

## Évaluation et recommandations

*Un vaste programme, reposant à la fois sur des mesures macroéconomiques et des réformes structurelles, s'impose pour parvenir à une croissance vigoureuse et durable*

La récente accélération de la croissance a fait naître l'espoir que les paramètres fondamentaux de l'économie japonaise puissent s'améliorer à la suite d'une décennie décevante, au cours de laquelle le rythme d'expansion économique ne s'est établi en moyenne qu'à 1 pour cent par an. De fait, le Japon a progressé dans le traitement de certains problèmes structurels, notamment celui de la faiblesse du secteur bancaire, et la restructuration du secteur des entreprises a avancé. Toutefois, malgré ces signes positifs, une forte incertitude subsiste quant aux perspectives économiques du Japon. Pour parvenir à une croissance vigoureuse et durable, le pays devra surmonter de graves problèmes structurels, qui limitent toujours son potentiel de croissance et pèsent sur la demande. La résolution de ces problèmes exige davantage de détermination dans la mise en œuvre d'une politique de vaste portée reposant sur des réformes structurelles destinées à améliorer l'affectation des ressources, à relancer l'activité des entreprises et à assainir le secteur bancaire. La réalisation de ce dernier objectif améliorerait l'efficacité de la politique monétaire, qui, malgré son orientation très expansionniste, n'a manifestement pas permis de mettre un terme à la déflation qui persiste depuis le milieu des années 90. La politique monétaire doit demeurer expansionniste jusqu'à ce que la reprise soit fermement établie et que la déflation ait définitivement pris fin. Les nombreuses mesures de relance budgétaire ont fait monter la dette publique à plus de 150 pour cent du produit intérieur brut (PIB), alors même que le Japon entre dans une phase de vieillissement démographique prononcé. Sur le plan budgétaire, toute la difficulté consistera pour le Japon à mener une politique d'assainissement des finances publiques s'inscrivant dans la durée.

***La reprise japonaise s'est consolidée au milieu de l'année 2003***

Il n'est pas aisé d'évaluer la force de la reprise, mais le retournement de conjoncture semble se poursuivre, et la croissance de la production dépassera probablement 2½ pour cent en 2003. Les efforts de restructuration des entreprises ont porté leurs fruits, entraînant un redressement des bénéfices qui a débouché sur un raffermissement de l'investissement des entreprises. La politique macroéconomique a également contribué à cette amélioration ; la poursuite de l'assouplissement de la politique monétaire a permis de maintenir les taux d'intérêt à long terme à un faible niveau, tandis que l'orientation de la politique budgétaire est légèrement expansionniste depuis 2002. Les exportations ont connu une croissance soutenue, grâce à la vigueur de la demande chinoise. Cela étant, le rythme de croissance a été insuffisant jusqu'ici pour réduire le taux de chômage, qui est encore proche de son niveau record de 5½ pour cent environ, tandis que perdure la tendance sous-jacente de déflation modérée. Toutefois, l'optimisme grandissant qui prévaut quant aux perspectives économiques du Japon a attiré des flux substantiels d'investissement étranger, qui ont contribué à la remontée d'un tiers du marché boursier depuis avril, renforçant du même coup les bilans des établissements financiers. Parallèlement, des progrès ont manifestement été accomplis vers la résolution des problèmes persistants du secteur bancaire, étape indispensable au rétablissement des mécanismes de transmission monétaire. L'expansion devrait se poursuivre en 2004, mais à un rythme plus modéré et sous réserve de l'évolution des taux d'intérêt, du taux de change et de la conjoncture internationale.

***La politique d'assouplissement quantitatif de la Banque du Japon...***

La Banque du Japon s'est résolument engagée sur le terrain inexploré de l'assouplissement quantitatif dans un contexte de taux d'intérêt nuls, en relevant sensiblement ses objectifs en matière de soldes des comptes courants auprès de la banque centrale. Cette stratégie a été couronnée de succès, puisqu'elle a permis de préserver la stabilité des marchés de capitaux et d'empêcher une spirale déflationniste, la faiblesse des taux d'intérêt ayant eu une influence positive sur l'activité économique. Toutefois, cette politique ne semble guère avoir eu d'effet sensible sur le crédit bancaire, qui continue à décliner, ce qui limite son impact positif sur la sphère réelle de l'économie. En outre, des obligations d'État ont été largement utilisées pour met-

tre en œuvre la politique d'assouplissement quantitatif, ce qui semble avoir perturbé la répartition des flux financiers. La volonté affichée de la banque centrale de continuer d'acquérir des obligations d'État en grandes quantités a en effet stimulé les achats du secteur privé sur ce marché. Le réajustement des cours à la hausse qui s'est ensuivi a créé un risque de moins-values latentes pour les institutions financières, une fois que la déflation aura disparu et que la pente de la courbe des taux d'intérêt se sera accentuée.

***... devrait être renforcée par un élargissement de l'éventail des actifs qu'elle achète***

La politique monétaire doit continuer de viser en priorité à mettre fin à la déflation, qui a un impact négatif sur les perspectives de croissance du Japon. Pour parvenir à cet objectif, la banque centrale devrait renforcer l'efficacité de sa stratégie d'assouplissement quantitatif en élargissant l'éventail des actifs qu'elle achète. La récente décision de la Banque du Japon d'acquérir des titres adossés essentiellement à des créances détenues par des petites et moyennes entreprises (PME) ou à des prêts qui leur ont été consentis est donc bienvenue, et renforcera la capacité d'investissement des petites entreprises. Les autorités devraient étudier la possibilité d'élargir encore l'éventail de ces actifs. Une telle approche renforcerait la crédibilité de l'engagement pris par la Banque du Japon de mettre fin à la déflation, puisque l'inflation se traduirait probablement par des plus-values sur ces actifs, dont les prix sont positivement corrélés avec l'inflation. En outre, cela pourrait contribuer à atténuer les répercussions de la politique d'assouplissement quantitatif sur le marché des obligations d'État. Son impact sur ce marché a aussi été limité par des interventions sur le marché des changes, qui se sont élevées à près de 13 500 milliards de yen pour les neuf premiers mois de 2003.

