

Étude économique du Japon, 2009

Quelles sont les perspectives économiques du Japon ?

Quelles sont les clés pour soutenir la croissance à moyen terme ?

Comment la politique monétaire peut-elle aider à soutenir une reprise économique ?

Comment réformer le système fiscal ?

Quelles réformes sont nécessaires pour améliorer le système de santé ?

Comment le Japon devrait-il améliorer son cadre d'action pour lutter contre le changement climatique ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

Dans le contexte de la crise économique mondiale, l'économie japonaise est tombée dans sa plus profonde récession depuis la fin de la guerre. La production devrait se contracter de près de 6 % en 2009, à cause d'un effondrement des exportations et d'un durcissement des conditions financières. Les mesures qu'ont prises rapidement les autorités pour stabiliser les marchés de capitaux, réduire le taux d'intérêt directeur et mettre en œuvre un plan de relance de grande envergure amortissent le choc et jettent les bases d'une légère reprise, sur fond de faible redressement prévisible des échanges mondiaux. Avec une déflation aussi enracinée, il faudrait que la Banque du Japon maintienne le taux d'intérêt directeur à un niveau proche de zéro. À mesure que les effets des plans de relance s'estomperont et que les finances publiques commenceront d'être assainies, c'est la demande intérieure privée qui sera de plus en plus le principal moteur de l'expansion ; c'est pourquoi des réformes économiques sont nécessaires pour créer de nouvelles sources de croissance. Deux réformes sont particulièrement importantes : celle du marché du travail, où un dualisme de plus en plus marqué a bridé les salaires et la consommation privée, et celle du secteur non manufacturier, où les gains de productivité sont bien inférieurs à ceux du secteur manufacturier. Des réformes s'imposent également dans d'autres secteurs pour parvenir à une croissance solide et durable.

Stabiliser les marchés de capitaux et améliorer leur efficacité. Les mesures d'urgence qui ont été prises pour stabiliser les marchés de capitaux et stimuler le crédit se révèlent efficaces. À mesure que la reprise économique s'installera, il faudra mettre fin à ces mesures pour limiter les distorsions qu'elles provoquent, tout en améliorant l'architecture réglementaire afin de réduire encore les participations des banques au capital des entreprises, d'accroître la transparence des marchés de valeurs mobilières et d'améliorer la qualité et l'équité des procédures des organismes de notation. Les réformes visant à améliorer l'efficacité et à remédier aux problèmes chroniques, notamment la faible rentabilité dans le secteur bancaire, surtout du côté des banques régionales, sont prioritaires pour conforter le potentiel de croissance du Japon.

Progresser dans l'assainissement budgétaire. La crise et les plans de relance devraient creuser le déficit budgétaire à 10 % du PIB en 2010 et la dette publique brute à 200 %, ce qui exige un programme d'assainissement budgétaire à moyen terme détaillé et crédible pour entretenir la confiance sur les marchés de capitaux. Dès que la reprise sera bien engagée, un tel programme devra être mis en œuvre pour

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Japon pour 2009. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

faire baisser le ratio d'endettement public. Il faudra pour cela inverser la tendance à la hausse des dépenses, surtout en réduisant l'investissement public. De plus, des recettes supplémentaires sont nécessaires, notamment pour financer l'amélioration prévue de la protection sociale. Ce supplément de recettes devra être obtenu par une réforme fiscale complète limitant également l'impact négatif sur la croissance économique.

Réformer les soins de santé et la prise en charge de longue durée. Le système de santé a contribué aux très bons résultats sanitaires au Japon tout en maintenant les dépenses au-dessous de la moyenne pour la zone de l'OCDE. Mais le vieillissement rapide de la population et le plan du gouvernement visant à une meilleure protection sociale pousseront à la hausse les dépenses de santé. Il est important, vu en particulier la délicate situation budgétaire, d'introduire des réformes axées sur l'efficacité afin que la prise en charge de longue durée ne soit plus autant confiée aux hôpitaux, mais à des établissements moins coûteux et aux soins à domicile, de développer l'utilisation des médicaments génériques et de promouvoir le vieillissement en bonne santé. Les gains d'efficacité devront se doubler d'une action pour une meilleure qualité des soins afin de remédier à l'insatisfaction croissante de la population. Ce qu'il faudrait surtout, c'est un accès plus large aux nouveaux médicaments et équipements médicaux ainsi qu'aux traitements de pointe, notamment en assouplissant le régime de facturation groupée. Les déséquilibres et pénuries du système de santé tiennent aux carences du régime actuel de tarification, qui devrait adopter une formule plus scientifique. Enfin, une couverture universelle exige qu'on fasse mieux rentrer les cotisations.

Faire face au réchauffement planétaire. Le Japon a pris un large éventail de mesures pour atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. Mais l'augmentation des émissions montre qu'il faut mettre en place des mécanismes fondés sur le marché qui soient plus contraignants pour pouvoir réaliser les objectifs pour 2020 et 2050 dans des conditions efficaces en termes de coût. Il faudrait que le Japon remplace son système facultatif de permis négociables par un système obligatoire couvrant l'ensemble de l'économie, y compris les transports, en tirant parti de l'expérience des autres pays et de son propre dispositif actuel. Le Japon devrait aussi relier son système de permis négociables à celui des autres pays et utiliser davantage un mécanisme de développement propre fonctionnant correctement, étant donné ses résultats déjà relativement favorables sur le plan de l'efficacité énergétique. Il serait souhaitable que les mesures visant à promouvoir à court terme le développement des énergies renouvelables reposent sur des instruments transparents et efficaces. ■

Quelles sont les perspectives économiques du Japon ?

