

Évaluation et recommandations

Les obstacles à la croissance nés de l'éclatement de la bulle spéculative sont largement surmontés...

Le Japon est finalement sorti de la longue période de stagnation économique qui a suivi l'éclatement de la bulle des prix des actifs du début des années 90. Les facteurs qui avaient pesé sur l'activité – notamment la baisse des prix des actifs et la contraction des prêts bancaires – se sont atténués ou ont disparu, et les restructurations des entreprises pour réduire l'emploi, les capacités et l'endettement, ont pris fin pour l'essentiel. Dans ces conditions, le redressement de l'activité en 2002, induit au départ par l'exportation, a pu se transformer au début de 2005 en une véritable expansion, dont le moteur est la demande intérieure. Cette accélération de l'activité se révélant vigoureuse et durable, certains indicateurs de l'inflation sont devenus positifs au premier trimestre de 2006, et la confiance des entreprises et des ménages atteint maintenant son niveau le plus élevé depuis le début des années 90. Les réformes mises en œuvre par le gouvernement ont largement contribué à jeter les bases d'une solide croissance, en particulier en renforçant le système bancaire. L'évolution positive de l'investissement des entreprises et de la consommation privée devrait se poursuivre, de sorte que l'expansion actuelle serait la plus longue qu'ait connue le Japon depuis la fin de la guerre, la croissance de la production se situant entre 2 et 3 % en 2006 et en 2007.

... mais pour réaliser une solide croissance à moyen terme, il faut s'attaquer à de difficiles dossiers

Assurer l'expansion à moyen terme suppose une action sur plusieurs plans :

- *Mettre définitivement un terme à la déflation et appliquer avec succès un cadre efficace de politique monétaire.* Une hausse sensible des taux d'intérêt du marché qui interviendrait trop tôt ou serait de trop grande ampleur risque d'être très préjudiciable à l'activité économique et à la situation budgétaire.
- *Assurer la viabilité budgétaire dans le contexte d'un vieillissement démographique extrêmement rapide.* La dette publique brute dépassant maintenant 170 % du PIB, il est urgent de réduire l'important déficit budgétaire.
- *S'attaquer aux nouveaux problèmes dans le domaine de la répartition des revenus et de la pauvreté tout en maîtrisant la croissance des dépenses publiques.* L'inégalité des revenus, de

plus en plus marquée, et la proportion croissante de la population en situation de pauvreté relative menacent le consensus en faveur de nouvelles réformes économiques.

- *Améliorer le système d'innovation pour accélérer la croissance de la productivité.* Le vieillissement de la population ralentissant l'apport de main-d'œuvre, il est indispensable d'accroître le rendement de l'investissement dans l'innovation si l'on veut dégager les gains de productivité nécessaires à l'amélioration du niveau de vie.
- *Renforcer l'intégration du Japon à l'économie mondiale, de façon à tirer davantage profit de la mondialisation.* Pour accélérer la croissance de la productivité, il faut aussi utiliser davantage les biens, les services, les capitaux, les technologies et les ressources humaines provenant de l'étranger.

En définitive, le Japon doit mettre en œuvre une politique monétaire et budgétaire adaptée à sa situation macroéconomique spécifique, tout en réalisant le large éventail de réformes économiques qui conforteront sa croissance.

Définir des politiques macroéconomiques appropriées

Les autorités doivent gérer une « stratégie de double sortie » consistant, sur le plan de la politique monétaire, à mettre un terme aux taux d'intérêt zéro et, sur celui de la politique budgétaire, à mettre fin aux déficits budgétaires excessivement élevés. Trouver un rythme adéquat et un dosage de mesures approprié est une tâche difficile et la situation macroéconomique doit être prise en compte. Les pressions déflationnistes n'ont pas encore totalement disparu, bien que l'économie réelle se soit considérablement renforcée. En outre, les anticipations d'inflation à moyen terme doivent avoir un point d'ancrage d'un niveau approprié pour éviter une hausse excessive des taux d'intérêt nominaux à long terme.

Le nouveau cadre de politique monétaire annoncé après la fin de l'assouplissement quantitatif...

L'inflation est devenue positive au premier trimestre de 2006, l'indice de hausse tendancielle des prix à la consommation (la définition de l'OCDE exclut les produits alimentaires et l'énergie) progressant de 0.2 % en glissement annuel. Mais la baisse persistante d'autres indicateurs des prix, notamment les déflateurs de la consommation privée et du PIB, montre qu'il subsiste des tensions déflationnistes. En mars 2006, la Banque du Japon a mis fin à la politique d'assouplissement quantitatif qu'elle avait lancée en 2001 et qui avait soutenu l'expansion économique en maintenant le taux d'intérêt à court terme à zéro et les taux d'intérêt à long terme à un bas niveau, d'énormes liquidités étant par ailleurs fournies aux banques pour parer à toute instabilité dans le secteur financier. Avec la fin de l'assouplissement quantitatif, la banque centrale a remédié au gonflement des réserves depuis 2001, et puis elle a commencé à abandonner le taux d'intérêt à court terme zéro avec une hausse de 0.25 % en juillet 2006. Elle prévoit de poursuivre ses acquisitions d'obligations publiques à long terme à un taux inchangé, ce qui devrait contribuer à préserver la stabilité des marchés de capitaux. Le Conseil a en outre fait savoir qu'une inflation de 0 à 2 % correspondait selon lui à la stabilité des prix à moyen et long terme; c'était la première fois qu'il fixait une fourchette d'inflation.