***Parallèlement, la banque centrale devrait définir une stratégie à moyen terme pour encadrer le retour à des taux d'inflation positifs***

Dans une perspective à plus long terme, la politique monétaire devrait également intégrer une stratégie de sortie cohérente, permettant de maîtriser la phase d'ajustement complexe qui aura lieu lorsque la déflation prendra fin. Cela exigera un cadre à moyen terme de gestion de la politique monétaire, s'appuyant notamment sur un objectif à long terme de taux d'inflation ou de niveau des prix qui soit suffisamment élevé pour limiter le risque d'une résurgence de la déflation. La banque centrale devrait s'engager

à poursuivre l'assouplissement des conditions monétaires après que cet objectif aura été atteint, autorisant ainsi un léger dépassement de celui-ci, jusqu'à ce que le risque de déflation devienne négligeable. Les éclaircissements récemment apportés par la Banque du Japon quant à son engagement de continuer à mener une politique d'assouplissement quantitatif sont les bienvenus.

*Le renforcement de l'efficacité de la politique monétaire suppose également d'améliorer l'état de santé du secteur bancaire...*

Le renforcement de l'efficacité de la politique monétaire exige également de nouvelles mesures en vue de résoudre les problèmes du secteur bancaire, qui se traduisent essentiellement par un blocage des mécanismes de transmission du crédit. Le crédit bancaire s'est contracté d'environ 2 pour cent par an ces dernières années, à la fois parce que les banques ont dû protéger leurs bilans et parce que la demande de crédit émanant du secteur des entreprises était faible. Le bas niveau des fonds propres des banques est dû en partie à des pertes sur prêts considérables résultant de l'importance de leurs créances improductives, qui se sont traduites par dix années consécutives de déficits d'exploitation. Le taux de non-remboursement des prêts demeure élevé en raison du contexte déflationniste, ce qui limite par contrecoup l'efficacité de la politique monétaire en matière de lutte contre la déflation. De plus, la dévalorisation des garanties débouche sur une augmentation de la prime de financement externe, ce qui ralentit davantage encore l'expansion du crédit. Compte tenu du lien étroit qui existe entre la faiblesse du secteur bancaire et la déflation, ces deux problèmes doivent être réglés simultanément. Il est donc essentiel que les nouvelles mesures de politique monétaire prises par la Banque du Japon s'accompagnent d'initiatives décisives visant à remettre sur pied le secteur bancaire. À cet égard, il convient de saluer les premiers progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme de redressement financier, programme ambitieux de redressement du secteur financier annoncé en octobre 2002.

*... en réduisant le poids de ses créances improductives,...*

Une des priorités essentielles pour rétablir la santé du secteur financier réside dans l'objectif du gouvernement de réduire de moitié l'encours de prêts improductifs des principales banques, en le ramenant à environ 4 pour cent du

montant total des crédits, d'ici mars 2005. Les banques ont progressé vers la réalisation de cet objectif, puisqu'elles avaient abaissé ce ratio à 7.2 pour cent en mars 2003, en dépit de nouvelles créances improductives. Néanmoins, la tâche ne sera pas facile dans la mesure où le taux de nouveaux prêts improductifs demeure élevé. Cette augmentation reflète à la fois une dégradation de la qualité des prêts en période de faible croissance et une autoévaluation plus stricte de leurs actifs par les banques, à la suite d'inspections spéciales effectuées régulièrement auprès des gros emprunteurs par l'Agence des services financiers. La première série d'inspections régulières a permis d'établir que les prêts improductifs atteignaient un niveau nettement supérieur à celui déclaré par les banques, ce qui laissait à penser que l'ampleur du problème était plus importante que ne le reconnaissaient les établissements financiers eux-mêmes. Un signe positif réside dans le fait que l'écart entre l'évaluation des autorités et celle des banques concernant le montant des prêts improductifs s'est réduit lors de la deuxième et de la troisième inspection régulière. La poursuite du renforcement de l'autoévaluation des actifs, ainsi que des provisions constituées, est essentielle au règlement complet du problème des créances improductives.

*... en partie  
en utilisant  
efficacement  
les établissements  
publics  
pour accélérer  
la restructuration  
des entreprises,...*

La Société pour la revitalisation industrielle (SRI) créée récemment et la Société de recouvrement et de liquidation (SRL) devraient être utilisées efficacement pour accélérer l'apurement des créances improductives et la restructuration des entreprises. Ces deux institutions rachèteront des prêts jusqu'en mars 2005 pour épauler le secteur privé. Pour parvenir, comme elle le souhaite, à donner un nouvel élan à une centaine d'entreprises, la SRI doit offrir des conditions suffisamment attrayantes pour inciter les banques à céder leurs prêts, surtout ceux entrant dans la catégorie des créances "sous surveillance spéciale". D'un autre côté, si elle offre des prix trop élevés, il lui sera difficile de concrétiser ses espoirs de bénéfices, qui passent en tout état de cause par une restructuration réussie des entreprises à l'origine des créances douteuses. Cela vaut également pour la SRL, qui rachète des prêts de qualité médiocre, essentiellement à des petites entreprises principalement considérées comme présentant un "risque de défaillance" ou classées

dans une catégorie inférieure. En résumé, la SRI et la SRL devraient opter pour un niveau de prix adéquat lorsqu'elles rachètent des prêts et imposer des programmes de restructuration efficaces, afin que soient évités les problèmes d'aléa moral et que ces deux institutions financées par l'État puissent atteindre l'équilibre sur le plan financier, ce qui permettra d'éviter un alourdissement de la charge fiscale des contribuables.

