il serait peut-être souhaitable de réduire – et non simplement de stabiliser – le ratio dette publique/PIB afin de lisser le financement des dépenses futures liées au vieillissement et de réduire le risque d'un gonflement imprévu de la dette.

Outre l'élévation du niveau final de la dette publique, un assainissement progressif des finances publiques accroît la probabilité d'une hausse sensible de la prime de risque sur les obligations d'État, qui se traduirait par une accélération du gonflement de la dette. On ne dispose pas de données empiriques indiquant clairement quel niveau d'endettement induit une augmentation de la prime de risque et, comme indiqué plus haut, certains facteurs spécifiques au Japon tendraient à limiter cette hausse. Néanmoins, la perspective d'une augmentation de la prime de risque suscite une préoccupation croissante tandis que la dette publique grimpe vers des sommets inconnus.

Comment améliorer les Orientations?

Pour limiter la probabilité d'une hausse de la prime de risque sur la dette publique, il est essentiel que les autorités élaborent un programme crédible d'assainissement budgétaire à moyen terme. Un tel programme contribuerait à soutenir la demande privée, en restreignant l'augmentation des taux d'intérêt et le recul des prix des actifs. Dans la mesure où ce programme s'étalerait sans doute sur plus d'un cycle conjoncturel, il devrait prévoir des marges de manœuvre en cas de récession économique, tout en énonçant clairement les conditions dans lesquelles l'action des pouvoirs publics pourrait s'écarter du cap fixé par le programme (Nakazato *et al.*, 2003). Toujours est-il que les *Orientations*

économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement sont inadaptées pour plusieurs raisons¹⁷ :

- Les hypothèses sous-jacentes concernant la croissance de la production et les taux d'intérêt sont quelque peu optimistes. La relation entre le taux d'intérêt et le taux de croissance économique, que le gouvernement présume étroite, pourrait s'avérer différente.
- Les objectifs budgétaires chiffrés n'ont aucune valeur contraignante mais sont présentés uniquement à titre de référence.
- Les Orientations ne contiennent aucun objectif chiffré par catégorie de recettes. De plus, aucune modification du système d'imposition n'est spécifiée, malgré le fait que les Orientations tablent sur une hausse des recettes fiscales (voir ci-après).
- Le plafond de dépenses inclut la charge d'intérêts, alors que celle-ci n'est pas prise en compte dans l'objectif essentiel des Orientations, à savoir l'obtention d'un excédent budgétaire primaire.
- Tandis que le programme est révisé chaque année, il n'y a pas de règle d'ajustement explicite indiquant comment le programme sera modifié en cas d'évolution divergente de la situation par rapport aux hypothèses retenues dans les Orientations.
- Bien que l'objectif final d'un léger excédent budgétaire primaire au début des années 2010 figure dans le programme, celui-ci prend fin en 2008 et il n'y a qu'un nombre limité d'estimations au-delà de cette date.

En résumé, le Japon a besoin d'un programme plus concret indiquant les réductions de dépenses et les hausses d'impôts requises dans des délais précis pour combler le déficit budgétaire primaire. Un certain flou subsiste quant à l'augmentation future de la charge fiscale. La réticence des autorités à définir un programme précis d'assainissement budgétaire tient peut-être à la crainte qu'un durcissement prématuré de la politique budgétaire ne puisse saper l'expansion économique. L'expérience de l'année 1997 – marquée par un tour de vis budgétaire représentant 1¼ point de PIB, qui avait été suivi d'un renversement de la conjoncture économique en 1998 – est à l'origine de cette crainte, bien que la crise asiatique semble avoir été la principale cause de cette récession. En outre, certains persistent à penser qu'une hausse des investissements publics accélérerait la croissance économique, ce qui entraînerait une augmentation des recettes fiscales suffisante pour équilibrer le budget. Or, ce point de vue a été largement discrédité par la reprise économique actuelle, qui s'est amorcée malgré de fortes réductions des investissements publics.

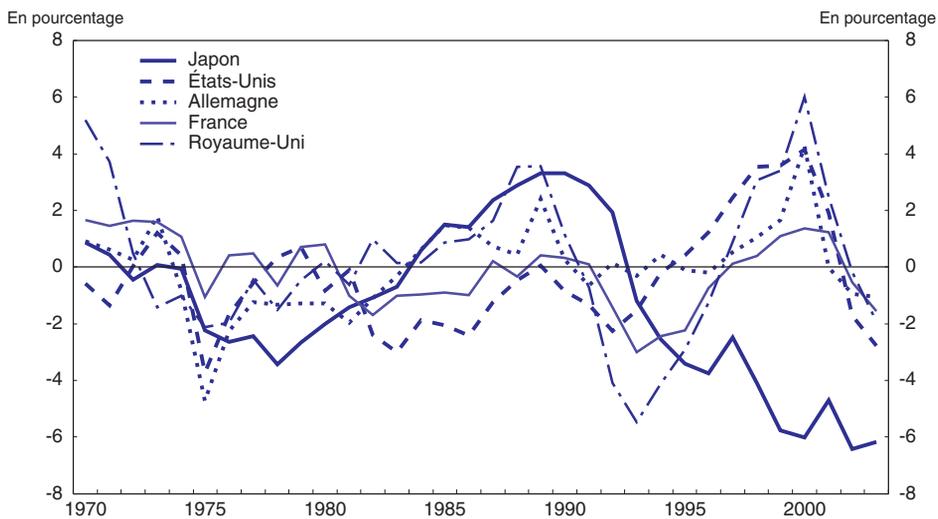
L'adoption d'un programme à moyen terme indicatif et non d'objectifs contraignants reflète peut-être aussi l'expérience acquise avec la loi de restructuration budgétaire de 1997, qui fixait des objectifs chiffrés assortis d'échéances précises¹⁸. À la suite d'un retournement de la conjoncture, cette loi a été modifiée pour permettre des augmentations de dépenses, et les échéances de réalisation des objectifs budgétaires ont été repoussées de deux ans. Ces mesures se sont toutefois révélées inadaptées, et l'application de la loi a été suspendue un an seulement après son introduction, ce qui a suscité un fort courant de scepticisme au Japon quant aux règles d'assainissement budgétaire (Tanaka, 2002). Or ce résultat s'explique par l'absence de clause dérogatoire et par le fait que les procédures budgétaires n'avaient pas été réformées (Tsuru, 2004). Cet épisode ne devrait donc pas conduire les autorités japonaises à écarter la possibilité d'adopter un programme budgétaire à moyen terme crédible, alors que l'expérience d'autres pays de l'OCDE a révélé l'importance de ce type d'instrument.

Comment d'autres pays de l'OCDE ont-ils réussi à rééquilibrer sensiblement leur budget?

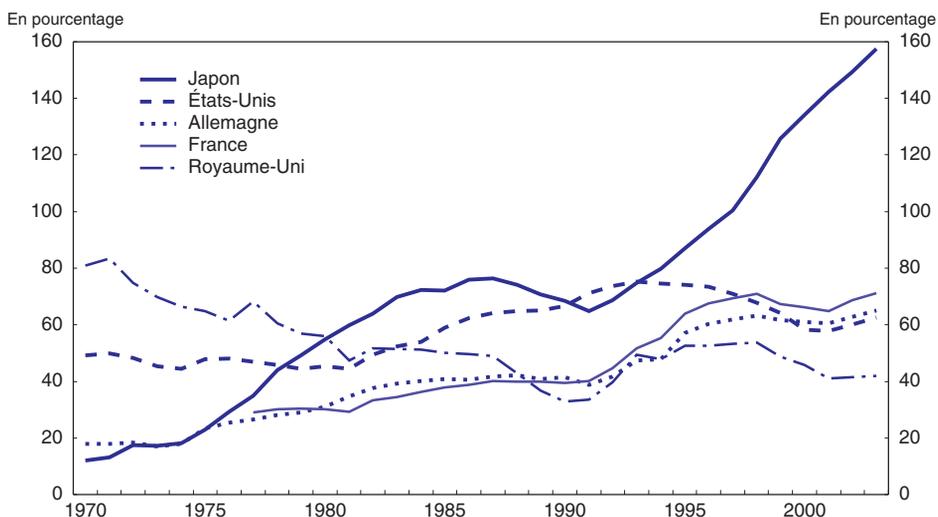
Le processus de rétablissement de l'équilibre budgétaire engagé au Japon n'en est encore qu'à ses débuts, et l'on ignore quel type de réformes serait optimal en matière de dépenses et de recettes. Avant d'examiner des options particulières, il peut être utile de se pencher sur l'expérience d'autres pays de l'OCDE. Les finances publiques des grands pays membres ont connu de fortes fluctuations ces trente dernières années (graphique 3.4). Le tableau 3.7 recense les pays de l'OCDE ayant obtenu une très nette amélioration – représentant au moins 3½ points de PIB – de leur solde budgétaire primaire, en données

Graphique 3.4. **Évolution de la situation budgétaire des grands pays de l'OCDE**

A. Solde budgétaire primaire en proportion du PIB



B. Dette publique brute en proportion du PIB



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

Tableau 3.7. **Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE**
Part du PIB potentiel corrigé des fluctuations conjoncturelles