... devrait être révisé pour mettre définitivement un terme à la déflation

La stratégie de sortie de l'assouplissement quantitatif et des taux d'intérêt zéro pose un problème spécifique pour la Banque du Japon. En indiquant ce qu'ils entendent par stabilité des prix, les membres du Conseil contribuent à la transparence, mais la révision annuelle de la fourchette d'inflation fait perdre de son utilité à ce repère pour les anticipations des marchés à moyen terme. Le cadre annoncé en mars a laissé en outre une grande souplesse à la Banque en abandonnant la politique de taux d'intérêt zéro afin de limiter les risques à long terme. Devant l'incertitude dont sont entourés le rythme de croissance potentielle et l'écart de production à mesure que l'économie sort de la déflation, la Banque du Japon ne devra relever les taux d'intérêt qu'avec prudence. Elle doit être certaine que l'inflation soit suffisamment positive pour minimiser le risque qu'un choc négatif replonge le Japon dans la déflation. Même si la Banque a terminé la politique de taux d'intérêt zéro en juillet, Attendre que l'inflation remonte au-dessus de zéro – l'indice de hausse tendancielle des prix à la consommation augmentant, par exemple de 1 % – avant de relever encore les taux d'intérêt serait en outre bénéfique pour l'expansion. Il serait donc judicieux que la Banque revoie son interprétation de la stabilité des prix et relève la limite inférieure de la fourchette d'inflation, de façon à faire suffisamment rempart à la déflation, car le plancher zéro est trop proche de la déflation pour qu'on puisse pleinement être rassuré. Une telle stratégie de politique monétaire réduirait les anticipations de hausse des taux d'intérêt, qui ont contribué à la montée des taux d'intérêt à long terme, passés de 1.6 % lorsque a pris fin l'assouplissement quantitatif en mars à 2 % en mai, cette progression se doublant d'une appréciation du taux de change. Si l'on veut aller de l'avant dans l'assainissement budgétaire, il importe également d'éviter une hausse prématurée des taux d'intérêt à long terme alors même que le déflateur du PIB continue de diminuer.

De nouvelles réformes dans le secteur bancaire sont indispensables pour conforter l'expansion économique

Éviter une hausse sensible prématurée du taux d'intérêt à long terme serait également bénéfique pour les banques, qui ont beaucoup étoffé leurs portefeuilles d'obligations publiques à long terme durant la période d'assouplissement quantitatif. Préserver le redressement financier des banques est essentiel pour que se poursuive l'augmentation du crédit bancaire, qui est devenu récemment positif, pour la première fois depuis 1996. Les créances improductives des grandes banques ont été considérablement réduites. Les autorités de surveillance devraient rester très vigilantes à l'égard du secteur bancaire pour qu'il renforce ses fonds propres et encourager les banques régionales à réduire le nombre de leurs prêts improductifs. Les banques régionales jouent un rôle important dans le crédit aux petites et moyennes entreprises, mais le gouvernement devrait éviter tout aléa moral susceptible de donner lieu à de nouvelles créances improductives. De plus, un désengagement des institutions financières publiques serait bénéfique pour la rentabilité du secteur bancaire. La grande priorité serait peut-être la privatisation de la Poste japonaise, la plus grande institution financière au monde. Il faudrait que l'État cède en 2017 au plus tard ses participations dans la Caisse d'épargne postale et dans l'Assurance-vie

postale. Il faudrait harmoniser les conditions de concurrence entre les établissements publics et les établissements privés avant d'éliminer les restrictions aux activités de la Caisse d'épargne postale et de l'Assurance-vie postale. On pourrait s'interroger sur la raison d'être d'institutions financières publiques, dont les prêts représentent près d'un cinquième de ceux des institutions financières privées, et il faudrait réduire des activités de ces établissements publics tout en les soumettant à des strictes contraintes budgétaires. On remédierait ainsi à l'inégalité de concurrence dont souffrent les institutions financières privées, tout en évitant d'inutiles dépenses publiques.

Il faudrait progresser dans l'assainissement budgétaire...

Pour remédier au délicat problème budgétaire, la priorité serait de limiter la croissance des dépenses publiques. Les *Réformes structurelles et Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* de 2001 ont fixé un objectif de gel des dépenses publiques à 38 % du PIB jusqu'à l'exercice budgétaire 2006. Cet objectif sera probablement atteint. Cette limitation des dépenses, qui a été obtenue en partie grâce à une diminution de l'investissement public, vise à dégager un excédent budgétaire primaire pour l'ensemble de l'administration centrale et des collectivités locales au début des années 2010. Dans l'optique des administrations publiques, le déficit du budget primaire est tombé de 6.7 % du PIB en 2002 à un chiffre que l'on peut estimer à 4 % en 2006, la moitié de cette baisse étant due à des facteurs structurels et le reste à l'expansion économique.

... de façon à dégager un excédent du budget primaire...

La *Prévision de référence des Réformes et Orientations* de l'exercice 2005 indique un budget primaire en équilibre pour l'ensemble des administrations publiques en 2011. Mais l'équilibre ne suffira pas pour stabiliser durablement le niveau de l'endettement public par rapport au PIB si le taux d'intérêt nominal de la dette publique est supérieur au taux de croissance de la production nominale. Certes, l'expansion économique et la fin de la déflation pourraient porter le taux de croissance nominal au-dessus du taux d'intérêt en 2006, mais il ne serait pas prudent de supposer que la croissance restera plus forte pour fixer un objectif budgétaire à moyen terme. En effet, le vieillissement de la population aura tendance à ralentir la croissance de la production tout en faisant éventuellement monter le taux d'intérêt. En définitive, pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, il faudra probablement un excédent du budget primaire des administrations publiques se situant entre ½ et 1½ pour cent du PIB. Pour atteindre cet objectif au début de la décennie 2010, le rythme d'assainissement budgétaire devra s'accélérer quelque peu, à environ 1 % du PIB par an. Si l'on y parvenait, on stabiliserait le ratio d'endettement public plus tôt et à un niveau plus faible. En outre, cela contribuerait à préserver la confiance du public dans l'action d'assainissement budgétaire menée par le gouvernement, ce qui limiterait la possibilité de hausse de la prime de risque et empêcherait une nette dégradation du déficit budgétaire.