**... en consolidant  
les fonds propres  
des banques...**

Malgré les efforts de la SRI et de la SRL, il ne sera pas aisé d'accélérer le rythme d'apurement des créances improductives, comme le souhaite le gouvernement, compte tenu de la faiblesse des capitaux propres des banques. Outre la question du déclin quantitatif de ces fonds propres, il est également nécessaire de traiter les problèmes soulevés par leur qualité. *Premièrement*, les banques et les compagnies d'assurance – un autre pan en difficulté du système financier – détiennent des quantités significatives de leurs capitaux propres respectifs, ce qui laisse craindre un comptage multiple des fonds propres et l'apparition de risques systémiques. *Deuxièmement*, les économies d'impôts comptabilisées d'avance – déductions fiscales futures que les banques sont autorisées à comptabiliser comme des capitaux propres – sont de qualité contestable, étant donné les pertes d'exploitation enregistrées depuis des années par les banques. Ce problème a été mis en évidence par un auditeur externe qui a refusé d'approuver une grande partie des sommes imputées à titre d'économies d'impôts comptabilisées d'avance par une grande banque en mai 2003, contraignant celle-ci à demander une injection de fonds publics. La responsabilisation accrue des vérificateurs des comptes constitue une avancée importante, qui devrait être préservée pour renforcer la confiance des marchés de capitaux. Étant donné que les économies d'impôts comptabilisées d'avance représentent environ la moitié des fonds propres de catégorie I, leur qualité doit être surveillée de près. Les questions soulevées par le plafonnement de la part de ce type d'actif dans les fonds propres des banques sont actuellement examinées par le Conseil des systèmes financiers. Les facteurs évoqués ci-dessus pourraient créer de nouveaux besoins de capitaux, qui pourraient être satisfaits soit par le secteur privé, soit par des injections de fonds

publics, soumises à des conditions strictes. Il importe de faire appliquer rigoureusement les directives interdisant aux banques d'acquérir des fonds propres auprès de clients en position de faiblesse en échange de prêts.

***... et en prenant des mesures pour améliorer leur rentabilité***

La faiblesse des fonds propres du secteur bancaire reflète un problème fondamental, qui réside dans une rentabilité tendancielle faible imputable à l'étroitesse des marges d'intérêt des banques, malgré les efforts de restructuration considérables que celles-ci ont déployés pour réduire leurs coûts. Il semble donc nécessaire d'améliorer la gouvernance des établissements bancaires, y compris de ceux dont l'État est l'un des principaux actionnaires. En outre, l'imposition de directives sur le niveau de crédits bancaires accordés aux PME semble aller à l'encontre de l'orientation générale de la stratégie d'assainissement du secteur bancaire japonais, dans la mesure où elles remettent en cause le principe selon lequel les directions des banques doivent assumer la responsabilité de leurs décisions en matière de prêts. Enfin, le manque de rentabilité semble indiquer qu'il existe des surcapacités dans le secteur bancaire. Il est donc essentiel de revoir à la baisse le rôle croissant des institutions financières publiques, qui ont tiré parti de leurs avantages intrinsèques pour accroître leurs parts de marché. Qui plus est, l'État devrait faire preuve de sélectivité dans les injections de fonds publics en les subordonnant strictement à la mise en œuvre de programmes de restructuration. Par ailleurs, il est nécessaire que les autorités agissent avec toute la diligence requise pour que les nouveaux dirigeants des banques restructurées soient effectivement tenus de rendre des comptes.

***Bien que la faiblesse des taux d'intérêt empêche l'apparition de problèmes de financement du déficit budgétaire...***

La réalisation de l'objectif consistant à réduire de moitié l'encours des prêts improductifs d'ici 2005 suppose une accélération du processus de restructuration des entreprises, ce qui aurait un effet négatif sur la production et l'emploi à court terme. Néanmoins, compte tenu de la situation précaire des finances publiques, toute augmentation discrétionnaire des dépenses de protection sociale devrait être compensée par des baisses des dépenses sur d'autres postes, et toute hausse des recettes résultant d'une progression du revenu nominal devrait être utilisée pour

réduire le déficit. De fait, le déficit des administrations publiques atteignant un niveau estimé à près de 8 pour cent du PIB en 2003, la dette publique va probablement s'élever à plus de 150 pour cent du PIB. Les répercussions de cette forte hausse de la dette ont été limitées par le niveau exceptionnellement bas des taux des obligations d'État, qui reflète l'aversion pour le risque des investisseurs et la persistance d'anticipations déflationnistes. En fait, le montant des intérêts en termes absolus est plus faible qu'il y a dix ans, malgré l'alourdissement sensible de la dette publique. Si les taux d'intérêt étaient demeurés à leur niveau du début des années 90, la charge d'intérêts de l'État excéderait de près de 5 points de PIB le montant qu'elle représente aujourd'hui. Le passage à un taux d'inflation positif, même si le taux d'intérêt réel n'augmente pas, entraînera automatiquement au fil des ans une augmentation des intérêts sur la dette publique risquant de provoquer des difficultés de financement.

***... un programme  
crédible  
d'assainissement  
budgétaire  
à moyen terme  
s'impose***

La situation budgétaire actuelle n'est pas tenable, dans la mesure où le taux d'intérêt nominal est supérieur au taux de croissance nominal. De surcroît, le vieillissement démographique pousse les dépenses à la hausse, alors que dans certains domaines, tels que le secteur financier, des dépenses publiques supplémentaires pourraient être nécessaires pour consolider les perspectives de croissance. En outre, les entreprises publiques à statut spécial représentent un risque considérable en termes d'éléments de passif éventuel. Le gouvernement a pris des mesures pour limiter les dépenses, mais leur impact sur le déficit budgétaire a été largement neutralisé jusqu'ici par la conjoncture défavorable, qui continue de peser sur les recettes fiscales. Cependant, à supposer qu'il n'y ait pas de budget supplémentaire pour l'exercice 2003, le déficit budgétaire structurel diminuerait probablement de l'équivalent de ½ pour cent du PIB in 2004. Un resserrement plus prononcé de la politique budgétaire pourrait donner un coup de frein à la reprise et accentuerait la déflation, repoussant par là même la perspective d'une réduction conséquente du déficit budgétaire. Les autorités doivent donc trouver la voie étroite qui leur permettra d'éviter les initiatives susceptibles de faire replonger l'économie dans la récession tout en suscitant la



confiance quant à la viabilité des finances publiques sur le long terme. La clé de la réussite à cet égard semble résider dans l'adoption rapide de mesures concrètes pour réduire le déficit budgétaire comme prévu en 2004 et dans l'élaboration d'un programme d'assainissement crédible, exposant précisément les modifications des dépenses et des recettes nécessaires pour réduire encore le déficit budgétaire en 2005 et à moyen terme.