	Variation du solde primaire	Variation des dépenses courantes ¹	Variation de l'investissement public ²	Dépenses totales	Variation des recettes courantes ¹	Poste résiduel	Variation de la balance courante
Australie							
1989-93	-4.9	3.1	-0.1	3.0	-1.2	-0.7	2.8
1993-99	5.4	0.3	-0.2	0.1	4.8	0.7	-2.4
Belgique							
1990-92	-0.8	0.4	0.2	0.5	0.2	-0.4	1.3
1992-98	4.2	-0.8	-0.2	-1.0	3.5	-0.3	0.9
Canada							
1990-92	-0.9	2.0	-0.1	1.9	0.9	0.0	-0.2
1992-99	7.9	-6.1	-0.5	-6.7	0.6	0.7	3.9
Finlande							
1989-92	-1.9	4.8	0.4	5.2	2.3	0.9	0.2
1992-2000	7.1	-3.9	-1.0	-4.9	2.3	-0.1	12.2
France							
1987-93	-3.4	2.7	0.3	3.0	-0.3	-0.1	1.3
1993-97	3.4	-0.3	-0.6	-0.9	1.8	0.7	1.9
Allemagne							
1977-79	-1.4	0.0	0.1	0.1	-1.6	0.2	-1.4
1979-85	5.2	-2.9	-1.1	-4.0	0.7	0.5	3.3
Irlande³							
1980-94	12.8	-4.8	-3.3	-8.2	3.0	1.6	13.0
Italie							
1983-87	-1.9	1.0	-0.1	0.9	0.5	-1.5	-0.5
1987-97	9.9	1.4	-1.1	0.3	8.6	1.6	3.2
Japon							
1974-78	-3.6	3.3	0.9	4.2	-0.4	1.0	2.9
1978-89	6.2	1.1	-1.3	-0.2	7.0	-1.0	0.7
1992-2002	-6.9	6.2	-0.7	5.4	-2.8	1.3	0.0
Norvège							
1986-92	-7.9	6.8	0.4	7.2	-0.3	-0.5	9.6
1992-2000	6.7	-2.9	-1.1	-4.0	3.8	-1.1	11.6
Suède							
1989-93	-8.8	2.0	-0.2	1.8	-7.0	0.0	0.2
1993-98	9.6	-2.2	-0.6	-2.9	3.9	2.8	5.2
Royaume-Uni							
1989-93	-5.4	2.3	0.0	2.3	-2.4	-0.7	3.3
1993-99	7.1	-2.8	-1.0	-3.8	2.6	0.7	-0.8
États-Unis							
1989-92	-1.5	1.4	-0.1	1.3	-0.2	0.0	1.1
1992-98	5.4	-2.2	-0.5	-2.7	2.6	0.0	-1.6
Moyenne							
Phase de dégradation	-3.8	2.8	0.1	2.8	-0.9	0.0	1.6
Phase d'assainissement	7.0	-2.0	-1.0	-3.0	3.5	0.5	3.9

1. Hors intérêts versés et perçus.

2. Les données sur l'investissement public ne sont pas disponibles en termes corrigés des influences conjoncturelles.

3. Les données pour les administrations publiques ne sont pas disponibles avant 1980.

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

corrigées des influences conjoncturelles. L'examen de ces données permet de faire les constatations suivantes :

- L'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire au Japon (5 points à 7½ points de PIB) n'a rien d'exceptionnel. Un certain nombre de pays ont amélioré leur solde primaire corrigé des influences conjoncturelles de plus de 6 points de PIB au cours des années 90.
- La dégradation du solde budgétaire primaire du Japon entre 1992 et 2002 est conséquente, puisqu'elle représente 7 points de PIB, mais elle s'est produite à un rythme relativement modéré. En moyenne, la phase de dégradation qu'ont traversé les 13 pays recensés dans le tableau 3.7 n'a duré que 3½ ans.
- L'augmentation moyenne du solde primaire s'établissait à 7 points de PIB sur 7 ans. Autrement dit, le rythme d'assainissement budgétaire de ces 13 pays – 1 point de PIB par an – est le double de celui envisagé dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du Japon.
- L'amélioration du solde budgétaire s'est répartie quasiment à parts égales entre réductions de dépenses (3 points de PIB) et augmentations de recettes (3.5 points de PIB), comme l'indique la dernière ligne du tableau 3.7. Chacun des 13 pays a accru ses recettes, et tous sauf deux ont comprimé leurs dépenses.

Le tableau 3.8 montre l'évolution des dépenses et des recettes par catégorie. Au cours de la phase d'assainissement, les réductions de dépenses ont touché principalement la consommation publique. Les recettes supplémentaires (partie B) ont été fournies essentiellement par les impôts directs sur les entreprises et les ménages.

Un autre trait commun des mesures d'assainissement budgétaire couronnées de succès dans la zone OCDE réside dans une amélioration du système budgétaire. De nombreux pays ont adopté des règles budgétaires ou renforcé celles qu'ils appliquaient déjà, en limitant directement les dépenses, en fixant des impératifs d'équilibre budgétaire, ou encore en plafonnant la dette. On peut notamment citer la *Budget Enforcement Act* (BEA, Loi d'orientation des finances publiques) de 1990, qui a favorisé l'assainissement budgétaire aux États-Unis jusqu'à son expiration, en 2002. Une autre caractéristique des programmes réussis d'assainissement budgétaire réside dans l'amélioration du rapport coût-efficacité des programmes publics, via la réforme des pratiques de gestion et le recours aux mécanismes du marché (Joumard *et al.*, 2004). Il est notamment nécessaire de retenir un horizon prévisionnel plus lointain, afin de prendre en compte correctement les futurs coûts liés aux programmes de dépenses actuels. Ainsi, les Pays-Bas et la Suède ont tous deux adopté des cadres budgétaires pluriannuels au cours des années 90. Si les stratégies mises en œuvre diffèrent suivant les pays, l'élément essentiel commun aux processus d'assainissement budgétaire réussis est un engagement politique fort en faveur de cet objectif.

La plupart des épisodes d'assainissement budgétaire se sont accompagnés d'une augmentation de l'excédent des paiements courants, qui s'est établie en moyenne à 4 points de PIB (tableau 3.7). Néanmoins, dans certains pays, comme les États-Unis, un recul de l'épargne privée a entraîné une dégradation de la position extérieure parallèlement à la réduction du déficit budgétaire. Dans le cas du Japon, l'ampleur de l'allègement du déficit budgétaire nécessaire pourrait gonfler l'excédent de ses paiements courants, dont le poids déjà considérable atteignait 3½ pour cent du PIB en 2004. L'apparition de volumineux déficits publics au cours de la seconde moitié des années 90 a été compensée par une hausse de l'épargne du secteur des entreprises, tandis que l'excédent des paiements courants japonais est demeuré stable, à un niveau moyen de 2¼ pour cent du PIB (graphique 3.5). Pour que le

Tableau 3.8. Contributions des différentes catégories de recettes et de dépenses aux épisodes d'assainissement budgétaire

En pourcentage du PIB

	Total	Consommation publique	Investissement public	Paiements de sécurité sociale	Autres
A. Variation des dépenses (hors intérêts versés)					
Australie					
1989-93	5.5	1.3	-0.1	2.6	1.7
1993-99	-3.0	-1.3	-0.2	-0.6	-0.9
Belgique					
1990-92	1.9	0.8	0.2	0.6	0.3
1992-98	-0.6	0.0	-0.2	-0.7	0.4
Canada					
1990-92	4.7	1.8	-0.1	2.6	0.4
1992-99	-9.3	-5.2	-0.5	-2.5	-1.2
Finlande					
1989-92	17.1	5.2	0.4	8.8	2.7
1992-2000	-14.3	-4.7	-1.0	-5.9	-2.7
France					
1987-93	2.7	1.4	0.3	1.3	-0.3
1993-97	-0.3	-0.3	-0.6	0.2	0.3
Allemagne					
1977-79	-1.6	0.1	0.1	-0.8	-0.9
1979-85	-2.0	0.3	-1.1	-0.6	-0.7
Irlande					
1980-94	-5.9	-1.8	-3.3	0.4	-1.2
Italie					
1983-87	0.8	0.5	-0.1	-0.3	0.7
1987-97	-0.9	-1.0	-1.1	2.4	-1.2
Japon					
1974-78	3.1	0.8	0.9	2.4	-0.9
1978-89	0.2	-0.2	-1.3	0.9	0.8
1992-2002	7.3	4.3	-0.7	3.7	0.1
Norvège					
1986-92	8.9	3.0	0.4	4.1	1.4
1992-2000	-12.2	-3.6	-1.1	-3.5	-3.9
Suède					
1989-93	9.5	3.1	-0.2	3.8	2.8
1993-98	-12.0	-1.9	-0.6	-3.9	-5.5
Royaume-Uni					
1989-93	6.2	1.0	0.0	4.2	1.1
1993-99	-6.2	-2.1	-1.0	-2.6	-0.5
États-Unis					
1989-92	2.5	0.1	-0.1	2.0	0.5
1992-98	-3.5	-2.2	-0.5	-0.6	-0.1
Moyenne					
Phase de dégradation	5.3	1.8	0.1	2.7	0.7
Phase d'assainissement	-5.4	-1.8	-1.0	-1.3	-1.3

Tableau 3.8. Contributions des différentes catégories de recettes et de dépenses aux épisodes d'assainissement budgétaire (suite)