... dans le cadre d'un plan à moyen terme
plus détaillé

Pour préserver la confiance du public, il faut aussi un plan crédible à moyen terme. Plusieurs mesures pourraient être prises pour améliorer les Réformes et Orientations :

- Adopter un plafond pour le niveau des dépenses publiques jusqu'au début des années 2010 en accord avec la dernière Prévission de référence. Fixer des objectifs de dépenses par catégorie afin de montrer comment sera réalisé le plafond.
- Conférer aux objectifs de dépenses un caractère plus contraignant pour les dépenses annuelles effectives de l'État et introduire un mécanisme de rétroaction indiquant comment le plan évoluera si les résultats diffèrent de ces objectifs.
- Assurer la viabilité des comptes de la sécurité sociale. Il ne faudrait pas que l'objectif fixé par les Réformes et Orientations pour l'administration centrale et les collectivités locales soit atteint par le biais d'une dégradation des finances de la sécurité sociale.

En outre, il faut continuer d'accroître la transparence du système budgétaire, afin de renforcer la discipline budgétaire et d'assainir les finances publiques.

On pourrait encore réduire l'investissement public
et la taille du secteur public...

Pour limiter les dépenses, on a surtout agi jusqu'à présent sur l'investissement public, qui est tombé de 8,4 % du PIB en 1996 à 5 % en 2004. L'investissement public restant sensiblement supérieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE, qui est d'environ 3 % du PIB, il paraît possible de le réduire encore, tout en le répartissant mieux afin d'améliorer sa productivité. Mais l'entretien des infrastructures existantes est de plus en plus coûteux, ce qui nuit aux nouveaux investissements publics qui permettraient d'accélérer la croissance. Il faut donc élaborer un plan d'ensemble, dans un contexte de déclin démographique, pour la fermeture des infrastructures les moins utiles. Le gouvernement prévoit de réduire les dépenses en diminuant les effectifs de l'administration centrale sur une période de cinq ans, première étape qui divisera par deux la masse salariale de l'administration centrale au cours de la décennie à venir. Les réductions uniformes étant inefficaces, il vaudrait mieux que les économies budgétaires soient obtenues en allégeant les activités faiblement prioritaires et en recourant à la mise en concurrence pour déterminer les activités pour lesquelles le secteur privé pourrait être plus performant. En outre, une plus grande efficacité du secteur public, notamment par l'assouplissement d'un régime d'emploi très rigide, permettrait de dégager des économies. L'effort de réduction des dépenses devrait être élargi aux collectivités locales, aux entreprises publiques et aux organismes parapublics, qui représentent au total plus de 90 % de l'emploi dans le secteur public. De toute façon, les possibilités de réduction des dépenses sont sans doute limitées, parce que le rapport entre l'emploi dans le secteur public et la population est bien inférieur au Japon au niveau observé dans les autres grandes économies de l'OCDE, de sorte que des compressions de dépenses seront probablement nécessaires dans d'autres secteurs.

... mais ce sont les dépenses pour les retraites et la santé qui sont déterminantes dans la maîtrise des finances publiques

Le vieillissement de la population joue dans le sens d'une augmentation des dépenses pour les retraites et la santé. La réforme intervenue durant l'exercice budgétaire 2004 devrait maintenir le montant des pensions servies à environ 9 % du PIB jusqu'à la fin de cette décennie, grâce à une baisse du taux de remplacement, de 59 à 50 %. Si l'on s'écarte de cet objectif, il vaudrait mieux relever l'âge d'ouverture des droits à retraite que relever encore le taux de cotisation, qui passera déjà de 13.6 % pour l'exercice budgétaire 2004 à 18.3 % pour l'exercice 2017. Une hausse du taux de cotisation risque d'accroître encore le taux de fraude qui, à 33 % pour les travailleurs qui ne sont pas affiliés au régime de retraite des salariés, est déjà bien supérieur au niveau retenu dans les prévisions du gouvernement. En ce qui concerne le secteur de la santé, la forte réduction des honoraires médicaux et la mise en place d'un nouveau régime d'assurance pour les plus de 75 ans devraient maintenir le niveau des dépenses à environ 5½ pour cent du PIB jusqu'en 2010. Mais, pour limiter les dépenses, on table pour beaucoup sur une contraction de la demande de soins grâce la prévention des pathologies liées au mode de vie. De telles économies étant difficiles à obtenir, d'autres réformes seront nécessaires. Si l'on veut améliorer la qualité et l'efficacité des soins et de la prise en charge de longue durée, il faudra davantage s'appuyer sur le dynamisme du secteur privé, notamment en l'autorisant à gérer des hôpitaux et des établissements de long séjour.

L'assainissement budgétaire exigera une augmentation des recettes fiscales

Même avec ces réformes, il sera difficile de faire reculer les dépenses publiques en proportion du PIB, notamment parce que les paiements d'intérêts augmenteront. Par conséquent, pour obtenir l'amélioration budgétaire nécessaire – environ 5 % du PIB – il faudra accroître les recettes. Puisque moins de la moitié des **revenus salariaux** sont taxés et que seulement un tiers des sociétés paient l'impôt sur les bénéfices, l'élargissement des bases d'imposition est important : il procurera des recettes supplémentaires tout en étant bénéfique sur le plan de l'efficacité économique et de la croissance. En outre, certaines mesures visant à un meilleur respect des obligations fiscales, notamment la mise en place d'un numéro d'identification du contribuable, seraient positives du point de vue de l'efficacité et de l'équité, tout en augmentant les recettes. Il faudra peut-être également relever le taux de l'impôt sur la consommation pour réaliser les objectifs d'assainissement des finances publiques.