**Ce programme devrait prévoir des mesures précises en matière de fiscalité et de dépenses...**

Le gouvernement a annoncé des *Réformes et orientations révisées pour l'exercice 2002*, dans l'objectif de parvenir à un excédent budgétaire primaire d'ici le début des années 2010, tout en maintenant les dépenses des administrations publiques à 38 pour cent du PIB, ce qui correspond à leur niveau de l'exercice 2002. Un tel excédent est nécessaire pour stabiliser la dette publique au voisinage de 180 pour cent du PIB, niveau plus élevé qu'aujourd'hui. Reste que les *Orientations* ne prévoient aucune mesure précise pour parvenir à ce rééquilibrage ambitieux des finances publiques, qui représente, d'après les calculs effectués par l'OCDE, une amélioration de 8 points du solde primaire. Il serait possible d'améliorer la crédibilité des *Orientations* en établissant un lien direct avec des décisions précises concernant les dépenses et les recettes, ainsi qu'en renforçant le mécanisme d'ajustement prenant en compte les écarts par rapport aux hypothèses retenues. Il ne sera notamment pas aisé de respecter l'objectif de plafonnement des dépenses étant donné les pressions auxquelles elles sont soumises, en raison notamment du vieillissement de la population. De fait, le respect de ce plafond dans le budget de l'exercice 2003 a exigé une réduction significative des dépenses discrétionnaires, pour compenser la hausse des dépenses obligatoires prévues par les programmes de sécurité sociale. Compte tenu de ce recul des dépenses discrétionnaires, il sera plus important que jamais de renforcer l'efficacité des dépenses publiques pour consolider les perspectives de croissance.

**... accompagnées d'une réforme du système de retraite**

Les finances publiques seront mises à rude épreuve dans le moyen terme du fait du vieillissement de la population, car la proportion de personnes âgées continue d'augmenter plus vite que dans les autres pays de l'OCDE. Les

dépenses publiques au titre des retraites ont doublé, passant de 6 à 12 pour cent du revenu national au cours de la décennie passée, et elles atteindront 17 pour cent en 2060 en l'absence de nouvelles mesures. Les autorités ont annoncé un plan qui prévoit de plafonner le taux de cotisation et de laisser le niveau des prestations s'ajuster en fonction de l'évolution démographique et économique. Cette stratégie devrait être mise en œuvre afin d'éviter de fortes hausses des taux de cotisation, qui ont des effets négatifs sur les incitations à travailler. Le plan devrait s'accompagner de mesures permettant aux personnes qui risquent le plus de vieillir dans la pauvreté – en particulier les femmes, qui travaillent souvent à temps partiel – d'accumuler davantage de droits à pension. Il serait possible notamment d'étendre le régime du second pilier, offrant une pension calculée en fonction des gains antérieurs, aux travailleurs à temps partiel. Bien que le taux d'activité des personnes âgées au Japon soit déjà l'un des plus élevés de la zone OCDE, il faudrait envisager de réduire les contre-incitations à rester dans la vie active au-delà de 60 ans tout en bénéficiant de la pension du second pilier. Étant donné qu'une diminution des taux de remplacement forcerait les retraités à recourir davantage à l'épargne privée, les autorités devraient mieux informer les épargnants sur la viabilité financière réelle des caisses de retraite et des compagnies d'assurance. En particulier, les responsables de la réglementation devraient veiller à ce que le taux d'intérêt appliqué pour évaluer les exigibilités futures soit ajusté en fonction de l'évolution de la situation et que les gestionnaires des fonds de pension réagissent sans tarder lorsque apparaît un déficit actuariel.

***L'assainissement  
des finances  
publiques exigera  
une augmentation  
des recettes  
fiscales***

Compte tenu de l'objectif de gel des dépenses publiques en pourcentage du PIB, le rééquilibrage du budget exigera une augmentation significative des recettes publiques, qui, à moins de 32 pour cent du PIB, sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE. Le budget de l'exercice 2003 prévoit des réductions d'impôts destinées à stimuler la croissance suivies de mesures d'élargissement de la base d'imposition, si bien que ces modifications auront globalement un effet neutre sur les recettes à moyen terme. Il faudra aller beaucoup plus loin sur le terrain des réformes fiscales pour parvenir aux objectifs arrêtés en matière

d'assainissement budgétaire. Le principe de base devrait être de simplifier les régimes de déductions et autres allègements fiscaux, tout en élargissant la base d'imposition, pour limiter les distorsions induites par un alourdissement de la pression fiscale qui réduirait le taux de croissance potentiel du Japon, alors que celui-ci, à 1¼ pour cent, est déjà un des plus faibles de la zone OCDE. Étant donné l'échelle de l'assainissement des finances publiques, à un moment donné une hausse du taux des taxes sur la consommation sera nécessaire.

***En dépit d'un certain progrès de la réforme de la réglementation...***

S'il est vrai que le faible taux de croissance potentielle s'explique en partie par une réduction de la main-d'œuvre, il est imputable principalement à la décélération des gains de productivité. Afin de contrer cette évolution, les autorités japonaises ont souligné l'importance de la réforme structurelle destinées à améliorer la productivité, qu'elles ont fait avancer dans certains domaines. En particulier, les réglementations relatives au zonage urbain ont été réformées afin d'encourager une meilleure utilisation des terrains, tandis que les conditions à respecter pour créer de nouvelles entreprises ont été assouplies afin d'encourager l'entrepreneuriat. Des mesures visant à faire jouer la concurrence dans les industries de réseau ont été mises en œuvre et des ressources supplémentaires ont été allouées à la Commission de la concurrence. Afin de favoriser la concurrence internationale, le Japon a conclu son premier accord de libre-échange, avec Singapour, à la fin de 2002.

