

## Étude économique du Japon 2008

**Quelles sont les perspectives économiques du Japon ?**

**Comment la politique monétaire peut-elle aider à soutenir l'expansion ?**

**Que devrait faire le Japon pour résoudre son problème fiscal ?**

**Comment réformer le système fiscal ?**

**Comment augmenter le potentiel de croissance du Japon ?**

**Comment améliorer le marché du travail ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

**L'Observateur** ocde

### Résumé

L'économie japonaise connaît sa plus longue expansion depuis la fin de la guerre et sa croissance devrait se poursuivre ces deux prochaines années à un rythme de 1½-2 %. Cette expansion s'est essentiellement appuyée sur un investissement dynamique des entreprises et une croissance vigoureuse des exportations, surtout à destination des autres pays d'Asie. À terme, le Japon devra relever un certain nombre de défis pour préserver sa croissance, en particulier une déflation persistante, une dette publique de grande ampleur qui ne cesse de s'alourdir et des disparités de plus en plus marquées entre différents segments de l'économie. Les grandes entreprises manufacturières ont bénéficié de la vigueur des exportations, mais le secteur non manufacturier, où prédominent les petites entreprises, est en retard pour ce qui concerne la rentabilité, la confiance, l'investissement et les rémunérations. En outre, le dualisme s'est accentué sur le marché du travail ; la proportion des travailleurs non réguliers, plus faiblement rémunérés et bénéficiant d'une moindre protection sociale, a encore augmenté. Face à ces défis, il faudra un programme d'action complet associant une solide politique macroéconomique et des réformes structurelles judicieuses pour accroître le niveau d'activité et la productivité de la main-d'œuvre tout en s'attaquant aux disparités économiques.

**Sortir définitivement de la déflation.** Après avoir relevé son taux d'intérêt directeur à deux reprises conformément au nouveau cadre de politique monétaire qu'elle a mis en place en 2006, la Banque du Japon, à juste titre, n'a pas modifié ce taux depuis le début de 2007. De nouvelles hausses ne s'imposent pas tant que l'inflation n'est pas nettement positive et que le risque de retour à la déflation n'est pas négligeable, car il s'agit de ne pas compromettre l'expansion. Vu la nécessité de se prémunir correctement contre la déflation, il faudrait que le Conseil de politique monétaire de la Banque augmente la limite inférieure, actuellement fixée à zéro, de ce qu'elle entend par une situation de stabilité des prix.

**Progresser dans l'assainissement budgétaire.** Le Japon a ramené son déficit budgétaire de 8.2 % du PIB en 2002 à environ 4 % en 2007 (hors facteurs exceptionnels). Mais la dette publique s'est encore alourdie, pour atteindre 180 % du PIB en 2007. Il est indispensable de réaliser l'objectif d'un excédent primaire global de l'administration centrale et des collectivités locales en 2011, première étape dans la réduction du ratio d'endettement au cours des années 2010. La priorité est de réduire encore les dépenses, mais il faudra aussi accroître les recettes.

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Japon pour 2008. 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.*

**Mettre en œuvre une réforme fiscale d'ensemble.** La réforme fiscale devrait avoir pour but de favoriser la croissance, de remédier à des inégalités de revenu qui s'accroissent et d'améliorer la fiscalité locale, tout en dégagant des recettes supplémentaires. Pour ce faire, de vastes réformes seront nécessaires, notamment une hausse du taux de taxation de la consommation et un élargissement de l'assiette des impôts directs. Un tiers seulement des entreprises paient l'impôt sur les sociétés et plus de la moitié des salariés ne sont pas imposables, ce qui laisse d'amples possibilités d'élargissement de l'assiette. Cet élargissement faciliterait la baisse de l'impôt sur les sociétés, de manière à favoriser la croissance économique. Il faudrait mettre fin aux éléments du système fiscal qui découragent l'exercice d'un emploi et faussent l'allocation du capital, ce qui accélérerait la croissance. Pour améliorer la redistribution des revenus, on pourrait mettre en place un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi. Il faudrait aussi simplifier la fiscalité locale, qui se caractérise par sa complexité.

**Accroître la productivité dans les services.** Au Japon, la productivité du travail est inférieure de 30 % à celle des États-Unis. Pour combler cet écart, il faudrait pour l'essentiel enrayer le net ralentissement de la croissance de la productivité qu'on a pu observer ces dernières années dans les services. Cela exige une stratégie d'ensemble dont l'objectif serait d'intensifier la concurrence en accélérant la réforme de la réglementation, en renforçant la politique de la concurrence et en ouvrant davantage l'économie au commerce international et aux entrées d'investissements directs étrangers. Il faudrait aussi relancer l'initiative concernant les zones spéciales en mettant davantage l'accent sur la réforme de la réglementation à l'échelle nationale. Il est également impératif de régler les problèmes d'ordre réglementaire dans les principales activités de services, notamment le commerce de détail, l'énergie, les transports et les services aux entreprises.