L'expansion tirée par l'exportation qui avait débuté en 2002 a pris fin les derniers mois de 2007 dans le contexte du ralentissement du commerce mondial. La production a commencé de se contracter à partir du deuxième trimestre de 2008, avant même que la crise financière mondiale s'intensifie en septembre. Bien que le Japon n'ait pas été à l'épicentre de la crise, son économie très tributaire de l'exportation a subi de plein fouet l'effondrement du commerce mondial et il a été frappé par sa plus grave récession depuis la fin de la guerre. Les exportations et la production industrielle ont baissé d'environ un tiers en volume entre septembre 2008 et février 2009 ; d'où une hausse du chômage sans précédent à la mi-2009 et une baisse des salaires. La situation s'est dégradée sur les marchés de capitaux à mesure que les conditions de crédit se sont durcies, et la capitalisation de la bourse de Tokyo a été divisée par deux. En mars 2009, la confiance des grandes entreprises était tombée à son niveau le plus bas depuis 1975, provoquant des coupes sombres dans les plans d'investissement. La hausse des prix à la consommation est devenue négative et au milieu de 2009 les prix étaient en baisse de près de 2 % en glissement annuel. La production devrait diminuer de près de 6 % en 2009, après avoir perdu 0.7 % en 2008.

Les autorités japonaises ont réagi rapidement à la crise. Dans le secteur financier, l'objectif est d'assurer les flux de crédit et de stabiliser les marchés. Le gouvernement a remis en vigueur un dispositif d'injection de fonds publics dans les établissements de dépôt, a encouragé les prêts aux petites et moyennes entreprises (PME), s'est efforcé de stabiliser le marché boursier et a lancé un programme de prêts d'urgence aux entreprises. D'autres mesures de soutien ont été prises par la Banque du Japon, qui a mis en place un vaste dispositif facilitant le financement des entreprises, a accru ses achats d'obligations publiques et a commencé d'acquérir des billets de trésorerie et des obligations d'entreprise. La banque centrale et le gouvernement ont repris les achats d'actions des banques pour préserver leur capitalisation. De plus, la Banque du Japon a réduit le taux d'intérêt directeur, qui est passé de 0.5 % à 0.1 % à la fin de 2008. Ces mesures ont amélioré les conditions de crédit et aplati la courbe des taux. Sur le front budgétaire, le gouvernement a lancé quatre plans de relance anticrise depuis août 2008, ces plans représentant 4.7 % du PIB, soit plus que la moyenne de 3.9 % pour les pays de l'OCDE qui ont adopté des plans de relance. C'est l'augmentation des dépenses, de 4.2 % du PIB, qui assure l'essentiel de la relance au Japon. Sous l'effet de la relance et de la profonde récession, le déficit des administrations publiques devrait atteindre 10 % en 2010.

Les tout premiers signes de reprise se sont manifestés au deuxième trimestre de 2009, avec une progression des exportations et de la production industrielle et une amélioration des conditions financières à la faveur d'un redressement du marché boursier. La production devrait continuer de s'accroître à partir du deuxième semestre de 2009, surtout grâce à la relance budgétaire. Mais le rythme de reprise devrait être assez lent vu la faible croissance des exportations ; en effet, le commerce mondial ne redémarrera que progressivement et l'appréciation du yen au cours de l'année écoulée ampute les parts de marché du Japon. En conséquence, la croissance de la production devrait rester inférieure à 1 % en 2010, ce qui se traduira par une déflation tenace et une aggravation persistante du chômage. Un redressement plus marqué du commerce mondial pourrait permettre une reprise plus rapide au Japon, mais plusieurs risques pourraient nuire à l'activité, en particulier la dégradation du marché du travail et les effets négatifs possibles de second tour imputables au secteur financier. De plus, son énorme dette publique fait que le Japon pourrait souffrir d'une hausse des taux d'intérêt à long terme. ■

Quelles sont les clés pour soutenir la croissance à moyen terme ?

À mesure que les effets des plans de relance s'estomperont et que l'enjeu principal sera l'assainissement budgétaire, c'est sur la demande intérieure privée que s'appuiera de plus en plus la croissance. L'expansion de 2002-07, la plus longue au Japon depuis la fin de la guerre, a surtout reposé sur le secteur manufacturier exportateur et n'a pas débouché sur une forte croissance de la demande intérieure. Elle a donc été déséquilibrée, ce qui a creusé l'écart entre les secteurs, entre les régions et également entre les petites et grandes entreprises. Si l'on veut créer un

nouveau modèle de croissance, il faut mettre en œuvre les réformes qui permettront de stimuler la demande intérieure. Dans son document publié précédemment, intitulé *Politique budgétaire à moyen et long terme et Perspectives économiques et budgétaires pour les dix prochaines années*, le gouvernement a reconnu toute l'importance des réformes à moyen terme pour la croissance économique. Il est essentiel de mettre en œuvre rapidement les réformes, car il faut souvent beaucoup de temps avant que leurs effets bénéfiques se concrétisent. L'expérience des pays de l'OCDE montre que, très souvent, des réformes fondamentales sont exécutées en période de profonde récession. La réforme devrait être la grande priorité du nouveau gouvernement, surtout pour le marché du travail et pour le secteur non manufacturier.