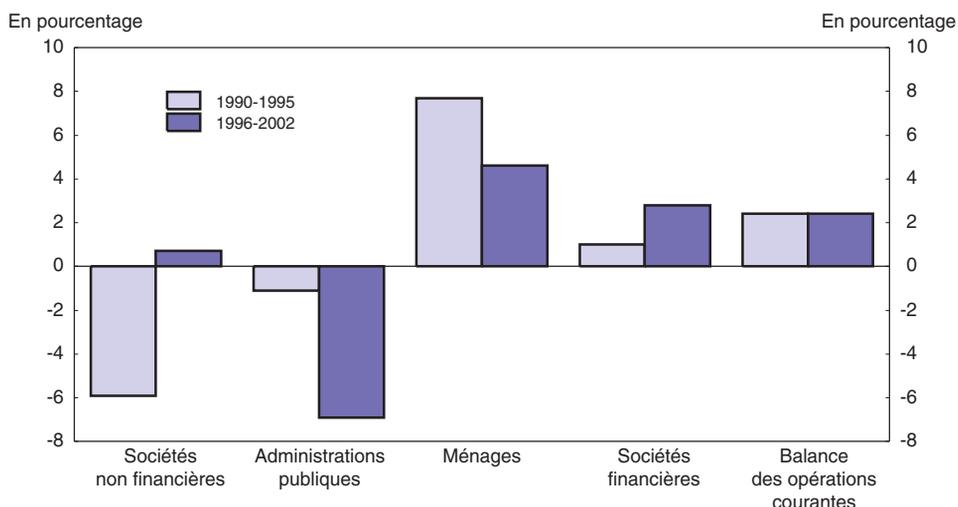
En pourcentage du PIB

	Total	Impôts directs sur les ménages	Impôts directs sur les entreprises	Impôts indirects	Recettes du système de sécurité sociale	Autres
B. Variation des recettes (hors intérêts perçus)						
Autriche						
1989-93	-0.4	-1.8	-0.1	-0.4	0.0	1.8
1993-99	3.8	1.5	0.9	0.8	0.0	0.6
Belgique						
1990-92	0.1	-0.3	-0.5	0.0	0.9	0.1
1992-98	3.4	0.9	1.9	1.1	-0.4	0.0
Canada						
1990-92	1.6	-0.3	-0.4	1.0	0.7	0.5
1992-99	0.4	-0.2	2.1	-1.5	-0.3	0.4
Finlande						
1989-92	4.0	-0.4	0.2	-1.0	3.1	2.1
1992-2000	1.3	0.2	4.5	-1.3	-2.3	0.1
France						
1987-93	-0.5	0.6	-0.6	-0.8	0.3	0.0
1993-97	2.8	0.6	0.6	1.3	-0.5	0.8
Allemagne						
1977-79	-1.5	-0.7	-0.3	0.4	-0.1	-0.8
1979-85	1.2	0.2	0.1	-0.7	0.8	0.8
Irlande						
1980-94	4.1	1.9	1.7	-0.5	1.2	-0.3
Italie						
1983-87	-0.6	-0.1	0.7	0.2	-0.7	-0.7
1987-97	9.3	1.9	1.5	3.0	1.4	1.5
Japon						
1974-78	-0.2	-0.7	-1.1	-0.1	1.5	0.2
1978-89	6.9	2.1	2.0	1.0	1.2	0.6
1992-2002	-1.1	-2.7	-1.9	0.5	1.9	1.0
Norvège						
1986-92	0.0	0.8	0.2	-2.3	-0.9	2.3
1992-2000	6.1	0.0	5.4	-1.7	-2.1	4.6
Suède						
1989-93	-6.4	-3.9	-0.7	-0.9	-1.0	0.1
1993-98	3.1	1.1	0.8	0.3	1.2	-0.3
Royaume-Uni						
1989-93	-2.8	-0.6	-2.1	0.1	-0.2	-0.1
1993-99	2.7	0.7	1.7	0.9	-0.2	-0.4
États-Unis						
1989-92	0.2	-0.7	-0.3	0.4	0.2	0.7
1992-98	2.3	2.1	0.5	-0.3	0.0	0.1
Moyenne						
Phase de dégradation	-0.6	-0.8	-0.5	-0.2	0.4	0.6
Phase de raffermissement	3.7	1.0	1.8	0.2	0.0	0.7

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

Graphique 3.5. Soldes épargne-investissement par secteur

En pourcentage du PIB



Source : Office du Premier ministre et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

solde des paiements courants demeure inchangé, il faudrait qu'une réduction de la désépargne publique au cours de la prochaine décennie soit compensée par une baisse de l'épargne du secteur privé. Une partie de cet ajustement pourrait résulter d'une nouvelle baisse du taux d'épargne dans le secteur des ménages, encore que celui-ci ait déjà fortement diminué. Une part plus importante du recul de l'épargne du secteur privé pourrait trouver sa source dans une hausse des investissements du secteur des entreprises. Cela souligne à quel point il est important de créer des conditions propices à l'investissement privé au Japon.

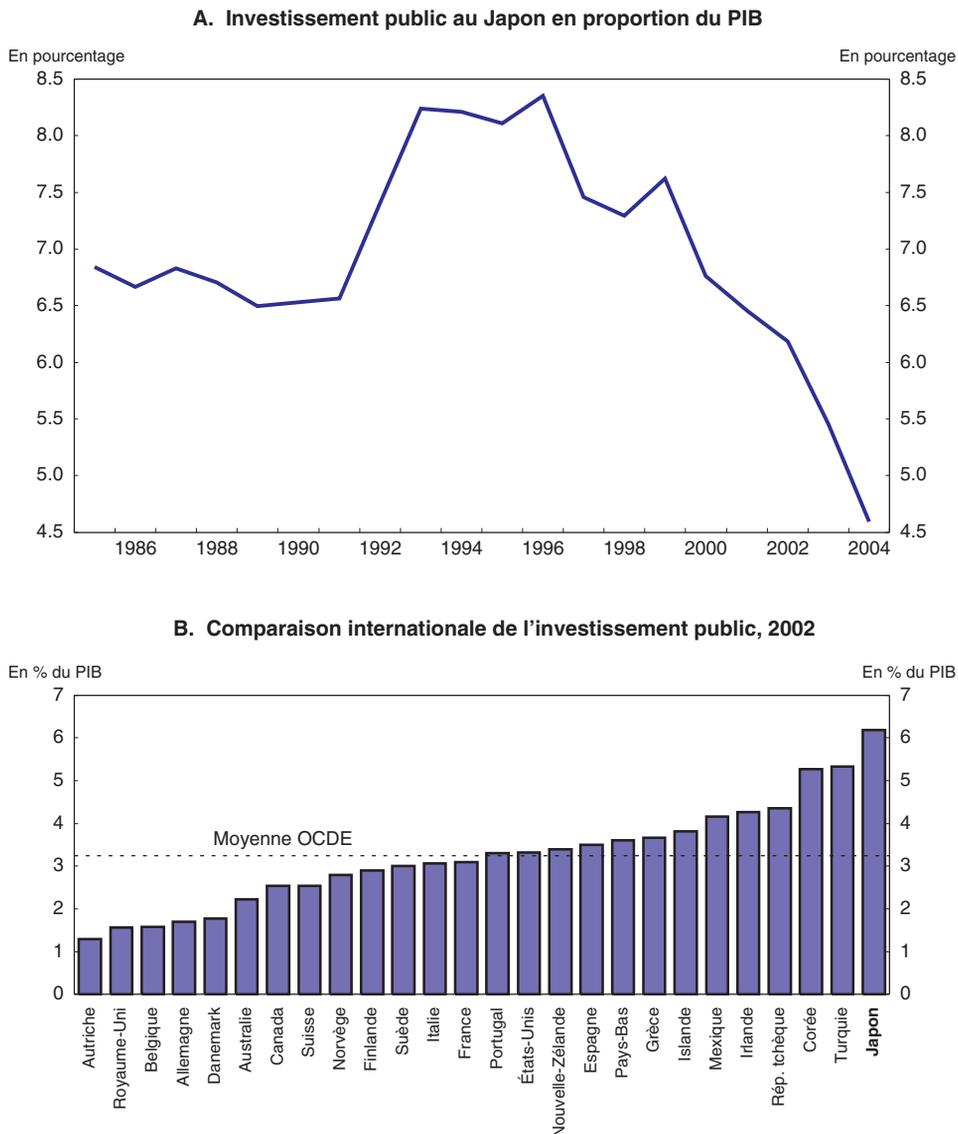
La marge de réduction des dépenses publiques

L'analyse précédente laisse à penser que pour assurer la viabilité budgétaire, les administrations publiques devront réduire leurs dépenses et accroître leurs recettes. S'agissant des premières, il sera difficile de réduire les dépenses totales compte tenu de l'augmentation prévue de la charge d'intérêts et des dépenses de sécurité sociale. Comme indiqué plus haut, un gel de toutes les autres catégories de dépenses en termes nominaux, y compris des investissements publics, serait nécessaire pour maintenir les dépenses aux environs du plafond de 38 pour cent du PIB fixé par les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme*¹⁹, en partant de l'hypothèse d'un taux d'intérêt à long terme et d'une croissance s'établissant à 2.8 pour cent en termes nominaux (tableau 3.3). Dans des conditions macroéconomiques moins favorables (scénario B), cette approche se traduirait par un gonflement des dépenses équivalent à 6 points de PIB. En conséquence, des coupes significatives dans les dépenses discrétionnaires seront probablement nécessaires. Elles pourraient être obtenues en réduisant les investissements publics et en améliorant les procédures budgétaires, de manière à renforcer l'efficacité des programmes de dépenses (encadré 3.2). En outre, de nouvelles réformes du système de sécurité sociale sont nécessaires pour limiter le gonflement des dépenses lié au vieillissement.

Ramener les investissements publics au niveau de la moyenne OCDE

Les autorités disposent apparemment de marges de manœuvre pour réduire encore les investissements publics, qui se caractérisent dans une large mesure par une faible efficacité. Des coupes claires les ont ramenés à moins de 5 pour cent du PIB en 2004, alors qu'ils avaient atteint le niveau record de 8 pour cent au cours des années 90, à la suite de plans de relance économique de grande envergure (graphique 3.6). Selon les prévisions du Secrétariat de l'OCDE, ils devraient continuer à baisser jusqu'aux alentours de 4 pour cent du PIB au cours de l'exercice budgétaire 2006. La stabilisation des investissements en termes nominaux réduirait leur poids à environ 3¼ pour cent du PIB – niveau proche de la moyenne des pays de l'OCDE – en 2014 (tableau 3.3). Un tel objectif de dépenses sera toutefois difficile à atteindre, étant donné le coût d'entretien croissant d'un stock de capital public qui s'est fortement

Graphique 3.6. Investissement public



Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 76.

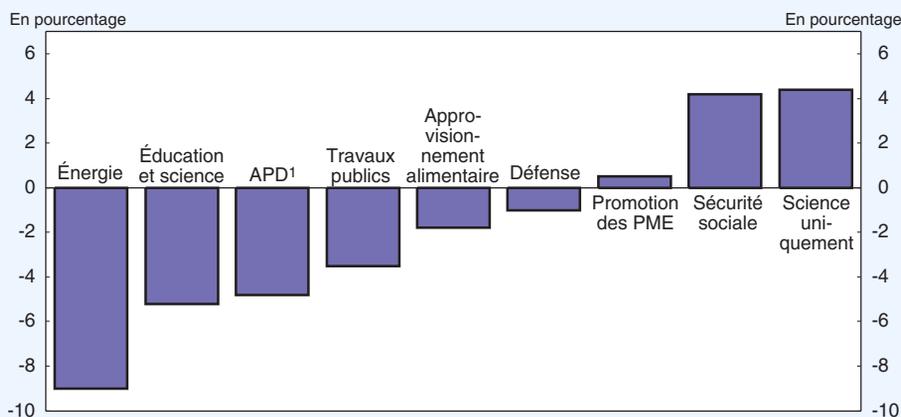
Encadré 3.2. Les réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques

Les effets limités qu'ont eu de nombreux plans de relance budgétaire sur l'économie au cours des dix dernières années ont suscité des interrogations quant à l'efficacité des dépenses publiques. Il est plus important que jamais d'améliorer les résultats des programmes publics, étant donné les nouvelles pressions liées au vieillissement démographique qui s'exercent sur les dépenses publiques, et la nécessité de modérer les dépenses afin de réduire le déficit budgétaire de l'État. En résumé, pour atteindre les objectifs fixés par les autorités et renforcer le potentiel de croissance du Japon, tout en assainissant les finances publiques, il faudra améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses.