**Remédier au dualisme croissant du marché du travail tout en augmentant les taux d'activité.** La proportion de travailleurs non réguliers atteint environ un tiers de l'ensemble des salariés, ce qui pose de sérieux problèmes d'équité et d'efficacité. Ce dualisme de plus en plus marqué fait qu'un large segment de la population est faiblement rémunéré, n'a pas une longue expérience de l'emploi et ne se voit offrir que des possibilités limitées d'amélioration de son capital humain. Il faut à cet égard une vaste stratégie visant en particulier à plus de flexibilité de l'emploi pour les travailleurs réguliers et aussi à une plus large couverture sociale et à des programmes de formation plus nombreux pour les travailleurs non réguliers. Il faut aussi accroître le taux d'activité des femmes dans un contexte de vieillissement rapide de la population. ■

### Quelles sont les perspectives économiques du Japon ?

L'expansion économique la plus longue que le Japon ait connue depuis la fin de la guerre s'est poursuivie en 2007, mais à un rythme plus lent, environ 2 %. Cette reprise prolongée a mis fin à une décennie de stagnation économique à l'issue de laquelle le Japon, qui occupait en 1992 le cinquième rang dans la zone OCDE pour le PIB par habitant, a été relégué à la 19<sup>e</sup> place en 2002. L'investissement des entreprises et l'exportation ont été les principaux moteurs de la croissance, représentant environ les trois quarts de l'augmentation de la production depuis 2002. La restructuration des entreprises, destinée à réduire les niveaux excessifs d'endettement, de capacités de production et d'emploi, a jeté les bases d'un redressement de l'investissement des entreprises, tandis que la vive croissance des exportations améliorait la rentabilité et créait une demande de capacités supplémentaires. Le resserrement des liens commerciaux avec l'Asie, qui compte maintenant pour la moitié dans les exportations japonaises, a soutenu la croissance des exportations au cours de l'expansion actuelle. En 2007, les exportations ont progressé presque de 9 %, malgré la faiblesse de la demande américaine. Avec des exportations en forte progression et un niveau de bénéfices record dans les entreprises, l'expansion devrait se poursuivre en 2009, à un rythme se situant entre 1½ et 2 %.

L'incertitude qui gagne l'économie mondiale dans le contexte d'un regain de turbulences financières internationales depuis le milieu de 2007, se doublant d'un profil inégal de la croissance au Japon, pourrait compromettre la poursuite de l'expansion. Contrairement aux exportations et à l'investissement des entreprises, qui se sont montrés très dynamiques, les autres composantes de la demande intérieure s'affaiblissent depuis 2005. La vive croissance des exportations a profité aux entreprises manufacturières, mais le secteur non manufacturier, davantage tributaire de la demande intérieure, est à la traîne pour la rentabilité, la confiance, l'investissement et la hausse des salaires. Sachant que le secteur non manufacturier se compose à 90 % de petites et moyennes entreprises, la reprise déséquilibrée a également creusé un large fossé entre les petites et les grandes entreprises. De plus, les inégalités régionales se sont accentuées, les régions spécialisées dans les activités manufacturières ayant bénéficié le plus de l'actuelle expansion. Une expansion économique plus équilibrée, avec une plus forte croissance dans les services, atténuerait ces disparités.

Si la demande intérieure s'est affaiblie, c'est aussi à cause des perturbations qui se sont produites dans le secteur du bâtiment après la révision de la loi sur les normes de construction, qui est intervenue en juin 2007 et qui a entraîné au troisième trimestre de cette même année une diminution de 40 % des mises en chantier dans le secteur résidentiel ainsi que dans les secteurs industriel et commercial. De plus, la baisse de 0.7 % des salaires en 2007, qui a ramené la part du travail dans le revenu national à son niveau le plus bas depuis 1990, a freiné la consommation privée. La faiblesse persistante des salaires malgré le net recul du taux de chômage tient en partie à des facteurs structurels, en particulier l'augmentation de la part des travailleurs non réguliers faiblement rémunérés dans la population active. Vu la faiblesse de la demande intérieure et la baisse des salaires, la déflation se poursuit : l'indice des prix à la consommation (hors produits alimentaires et énergie) a baissé d'environ 0.2 % en 2007, soit le neuvième ralentissement annuel consécutif. La baisse des déflateurs des prix du PIB et de la consommation privée a été plus marquée, à environ ½ pour cent. ■