***... l'amélioration du potentiel de croissance du Japon nécessitera un renforcement de la concurrence...***

La réforme doit cependant s'accélérer si l'on veut accroître le potentiel de croissance du Japon. Il est indispensable d'intensifier la concurrence, qui paraît faible au Japon si l'on se base sur un certain nombre d'indicateurs tels que le niveau des prix dans certains secteurs protégés, plus élevé que dans les autres pays. Une concurrence accrue aiderait à faire baisser ces prix et favoriserait l'innovation, ce qui améliorerait le bien-être des consommateurs et l'affectation des ressources. Il est donc tout à fait possible de mettre en œuvre des mesures pro-concurrentielles pour revigorer les perspectives de croissance du Japon, notamment en renforçant le rôle de la Commission de la concurrence. À cette fin, il faudrait :

- Accroître l'indépendance de la Commission en choisissant ses membres parmi un éventail plus large de membres de la collectivité et pas seulement parmi les fonctionnaires.
- Évaluer ses ressources afin de s'assurer qu'elles lui permettent de jouer le rôle grandissant qui lui est confié.
- Ouvrir des perspectives de carrière au sein de la Commission afin de l'aider à mieux utiliser ses ressources en attirant un personnel de meilleure qualité.
- Alourdir les sanctions en cas de violation de la loi afin de les rendre plus dissuasives.

Des sanctions plus sévères – comme des surtaxes et des pénalités – rehausseraient aussi l'efficacité du programme de clémence actuellement à l'étude. La mise en place de ce programme, ainsi que d'un programme d'alerte contre les ententes anticoncurrentielles généralisées qui sont souvent le fait des associations professionnelles, devrait être accélérée.

**... une  
amélioration  
du cadre  
réglementaire  
concernant  
les industries  
de réseau...**

La faiblesse de la concurrence tient aussi au fait que le cadre réglementaire concernant les industries de réseau en est encore au stade embryonnaire par comparaison avec ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE. Il n'existe pas actuellement d'autorités de régulation sectorielles indépendantes pour assurer une réglementation active ex ante, condition nécessaire à l'ouverture à la concurrence des marchés dominés par de puissants opérateurs historiques. La capture de la réglementation paraît généralisée, et il serait possible d'y remédier en mettant en place un régulateur unique pour les industries de réseau concernées. L'industrie de réseau la plus libéralisée est le *secteur des télécommunications*, où le développement rapide des liaisons à haut débit renforce la pression concurrentielle. Cependant, malgré des baisses sensibles, les prix demeurent élevés dans certains cas et le problème majeur des tarifs d'interconnexion n'est pas encore résolu. La libéralisation des secteurs de l'*électricité* et du *gaz naturel* s'est heurtée à des structures de marché caractérisées par des monopoles locaux. Le plus important, pour faire jouer la concurrence,

est donc d'établir l'interconnexion physique et de mettre en place des tarifs et conditions d'accès non discriminatoires, et de dégrouper verticalement les activités. Sur le *marché des services postaux*, il faudrait mettre fin à l'obligation de service universel imposée aux nouveaux entrants si l'on veut que la concurrence se développe dans le segment des lettres ordinaires.

**... et un assouplissement des réglementations dans le secteur du transport...**

Il est indispensable d'assouplir les réglementations excessivement prescriptives et de renforcer la concurrence pour réduire les coûts des moyens de production intermédiaires tels que le *transport*, qui sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Les coûts sont accrus par une réglementation stricte des tarifs d'accès aux installations – qui servent souvent à financer indirectement la construction d'infrastructures supplémentaires. L'infrastructure existante pourrait être mieux exploitée si on laissait les prix influencer sur la demande, par exemple en mettant en place un mécanisme d'attribution de créneaux obéissant aux lois du marché dans le secteur aéroportuaire. Par ailleurs, des services connexes comme la manutention du fret et la maintenance sont souvent assurés dans des conditions non concurrentielles. Dans certains cas, les prix semblent être coordonnés par des interrelations complexes entre entreprises qui peuvent empêcher l'entrée de nouveaux concurrents, d'où l'utilité d'une autorité de la concurrence qui serait dotée de réels pouvoirs d'intervention. Comme dans les autres segments du secteur des transports, les tarifs devraient être réduits grâce à la privatisation des installations et à la mise en place d'un système de tarification régi par le marché. De surcroît, la réglementation a tendance à étouffer les pressions concurrentielles, et il y aurait lieu de supprimer la notification préalable obligatoire pour les changements de prix.

**... et le commerce de détail**

Le secteur du commerce de détail se caractérise par un assez grand nombre de petites boutiques offrant des produits de haute qualité à des prix élevés. Cependant, comme les prix sont poussés vers le haut par des ententes entre les distributeurs, il faudrait mettre en œuvre une politique rigoureuse en matière de concurrence. Les réglementations qui restreignent l'établissement de magasins à

grande surface et limitent ainsi l'accès des consommateurs aux produits à bas prix devraient être assouplis.

***La création de zones spéciales de réforme structurelle...***

Une réforme de la réglementation s'impose également pour lever les obstacles à l'établissement de nouvelles entreprises et atteindre les objectifs sociaux à moindre coût. Même si des progrès ont été accomplis dans bien des domaines, il faudra, pour s'attaquer à la difficile question des réglementations en matière de protection sociale, créer un organisme plus puissant pour succéder au Conseil de la réforme de la réglementation, dont le mandat arrive à expiration en mars 2004. Compte tenu de la virulente opposition à laquelle se heurte le Conseil, composé d'experts du secteur privé, de la part de certains ministères, l'organisme qui le remplacera devra avoir un statut juridique plus officiel. La création de zones spéciales de réforme structurelle est un autre moyen de lutter contre les intérêts en place en faisant appel à la créativité et aux compétences des collectivités locales et du secteur privé pour aplanir les obstacles à la croissance. Il faudra cependant empêcher les ministères de bloquer les propositions qui permettraient de créer de nouvelles possibilités pour les entreprises. Par ailleurs, la réussite des zones spéciales dépendra de leur efficacité en tant que zones pilotes pour tester les réformes avant de les étendre à l'ensemble du territoire. On améliorerait aussi le cadre réglementaire de la protection de l'environnement en recourant davantage à des incitations économiques telles qu'un allègement des taxes sur le gazole à très faible teneur en soufre afin de réduire la pollution atmosphérique.