Face à une inégalité et à une pauvreté relative croissantes, il faut remédier au dualisme du marché du travail...

La réforme du système fiscal devra prendre en compte l'impact qu'elle peut avoir sur la distribution des revenus, de plus en plus inégale ces dernières années pour la population d'âge actif. Le coefficient de Gini a nettement augmenté par rapport au milieu des années 80; alors bien inférieur à la moyenne de l'OCDE, il est aujourd'hui légèrement

supérieur, et le taux de pauvreté relative au Japon est aujourd'hui l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE. Le vieillissement de la population explique en partie cette inégalité de plus en plus prononcée, car il accroît la proportion de la population active que représentent les tranches d'âge de 50 à 65 ans, caractérisées par une plus forte variation des salaires. Mais le facteur déterminant est le dualisme de plus en plus marqué du marché du travail. La proportion de travailleurs sous contrat à durée déterminée est passée de 19 % il y a dix ans à plus de 30 % aujourd'hui. En moyenne, la rémunération horaire des travailleurs à temps partiel n'atteint que 40 % de celle des travailleurs à plein-temps, écart qui paraît bien trop important pour pouvoir s'expliquer uniquement par un différentiel de productivité. Bien que l'augmentation du nombre de contrats de travail atypiques soit due en partie à des facteurs conjoncturels, il est à craindre que le dualisme du marché du travail persiste, dans la mesure où peu de travailleurs sous contrat à durée déterminée ont accédé jusqu'ici à un contrat à durée indéterminée. L'un des principaux éléments clés pour inverser l'aggravation de l'inégalité et de la pauvreté est de réduire le dualisme du marché du travail. Il faut pour cela adopter une approche globale consistant notamment à réduire la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs sous contrat à durée indéterminée, pour que les employeurs ne soient plus autant incités à recruter des travailleurs sur contrat à durée déterminée. Il importe en outre d'améliorer la couverture sociale des travailleurs temporaires et les perspectives d'emploi des travailleurs sous contrat à durée déterminée.

*... et accroître la part des dépenses sociales
consacrées aux ménages à bas revenu*

L'ampleur du problème budgétaire limite les possibilités d'augmentation des dépenses sociales consacrées à la lutte contre la pauvreté relative. Il faut donc redéployer les dépenses sociales en faveur des ménages à bas revenu, tout en prenant soin de limiter les trappes à pauvreté et les contre-incitations au travail. Les trois quarts environ des dépenses sociales sont affectées aux personnes âgées. Plus de la moitié des parents isolés ayant un emploi se trouvaient dans une situation de pauvreté relative en 2000, contre 20 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. En outre, le Japon avait un taux de pauvreté plus élevé pour les parents isolés qui travaillaient que pour ceux qui n'exerçaient pas d'emploi. En 2002, le gouvernement a réformé l'allocation pour parent isolé dans le but d'inciter les intéressés à travailler. L'ampleur de la pauvreté qui frappe les parents isolés fait qu'en 2000 le taux de pauvreté des enfants atteignait 14 %, chiffre bien supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE. Les coûts éducatifs étant supportés dans une forte proportion par le secteur privé, il faut veiller à ce que les enfants des ménages à bas revenu aient suffisamment accès à un enseignement de qualité pour empêcher que la pauvreté se transmette d'une génération à l'autre. Il faudrait remédier à la stratification de plus en plus marquée des résultats éducatifs qu'a pu constater l'étude PISA dans le cas du Japon.

*Pour accroître le rendement de l'investissement
dans l'innovation, il faut améliorer le système
éducatif...*

Un système éducatif de meilleure qualité est indispensable pour accélérer la croissance de la productivité grâce à l'innovation et à sa diffusion. Ces dernières années, les résultats obtenus par les élèves japonais lors des tests internationaux normalisés ont baissé, malgré

l'augmentation des dépenses de tutorat extrascolaire dans le cadre d'instituts privés. Si l'on accordait une plus grande autonomie aux collectivités locales et aux établissements scolaires pour le recrutement des enseignants, la fixation des rémunérations et la définition des programmes, ces mesures pourraient contribuer à renforcer la concurrence et à inverser la tendance à la dégradation des résultats. Réformer le régime d'examen d'entrée dans le secondaire et à l'université serait également un moyen de diversifier les programmes. Il faut aussi améliorer la qualité de l'enseignement supérieur en intensifiant la concurrence entre les établissements. À cet effet, on pourrait ménager plus de souplesse aux universités pour leur gestion, accroître la transparence dans l'évaluation des performances et réduire encore les réglementations, notamment celles qui empêchent les universités étrangères de s'implanter au Japon, tout en assurant un enseignement de qualité.

*... renforcer la concurrence, en particulier
dans les services...*

Pour améliorer le rendement de l'investissement dans l'innovation, il faut développer l'utilisation des technologies existantes, en particulier dans les services, où la productivité moyenne du travail est tombée de 88 % de celle des États-Unis en 1993 à 84 % en 2003. Pour encourager la diffusion des technologies, l'un des éléments clés est la réforme de la réglementation afin d'intensifier la concurrence, en particulier dans les industries de réseau. Pour assurer la mise en place d'une réglementation *ex ante* proactive, indispensable lorsqu'on veut faire jouer la concurrence sur les marchés dominés par de puissants opérateurs historiques, il conviendrait d'envisager la création de régulateurs sectoriels indépendants du gouvernement si l'approche actuelle, consistant à s'en remettre aux ministères, ne fonctionne pas suffisamment bien. Les zones spéciales de réforme structurelle, créées en 2003, pourraient elles aussi contribuer à l'élimination des réglementations inutiles, pour laquelle il faut se situer dans l'optique d'une réforme nationale, et pas seulement dans la perspective du développement régional. À cette fin, on pourrait renforcer les liens organisationnels entre les organismes chargés des zones spéciales et la réforme de la réglementation. De plus, il faudrait que les réformes autorisées dans ces zones soient généralisées à l'ensemble du pays dans un délai relativement bref, en évitant une trop longue période d'évaluation.