Le gouvernement a récemment adopté des réformes concernant le système des dépenses publiques. Depuis l'exercice 2003, le ministère des Finances peut autoriser les ministères qui le demandent à revoir à la hausse certaines dépenses dans des proportions pouvant aller jusqu'à 20 pour cent, ce qui leur offre une plus grande latitude pour concentrer les ressources sur des projets plus productifs. En conséquence, davantage de fonds ont été attribués à des domaines prioritaires, tels que la sécurité sociale ou la science et la technologie, tandis que d'autres postes de dépenses ont subi des coupes, notamment les travaux publics, l'agriculture et l'énergie (graphique 3.7). La hiérarchisation des priorités a

Graphique 3.7. Une répartition plus souple des dépenses publiques

Pourcentage de variation dans le budget 2004



1. Aide publique au développement.

Source : Ministère des Finances.

également été accentuée au niveau de chaque poste budgétaire. Pour les investissements publics, par exemple, des ressources ont été redistribuées en faveur de projets plus productifs, concernant notamment les transports urbains et les aéroports, au détriment d'autres infrastructures, situées dans des régions rurales. En outre, le gouvernement a introduit une certaine flexibilité dans la procédure classique consistant à établir un budget annuel sur la base des demandes de crédits de chaque ministère. Cette budgétisation sur un an peut être une source d'inefficacité, en encourageant les ministères à épuiser les crédits qui leur ont été alloués avant la fin de chaque exercice budgétaire, indépendamment de la pertinence de ces dépenses (Tsuru, 2004). Une budgétisation flexible sur une période pluriannuelle est mise en place pour certains projets pilotes dits « modèles », et les ministères

Encadré 3.2. **Les réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques** (suite)

ministères sont autorisés à collaborer sur certains projets dans le cadre de « groupes d'orientation ». Dix projets modèles et dix groupes d'orientation ont été créés pour l'exercice budgétaire 2004, et d'autres devraient voir le jour sur l'exercice 2005. Ces réformes sont de nature à renforcer l'efficacité des dépenses publiques, mais elles ne sont encore qu'au stade de l'expérimentation, et leurs effets sur le budget global restent limités.

Une autre priorité est d'exiger une évaluation plus rigoureuse des programmes de dépenses. Le ministère des Finances insiste maintenant pour que les ministères joignent à leurs demandes de crédits des évaluations de leurs dépenses, afin de lui faciliter la tâche en matière de sélection des dépenses. Il est important que soit établie une procédure normalisée pour ces évaluations. Chacune d'elle devrait en particulier inclure une évaluation objective réalisée par une partie tierce, qui soit de préférence un utilisateur du service examiné.

Il est également essentiel de réformer les comptes spéciaux, qui sont situés en dehors du périmètre du compte général de l'administration centrale. Dans la mesure où ces comptes sont généralement dotés de leurs propres ressources financières, les autorités concernées ont tendance à engager des dépenses sans se soucier de leurs retombées. De plus, les transactions financières complexes entre le compte budgétaire général et ces comptes spéciaux ont nui à la transparence des comptes publics. Le gouvernement a entrepris diverses réformes dans ce domaine, telles que la suppression du compte spécial relatif aux établissements d'enseignement nationaux, la simplification du compte spécial d'assurance des salariés, et la réduction du transfert effectué du compte général vers le compte spécial du pétrole et de l'énergie. Ces mesures sont opportunes, mais il conviendrait d'engager une réforme plus approfondie, qui consisterait à réexaminer la raison d'être de chacun des comptes spéciaux et à réduire les ressources qu'ils empruntent sur le compte général, tout en renforçant la transparence de leur situation financière. De manière générale, les dépenses alimentées par les comptes spéciaux devraient être contrôlées de manière aussi minutieuse que les dépenses générales de l'administration centrale.

accru²⁰. À supposer que les investissements publics soient gelés à leur niveau actuel, ces coûts enregistreraient une augmentation comprise entre 20 et 30 pour cent de 2000 à 2020, ce qui porterait leur poids à environ 30 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques d'investissement (Institut de recherche sur la construction et l'économie, 2001). Toute la difficulté sera donc de continuer à investir dans des projets d'infrastructures productives qui stimuleront la croissance économique et à éviter les problèmes de sécurité liés au vieillissement des installations, tout en modérant les dépenses totales d'investissement. Il est par conséquent essentiel d'améliorer encore la répartition des ressources entre les différents secteurs et régions, ainsi que de promouvoir l'utilisation de méthodes efficaces en matière de gestion et de marchés publics. Cela vaut tout particulièrement pour les collectivités locales, étant donné le rôle prédominant qu'elles jouent sur le plan des investissements publics (voir le chapitre 4) et dans les entreprises publiques²¹.

Réformer le système de sécurité sociale pour limiter l'augmentation des dépenses liées au vieillissement

Les soins de santé et les services de soins de longue durée sont probablement les deux postes de dépenses de sécurité sociale qui connaîtront les hausses les plus fortes (tableau 3.5). Pour limiter le gonflement des dépenses, il importe de permettre au secteur privé de jouer un rôle accru dans ces secteurs « régis par l'État », ce qui constitue un objectif essentiel du dernier Plan triennal pour la promotion de la réforme de la réglementation (voir le chapitre 5). Ainsi, les entreprises privées ne sont pas autorisées à gérer des structures de soins infirmiers, sauf dans certaines zones spéciales. En outre, les entreprises du secteur privé devraient être autorisées à entrer dans le secteur des soins de santé.

Un certain nombre de réformes complémentaires doivent être engagées par les pouvoirs publics pour contenir la hausse des dépenses de santé. L'un des facteurs qui contribuent à cette augmentation est la faiblesse de la participation financière des personnes âgées, qui encourage un recours excessif aux soins et une « hospitalisation sociale »²². Il est nécessaire de réformer le système de paiement à l'acte, notamment en alignant davantage les tarifs sur les coûts effectifs. Un autre point clé consisterait à permettre une application partielle du système public d'assurance-maladie dans les cas où des traitements médicaux couverts et non couverts sont dispensés simultanément, mesure qui pourrait en fait réduire les dépenses publiques de santé²³.

Les dépenses totales du régime d'assurance-soins de longue durée, mis en place en 2000, augmentent au rythme de 10 pour cent par an, ce qui laisse à penser que le système actuel n'est pas viable. La moitié des recettes proviennent de personnes de plus de 40 ans, âge d'admission au bénéfice de ce dispositif, tandis que l'administration centrale et les collectivités locales fournissent le reste. En 2005 seront examinées un certain nombre de propositions de réformes destinées à maîtriser les coûts, telles que l'abaissement de l'âge d'accès à cette couverture, le relèvement à 20 ou 30 pour cent du taux du ticket modérateur, aujourd'hui égal à 10 pour cent, et la réduction de l'éventail de services couverts par l'assurance.

S'agissant du système de retraite, l'introduction d'une « indexation macroéconomique » en 2004, qui permettra au taux de remplacement de baisser jusqu'à 50 pour cent, s'est accompagnée d'une hausse progressive du taux de cotisation, dont la moitié est à la charge des employeurs, de 13.58 pour cent à 18.3 pour cent en 2017²⁴. Cette augmentation est nécessaire en raison du vieillissement démographique et de la diminution de la population d'âge actif, ainsi que du recul de la proportion d'ayants droit qui contribuent au financement du système de retraite²⁵. Pour compenser ces déficits croissants, la subvention de l'État concernant la pension de base sera portée d'un tiers des dépenses totales aujourd'hui à la moitié d'ici 2009, cette contribution étant financée par les recettes fiscales générales.

La réforme de 2004 représente un pas dans la bonne direction, et semble assurer la viabilité du système de retraite, sur la base des hypothèses actuelles. Toutefois, d'autres actions s'imposent. Le scepticisme de l'opinion publique quant à la viabilité du système reste fort, comme l'indique l'augmentation de la proportion de cotisations retraite non acquittées, qui est passée de moins de 15 pour cent au début des années 90 à 37 pour cent en 2003. Selon divers sondages d'opinion, la population pense que le système est inefficace et injuste (Nikkocitigroup, 2004). Une des raisons de cette situation réside dans le fait que les prévisions à long terme concernant le système de retraite reposent sur des

hypothèse relativement favorables; le rythme de progression du vieillissement démographique est en effet plus rapide que prévu, tandis que le taux de défaut de cotisation visé a été fixé à 20 pour cent, soit un niveau déjà nettement inférieur à celui de 2003. Il est peu probable que la décision de relever le taux des cotisations encourage les assurés à respecter davantage leurs obligations de cotisation, et elle peut avoir un impact négatif sur les incitations au travail. Qui plus est, aucune décision n'a été prise sur le financement de l'augmentation de la contribution de l'État aux retraites après 2004.

Le système de retraite actuel se caractérise par un transfert significatif de revenus des actifs qui exercent aujourd'hui un emploi vers la génération actuelle de personnes âgées, alors que les premiers ne bénéficieront pas d'un transfert similaire après leur cessation d'activité. Outre les pensions de retraite, plusieurs facteurs contribuent à maintenir le niveau de vie des retraités à un niveau similaire à celui des ménages de la tranche d'âge 20-59 ans (voir l'Étude de 2003). *Premièrement*, le système d'imposition favorise les personnes âgées par le biais d'importantes déductions liées à l'ancienneté. *Deuxièmement*, les personnes âgées ont accumulé une grande quantité d'épargne et d'actifs, qui finance environ un quart de leur consommation. Le rythme des prélèvements sur les actifs financiers est lent, puisqu'il s'établit aux alentours de 2½ pour cent par an; il faudrait donc que les retraités vivent 40 années de plus pour épuiser ces réserves, soit une durée nettement supérieure à l'espérance de vie à cet âge. De ce fait, les legs sont très importants. En outre, le système d'aide sociale assure un niveau de consommation de base à tous les retraités. Au total, environ 5 pour cent des ménages âgés reçoivent des compléments de retraite au titre de l'aide sociale. En résumé, le système de retraite enregistre des déficits qui doivent être financés par des subventions accrues de l'État et par des hausses des taux de cotisation. Il faudrait réformer le système en plafonnant les taux de cotisation et en laissant le niveau des prestations s'ajuster aux évolutions économiques et démographiques, même si le taux de remplacement baisse davantage qu'on ne le prévoit à l'heure actuelle.