***... et l'intensification des échanges et de l'investissement devraient aussi renforcer la concurrence...***

Une autre priorité est d'intensifier la concurrence internationale en attirant davantage d'investissements directs étrangers et en développant les échanges. Le gouvernement va s'employer à doubler le montant cumulé de l'investissement direct étranger au Japon en cinq ans, principalement grâce à une réduction des obstacles et à des mesures actives telles que la diffusion d'informations utiles. Cependant, le succès de son action dépendra sans doute en définitive d'une attitude plus positive des collectivités locales à l'égard des investisseurs étrangers et d'une amélioration du potentiel de croissance du Japon, qui permettra d'attirer les entreprises étrangères. Une certaine souplesse

sera probablement nécessaire en ce qui concerne quelques produits sensibles, mais il ne faudrait pas que des pressions excessives en faveur du maintien de niveaux élevés de protection dans l'agriculture empêchent le Japon de prendre part à des accords de libre-échange, qui lui permettraient de tirer profit du dynamisme économique de l'Asie. Non seulement une amélioration de l'accès aux marchés agricoles accroîtrait le bien-être des consommateurs japonais, mais elle aiderait aussi en général les pays en développement à exporter davantage vers le Japon. Au sein de ce secteur, une ouverture plus large du marché du riz, qui est déjà partiellement ouvert aux importations, pourrait permettre d'améliorer la situation des populations rurales de certains pays en développement asiatiques, même si ce sont probablement des pays à revenus plus élevés qui en tireront principalement avantage. Tout aspect de multifonctionnalité dans l'agriculture, tel que la protection de l'environnement, doit être intégré dans des politiques bien ciblées qui minimisent les distorsions aux échanges. Dans le secteur manufacturier, l'expansion des échanges et des relations d'investissement avec les pays en développement serait facilitée par l'application de droits de douane moins élevés aux textiles et à l'habillement. Des échanges accrus, conjugués à une aide étrangère efficace, aideraient les pays pauvres à accélérer leur croissance. Alors que, dans les années 90, le Japon était le plus important donneur d'aide en chiffres absolus, le programme d'aide a été réduit ces dernières années. Une plus grande transparence de la prise de décisions et un sens plus développé de la responsabilité pourraient aider le public à accepter un budget d'aide plus élevé.

***... qui exige une plus grande flexibilité du marché du travail pour faire face aux changements qui en résulteront pour les travailleurs***

Une plus grande flexibilité du marché du travail est indispensable pour faire face à une concurrence accrue et à une accélération des restructurations dans le secteur financier et dans les entreprises. Les autorités n'ont qu'une influence limitée sur les pratiques du secteur privé, comme le système de rémunération fondé sur l'ancienneté, qui semble être un facteur de rigidité. Néanmoins, le gouvernement pourrait donner le ton en encourageant la mise en place d'un système de rémunération fondé sur les résultats dans les entreprises publiques. Des mesures visant à

encourager le développement d'un marché du travail externe plus actif et plus étoffé grâce à un nouvel assouplissement des restrictions concernant les contrats de travail à durée déterminée, le travail temporaire et les organismes de placement privés, auraient aussi un effet bénéfique. De plus, le niveau élevé de protection assuré aux travailleurs réguliers devrait être réduit. Mettre l'accent sur la formation permettant d'acquérir des qualifications transférables d'une entreprise à l'autre paraît présenter plus d'avantages que des subventions en faveur de l'emploi, qui se soldent habituellement par de lourdes pertes sèches. Un marché du travail externe plus étendu pourrait faciliter l'adoption d'un système de rémunération fondé sur les résultats, ce qui devrait aider à rehausser la productivité des travailleurs. Un moindre recours à la rémunération à l'ancienneté contribuerait aussi à encourager l'emploi des travailleurs âgés au-delà de 60 ans. Enfin, une politique de la famille permettrait à davantage de femmes appartenant à des classes d'âge de forte activité de se mettre sur le marché du travail.

## Résumé

La reprise économique actuelle ne réduit en rien l'urgente nécessité de continuer à mettre en œuvre des réformes de fond, afin de jeter les bases d'une croissance vigoureuse et durable, suffisamment forte pour inverser la baisse tendancielle du niveau de vie japonais par rapport à celui des autres pays de l'OCDE, et pour rétablir la stabilité des prix après pratiquement huit années de déflation. Compte tenu des répercussions négatives de la baisse des prix, la Banque du Japon devrait renforcer sa politique d'assouplissement quantitatif en élargissant encore l'éventail des actifs qu'elle achète. En outre, l'efficacité de la politique monétaire est indissolublement liée au règlement des problèmes du secteur bancaire et du secteur des entreprises. Les autorités devraient poursuivre avec détermination leur objectif de réduction substantielle des créances improductives et de revitalisation du secteur des entreprises, tout en veillant à ce que les banques soient capitalisées de manière adéquate, en utilisant si nécessaire des fonds publics. Par ailleurs, il importe de revoir à la baisse le rôle des établissements financiers publics. Étant donné les répercussions probablement négatives qu'aurait sur l'activité une accélération du processus de restructuration des