*... développer, dans le domaine de la recherche,
les liens entre les instituts publics, les entreprises
et les universités grâce à une plus grande mobilité
des chercheurs...*

Outre la réforme dans le secteur de l'éducation et de la réglementation, il est essentiel d'améliorer le dispositif d'innovation. L'une des priorités doit être de renforcer les liens dans le domaine de la recherche entre les établissements publics, les universités et les entreprises. Il faut pour cela accroître la mobilité des chercheurs, sachant qu'au Japon le nombre moyen de changements d'emploi des chercheurs au cours de leur carrière est inférieur à un. En améliorant la transférabilité des retraites et en réformant le régime d'indemnités de départ en retraite des instituts publics de recherche, on atténuerait les contre-incitations qui nuisent à la mobilité. D'autres mesures favoriseraient la mobilité :

une plus large utilisation du concours pour le recrutement, des formules de rémunération au résultat, des systèmes d'évaluation équitables et transparents et des contrats à durée déterminée; il faudrait aussi une meilleure information sur les possibilités d'emploi.

... et améliorer la politique nationale de R-D

Le troisième Plan cadre pour la science et la technologie, qui couvre la période 2006-10, comporte plusieurs changements positifs par rapport aux plans précédents. Il reste cependant un certain nombre d'aspects qui pourraient être améliorés, outre les problèmes que posent les programmes du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) concernant la promotion des nouvelles industries. Il faudrait :

- *S'efforcer d'accroître l'efficacité des dépenses de R-D plutôt que de vouloir respecter un niveau spécifique de dépenses*, ce qui risque de favoriser l'investissement inéconomique dans certains projets à faible rendement. Le troisième plan stipule que l'investissement public en R-D devra s'établir à 1 % du PIB chaque année entre les exercices budgétaires 2006 et 2010.
- *Éviter la confusion entre les politiques nationales d'innovation et les mesures destinées à promouvoir un développement régional équilibré.*
- *Accroître encore la proportion des subventions accordées sur appel d'offres pour la répartition des financements publics de la R-D, afin d'améliorer l'efficacité des dépenses.* Pour l'exercice budgétaire 2005, les subventions de ce type ne représentaient que 13 % du total.
- *Préserver une certaine flexibilité pour la répartition des financements publics consacrés à la R-D, de façon à limiter les risques d'échec liés à la concentration de la R-D dans les secteurs jugés prioritaires.* Par exemple, le troisième Plan cadre recense quatre secteurs prioritaires et quatre secteurs à promouvoir.
- *Donner davantage d'importance au secteur non manufacturier dans l'attribution des financements publics consacrés à la R-D.*
- *Pour l'aide à la R-D, privilégier les nouvelles entreprises et pas, comme on le fait actuellement, celles qui sont bien établies.*
- *Élargir les travaux du Conseil de politique scientifique et technologique au-delà des aspects purement scientifiques.* Cet organisme pourrait être chargé d'élaborer des indicateurs dans l'optique d'une amélioration des conditions cadres de l'innovation.
- *Renforcer les liens internationaux.* Selon les données concernant les brevets, le Japon a les chiffres les plus faibles dans la zone de l'OCDE pour la propriété étrangère d'inventions nationales et pour la propriété japonaise d'inventions étrangères.

Un autre moyen d'accélérer la croissance de la productivité est une intégration plus étroite à l'économie mondiale par le biais des entrées d'investissements directs étrangers...

En plus de l'innovation, le renforcement des liens du Japon avec l'économie mondiale est indispensable pour accélérer la croissance de la productivité. De fait, le stock d'IDE au Japon, la pénétration des importations et la proportion de travailleurs étrangers dans la population active japonaise sont les plus faibles observés dans la zone de l'OCDE. Bien

qu'en termes de stock les entrées d'IDE aient triplé entre 1998 et 2002, leur rythme s'est ralenti ces dernières années. Le gouvernement s'est récemment fixé comme objectif de doubler le stock d'IDE en proportion du PIB en 2010, ce qui devrait inciter les autorités concernées à améliorer l'environnement de l'investissement étranger. Surtout, il faudrait ouvrir pleinement le marché des fusions et acquisitions aux entreprises étrangères en les autorisant à utiliser leurs propres actions pour financer une acquisition et en les faisant bénéficier des reports d'impôts accordés en cas de fusion ou acquisition interne. De plus, s'il est vrai que la plupart des réglementations discriminatoires à l'égard de l'IDE ont été supprimées, il faut s'efforcer davantage de faciliter les entrées d'IDE, en particulier dans les services et les industries de réseau, en accélérant la réforme de la réglementation des marchés de produits, tout spécialement pour réduire les barrières à l'entrée que rencontrent aussi bien les entreprises japonaises que les entreprises étrangères.

... d'une plus grande ouverture aux échanges extérieurs...