Comment améliorer le marché du travail ?

La proportion croissante de travailleurs non réguliers, qui est passée de 20 % en 1990 à 34 % en 2008, a exercé des pressions à la baisse sur les salaires et freiné la consommation privée, car les rémunérations de cette catégorie de travailleurs sont nettement inférieures à celles des travailleurs réguliers. Cela a également des effets négatifs sur la productivité à long terme, car les entreprises investissent moins dans la formation des travailleurs non réguliers. L'équité est également en cause, puisque l'écart de productivité entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers est bien inférieur à l'écart de salaire. En définitive, le dualisme du marché du travail bloque une forte proportion des travailleurs, en particulier les jeunes, dans des emplois où ils perçoivent une faible rémunération, n'ont guère de sécurité de l'emploi et ont peu accès à la formation. De plus, les travailleurs non réguliers ne bénéficient que d'une couverture sociale limitée. Si l'on veut remédier au dualisme du marché du travail, il faut s'attaquer aux facteurs qui incitent les entreprises à recruter des travailleurs non réguliers, en particulier les économies qu'elles réalisent sur les coûts de main-d'œuvre – notamment parce que les cotisations sociales sont plus faibles – et la plus grande flexibilité d'emploi qu'elles peuvent obtenir. Une démarche globale est nécessaire : il faudrait élargir la couverture sociale des travailleurs non réguliers, réduire la protection de l'emploi des travailleurs réguliers et développer la formation de façon à offrir aux travailleurs non réguliers de meilleures perspectives d'emploi. Il faudrait également accroître le taux d'activité des femmes en éliminant les éléments de la fiscalité et de la sécurité sociale qui découragent le travail féminin à temps plein, en offrant aux femmes des possibilités d'emploi plus attrayantes et en favorisant les formules souples d'emploi ; pour cela, il faudrait en particulier développer les services d'accueil de l'enfance et améliorer leur qualité.

Comment la productivité dans le secteur non-industriel peut-elle être augmentée ?

Durant l'expansion induite par l'exportation qui a débuté en 2002, la croissance de la productivité du travail s'est accélérée à plus de 7 % par an dans le secteur manufacturier, tout en restant inférieure à 2 % dans les services. Les activités de services représentant 70 % de la valeur ajoutée et de l'emploi au Japon, améliorer la productivité dans ces activités est indispensable si l'on veut assurer la croissance de la production et réduire l'écart avec les pays de l'OCDE les plus performants. Les médiocres résultats du Japon pour la productivité dans les services soulignent toute l'importance d'une intensification de la concurrence au moyen de tout un ensemble de mesures :

- Il faudrait encore renforcer la concurrence en diminuant le nombre d'exemptions de la loi antimonopoles, alourdir les pénalités administratives et mettre fin au régime spécial des PME, qui jouent un rôle prédominant dans les services.
- Il faudrait accélérer la réforme de la réglementation, en s'attachant surtout à réduire les barrières à l'entrée ; en effet, les comparaisons internationales montrent qu'il est relativement compliqué, coûteux et long de créer une entreprise au Japon. De plus, les réformes mises en œuvre dans les zones spéciales devraient être élargies à l'ensemble du pays.

- Il faudrait intensifier la concurrence internationale en remédiant aux obstacles aux importations de services et en favorisant les entrées d'investissements directs étrangers (IDE). Pour accroître ces entrées d'IDE, il faudrait éliminer les entraves dont elles font l'objet et les réglementations des marchés de produits qui découragent les investisseurs étrangers potentiels.

De plus, de vastes réformes seraient nécessaires pour renforcer la concurrence dans les principales activités de services, notamment le commerce de détail, l'énergie, les transports et les services aux entreprises. Il faudrait en particulier mettre en place une autorité sectorielle indépendante dans les secteurs de l'électricité et du gaz, et davantage de consommateurs devraient pouvoir choisir leur fournisseur. Enfin, une réforme de la politique agricole devrait être très bénéfique pour les consommateurs, les fortes aides aux agriculteurs faisant monter le prix moyen perçu par les producteurs à un niveau presque deux fois supérieur à celui du prix mondial. Il faudrait remplacer par d'autres dispositifs le soutien des prix du marché, qui fausse les échanges et les décisions de production.

Quelles réformes sont nécessaires dans le secteur financier ?

Le secteur financier appelle lui aussi certaines réformes, étant entendu qu'à l'heure actuelle les mesures d'urgence sont à juste titre prioritaires, ces mesures consistant à accroître les garanties de prêt aux PME, à développer les concours des institutions financières publiques, à acquérir des actions des banques et à pratiquer la tolérance réglementaire. Dès que la reprise sera bien engagée, il faudra mettre fin à ces mesures pour limiter les distorsions. Il faut aussi améliorer l'architecture réglementaire. Pour cette action, qui s'inscrira dans le cadre d'une initiative internationale, plusieurs priorités s'imposent pour le Japon. *Premièrement*, il faudrait réduire encore les participations des banques au capital des entreprises. L'expérience de 2008 montre une fois encore que les corrections sur le marché boursier menacent les niveaux de fonds propres des banques et leur capacité de prêt. *Deuxièmement*, il faut que les produits titrisés soient plus transparents afin de contribuer à la stabilité des institutions financières et de ranimer ce marché. *Troisièmement*, il faut faire en sorte que les agences de notation appliquent des procédures de meilleure qualité et plus justes, notamment en mettant en place des règles empêchant les conflits d'intérêt, tout en supprimant progressivement les notations dans les réglementations financières.