Comment accroître les recettes publiques

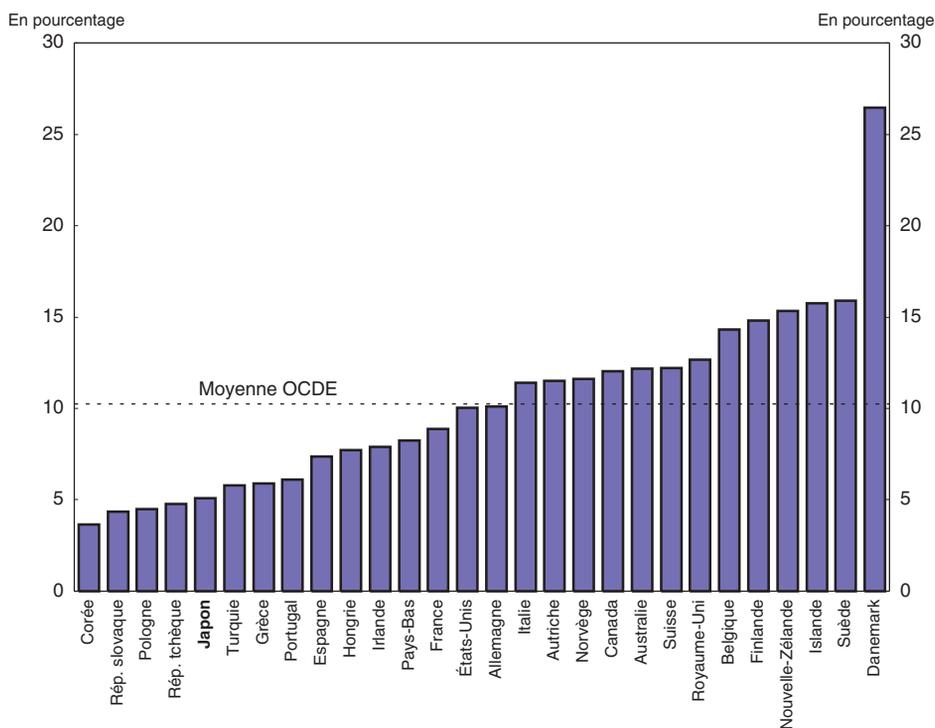
Comme indiqué plus haut, il ne sera pas facile de maintenir les dépenses au niveau actuel en pourcentage du PIB au cours des dix prochaines années. Néanmoins, le gouvernement devrait viser cet objectif – voire une réduction du ratio dépenses/PIB – afin de limiter les besoins de recettes supplémentaires. Il serait cependant irréaliste d'escompter que les réductions de dépenses représenteront une forte proportion de la variation de 5-7½ points de PIB du solde budgétaire primaire qui est nécessaire pour parvenir à la viabilité budgétaire, ce qui implique qu'une augmentation des recettes fiscales est inévitable. Celle-ci passera par un élargissement de l'assiette fiscale et par une hausse des taux d'imposition. Si les pouvoirs publics maintiennent le cap actuel, en limitant les dépenses au niveau de l'exercice 2002 et en repoussant à plus tard toute hausse significative des recettes, il en résultera une croissance explosive de la dette publique²⁶.

Un élargissement de la base d'imposition est nécessaire

Des données empiriques tendent à indiquer qu'un élargissement de l'assiette fiscale est plus efficace qu'une hausse de taux d'imposition pour assainir les finances publiques (Nalazato et al., 2003). Au Japon, l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été réduite par diverses déductions. En fait, depuis les années 80, la part imposable du revenu des ménages est restée inférieure à 50 pour cent, soit un niveau relativement bas (Bureau du Conseil des ministres, 2002)²⁷. En conséquence, les impôts sur le revenu des

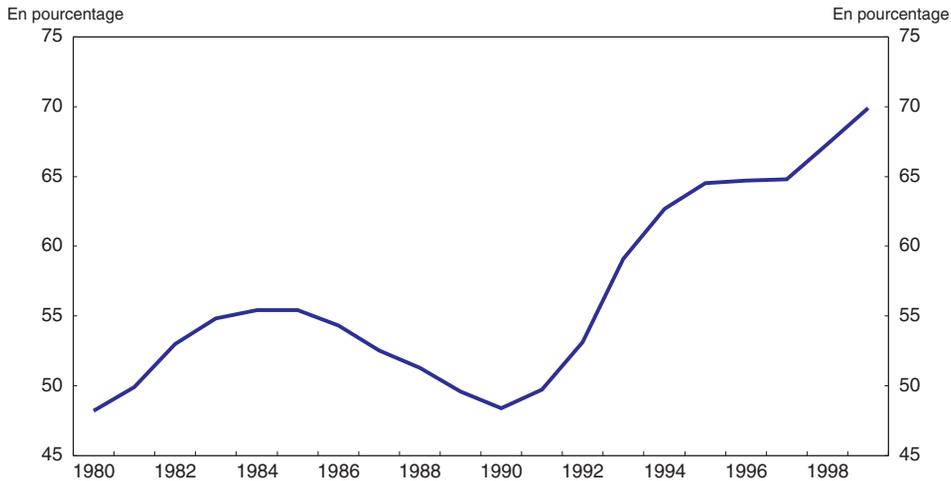
Graphique 3.8. Recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

En pourcentage du PIB, 2002

Source : OCDE, *Perspective économiques de l'OCDE*, n° 76.

personnes physiques, y compris ceux prélevés par les collectivités locales, ne représentent que 5 pour cent du PIB, soit la moitié de la moyenne OCDE (graphique 3.8). D'après ses propres estimations, l'administration centrale pourrait accroître ses recettes d'impôt sur le revenu de pas moins de 50 pour cent, en supprimant les déductions relatives aux charges sociales (2 800 milliards de yens de recettes supplémentaires), l'abattement à la base (2 000 milliards de yens), la déduction pour charges de famille (1 700 milliards de yens) et l'abattement à la base pour conjoint à charge (700 milliards de yens).

Les efforts déployés par le gouvernement pour élargir la base d'imposition n'en sont encore qu'à leurs débuts, avec l'élimination de la déduction spéciale pour conjoint à charge en 2004. Cette mesure devrait être suivie par la suppression de l'abattement à la base pour conjoint à charge, ce qui devrait aussi encourager l'activité féminine (voir le chapitre 6)²⁸. L'élimination de l'exonération uniforme appliquée à l'impôt sur le revenu perçu par l'administration centrale, qui avait été introduite en 1999, gonflerait les recettes publiques de 2 500 milliards de yens (0.5 point de PIB)²⁹. Cette exemption fiscale réduit globalement de 20 pour cent le montant des impôts à acquitter par les contribuables. La Commission des impôts étudie actuellement la possibilité de revoir à la baisse cette exonération ou de la supprimer. Par ailleurs, une réduction des déductions fiscales accordées au niveau national se traduit par un élargissement de l'assiette de la taxe de résidence sur les particuliers (un impôt local sur le revenu des personnes physiques) au niveau des préfectures et des communes, source de nouvelles recettes fiscales supplémentaires.

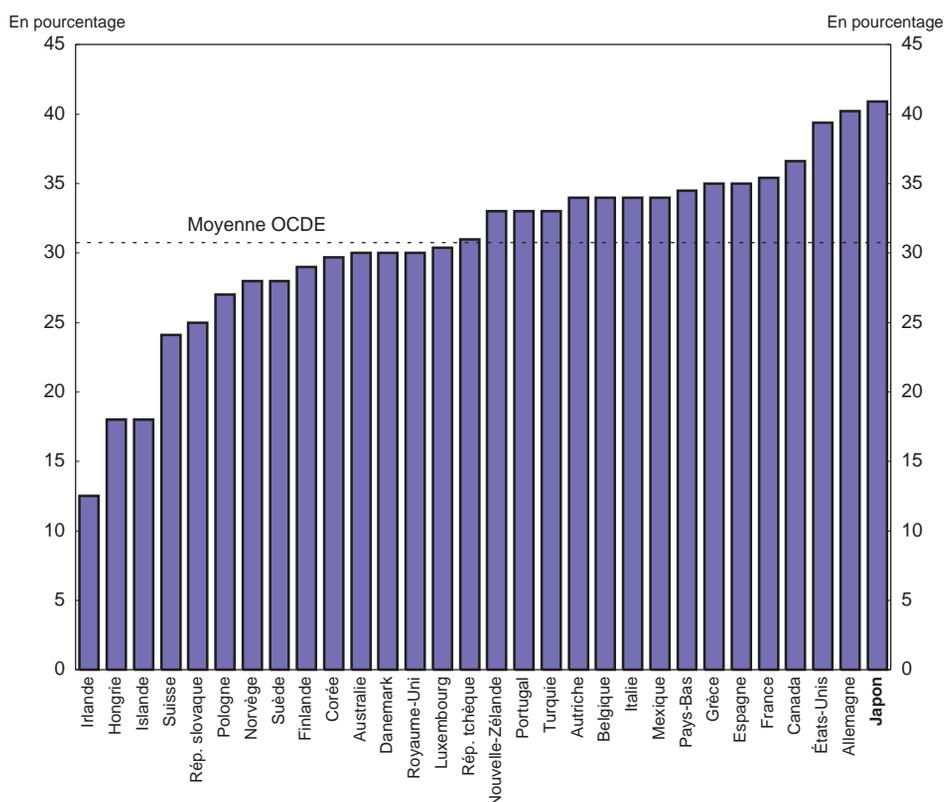
Graphique 3.9. **Proportion d'entreprises déficitaires au sens du code des impôts national**

Source : Ministère des Finances.

La proportion d'entreprises déficitaires – au sens du code des impôts – donc non assujetties à l'impôt sur les sociétés aux niveaux national et préfectoral, a grimpé à près de 70 pour cent ces dernières années, reflétant un fléchissement prolongé de l'activité économique (graphique 3.9). Néanmoins, même au plus fort de la période de bulle économique, en 1990, la moitié seulement des entreprises acquittaient des impôts sur les sociétés, ce qui laisse à penser que la définition du revenu imposable des entreprises est trop étroite. Le gouvernement a introduit une base d'imposition normalisée pour l'impôt préfectoral sur les entreprises, qui va contraindre les sociétés déficitaires à assumer une charge fiscale plus lourde (voir le chapitre 4). Une méthode plus judicieuse consisterait à éliminer les exemptions fiscales, notamment les déductions spéciales destinées à promouvoir le développement de secteurs ou de régions spécifiques. Après l'introduction d'un crédit d'impôt pour investissement dans la recherche-développement en 2003, le montant des recettes perdues du fait des déductions spéciales accordées au titre de l'impôt national sur les sociétés est passé de 400 milliards à 1 700 milliards de yens (0.3 pour cent du PIB).