banques et des entreprises, et la nécessité de veiller à ce que la reprise ne soit pas interrompue prématurément, il faudrait éviter de durcir excessivement la politique budgétaire, et toute hausse des recettes résultant d'une embellie économique devrait être utilisée pour réduire le déficit. La réussite de l'assainissement budgétaire modéré prévu pour 2004 est un facteur pour renforcer la confiance dans la viabilité à long terme des finances publiques, qui suppose aussi un programme crédible d'assainissement budgétaire pour 2005 et les années à venir, comprenant notamment des mesures destinées à limiter les dépenses et à accroître les recettes fiscales. En outre, il est essentiel d'empêcher que le poids des dépenses n'augmente en pourcentage du PIB, ce qui passe par une réforme des retraites et du système de santé, compte tenu du vieillissement rapide de la population. Étant donné les contraintes qui pèsent sur la politique macroéconomique, la réussite de toute entreprise de redressement de l'économie exigera un vaste programme de réformes structurelles, axé sur le renforcement de la concurrence en vue d'améliorer le bien-être des consommateurs et l'affectation des ressources. Pour ce faire, les autorités devraient améliorer la politique de la concurrence en renforçant les prérogatives et l'efficacité de la Commission de la concurrence, et en mettant en place un cadre de nature à favoriser la concurrence dans les industries de réseau qui ont été libéralisées, telles que les télécommunications et l'énergie. Une plus grande ouverture aux échanges internationaux, une augmentation des entrées d'investissements directs et la suppression de dispositions réglementaires dépassées – qui s'est accélérée grâce aux zones spéciales de réforme structurelle récemment créées – pourraient également contribuer de manière importante à stimuler la concurrence. En résumé, un vaste programme de mesures macroéconomiques mûrement pesées et des réformes structurelles ambitieuses, visant à renforcer le potentiel de croissance du Japon, est nécessaire.

# Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b>	9
<b>I. Évolution macroéconomique et principaux problèmes</b>	27
La reprise économique se poursuit sur sa lancée	29
Vue générale sur l'avancement du programme de réforme	37
L'orientation de la politique macroéconomique	39
Perspectives à court et moyen terme	42
Principaux problèmes auxquels le Japon est confronté	45
<b>II. Mettre un terme à la déflation</b>	55
La politique monétaire dans le cadre de l'assouplissement quantitatif	55
Comment la politique monétaire peut-elle contribuer à rétablir une croissance durable du revenu nominal ?	66
Améliorer la santé du secteur bancaire	70
Évaluation	87
<b>III. Assurer la viabilité des finances publiques</b>	91
L'évolution récente de la politique budgétaire : la situation continue de se dégrader	92
La politique budgétaire est-elle viable à moyen terme ?	100
Comment la viabilité des finances publiques peut-elle être assurée ?	106
Évaluation	120
<b>IV. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique</b>	123
Introduction	123
Résultats macroéconomiques et indicateurs de la concurrence	124
Le droit de la concurrence est insuffisamment respecté	135
Politiques réglementaires au niveau sectoriel	145
Les effets macroéconomiques potentiels d'une réforme de la réglementation sont très importants	167
Évaluation générale et possibilités d'action	171

<b>V. Poursuivre les réformes structurelles pour renforcer la croissance</b>	175
Le marché du travail	175
Réforme de la réglementation	191
Zones spéciales de réforme structurelle	193
Ouverture à la concurrence internationale	195
Le développement durable au Japon	197
Notes	213
Bibliographie	228
<i>Annexes</i>	
I. La courbe de Phillips au Japon : estimation de la relation entre la production et l'inflation à de faibles taux d'inflation	234
II. Évaluation des programmes de réforme structurelle du gouvernement	238
III. Chronologie économique	245



## Encadrés

1. Inflation et production	49
2. Engagement de mettre un terme à la déflation	69
3. Évaluation des récentes réformes en matière de dépenses publiques	111
4. Organisation et activités des associations professionnelles au Japon	137
5. Pratiques commerciales potentiellement dommageables	148
6. Sociétés apparentées aux sociétés publiques de construction d'autoroutes	166
7. Effets des réformes sectorielles sur l'ensemble de l'économie	169
8. L'intégration des aspects environnementaux du développement durable dans l'action gouvernementale	198

## Tableaux

1. Balance des opérations courantes et commerce extérieur	30
2. Perspectives à court terme	44
3. Croissance de la production potentielle à moyen terme	46
4. Composition des actifs bancaires	64
5. Bilan du secteur bancaire japonais	73
6. Fonds propres du secteur bancaire	74
7. Les créances improductives dans le secteur bancaire	80
8. La rentabilité des banques au Japon et aux États-Unis	84
9. Le budget de l'exercice 2002	94
10. Le budget pour l'exercice 2003	95
11. Programmes budgétaires depuis 1992	97
12. Répercussions estimées de la réforme fiscale de 2003	98
13. Déficit et endettement des administrations publiques	100
14. Les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme du gouvernement	107
15. Indicateurs de résultats : revenu à la retraite	114
16. Revenu et consommation des ménages retraités et des ménages actifs	115
17. Taux de remplacement pour différentes bases de revenu et différentes situations familiales	117

18. Production, emploi et productivité	125
19. Comparaison internationale de la pénétration des importations par type d'industrie manufacturière	131
20. Activité de la Commission de la concurrence en matière de lutte contre les ententes	144
21. Principales caractéristiques structurelles du secteur de la distribution de détail, 2000	146
22. Hypothèses et effets d'une réforme de la réglementation de certains secteurs dans le sens de l'ouverture à la concurrence	170
23. Résumé des recommandations	172
24. Recommandations concernant la réforme structurelle et évaluation des progrès réalisés	176
25. Les subventions à l'emploi dans le secteur privé restent sous-utilisées	188
26. Réforme de la réglementation	192
27. Zones spéciales de réforme structurelle	194
28. Droits de douane moyens : comparaison internationale	196
29. Principaux indicateurs de la pollution atmosphérique	199
30. Importations de produits non énergétiques en provenance de pays en développement	203
31. Importations japonaises de produits non énergétiques en provenance des pays en développement	204
32. Structure de l'aide publique au développement du Japon	205
33. Les droits de douane dans les grandes régions commerciales	206
34. Principaux exportateurs de riz : indicateurs de production et de revenu	207
35. Effets sociaux d'une libéralisation agricole complète par les pays développés	208

### *Annexes*

A.1. Coefficients de l'indicateur des pressions de la demande dans les courbes classiques de Phillips	235
A.2. Asymétrie de la relation entre l'écart de production et l'inflation	236
A.3. Test de Wald <sup>1</sup> concernant l'asymétrie et les ruptures	237
A.4. Déréglementation	240
A.5. Réforme du secteur financier	241
A.6. Capital humain et marché du travail	241
A.7. Concurrence, ouverture et entrepreneuriat	242
A.8. Réforme de la sécurité sociale	243
A.9. Réforme budgétaire	244
A.10. Délégation de pouvoirs	244