Une autre priorité est de réformer le secteur financier pour accroître son efficacité et régler les problèmes chroniques, en particulier la faible rentabilité du secteur bancaire, surtout en ce qui concerne les établissements régionaux. Il est essentiel d'accélérer la privatisation des institutions financières publiques pour atténuer les distorsions dans l'allocation des ressources et pour faciliter le financement, par les banques, de certains secteurs comme l'agriculture qui leur sont relativement fermés. Il ne faudrait plus accorder un traitement réglementaire aussi préférentiel aux institutions financières régionales, car cela crée des distorsions et des problèmes d'aléa moral, et une rationalisation s'impose dans ce secteur. Pour plus d'efficacité dans le contexte du vieillissement démographique, il faudrait lever les obstacles aux prêts viagers hypothécaires, de façon que les personnes âgées ne soient plus soumises à d'aussi fortes contraintes de liquidité. ■

Comment la politique monétaire peut-elle aider à soutenir une reprise économique ?

Tout en favorisant la stabilité des marchés de capitaux et en facilitant le financement des entreprises, la Banque du Japon devrait soutenir la croissance économique en maintenant le taux d'intérêt directeur à un niveau proche de zéro dans un contexte de déflation bien enracinée et de risques de ralentissement de l'activité économique, tout en prenant en compte le danger de déséquilibres financiers à moyen terme. Le Conseil de politique monétaire de la banque centrale devrait revoir son interprétation de la stabilité des prix (inflation se situant entre 0 et 2 %) en relevant la limite inférieure de la fourchette d'inflation pour se prémunir correctement contre un regain de déflation. L'orientation de la politique monétaire devra prendre en compte

le rythme de croissance économique et l'évolution de l'inflation, qui dépendront en partie des progrès de l'assainissement budgétaire. ■

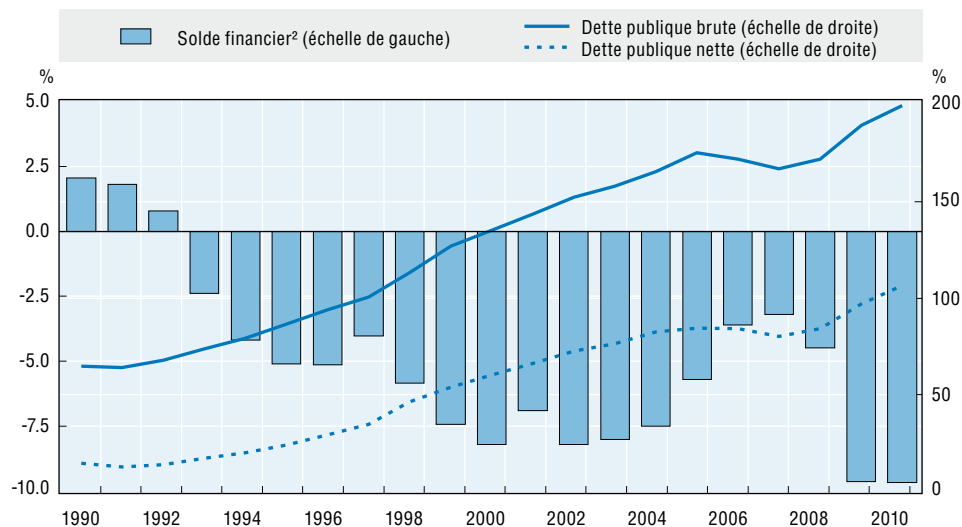
Comment réformer le système fiscal ?

La réduction du déficit budgétaire – de 8.2 % du PIB (hors facteurs exceptionnels) en 2002 à 3.2 % en 2007 – s'inverse rapidement, de sorte que l'objectif d'excédent du budget primaire pour l'administration centrale et les collectivités locales en 2011 est maintenant hors de portée. L'endettement public brut devrait s'alourdir et atteindre 200 % du PIB en 2010 – soit une dette nette de 100 % – ce qui soulève de graves problèmes de viabilité des finances publiques. Il est donc indispensable d'établir un programme crédible et détaillé d'assainissement budgétaire à moyen terme pour préserver la confiance des marchés de capitaux et pouvoir mettre en œuvre ce plan dès que la reprise économique sera bien engagée. Le programme de décembre 2008 concernant l'amélioration du système de protection sociale rendra l'assainissement budgétaire d'autant plus difficile, car il implique une augmentation des dépenses publiques sociales par rapport à leur niveau actuel, inférieur à la moyenne de l'OCDE, ce qui nécessitera des recettes d'autant plus élevées.