Des hausses d'impôts sont également indispensables

S'il est important d'élargir la base d'imposition, le surcroît de recettes qui pourrait en résulter ne suffirait pas à combler l'écart avec les dépenses publiques. En outre, des pressions politiques fortes s'exercent contre l'élimination d'exemptions fiscales spécifiques. Un relèvement des taux d'imposition sera donc probablement inévitable. L'impôt sur le revenu des personnes physiques semble tout désigné pour une hausse de taux. Néanmoins, en application de la « Triple réforme », qui vise à renforcer l'autonomie des collectivités locales, une réduction des dotations de l'administration centrale doit être compensée par une augmentation du pouvoir d'imposition des collectivités locales (voir le chapitre 4). Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement s'est engagé à transférer 3 000 milliards de yens (0.6 pour cent du PIB) de recettes fiscales de l'administration centrale aux collectivités locales d'ici 2008, essentiellement en réduisant l'impôt national sur le revenu des personnes physiques, et en relevant les impôts locaux. La proposition de fondre les trois taux de la taxe de résidence sur les particuliers en un seul ne simplifie pas la situation. La complexité du

Graphique 3.10. Taux d'imposition des sociétés en 2003¹

1. Taux d'imposition légaux combinés de l'administration centrale et des administrations infranationales.
 Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et enquête de KPMG sur les taux d'imposition des sociétés.

programme de réformes actuel rend pour le moment difficilement envisageable une hausse du taux d'imposition du revenu des personnes physiques.

Le taux de l'impôt national sur les sociétés, qui représente un cinquième des recettes fiscales nationales totales, a été ramené de 34,5 pour cent à 30 pour cent en 1999. Toutefois, si l'on inclut les impôts prélevés par les collectivités locales, en 2003 ce taux était supérieur à 40 pour cent, soit le niveau le plus élevé de la zone OCDE (graphique 3.10). Le secteur des entreprises exerce des pressions pour que soit abaissé le taux d'imposition des sociétés, afin de renforcer la compétitivité internationale des entreprises japonaises.

Une autre source essentielle de recettes fiscales nationales réside dans l'impôt sur la consommation (taxe sur la valeur ajoutée), qui représente plus d'un cinquième des recettes fiscales nationales. À 5 pour cent, son taux est sensiblement inférieur à ceux appliqués dans les pays européens. Compte tenu des marges de manœuvre limitées dont disposent les autorités pour augmenter le poids de la fiscalité directe, l'impôt sur la consommation semble être l'instrument fiscal le plus approprié pour accroître les recettes publiques. De fait, la Commission des impôts a indiqué que son taux devrait être porté à des niveaux à deux chiffres dans l'avenir. Une hausse d'un point de pourcentage de l'impôt sur la consommation se traduit par un supplément de recettes fiscales de 2 400 milliards de yens (0,5 point de PIB). L'annonce d'un calendrier d'augmentation progressive du taux de cet impôt aurait un effet de régularisation sur l'évolution de la consommation.

Évaluation globale

Le mouvement de hausse du déficit public s'est finalement achevé en 2002. Néanmoins, compte tenu de son niveau élevé, la dette publique continue à augmenter à un rythme rapide. Dans un contexte de taux d'intérêt à long terme exceptionnellement bas, la charge du service de la dette reste modeste. Il est cependant possible que certaines des circonstances atypiques qui rendent tenable la situation budgétaire approchent de leur terme; le secteur privé adopte en effet une attitude plus agressive en termes de prise de risques, soutenue par un secteur bancaire assaini, et la fin de la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque du Japon semble en vue. Il est donc important de remédier au problème budgétaire durant la phase actuelle de croissance relativement forte, avant que les taux d'intérêt ne commencent à monter.

L'ampleur de l'assainissement budgétaire requis – de l'ordre de 5 à 7½ pour cent du PIB – est conséquente, mais un tel effort a déjà été accompli par d'autres pays de l'OCDE, y compris par le Japon au cours des années 80. Toutefois, au rythme de réduction du déficit prévu par les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, il faudrait au moins dix ans pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, période d'ajustement au terme de laquelle le Japon afficherait un niveau d'endettement nettement plus élevé. En outre, il est possible que la prime de risque augmente brusquement pendant cette phase d'assainissement prolongée, ce qui rendrait la situation plus difficile. Afin d'éviter une telle évolution, deux changements d'orientation seraient les bienvenus. *En premier lieu*, le rythme du processus d'assainissement devrait être accéléré durant les périodes de croissance égale ou supérieur au potentiel. *En second lieu*, un programme d'assainissement budgétaire à moyen terme plus crédible est nécessaire pour étayer la confiance des acteurs économiques dans la viabilité des finances publiques.

Un tel programme devrait spécifier des réductions de dépenses précises permettant d'atteindre l'objectif d'excédent budgétaire primaire qui a été retenu. Étant donné les pressions liées au vieillissement démographique, il est nécessaire de réformer les programmes de sécurité sociale pour limiter l'augmentation des dépenses. Néanmoins, les paiements d'intérêts et les dépenses de sécurité sociale étant susceptibles de croître, même avec des réformes dans le cas des secondes, des coupes réalisées sur d'autres postes, notamment l'investissement public, s'imposent pour empêcher une augmentation des dépenses totales en pourcentage du PIB. Étant donné l'ampleur de la réduction du déficit requise, il est également nécessaire d'accroître les recettes, dont le niveau (30 pour cent du PIB) est un des plus bas de la zone OCDE. La priorité essentielle devrait être d'élargir les bases d'imposition en supprimant les exemptions accordées au titre des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés. Pour dégager les recettes supplémentaires requises, il faudra aussi relever les taux d'imposition, notamment en ce qui concerne l'impôt sur la consommation.

Notes

1. Étant donné le vieillissement de la population prévu jusqu'au milieu du siècle, la stabilisation du ratio dette publique/PIB au cours de la prochaine décennie ne garantit pas la viabilité budgétaire à long terme au Japon.
2. Tous les chiffres cités dans ce chapitre en matière de déficit et de dette renvoient aux administrations publiques – qui comprennent l'administration centrale et les collectivités locales et caisses de sécurité sociale – sauf indication contraire.

3. Une définition plus précise de la viabilité à long terme des finances publiques repose sur la contrainte budgétaire intertemporelle, qui implique que la valeur actualisée nette des futurs excédents primaires corresponde à l'encours des dettes nettes.
4. Doi (2004a, 2004b) est parvenu à la conclusion que la dette de l'administration centrale et des collectivités locales n'était pas soutenable compte tenu de l'orientation actuelle de la politique économique. Atoda *et al.* (2003) et Kaino (2004) ont réalisé des simulations à long terme indiquant que le ratio d'endettement public continuerait à augmenter rapidement, et qu'une accélération de la croissance du PIB ne suffirait pas à inverser la dynamique de la dette. Dekle (2002) estime qu'à politiques inchangées, la dette publique atteindrait un niveau compris entre 700 pour cent et 1 300 pour cent du PIB d'ici 2040.
5. Standard & Poor's a revu d'un cran à la baisse la note de la dette souveraine japonaise à long terme en monnaie nationale et en devises, ramenée de AA à AA-, tandis que Fitch a pris la même mesure pour les obligations d'État japonaises en novembre 2002. En outre, Moody's a abaissé de deux crans la note de la dette souveraine japonaise en monnaie nationale en mai 2002.
6. L'Office du Premier ministre a publié une estimation de la croissance potentielle de 0.9 pour cent au troisième trimestre 2004 (Office du Premier ministre, 2004).
7. Le gouvernement prend des mesures diverses pour faciliter le financement du déficit. Les obligations destinées aux investisseurs individuels se sont révélées populaires, puisque le volume des émissions est passé de 1 600 milliards de yens au cours de l'exercice budgétaire 2003 à 6 000 milliards de yens sur l'exercice 2004, et qu'il devrait atteindre pas moins de 10 000 milliards de yens pour l'exercice 2005. Le gouvernement a également introduit des obligations indexées sur l'inflation au cours de l'exercice budgétaire 2003, pour un montant initial de 100 milliards de yens. Le taux d'intérêt nominal sur ces obligations est fixe, mais le principal varie en fonction de l'indice tendanciel des prix à la consommation. Ce type d'obligation peut être considéré comme une forme d'engagement à lutter contre l'inflation, puisque celle-ci gonflerait le volume de la dette à rembourser (alors qu'un phénomène de déflation réduirait le montant du principal).
8. Les pensions et les cotisations de retraite sont ajustées tous les cinq ans. Si une baisse du taux de remplacement sous la barre des 50 pour cent était anticipée, les paramètres seraient revus pour empêcher une telle évolution.
9. Les personnes âgées payent 10 pour cent de leurs dépenses de soins, le reste étant pris en charge par l'assurance-maladie, tandis que les autres membres de la population assument 20 à 30 pour cent de ces coûts. L'âge d'ouverture des droits à cette couverture préférentielle, qui était de 70 ans en 2002, est en train d'augmenter et atteindra 75 ans en 2007.
10. En fait, les *Orientations* font apparaître un niveau de dépenses voisin de 36 pour cent du PIB de l'exercice 2004 à l'exercice 2008.
11. Les chiffres du solde budgétaire primaire n'incluent pas la sécurité sociale, qui affichait un déficit primaire correspondant à 0.5 pour cent du PIB au cours de l'exercice 2003. Si l'on considère l'ensemble constitué par la sécurité sociale, l'administration centrale et les collectivités locales, le déficit primaire des administrations publiques était de 5.9 pour cent du PIB cette année-là.
12. Il est plus difficile de maîtriser les dépenses des collectivités locales, qui dépendent des décisions de 47 préfectures et de plus de 3 000 communes (voir le chapitre 4).
13. Ce budget supplémentaire comprenait 1 400 milliards de yens de dépenses obligatoires supplémentaires, correspondant à des postes tels que le programme de garantie de revenu de subsistance et les mesures de reconstruction en cas de catastrophe naturelle. Parallèlement, 1 300 milliards de yens ont été retranchés du budget initial.
14. Les estimations relatives à l'augmentation des recettes ont été réalisées par Nikkociti Group (2004).
15. Il est prévu que les dépenses de sécurité sociale augmentent de 1 100 milliards de yens. Cette hausse devrait toutefois être limitée à 860 milliards de yens, au moyen de réformes dont la teneur n'a pas encore été précisée.
16. La Commission des impôts du gouvernement a commencé à examiner des points précis en septembre 2004, notamment la question de savoir s'il fallait supprimer ou revoir à la baisse les réductions uniformes d'impôt sur le revenu des personnes physiques qui avaient été introduites en 1999.
17. Tanaka (2002) estime que les *Orientations* sont fondamentalement différentes des systèmes de planification budgétaire d'autres pays, qui plafonnent les différents postes de dépenses sur la base de prévisions macroéconomiques et budgétaires à moyen terme, assorties d'orientations et d'objectifs clairs.