Améliorer l'environnement des entrées d'IDE pourrait également contribuer à développer les échanges internationaux. Malgré la forte progression du commerce avec la Chine cette dernière décennie, la pénétration des importations est nettement inférieure au niveau qu'on pourrait attendre, même si l'on tient compte de facteurs comme la taille du pays, les coûts de transport et le revenu par habitant, encore que d'autres facteurs économiques soient sans doute à l'œuvre. Il faudrait réduire davantage les obstacles tarifaires et non tarifaires, qui paraissent plus marqués que dans les autres grandes régions commerçantes de la zone de l'OCDE d'après certains indicateurs. La libéralisation des échanges devrait se faire par le biais des négociations commerciales multilatérales, solution la plus judicieuse pour réduire les obstacles, et de la participation aux accords commerciaux régionaux qui sont en accord avec l'OMC. Le Japon ne s'est joint que tardivement au mouvement qui a abouti à la conclusion d'une multiplicité d'accords de ce type à travers le monde, mais il est aujourd'hui engagé dans des négociations avec un certain nombre de pays. Toutefois, le niveau élevé de la protection de l'agriculture japonaise paraît être un obstacle aux accords multilatéraux et à de larges accords régionaux. Il importe de réduire le niveau de protection des agriculteurs, notamment en ouvrant encore le marché du riz, ce qui serait très bénéfique sur le plan économique pour les consommateurs japonais. C'est avec des mesures soigneusement ciblées, minimisant les distorsions commerciales, qu'il serait préférable de traiter les questions concernant la multifonctionnalité dans l'agriculture et l'aide au revenu en faveur des agriculteurs.

... et d'une libéralisation des entrées de travailleurs étrangers

L'augmentation du nombre de travailleurs étrangers représente un aspect très important des accords commerciaux régionaux, car, dans le cadre de ces accords, certains pays asiatiques souhaitent améliorer les possibilités d'emploi de leurs ressortissants au Japon. Actuellement, les travailleurs immigrés, en situation régulière ou irrégulière, ne représentent qu'environ 1 % de l'emploi au Japon, taux le plus faible dans la zone de l'OCDE. Il faudrait que les travailleurs étrangers soient autorisés à travailler dans un plus grand nombre de secteurs, et notamment dans des activités non techniques comme les

soins aux personnes âgées. Il faudrait en outre que davantage de qualifications étrangères soient reconnues au Japon. Une plus forte immigration devrait contribuer à remédier aux pénuries de main-d'œuvre qui se font jour actuellement, en particulier dans le secteur des soins de longue durée, où la demande s'accroît rapidement du fait du vieillissement de la population. Enfin, assouplir les restrictions à l'emploi de travailleurs étrangers qualifiés serait bénéfique pour la productivité.

Face au vieillissement démographique, il faut aussi accroître les taux d'activité des femmes

Laisser entrer davantage de travailleurs étrangers aurait des effets positifs, mais cela ne suffira pas pour compenser la baisse prévue de la population japonaise d'âge actif, qui sera proche d'un cinquième au cours des 25 prochaines années. En éliminant les contre-indications à l'activité des femmes, on limiterait plus efficacement la diminution de la population active par rapport à la population totale. Certes, le taux d'activité relativement faible des femmes d'âge très actif reflète diverses pratiques dans le secteur privé, notamment le poids de l'ancienneté dans la rémunération, mais il faudrait aussi atténuer ou éliminer certains éléments relevant de la fiscalité et de la sécurité sociale qui découragent les femmes de travailler à temps plein. Il faut en outre développer l'offre de services d'accueil de l'enfance et encourager le recours aux congés parentaux et la création de conditions de travail plus compatibles avec la vie de famille. Ces mesures auraient en outre probablement pour effet d'augmenter le taux de fécondité, qui n'est que de 1.3 enfant par femme, l'un des taux les plus faibles dans la zone de l'OCDE.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Poursuivre sur la voie du redressement : les principaux enjeux de la politique économique japonaise	23
Les performances récentes et les perspectives économiques du Japon	24
Mettre un terme définitif à la déflation dans un nouveau cadre de politique monétaire	29
Progresser sur la voie de l'assainissement budgétaire à moyen terme	31
Faire face à l'accentuation des inégalités de revenu et de la pauvreté	32
Stimuler la croissance de la productivité en améliorant le système d'innovation	35
Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale afin qu'il tire plus pleinement avantage de la mondialisation	39
Conclusion	40
Notes	41
Bibliographie	42
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	43
Chapitre 2. Mettre un terme définitif à la déflation et conforter la santé du secteur bancaire	47
La sortie de la phase d'assouplissement quantitatif	49
Le nouveau régime monétaire	51
Conforter la santé financière du secteur bancaire	57
Conclusion	63
Notes	64
Bibliographie	65
Chapitre 3. Stratégie d'assainissement budgétaire	67
Quels progrès le Japon a-t-il accomplis pour régler son problème budgétaire?	68
Évolution à plus long terme : le plan budgétaire à moyen terme du gouvernement	73
Mesures de limitation des dépenses	80
Mesures d'augmentation des recettes	88
Solutions possibles	95
Conclusion	96
Notes	97
Bibliographie	99
Annexe 3.A1. La réforme intégrée des dépenses et des recettes	101
Chapitre 4. Inégalité des revenus, pauvreté et dépenses sociales	105
Facteurs responsables de l'accentuation de l'inégalité du revenu marchand au Japon	107
L'incidence de la fiscalité et des dépenses sociales sur l'inégalité des revenus	112
Pauvreté relative	119
Conclusion	124
Notes	127
Bibliographie	130