En juin 2009, le gouvernement a fixé de nouveaux objectifs d'assainissement budgétaire, à savoir la stabilisation du ratio d'endettement public au milieu des années 2010 et la baisse de ce ratio à partir du début des années 2020. Il s'agit aussi de diminuer de moitié le déficit budgétaire primaire de l'administration centrale et des collectivités locales pour l'exercice 2013 et de dégager un excédent en 2019. Il est indispensable d'adopter un objectif plus ambitieux d'assainissement pour limiter l'aggravation de l'endettement et le risque de hausse des taux d'intérêt. Les taux d'intérêt japonais sont restés à un niveau étonnamment bas et stable malgré le gonflement de la dette publique, grâce à une épargne intérieure abondante, une nette préférence pour le placement de cette épargne au Japon et aux acquisitions d'obligations publiques par les institutions financières, qui ont toujours été de grande ampleur dans un contexte d'attrait limité des possibilités d'investissement dans le pays. Pour l'avenir, les conditions ne devraient plus rester aussi propices à de faibles taux d'intérêt. Par exemple, la nouvelle Banque postale et les fonds de pension nationaux pourraient placer davantage dans d'autres actifs. Un programme efficace d'assainissement budgétaire est donc indispensable pour atténuer le risque de forte

Graphique 1.

LA DÉGRADATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE AU JAPON
Administrations publiques, en % du PIB¹



1. Estimations de l'OCDE pour 2008-10.

2. Hors facteurs exceptionnels liés au transfert d'une partie des fonds de pension d'entreprise, à la privatisation des sociétés d'autoroute et aux transferts en provenance du compte spécial du Programme d'investissement et de prêt.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

hausse des taux d'intérêt. De plus, puisqu'on veut réduire le ratio d'endettement public, il est important de ne plus viser pour l'assainissement le solde budgétaire primaire, mais le solde global.

Y-a-t-il des possibilités de comprimer les dépenses ?

La réduction des dépenses devrait jouer un grand rôle dans la réalisation des objectifs budgétaires. Après être passées de 39 % du PIB à 36 % durant l'expansion de 2002-07, les dépenses publiques devraient atteindre 42 % en 2010. La baisse de l'investissement public, de 8.4 % du PIB en 1996 à 4 % en 2008, a été en partie inversée du fait des plans de relance budgétaire. Si l'on réduisait l'investissement public, les dépenses totales diminueraient de près de 1 % du PIB. Il faudrait non seulement réduire l'investissement public, mais aussi mieux le répartir pour qu'il soit plus productif. Le coût d'entretien des infrastructures en place devrait être supérieur aux nouveaux investissements en 2011 et évincer totalement ces nouveaux investissements en 2022. Pour préserver les possibilités d'investissement public contribuant à une amélioration de la productivité, il faudrait donc abandonner les infrastructures sous-utilisées, en procédant à une analyse coûts-avantages rigoureuse dans le contexte d'une population en baisse. Il serait aussi possible de réduire la masse salariale dans le secteur public, où les hausses des rémunérations ont été bien supérieures à celles du secteur privé ces quinze dernières années. Cet effort de compression de la masse salariale devrait également concerner les collectivités locales, les entreprises publiques et les organismes parapublics, qui représentent au total plus de 90 % de l'emploi dans le secteur public. Quoiqu'il en soit, les possibilités de réduction des dépenses dans le secteur public sont limitées du fait de la faible dimension de ce secteur au Japon par rapport aux autres grandes économies de l'OCDE.

Qu'est-ce qui devrait être fait pour augmenter le revenu du gouvernement ?

Compte tenu des possibilités limitées de réduction des dépenses, il faudra des recettes supplémentaires pour réaliser les objectifs budgétaires. Ces recettes devront être obtenues de préférence par une réforme fondamentale du système fiscal, comme le préconisait l'Étude de 2008. Cette réforme devra accroître les recettes tout en limitant les effets négatifs sur le potentiel de croissance du Japon, en remédiant aux problèmes d'inégalité des revenus ainsi qu'à la pauvreté relative et en améliorant la fiscalité locale. Les principaux éléments de cette réforme pourraient être :

- Un relèvement du taux de l'impôt sur la consommation devrait être la principale source de recettes supplémentaires, puisqu'il limite l'impact négatif d'un alourdissement de l'impôt sur la croissance économique.
- Élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés, en diminuant ainsi la proportion d'entreprises qui ne paient pas cet impôt, permettrait de réduire les taux d'imposition, ce qui stimulerait la croissance économique.
- Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques se traduirait aussi par des recettes supplémentaires, puisque moins de la moitié des revenus salariaux sont taxés et les travailleurs indépendants sont sous-imposés. La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait s'accompagner de l'instauration d'un crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité, afin de remédier aux problèmes de répartition des revenus et de pauvreté relative.
- Il serait très utile d'améliorer la fiscalité locale, exceptionnellement complexe puisqu'elle comporte 23 impôts, et d'accorder une plus grande autonomie budgétaire aux collectivités locales.