### Comment la politique monétaire peut-elle aider à soutenir l'expansion ?

Avec le ralentissement de la croissance de la production, l'incertitude de plus en plus grande quant aux perspectives économiques et la poursuite de la déflation, la Banque du Japon a judicieusement maintenu inchangé son taux directeur à court terme, qui est de ½ pour cent depuis février 2007. Conformément au nouveau cadre de politique monétaire introduit en 2006, la banque centrale fixe son taux directeur de manière à obtenir une croissance durable en régime de stabilité des prix. À cet égard, le Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon a fait

savoir qu'une fourchette de 0 à 2 % était son interprétation de la stabilité des prix à moyen et long terme ; c'est d'ailleurs la première fois qu'il fixait une fourchette d'inflation. La Banque centrale prend également en compte les facteurs de risque qui peuvent avoir un impact substantiel sur l'activité économique et sur les prix à plus long terme.

Il ne faudrait pas que la Banque du Japon relève son taux directeur à court terme tant que l'inflation ne sera pas nettement positive et que le risque de retour à la déflation ne sera pas négligeable. La banque centrale prévoit une hausse de 0.4 % de l'indice des prix à la consommation durant l'exercice 2008, mais cela ne suffit pas pour justifier actuellement une hausse des taux d'intérêt, étant donné en particulier que dans le passé l'inflation a systématiquement été inférieure aux prévisions. Attendre que l'inflation soit nettement supérieure à zéro contribuerait à l'expansion et le risque serait ainsi moindre d'un retour à la déflation sous l'effet d'un choc négatif. Il faudrait donc que le Conseil de politique économique de la banque centrale réexamine son concept de stabilité des prix et relève la limite inférieure de la fourchette d'inflation pour se prémunir correctement contre la déflation, car le plancher zéro est trop proche de la déflation pour offrir une marge de manœuvre. En précisant ce qu'il entend par stabilité des prix, le Conseil de politique monétaire contribue à plus de transparence, mais la révision annuelle de la fourchette d'inflation en fait un repère moins utile pour les anticipations des marchés à moyen terme. Pour déterminer l'orientation de la politique monétaire, il faut prendre en compte les progrès de l'assainissement budgétaire, qui influenceront sur le rythme de croissance économique et sur l'évolution de l'inflation. ■

### Que devrait faire le Japon pour résoudre son problème fiscal ?

Le Japon a ramené son déficit budgétaire de 8.2 % du PIB en 2002 à environ 4 % en 2007 (budget des administrations publiques, hors facteurs exceptionnels), l'amélioration se répartissant à peu près à parts égales entre la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes. Les dépenses publiques ont diminué en termes nominaux, essentiellement du fait d'une nouvelle contraction de l'investissement public et de la masse salariale dans le secteur public, compensée en partie par la progression des dépenses de sécurité sociale dans le contexte du vieillissement démographique. Du côté des recettes, les autorités ont mis fin à la réduction temporaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et ont alourdi les cotisations de sécurité sociale, mais l'amélioration des recettes tient dans une forte proportion à l'expansion économique. Au total, un quart environ de la diminution du déficit budgétaire depuis 2002 s'explique par des facteurs conjoncturels. Le déficit du budget primaire s'est réduit à un rythme annuel d'environ ½ pour cent du PIB (correction faite des facteurs conjoncturels) entre 2002 et 2007.