18. La loi fixait les objectifs chiffrés suivants : 1) limiter le déficit budgétaire de l'administration centrale et des collectivités locales à 3 pour cent du PIB, 2) mettre fin progressivement aux émissions d'obligations de qualité non bancaire et faire baisser le ratio dette/dépenses jusqu'à l'exercice budgétaire 2003, et 3) réduire certaines catégories de dépenses ou plafonner leur augmentation dans des proportions précises, notamment -10 pour cent pour l'aide publique au développement (APD) et les dotations aux collectivités locales, -7 pour cent pour les travaux publics, +2 pour cent pour la protection sociale et +5 pour cent pour la science et la technologie.
19. Comme indiqué précédemment, ce plafond de 38 pour cent s'applique uniquement jusqu'à l'exercice budgétaire 2006. Bien que l'objectif final soit d'obtenir un excédent budgétaire primaire, le plafond de dépenses fixé dans les *Orientations* inclut la charge d'intérêts.
20. En termes de comptabilité nationale, une partie de ces coûts d'entretien est incluse dans les consommations intermédiaires des administrations publiques.
21. Les dépenses sur contrats se sont élevées à 2 400 milliards de yens pour l'administration centrale, à 8 600 milliards de yens pour les collectivités locales, et à 1 700 milliards de yens pour les entreprises publiques au cours de l'exercice budgétaire 2003.
22. Le nombre de lits d'hôpitaux par millier d'habitants est trois fois plus élevé au Japon qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, et 1.5 fois plus élevé qu'en Allemagne et en France. Par ailleurs, la durée d'hospitalisation est trois à quatre fois supérieure à celle relevée dans d'autres pays.
23. Pour l'heure, si un traitement inclut des services non couverts, son coût n'est absolument pas pris en charge par le système public d'assurance-maladie. Permettre la prise en charge des services couverts dans ce cas de figure pourrait faire diminuer les dépenses publiques de santé totales pour plusieurs raisons. *En premier lieu*, cela encouragerait les patients à opter davantage pour des traitements non couverts, ce qui réduirait du même coup le nombre de traitements remboursés par l'assurance-maladie. *En second lieu*, cela ralentira peut-être la hausse tendancielle du nombre de traitements couverts par l'assurance-maladie. En tout état de cause, cette réforme constituerait un progrès en termes de choix des consommateurs et de protection sociale.
24. Les cotisations de retraite des non-salariés seront relevées graduellement de 13 300 yens par mois à 16 600 yens par mois en 2017.
25. La diminution du nombre de salariés due aux restructurations d'entreprises constitue la principale raison de la baisse du nombre de cotisants. Parallèlement, selon certaines sources, de nombreuses sociétés recourent de manière croissante à des travailleurs à temps partiel pour éviter de payer la part patronale des cotisations de retraite.
26. Le *Nippon Keidanren*, la principale fédération patronale japonaise, a récemment publié une simulation sur la viabilité des finances publiques. D'après le scénario « d'absence de réforme » (ratio dépenses/PIB constant, pas d'augmentation des impôts, scénario du gouvernement en matière de protection sociale), le déficit budgétaire primaire se monterait à 34 000 milliards de yens en 2025 (4½ pour cent du PIB) dans l'hypothèse d'une croissance nominale de la production de 2 pour cent au cours des 20 prochaines années, ce qui conduirait à une explosion de l'endettement. Par contre, des coupes claires dans les dépenses – qui permettraient de réduire de moitié les dépenses publiques en 2025 par rapport au niveau qu'elles atteindraient dans le scénario d'absence de réforme – se traduiraient par un budget primaire équilibré en 2013, conjugué à une croissance économique encore plus vigoureuse que dans le scénario d'absence de réforme (*Nippon Keidanren*, 2004).
27. La proportion imposable du revenu d'un ménage gagnant 10 millions de yens (environ 100 000 dollars) est de 46 pour cent au Japon, contre 77 pour cent aux États-Unis et 92 pour cent au Royaume-Uni.
28. Une enquête du gouvernement montre que près de 27 pour cent des salariées qui travaillent à temps partiel limitent leurs horaires de travail pour pouvoir bénéficier des conditions préférentielles prévues par le régime d'imposition du revenu des personnes physiques (ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, 2002).
29. Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'échelon de l'administration centrale ont représenté 14 000 milliards de yens pour l'exercice budgétaire 2003. L'exonération à taux plein de 20 pour cent ne s'applique pas aux contribuables à haut revenu.

Références

- Atoda, N., S. Maekawa, A. Kawase, Y. Kitaura, et S. Kimura (2003), « Réformes budgétaires et charge nationale au Japon : Analyse économétrique des conditions budgétaires futures et des avantages et bénéfices publics générationnels » (en japonais), ESRI Discussion Paper Series n° 72, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Tokyo.
- Broda, C. et D. Weinstein (2004), « Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability », document ronéoté.
- Dekle, R. (2002), « The deteriorating fiscal situation and an ageing population », National Bureau of Economic Research Working Paper 9367, Cambridge, MA.
- Doi, T. (2004a), « Analyse de la viabilité de la dette publique », PRI Discussion Paper Series (n° 04A-02), Research Department, Policy Research Institute, ministère des Finances (en japonais), Tokyo.
- Doi, T. (2004b), « To Establish Sustainability of Government Deficits: Methodology and Application », PRI Discussion Paper Series (No.04A-04), Research Department, Policy Research Institute, ministère des Finances, Tokyo.
- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Y. Nam, et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380, OCDE, Paris.
- Kaino, K. (2004), « Simulation de la crise budgétaire », Research Institute of Economy, Trade and Industry Discussion Paper n° 04-J-018 (en japonais), Tokyo.
- Institut de recherche sur la construction et l'économie (2001), *Prévisions à moyen et long terme sur le marché de la construction – Perspectives jusqu'en 2010 et 2020* (en japonais), Tokyo.
- Japanese government (2004), *Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspectives: FY 2003 Revision*, Cabinet decision on 19 January 2004, Tokyo.
- Lebow, D. (2004), « The Monetisation of Japan's Government Debt », BIS Working Paper n° 161, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2002), *Enquête approfondie sur les travailleurs à temps partiel en 2001* (en japonais), Tokyo.
- Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (2004), *Perspectives des paiements et recettes de sécurité sociale : Prévision de mai 2004* (en japonais), Tokyo.
- Nakazato, T., Y. Soejima, Y. Shibata, et M. Kasuya (2003), « Viabilité budgétaire et taux d'intérêt à long terme », Bank of Japan Working Paper Series n° 03-J-7 (en japonais), Tokyo.
- Nikkocitigroup (2004), « Household Burden Hikes and Their Repercussions », *Economic and Market Analysis*, 30 septembre 2004, Tokyo.
- Nippon Keidanren (2004), *Réestimation de la simulation sur la Nouvelle vision* (en japonais), Tokyo.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- Office du Premier ministre (2002), « Impôt sur le revenu des personnes physiques : base d'imposition et pression fiscale », *Rapport d'analyse n° 15* (en japonais), Tokyo.
- Office du Premier ministre (2004), *Économie japonaise 2004* (en japonais), Tokyo.
- Tanaka, N. (2004), « De la privatisation de trois services postaux », document soumis au Conseil de la politique économique et budgétaire le 17 février 2004 (en japonais), Tokyo.
- Tanaka, H. (2002), « Fiscal Consolidation and Medium-Term Fiscal Planning: The Case of Japan », PRI Discussion Paper Series n° 02A-31, Research Department, Policy Research Institute, ministère des Finances, Tokyo.
- Tsuru, K. (2004), « Le problème budgétaire au Japon : questions et solutions », Research Institute of Economy, Trade and Industry Discussion Paper Series 04-J-006, Research Institute for Economy, Industry and Trade, (en japonais), Tokyo.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les principaux enjeux économiques du Japon	23
Les perspectives économiques du Japon à moyen terme	26
Les principaux défis que doit relever le Japon	32
Conclusions	45
Notes	45
Annexe 1.A1. La révision des comptes nationaux du Japon	46
Chapitre 2. Mettre un terme à la déflation et assurer une expansion autonome	49
La reprise au Japon est-elle autonome?	51
Le rôle de la politique monétaire	62
Redresser le secteur bancaire	70
Évaluation générale	74
Notes	75
Références	76
Chapitre 3. Assurer la viabilité des finances publiques	77
Quelle est la gravité du problème budgétaire?	79
Les pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses	82
Les projets du gouvernement pour assurer la viabilité des finances publiques	88
Comment d'autres pays de l'OCDE ont-ils réussi à rééquilibrer sensiblement leur budget?	92
La marge de réduction des dépenses publiques	97
Comment accroître les recettes publiques	102
Évaluation globale	106
Notes	106
Références	109
Chapitre 4. Optimiser la décentralisation du secteur public	111
Facteurs influant sur les relations budgétaires entre niveaux d'administration	113
Répartition des responsabilités en matière de dépenses	115
Problèmes de financement des administrations locales	125
Assurer la discipline budgétaire dans un contexte décentralisé	141
Réformes futures	147
Notes	154
Références	158

Chapitre 5. Supprimer les obstacles à une croissance plus soutenue	161
Privatisation de Japan Post	163
Réforme de la réglementation	167
Renforcer la concurrence	175
Évaluation générale	183
Notes	187
Références	188
Chapitre 6. Améliorer le fonctionnement du marché du travail	191
Les changements sur le marché du travail au cours de la dernière décennie	193
Faire face au déclin de la population d'âge actif	200
Réduire le chômage des jeunes	207
Évaluation générale	207
Notes	208
Références	209