Annexe 4.A1. Mesure de l'inégalité et de la pauvreté	131
Annexe 4.A2. L'évolution des dépenses sociales au Japon	137
Chapitre 5. Améliorer le système d'innovation pour assurer une croissance économique durable	139
Les principaux enjeux du système d'innovation au Japon	141
Initiatives récentes des autorités pour renforcer le système national d'innovation	153
Politiques destinées à améliorer le système national d'innovation	158
Conclusion	173
Notes	175
Bibliographie	178
Annexe 5.A1. Comparaison internationale des performances en matière d'innovation	182
Chapitre 6. Renforcer l'intégration du Japon dans l'économie mondiale afin de profiter plus pleinement de la mondialisation	187
Améliorer les conditions afin d'attirer l'IDE au Japon	192
Accélérer l'intégration internationale par le biais des échanges	201
Libéraliser l'entrée de travailleurs au Japon	209
Conclusion	212
Notes	214
Bibliographie	215
Encadrés	
2.1. Synthèse des recommandations concernant la politique monétaire et le secteur bancaire	63
3.1. Le débat au sujet des hypothèses économiques des <i>Réformes et Perspectives</i> ..	75
3.2. Un assainissement rapide : le cas du Canada	78
3.3. Importance et situation du compte de la sécurité sociale	79
3.4. Cessions d'actifs publics et assainissement budgétaire	81
3.5. La mise en concurrence du secteur public et du secteur privé au Japon	87
3.6. Le protocole de Kyoto et le projet d'écotaxe au Japon	94
3.7. Résumé des recommandations concernant l'assainissement budgétaire à moyen terme	96
4.1. Résumé des recommandations visant à faire face à l'inégalité et à la pauvreté relative	126
5.1. Mesurer l'innovation	142
5.2. Comparaison du système d'innovation japonais avec celui des autres pays ..	143
5.3. Le troisième plan cadre pour la science et la technologie	155
5.4. Résumé des recommandations tendant à encourager l'innovation	173
6.1. Les avantages de la mondialisation	188
6.2. Stratégie de mondialisation du Japon	190
6.3. Initiatives récentes visant à améliorer l'environnement de l'IDE au Japon ..	196
6.4. L'actionnariat croisé au Japon	198
6.5. Renforcer l'intégration dans l'économie mondiale : résumé des recommandations	213
Tableaux	
1.1. Prévisions économiques à court terme	28
1.2. Croissance économique potentielle dans certains pays de l'OCDE	35
2.1. Comparaison internationale des cibles d'inflation	53
2.2. <i>Outlook for Economic Activity and Prices</i> de la Banque du Japon	55
2.3. Plus-values du secteur bancaire	57
2.4. Prêts non productifs dans le secteur bancaire	58
2.5. Bilan du secteur bancaire japonais	58
2.6. Fonds propres du secteur bancaire	59
2.7. Comparaison des grandes banques et des banques régionales	60

2.8. Coût des institutions financières publiques.	61
3.1. Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques depuis 1992.	70
3.2. Situation budgétaire du Japon.	71
3.3. Comparaison entre la Prévision de référence des Réformes et orientations 2005 et celle de 2006.	74
3.4. Options pour l'assainissement budgétaire à moyen terme	77
3.5. Composition de l'actif et du passif de l'État et de l'ensemble des administrations publiques	82
3.6. Prévisions de dépenses de la sécurité sociale.	83
3.7. Le système public de retraite : prévisions à long terme	84
3.8. Effectifs du secteur public	89
3.9. Déductions de l'impôt sur le revenu en proportion du salaire total	90
3.A1.1. La réforme des dépenses sur cinq ans	103
4.1. Tendances de la répartition du revenu marchand dans les pays de l'OCDE	108
4.2. Comparaison des principales caractéristiques des travailleurs réguliers et non réguliers	111
4.3. Tendances de la répartition du revenu disponible dans les pays de l'OCDE	113
4.4. L'incidence des impôts et des dépenses sociales publiques sur la distribution du revenu au Japon	114
4.5. L'incidence des politiques fiscales et des politiques de dépenses sociales sur la distribution du revenu dans les pays de l'OCDE	115
4.6. Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE	116
4.7. Assurances sociales et protection sociale au Japon.	118
4.8. Progressivité des transferts et des impôts dans les pays de l'OCDE	119
4.9. L'incidence des mesures fiscales et des dépenses sociales sur la pauvreté dans les pays de l'OCDE	120
4.10. Distribution des transferts et des impôts dans les pays de l'OCDE	121
4.11. Pourcentage de la population percevant des prestations publiques dans les pays de l'OCDE	122
4.12. Vue synoptique de la distribution du revenu et de la pauvreté relative.	125
4.A1.1. TCoefficient de Gini : comparaison de différentes mesures.	134
4.A1.2. Dépenses sociales publiques nettes dans les pays de l'OCDE	134
5.1. Le système national de recherche scientifique et technologique	154
5.2. Propositions de réformes acceptées à l'échelle nationale dans le cadre de l'Initiative pour les zones spéciales	164
5.A1.1. Indicateurs d'innovation, par pays.	182
6.1. Calendrier des accords de partenariat économique	191
6.2. Fusions et acquisitions transfrontalières	197
6.3. Proportion d'actionnaires stables dans les sociétés cotées	198
6.4. Les obstacles aux échanges dans les pays de l'OCDE	204
6.5. Aperçu des accords commerciaux régionaux du Japon.	206
6.6. La population étrangère au Japon.	211

Graphiques

1.1. Comparaison de la reprise actuelle avec les précédentes phases de redressement	25
1.2. Les répercussions de la bulle se dissipent.	26
1.3. La déflation touche à sa fin	27
1.4. La situation budgétaire du Japon	31
1.5. Pauvreté relative dans certains pays de l'OCDE	34
1.6. Les causes des écarts de revenu	37
1.7. L'impact de la politique scientifique et des conditions cadres sur les dépenses de R-D	38
1.8. Indicateurs de l'intégration du Japon dans l'économie mondiale.	40