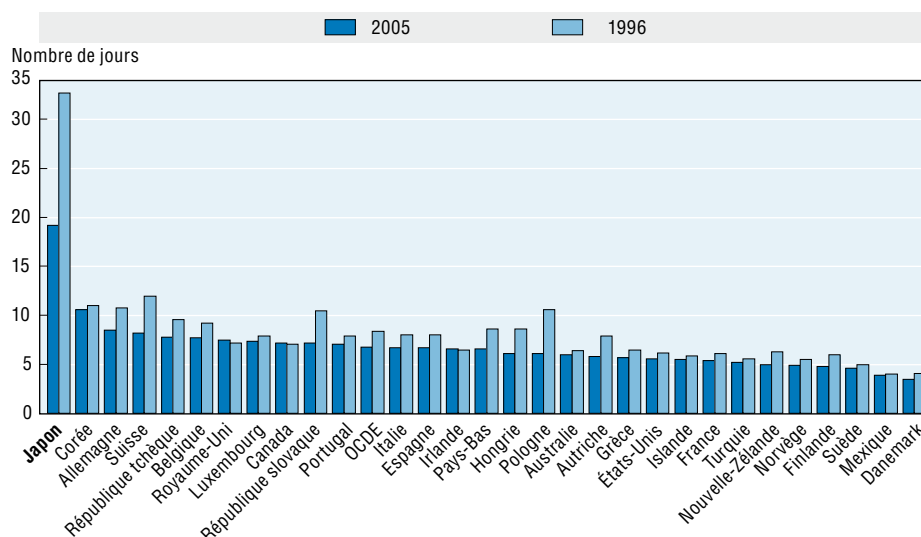
Le gouvernement précédent avait proposé d'affecter à la sécurité sociale la totalité des recettes supplémentaires provenant de l'impôt sur la consommation. Bien qu'une telle préaffectation puisse faciliter politiquement le relèvement du taux de l'impôt sur la consommation, elle pourrait limiter la souplesse nécessaire pour les dépenses.

Si l'on veut réduire le ratio d'endettement public, il est indispensable de maîtriser les dépenses au titre du système public de retraite dans un contexte de vieillissement rapide. Les réformes de 2004 visent à assurer la viabilité du système de retraite pour un siècle en introduisant une « indexation macroéconomique ». Cette indexation devrait ramener le taux de remplacement de 62 à 50 % environ. Elle implique aussi de faire passer le taux de cotisation de 13.6 % pour l'exercice 2004 à 18.3 % pour l'exercice 2017 et d'augmenter la contribution des pouvoirs publics à la pension de base, portée d'un tiers à la moitié pour l'exercice 2009. Les prévisions à long terme étant sensibles aux hypothèses économiques et démographiques, d'autres réformes pourraient se révéler nécessaires à l'avenir. Dans ce cas, au lieu d'augmenter encore le taux de cotisation ou de diminuer encore le taux de remplacement, la meilleure solution serait un nouveau relèvement de l'âge d'ouverture des droits à retraite, qui, selon les dispositions actuelles, atteindra 65 ans en 2025 pour les hommes et le même âge pour les femmes en 2030. D'autres mesures sont nécessaires pour limiter l'impact négatif du système de retraite sur l'offre de travail. En particulier, l'exonération de cotisations de retraite, et également d'assurance maladie et de prise en charge de longue durée, dont bénéficie le deuxième apporteur de revenu des ménages se situant au-dessous d'un certain seuil de revenu incite ce dernier à limiter son horaire de travail. ■

Quelles réformes sont nécessaires pour améliorer le système de santé ?

La réforme ne devrait pas concerner uniquement le système de retraite, mais aussi le système de santé et de prise en charge de longue durée. Le système de santé japonais, très performant à plusieurs égards, contribue à l'excellent état de santé de la population japonaise, le Japon se classant aux premiers rangs de l'OCDE pour toute une série d'indicateurs, alors que les dépenses en proportion du PIB sont inférieures à la moyenne. De plus, il assure en principe un accès universel à tous les établissements médicaux du pays. Mais il connaît plusieurs problèmes importants. *Premièrement*, malgré une réduction de 7.5 % des honoraires et des tarifs médicaux depuis 2000, les dépenses de santé ont fortement augmenté ces dernières années, ce qui a affaibli la situation budgétaire puisque plus de 80 % des soins de santé sont à financement public. Dans le cadre actuel, et à utilisation constante, les dépenses devraient progresser d'environ 2 % du PIB en 2025, en raison du vieillissement rapide de la population. *Deuxièmement*, la qualité des soins suscite une insatisfaction croissante, qui s'est traduite en 2008 par la décision d'améliorer les programmes de protection sociale. *Troisièmement*, on constate des déséquilibres par région et par

Graphique 2.
COMPARAISON INTERNATIONALE DU NOMBRE DE JOURS PASSÉS EN MOYENNE DANS LES HÔPITAUX DE SOINS AIGUS



Source : Éco-santé OCDE (2008).

catégorie de soins. Quatrièmement, la couverture universelle nécessite un meilleur respect des obligations de paiement des cotisations.

Comment l'efficacité de services médicaux peut-elle être augmentée ?

La stratégie actuelle de réduction des honoraires des médecins et des hôpitaux, et aussi des prix des médicaments et des équipements médicaux, n'est pas tenable à long terme. C'est pourquoi il est essentiel d'accroître l'efficacité. L'une des principales réformes devrait être d'abrèger la durée des séjours hospitaliers, qui est quatre fois supérieure à celle observée en moyenne dans la zone de l'OCDE, notamment parce que les hôpitaux jouent un grand rôle dans la prise en charge de longue durée des personnes âgées. La mise en place en 2000 d'une assurance prise en charge de longue durée s'est traduite par un développement des établissements de long séjour, mais il faudrait accélérer le mouvement en faveur de ces établissements et des soins à domicile, moins coûteux que l'hospitalisation, en ajustant les barèmes d'honoraires et en procédant à un meilleur suivi de la classification des patients. Des réformes sont également nécessaires pour abrèger la durée des hospitalisations en soins aigus, qui est environ trois fois supérieure à la moyenne pour la zone de l'OCDE. Il est indispensable, en particulier, d'abandonner le paiement à la journée au profit d'une formule de type « groupe homogène de malades » fixant un tarif global selon la pathologie, tout en favorisant la normalisation des traitements et des durées d'hospitalisation. Il faudrait accroître l'efficacité dans le secteur hospitalier en mettant fin à la règle selon laquelle les hôpitaux et cliniques ne peuvent être dirigés que par des médecins et en assouplissant les restrictions au financement par émission de titres de capital. On pourrait aussi diminuer les dépenses de santé en encourageant l'utilisation des médicaments génériques, par exemple en faisant en sorte qu'ils deviennent la norme pour le remboursement. L'initiative du gouvernement visant à promouvoir le vieillissement en bonne santé grâce à des bilans de santé et à une meilleure information devrait être complétée par des incitations économiques, notamment une plus lourde taxation du tabac.