Encadrés

1.1. L'amélioration de la qualité de l'air au Japon	33
1.2. Les différentes mesures de l'inflation	35
2.1. Pourquoi les salaires continuent-ils de baisser?	53
2.2. Investissement des entreprises et stock de capital	57
2.3. Le Japon est-il vulnérable à un renchérissement du pétrole?	60
2.4. La déflation foncière continue	69
3.1. Comment mesurer correctement le volume de la dette publique?	80
3.2. Les réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques	99
4.1. Les administrations locales au Japon	116
4.2. Les impôts locaux sur les sociétés au Japon	127
4.3. Problèmes posés par les impôts infranationaux sur la valeur ajoutée ou l'actif des entreprises dans les pays de l'OCDE	129
4.4. Principes de base régissant la taxe d'affectation locale	136
4.5. Règles budgétaires imposées aux collectivités locales et réglementations concernant l'émission d'emprunts obligataires	143
4.6. Recommandations concernant l'amélioration des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration	148
5.1. Synthèse des recommandations en vue d'accélérer la croissance de la productivité	184

Tableaux

1.1. Taux de croissance potentielle du Japon à moyen terme	30
1.2. Perspectives démographiques du Japon	31
1.3. Comparaison internationale de la croissance de la production potentielle	32
1.4. Scénarios d'assainissement budgétaire	39
1.A1.1. Variation de la croissance du PIB et de la déflation selon la méthode d'indices chaîne	46
2.1. Perspectives à court terme	56
2.2. Vulnérabilité à une hausse des taux d'intérêt	59

2.3. Répercussion de la hausse des prix du pétrole sur les prix à la consommation . . .	60
2.4. Anticipations de prix	62
2.5. Ajustement de la base monétaire	66
2.6. Bilan du secteur bancaire japonais	71
2.7. Résultats des inspections spéciales auprès des gros emprunteurs	72
2.8. Fonds propres du secteur bancaire	73
2.9. Comparaison des grandes banques et des banques régionales	74
3.1. La situation budgétaire du Japon	79
3.2. Mesures diverses de la dette publique	80
3.3. Prévisions de dépenses publiques à moyen terme	84
3.4. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement	85
3.5. Dépenses de sécurité sociale	87
3.6. Le budget de l'exercice 2004	89
3.7. Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE	93
3.8. Contributions des différentes catégories de recettes et de dépenses aux épisodes d'assainissement budgétaire	95
4.1. Communes : nombre et disparités de taille	118
4.2. Dotations spécifiques : dates d'institution et partage des coûts	122
4.3. Le financement des travaux publics d'intérêt local	124
4.4. Dispersion géographique et instabilité des principaux impôts locaux	128
4.5. Pouvoirs d'imposition des administrations infranationales dans certains pays de l'OCDE	132
4.6. Pouvoirs discrétionnaires des administrations locales concernant la fixation des impôts et leur utilisation effective	133
4.7. Partage des coûts de remboursement de certains emprunts obligataires des collectivités locales	144
4.8. Souscription d'obligations émises par les collectivités locales, par type d'établissement	145
5.1. Actifs de l'épargne postale et de l'assurance postale	164
5.2. Impact des réformes de la réglementation	168
5.3. Nombre de permis/autorisations requis au niveau national	171
5.4. Propositions de création de zones spéciales	172
5.5. Propositions de réformes acceptées dans le cadre de l'initiative des zones spéciales à l'échelle nationale	173
5.6. Nombre de zones spéciales créées par secteur	174
5.7. Comparaison internationale des mesures commerciales tarifaires et non tarifaires	179
6.1. Embauches de nouveaux diplômés	195
6.2. Personnes occupant un emploi, selon leur statut	196
6.3. Travailleurs à temps partiel au Japon	197
6.4. Raisons invoquées pour justifier l'embauche de travailleurs non réguliers	198
6.5. Taux d'activité et taux d'emploi des hommes âgés	206

Graphiques

1.1. Les conditions économiques sont les plus favorables depuis une décennie . . .	25
1.2. Le revenu par habitant du Japon a diminué par rapport aux autres pays de l'OCDE	26
1.3. Croissance potentielle au Japon	27
1.4. Origines des différences de revenu réel	28

1.5. Sources de la croissance	29
1.6. La qualité de l'air au Japon	33
1.7. Différentes mesures de l'inflation	35
1.8. Les prêts bancaires continuent de diminuer	36
1.9. Indicateurs budgétaires des administrations publiques	37
1.10. La situation budgétaire des collectivités locales	40
1.11. La part des travailleurs non réguliers augmente	43
2.1. Comparaison de la reprise actuelle avec celles des cycles passés	51
2.2. Croissance des exportations japonaises par région	52
2.3. Évolutions sur le marché du travail	53
2.4. Taux d'épargne des ménages	55
2.5. Croissance des salaires réels et rapport des bénéfiques aux ventes	57
2.6. Investissement et croissance du stock de capital	58
2.7. Intensité énergétique de l'économie japonaise	61
2.8. Encours des soldes courants à la Banque du Japon	63
2.9. Base monétaire, masse monétaire et production nominale	64
2.10. Plus-values en capital des grandes banques	67
2.11. Les prix des terrains continuent de baisser	69
2.12. Prêts improductifs dans le secteur bancaire	71
3.1. Charge d'intérêts de l'État	81
3.2. Ventilation des obligations d'État en portefeuille entre les différents secteurs	86
3.3. Budgets supplémentaires et cycle économique	88
3.4. Évolution de la situation budgétaire des grands pays de l'OCDE	92
3.5. Soldes épargne-investissement par secteur	97
3.6. Investissement public	98
3.7. Une répartition plus souple des dépenses publiques	99
3.8. Recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	103
3.9. Proportion d'entreprises déficitaires au sens du code des impôts national	104
3.10. Taux d'imposition des sociétés en 2003	105
4.1. Part des administrations infranationales dans les recettes et dépenses des administrations publiques	112
4.2. Dépenses des administrations infranationales par fonction	117
4.3. Principales caractéristiques des investissements des collectivités locales	123
4.4. Principaux instruments de financement des collectivités locales	126
4.5. Composition des recettes fiscales des administrations infranationales	128
4.6. Efficacité des dotations reçues par les préfectures en termes de péréquation	138
4.7. Évolution de la dette des collectivités locales	141
5.1. Épargne et assurance-vie postales au Japon	163
5.2. Comparaison internationale des systèmes d'épargne postale	164
5.3. Comparaison internationale des prix de l'électricité et des télécommunications	178
5.4. Comparaison internationale du soutien à l'agriculture	181
5.5. Entrées et encours d'IDE	182
6.1. Le chômage au Japon	192
6.2. Taux de chômage par groupe d'âge	194
6.3. Les différentes composantes de la rémunération des salariés	195
6.4. Investissements directs japonais à l'étranger	201
6.5. Comparaison internationale des taux de chômage de longue durée	202
6.6. Taux d'emploi par âge et par sexe	203
6.7. Évolution de la population active : prévisions à long terme	203

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

La situation économique et les politiques du Japon ont été évaluées par le Comité le 6 décembre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 6 janvier 2005.

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

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

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 2002	377.887	Villes principales, estimation de mars 2003	
Terres cultivées (milliers de km ²), 2001	48.0	(10 000 habitants) :	
Forêts (milliers de km ²), 2001	251.1	Tokyo (23 arrondissements)	808
Régions à forte densité ¹ (milliers de km ²), 2000	12.5	Yokohama	347
		Osaka	249
		Nagoya	212
		Sapporo	184
		Kobe	148
		Kyoto	139

LA POPULATION

Population totale, estimation d'octobre 2003 (milliers)	127 619	Population active en pourcentage de la population totale, 2003	52.2
Habitants par km ² en 2003	338	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2003 :	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité ¹ , 2000	65.2	Agriculture et sylviculture	4.4
Taux d'accroissement net de la production (moyenne annuelle 1995-2000)	0.2	Industries	18.8
		Services	62.8
		Autres	14.0

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2003 (milliards de yens)	497 783	Part de l'agriculture, sylviculture et pêche dans le PIB au prix des producteurs, 2002 (en pourcentage)	1.3
Accroissement du volume du PIB, 2003	1.3	Produit intérieur net de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs, 2002 (milliards de yens)	4 747
Formation brute de capital fixe, 2003 (en pourcentage du PIB)	24.0	Accroissement de la production, industrielle, 2003	3.3
Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2003, en pourcentage	0.9		

L'ÉTAT

Consommation publique en 2003 (en pourcentage du PIB)	17.7	Chambre des représentants	Sénat
Recettes courantes du secteur public, 2002 (en pourcentage du PIB)	29.7	Composition du Parlement, décembre 2004 :	
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2003	8.8		
		Parti libéral démocrate	249
		Parti démocratique	177
		Paix et réforme (<i>Komei</i>)	34
		Parti communiste	9
		Divers	9
		Sièges à pourvoir	2
		Total	480
			114
			84
			24
			9
			11
			0
			242
		Dernières élections : Novembre 2003 Juillet 2004	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS

(2003, milliards de yens)

		Exportations	Importations
Exportations de marchandises (fob)	51 934		
Importations de marchandises (fob)	39 675		
Services	-3 904		
Revenus d'investissements	8 281		
Balance des opérations courantes	15 767		
Exportations de biens et services (en pourcentage du PIB)	11.8		
Importations de biens et services (en pourcentage du PIB)	10.2		
		Répartition en pourcentage :	
		Pays de l'OCDE	53.8
		dont :	
		Amérique du Nord	27.2
		Extrême-Orient	31.2
		Autres pays	15.0
		Total	100.0
		Matières brutes non combustibles et combustibles minéraux (SITC 2, 3, 4)	1.3
		Articles semi-manufacturés (5, 6)	18.6
		Machines et matériel de transport (7)	66.8
		Autres (0, 1, 8, 9)	13.3
		Total	100.0

LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen	Unité monétaire par USD, moyenne journalière :	
	Année 2003	115.9
	Décembre 2004	103.9

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

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



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Japan 2005

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2005-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Assurer la viabilité des finances publiques », dans *OECD Economic Surveys: Japan 2005*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2005-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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