2.1. Soldes des comptes courants des banques auprès de la Banque du Japon	49
2.2. Base monétaire, masse monétaire et production nominale	50
2.3. Encours des prêts des institutions financières privées et publiques	61
3.1. Le rôle de la politique budgétaire dans le lissage des fluctuations économiques	69
3.2. Les pays de l'OCDE à ratio d'endettement élevé	72
3.3. Paiements d'intérêts de l'État	73
3.4. Comparaison internationale des taux de croissance et des taux d'intérêt	75
3.5. Solde du compte de la sécurité sociale	79
3.6. La productivité marginale du capital public, par région	85
3.7. Coûts d'entretien et de renouvellement des infrastructures publiques	86
3.8. Salaires et emploi : comparaison entre le secteur privé et le secteur public	88
3.9. L'emploi dans le secteur public : comparaison internationale	89
3.10. L'impôt sur le revenu des personnes physiques	90
3.11. Taux légal de l'impôt sur les sociétés, 2004	92
3.12. L'impôt sur les sociétés : dépenses fiscales	93
3.13. Recettes des impôts environnementaux	94
4.1. Inégalité des salaires bruts dans les pays de l'OCDE	109
4.2. La part des travailleurs non réguliers s'accroît	110
4.3. Tendances des dépenses sociales publiques	117
4.4. Composition des dépenses sociales publiques	118
4.5. Taux de pauvreté relative dans les ménages avec enfants	123
4.6. Tendances des taux de pauvreté infantile	124
4.7. Modifications des dépenses sociales et de la pauvreté dans la population d'âge actif	126
4.A1.1. Différentes mesures du coefficient de Gini au Japon	133
5.1. Comparaison internationale de l'évolution de l'intensité de R-D	143
5.2. Comparaison internationale du succès de l'innovation	146
5.3. Comparaison internationale de l'activité d'innovation japonaise	147
5.4. Évolution de l'efficacité de la R-D dans le secteur manufacturier	147
5.5. Mobilité des chercheurs	149
5.6. Investissement en capital risque, 2000-03	150
5.7. La réglementation dans sept secteurs non manufacturiers	151
5.8. Comparaison de la productivité des activités de service japonaises	152
5.9. Part du secteur des services dans la R-D des entreprises	152
5.10. Influence des termes de l'échange sur le revenu	157
5.11. Sources de capital-risque	160
5.12. Raisons expliquant la faible mobilité des chercheurs	162
5.13. Productivité du commerce de détail par type de magasin	166
5.14. Pourcentage d'élèves utilisant un ordinateur au moins quelquefois par semaine	168
5.15. Régime fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE	172
6.1. Investissement direct étranger et emploi	189
6.2. L'IDE au Japon et sa part dans l'IDE total mondial	192
6.3. La productivité du travail dans les filiales étrangères par rapport à la moyenne nationale	193
6.4. Positions du point de vue de l'IDE : comparaison internationale	195
6.5. La réglementation des marchés de produits en 2003	200
6.6. Pénétration des importations au Japon	201
6.7. Indicateurs du degré d'ouverture commerciale	203
6.8. Nombre d'accords commerciaux régionaux	205
6.9. Soutien agricole : comparaison internationale	208
6.10. Migration nette dans les grandes régions de l'OCDE	210
6.11. Taux d'activité des femmes et taux global de fécondité	212

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 26 juin 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 7 juillet 2006.

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

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

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 2002	377.9	Villes principales, recensement de la population, 2005	
Terres cultivées (milliers de km ²), 2001	48.0	(million d'habitants) :	
Forêts (milliers de km ²), 2001	251.1	Tokyo (23 arrondissements)	8.5
Régions à forte densité	12.5	Yokohama	3.6
(milliers de km ²), 2000		Osaka	2.6
		Nagoya	2.2
		Sapporo	1.9
		Kobe	1.5
		Kyoto	1.5

LA POPULATION

Population totale, estimation d'octobre 2004 (milliers)	127 687	Population active en pourcentage de la population totale, 2005	52.1
Habitants par km ² en 2004	338	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2005 :	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité, 2000	65.2	Agriculture et sylviculture	4.1
Taux d'accroissement net de la population (moyenne annuelle 2000-05)	0.1	Industries	18.0
		Services	63.8
		Autres	14.1

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2005 (milliards de yens)	502 456	Part de l'agriculture, sylviculture et pêche dans le PIB aux prix des producteurs, 2004 (en pourcentage)	1.7
Accroissement du volume du PIB, 2005	2.6	Produit intérieur net de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs, 2004 (milliards de yens)	6 679
Formation brute de capital fixe, 2005 (en pourcentage du PIB)	23.2	Accroissement de la production industrielle, en pourcentage, 2005	1.1
Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2005, en pourcentage	3.3		

L'ÉTAT

Consommation publique en 2004) (en pourcentage du PIB)	18.0		<u>Chambre des</u> <u>représentants</u>	<u>Sénat</u>
Recettes courantes du secteur public, 2004 (en pourcentage du PIB)	29.3	Composition du Parlement, juin 2006 :		
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2004	9.0	Parti libéral démocrate	292	111
		Parti démocratique	113	82
		Paix et réforme (<i>Komei</i>)	31	24
		Parti communiste	9	9
		Divers	33	16
		Sièges à pourvoir	2	0
		Total	480	242
		Dernières élections	Sept. 2005	Juil. 2004

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS (2005, milliards de yens)

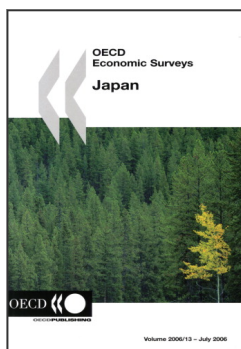
			<u>Export.</u>	<u>Import.</u>
Exportations de marchandises (fob)	62 548	Par pays :		
Importations de marchandises (fob)	52 270	États-Unis	22.5	12.4
Services	3 080	Union européenne	14.7	11.4
Revenus d'investissements	11 339	Asie	48.4	44.4
Balance des opérations courantes	18 552	Autres	14.3	31.8
Exportations de biens et de services, en pourcentage du PIB	14.3	Par produit :		
Importations de biens et de services, en pourcentage du PIB	12.9	Denrées alimentaires	0.5	9.8
		Combustibles	0.7	25.6
		Machines et matériel de transport	65.6	26.6
		Autres	33.2	38.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen		Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
		Année 2005	110.1
		Mai 2006	111.8

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

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



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Japan 2006

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2006-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Japan 2006*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2006-2-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.