Comment la qualité de services médicaux peut-elle être améliorée ?

Les problèmes de qualité s'accroissent avec la baisse des honoraires et tarifs médicaux. L'un des principaux dossiers est celui du « retard pharmaceutique » : un quart des médicaments les plus vendus dans le monde en 2006 n'avaient pas été introduits au Japon et la moitié l'avaient été en moyenne six ans après leur lancement au niveau mondial. La situation est similaire pour les équipements médicaux. Il faut remédier à ce retard pour les médicaments et les équipements médicaux en mettant en œuvre le plan d'action pour un examen rapide de la part de l'autorité compétente. Cela suppose d'accélérer la procédure en s'appuyant davantage sur des mesures scientifiques, d'encourager les fabricants en abaissant le coût des essais cliniques au Japon et de faire en sorte que les niveaux de remboursement soient adéquats. Le deuxième dossier majeur est celui de l'interdiction de la « facturation groupée ». Le patient qui veut combiner un nouveau médicament ou un nouveau traitement non couvert par l'assurance maladie à des prestations couvertes par cette même assurance maladie ne doit pas payer seulement le coût du médicament ou du traitement additionnels, mais aussi le coût des prestations qui seraient normalement remboursées par l'assurance maladie, bien que certains traitements jugés sûrs et efficaces échappent à l'interdiction de la facturation groupée. Cette interdiction dissuade le patient d'opter pour de nouveaux médicaments ou traitements qui ne sont pas couverts par l'assurance maladie. En allant plus loin dans la libéralisation de l'interdiction de la facturation groupée, on faciliterait l'accès aux nouveaux services de santé, à la satisfaction des patients, et cette mesure serait également de nature à alléger la charge pour les finances publiques. Mais il ne faudrait pas qu'une plus large utilisation des médicaments et traitements qui ne sont pas couverts par l'assurance maladie nuise à la qualité de cette assurance, qui devra prendre en charge tous les traitements indispensables.

Le système de santé connaît certaines pénuries, notamment pour les services d'urgence et la pédiatrie, ce qui tient à des problèmes de tarification. Les honoraires pour les milliers de traitements médicaux couverts par l'assurance maladie et les tarifs de plus de 10 000 médicaments sont révisés tous les deux ans par le gouvernement conformément à la politique définie par un conseil consultatif et à l'issue de négociations entre les caisses d'assurance maladie et les prestataires de soins, dans le cadre d'un plafonnement des dépenses totales imposé par le gouvernement. Il faudrait adopter une démarche plus rigoureuse fixant les prix en fonction d'analyses de coûts faisant apparaître, par exemple, le temps nécessaire pour exécuter l'acte médical.

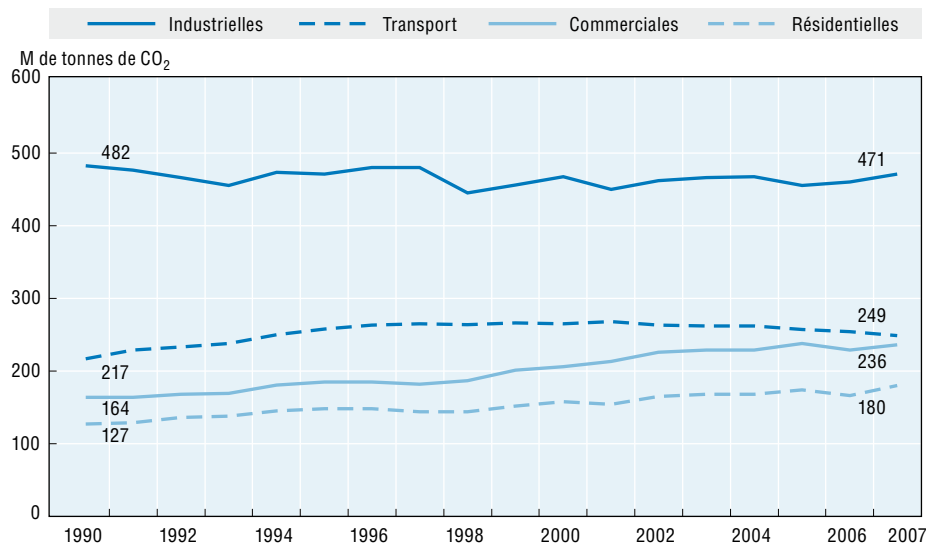
Un autre problème se pose, celui de la proportion de la population qui ne paie pas ses cotisations d'assurance maladie. En 2008, environ 21 % des ménages (8 % du total) qui étaient couverts par l'Assurance maladie nationale, dont relèvent surtout les travailleurs indépendants, les inactifs et les personnes âgées, ne payaient pas leurs cotisations. Une partie de ces ménages (environ 1.5 % du total) doivent assumer toutes leurs dépenses médicales, mais peuvent être remboursées avec déduction des cotisations dues. Il est essentiel de réduire ce pourcentage en veillant à ce que les réglementations soient mieux respectées et aussi en faisant en sorte que plus de travailleurs non réguliers soient couverts par une assurance d'entreprise. Un autre aspect est celui de l'équité : dans une forte proportion, la population n'utilise pas suffisamment les services de santé pour des raisons financières, selon un sondage de 2007. Il est important de baisser le plafond mensuel du ticket modérateur pour assurer des soins corrects, en particulier en cas de maladie grave ou chronique. ■