### **Graphiques**

1. Croissance économique et déflation	27
2. La croissance des exportations a été tirée par l'Asie	29
3. Éclatement de la bulle des prix des actifs	31
4. Taux d'épargne des ménages	33
5. Évolution de la déflation	34
6. Décomposition de la déflation	35
7. Effets exercés par l'offre sur l'inflation	36
8. Le programme de réforme structurelle	39
9. L'orientation de la politique monétaire	41
10. Soldes épargne-investissement par secteur	42

11. Croissance potentielle	45
12. Le revenu par habitant du Japon diminue par rapport à ceux d'autres pays de l'OCDE	47
13. La courbe de Phillips s'est aplatie	51
14. Solde budgétaire et dette publique	52
15. Encours des comptes courants auprès de la Banque du Japon	56
16. Cours des actions	57
17. Marge entre les obligations de sociétés et les obligations d'État	59
18. Taux des obligations d'État	60
19. Placements en titres étrangers et taux de change	61
20. Divergence entre base monétaire et masse monétaire	62
21. Rentabilité du secteur bancaire japonais	72
22. Créances achetées par la Société de recouvrement et de liquidation	77
23. Dépenses de fonctionnement des banques	83
24. Marge de taux d'intérêt sur les prêts	84
25. Évolution des dépenses et des recettes des administrations publiques	93
26. Paiements d'intérêts	101
27. Recettes fiscales et croissance du PIB	104
28. Prévisions concernant les dépenses de sécurité sociale	105
29. Les finances publiques d'après les Orientations économiques et budgétaires à moyen terme	108
30. Les progrès de la libéralisation des secteurs de services dans les pays de l'OCDE	126
31. Taux de marges au niveau de la branche au Japon et dans d'autres pays de l'OCDE	128
32. Comparaison internationale des prix	129
33. Indicateurs de l'ouverture du marché	130
34. Niveaux d'IDE dans les pays de l'OCDE	132
35. Restrictions à l'investissement direct étranger	134
36. Indice de la rigueur relative de la réglementation des professions dans les pays de l'OCDE	149
37. Prix de l'énergie dans différents pays	151
38. Redevances de télécommunications dans la zone de l'OCDE	157
39. Pénétration de la bande large et redevances d'utilisation dans les pays de l'OCDE	158
40. Droits de manutention portuaire dans différents pays	163
41. Redevances aéroportuaires internationales	164
42. Évolution de la courbe des rémunérations par âge	185
43. Taux d'activité	189

## STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> ), 1995	377.8	Villes principales, estimation d'octobre 2000	
Terres cultivées (milliers de km <sup>2</sup> ), 1995	51.3	(10 000 habitants) :	
Forêts (milliers de km <sup>2</sup> ), 1994	251.4	Tokyo (23 arrondissements)	813
Régions à forte densité <sup>1</sup> (milliers de km <sup>2</sup> ), 1995	12.3	Yokohama	343
		Osaka	260
		Nagoya	217
		Sapporo	182
		Kobe	149
		Kyoto	147

### LA POPULATION

Population totale, estimation d'octobre 2002 (milliers)	127 435	Population active en pourcentage de la population totale, octobre 2002	52.8
Habitants par km <sup>2</sup> en 2001	337	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2002 :	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité <sup>1</sup> , 1995	64.7	Agriculture et sylviculture	4.2
Taux d'accroissement net de la population (moyenne annuelle 1995-2000)	0.2	Industries	19.3
		Services	61.4
		Autres	15.1

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2002 (milliards de yen)	499 742	Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2002, en pourcentage	-4.7
Accroissement du volume du PIB, 2002	0.2	Produit intérieur net de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs, 2001 (milliards de yen)	5 027
Formation brute de capital fixe, 2002 (en pourcentage du PIB)	24.1	Accroissement de la production industrielle, 2002	-1.5

### L'ÉTAT

Consommation publique en 2002 (en pourcentage du PIB)	17.9	Chambre des représentants	Sénat
Recettes courantes du secteur public, 2001 (en pourcentage du PIB)	31.3	Composition du Parlement novembre 2002 :	
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2002	8.6	Parti libéral démocrate	113
		Parti démocratique	69
		Paix et réforme ( <i>Komei</i> )	23
		Parti communiste	20
		Divers	20
		Sièges à pourvoir	11
		Total	247
		Dernières élections :	
		Novembre 2003	Juil. 2001

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS

(2002, milliards de yen)

		Exportations	Importations
Exportations de marchandises (f.o.b.)	49 480		
Importations de marchandises (f.o.b.)	37 746		
Services	-5 337	Répartition en pourcentage :	
Revenus d'investissements	8 266	Pays de l'OCDE	56.6
Balance des opérations courantes	14 140	dont : Amérique du Nord	20.0
Exportations de biens et de services, en pourcentage du PIB	11.2	Extrême Orient	38.9
Importations de biens et de services, en pourcentage du PIB	9.9	Autres pays	17.1
		Total	100.0
		Matières brutes non combustibles et combustibles minéraux (SITC 2, 3, 4)	25.4
		Articles semi-manufacturés (5, 6)	16.7
		Machines et matériel de transport (7)	28.8
		Autres (0, 1, 8, 9)	29.2
		Total	100.0

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen	Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
	Année 2002	125.3
	Octobre 2003	109.5

1. Zones dont la population excède 5 000 personnes au km<sup>2</sup>.

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

*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 13 octobre 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 19 novembre 2003.*

•

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall Jones, Hideyuki Ibaragi, Jens Høj, Richard Herd et Michael Wise, sous la direction de Yutaka Imai.*

•

*L'étude précédente du Japon a été publiée en janvier 2003.*



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Japan 2003**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-jpn-2003-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2003-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2006), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Japan 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-jpn-2003-2-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2003-2-fr)

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.