Comment le Japon devrait-il améliorer son cadre d'action pour lutter contre le changement climatique ?

Le Japon a activement contribué à l'effort mondial de lutte contre le changement climatique et d'amélioration de l'efficacité énergétique. Conformément au protocole de Kyoto, il s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 6 % par rapport à 1990 au cours de la période 2008-12, à partir d'un niveau déjà relativement faible si l'on considère l'ensemble des économies avancées. Or, ces émissions étaient en hausse de 9 % en 2007 et, par habitant, elles ont progressé davantage que la moyenne de l'OCDE depuis 1990. Le Japon s'est essentiellement appuyé sur des mesures volontaires, surtout dans le secteur manufacturier, sans mettre en place des engagements contraignants et sans faire appel aux signaux de prix. En juin 2009, il a fixé un objectif à moyen terme de réduction des émissions de 15 % par rapport

Graphique 3.

ÉMISSIONS DE CO₂ LIÉES À LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE AU JAPON, PAR SECTEUR



Source : Institut des études environnementales et Bureau des inventaires de GES du Japon.

au niveau de 2005 pour 2020 (uniquement par voie de réduction des émissions intérieures), étape sur la voie d'une réduction à long terme de 60 à 80 % en 2050.

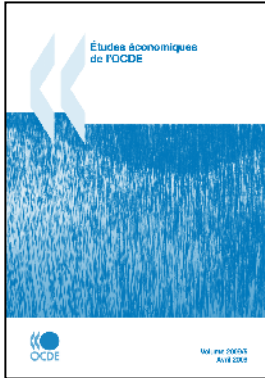
Pour réaliser ces objectifs, il faut modifier le cadre d'action en introduisant des instruments fondés sur le marché qui permettent de réduire les émissions avec un rapport coût-efficacité optimal. Les instruments de marché sont efficaces en ce qu'ils égalisent les coûts de réduction des émissions entre tous les émetteurs et, à long terme, incitent à mettre au point de nouvelles technologies abaissant ces coûts. Il faudrait que le Japon passe d'un système volontaire de permis négociables d'émissions à un système obligatoire de plafonnement/négociation couvrant l'ensemble de l'économie, y compris les transports, en tirant parti de l'expérience d'autres pays et de son propre dispositif facultatif. Idéalement, il faudrait attribuer les permis initiaux par voie d'enchères, ce qui procurerait une partie des recettes dont le pays a tant besoin. Pour limiter la volatilité, le risque et l'incertitude, ce dispositif devrait comporter une banque de permis et éventuellement des possibilités d'emprunt. Il faudrait en outre envisager l'application d'une taxe sur le carbone aux secteurs ne relevant pas des permis d'émission. Le Japon ayant déjà une bonne efficacité énergétique, il lui faudra pour atteindre son objectif à long terme relier son système de permis négociables à ceux des autres pays, ce qui devrait nettement diminuer le coût de réduction des émissions au Japon. Pour ce faire, il pourrait aussi davantage utiliser le Mécanisme de développement propre, qui permet aux pays de réaliser leurs objectifs de lutte contre les émissions en mettant en œuvre dans les pays en développement des projets de réduction de leurs émissions. Recourir davantage à un Mécanisme de développement propre fonctionnant correctement pour tirer parti des vastes possibilités de réduction à faible coût des émissions dans les pays en développement serait une option présentant pour le Japon un bon rapport coût-efficacité. Mais le financement de projets dans le cadre du Mécanisme de développement propre ne devrait pas se traduire par une diminution de l'aide publique au développement (APD).

Les mesures fondées sur les prix devraient se doubler d'autres instruments dans le cas des marchés qui réagissent moins aux signaux de prix. L'idéal serait la mise en place de réglementations axées sur la performance permettant de choisir la technologie la plus efficace. De plus, les signaux de prix n'assurent pas à eux seuls un niveau suffisant de R-D et d'innovation, surtout dans le domaine du changement climatique. L'investissement public dans la R-D, et en particulier dans la recherche fondamentale, est essentiel. Enfin, des instruments transparents et efficaces sont nécessaires pour accélérer le développement à court terme des énergies renouvelables tout en s'appuyant à plus long terme sur les instruments de marché, de manière à réaliser à moindre coût l'objectif de réduction des émissions. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Randall S. Jones, courriel : randall.jones@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 79 28,
ou Masahiko Tsutsumi, courriel : masahiko.tsutsumi@oecd.org ;
tél. : +33 1 45 24 83 55,
ou Byungseo Yoo, courriel : byungseo.yoo@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 88 22,
ou www.oecd.org/japon.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco-fr.

Perspectives économiques n° 85, juin 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.