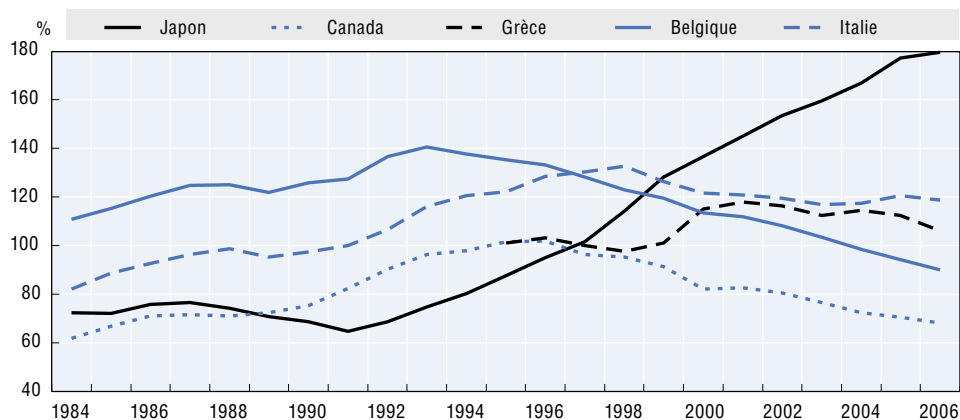
Malgré la contraction du déficit budgétaire, la dette publique a encore augmenté, pour atteindre environ 180 % du PIB en 2007, niveau record dans la zone OCDE. Il faut d'urgence progresser dans l'assainissement budgétaire, car le Japon serait de plus en plus vulnérable en cas de hausse de son taux d'intérêt à long terme, actuellement bas puisqu'il est de l'ordre de 1½ pour cent. Le plan du gouvernement à moyen terme vise un léger excédent du budget primaire global de l'Administration centrale et des collectivités locales en 2011, première étape de la réduction du taux d'endettement des administrations publiques dans les années 2010. Avec un déficit du budget primaire dans l'optique des administrations publiques qui est estimé à 3 % du PIB en 2007 (hors facteurs exceptionnels), pour dégager un excédent en 2011 il faudrait accélérer le rythme d'assainissement à hauteur d'environ ¾ pour cent du PIB par an. De plus, stabiliser le taux d'endettement public pourrait exiger un excédent primaire de 1 % à 2 % du PIB (dans l'optique des administrations publiques) et un excédent encore plus important est nécessaire pour réaliser l'objectif de baisse du taux d'endettement.

### Y-a-t-il des possibilités de comprimer davantage les dépenses afin de réduire le déficit budgétaire ?

Pour réaliser les objectifs budgétaires, la priorité devrait être une nouvelle réduction des dépenses publiques. En 2006, le gouvernement a annoncé des compressions de dépenses par catégorie jusqu'à l'exercice 2011. Cette importante initiative devrait permettre de préserver la crédibilité du plan d'assainissement des finances publiques. Néanmoins, les réductions de dépenses sont calculées par référence à une croissance nominale de 3 % de la production – chiffre supérieur aux 1.7 % prévus par l'OCDE pour 2007-2009 – ce qui permet implicitement un rythme annuel de progression des dépenses publiques de 1.2-1.7 % au cours de la période 2007-2011. Par conséquent, le plan à moyen terme de réduction des dépenses n'est pas assez ambitieux et il pourrait en résulter une hausse des dépenses publiques en proportion du PIB. Il faut un plan plus rigoureux pour que ne s'inverse pas la baisse des dépenses publiques enregistrée entre 2002 et 2007. Il faut en outre préserver la viabilité du système de sécurité sociale, exclu de l'objectif budgétaire à moyen terme du gouvernement, de façon qu'un excédent primaire pour l'administration centrale et les collectivités locales prises ensemble ne soit pas obtenu au prix d'une dégradation du solde budgétaire du système de sécurité sociale.

Si les dépenses publiques ont pu être maîtrisées à ce jour, c'est en grande partie parce que l'investissement public a diminué ; il est tombé de 6 % du PIB en 2002 à 4 % en 2007, mais il reste supérieur à la moyenne OCDE, qui est de 3 %. On pourrait donc encore réduire l'investissement public, tout en le répartissant mieux de façon à accroître sa productivité. De fait, l'investissement public ne s'est pas avéré un instrument efficace pour réduire les disparités régionales, qui devraient être traitées par d'autres mesures. Les autorités prévoient que le coût d'entretien des infrastructures actuelles sera supérieur aux nouveaux investissements en 2011 et évincera tout nouvel investissement en 2022. Il importe d'établir un plan de fermeture des infrastructures sous-utilisées, sur la base d'une analyse coûts/avantages rigoureuse dans un contexte de diminution de la population, si l'on veut conserver une marge pour les investissements publics destinés à améliorer la productivité. Les dépenses ont été également abaissées grâce à des coupes dans la rémunération totale des agents de l'Administration centrale (y compris les salariés des entreprises relevant de l'Administration centrale) de 2 % du PIB dans l'exercice 2001 à 1.7 % en 2005. Les autorités entendent la comprimer encore

**Graphique 1.**  
**PAYS DE L'OCDE AYANT**  
**UN DÉFICIT PUBLIC ÉLEVÉ**  
**Dette publique brute en**  
**pourcentage du PIB<sup>1</sup>**



1. Les 5 pays, mentionnés dans ce graphique, avaient une dette brute la plus élevée de la zone OCDE en 2000.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82 (décembre 2007), OCDE, Paris.

de façon que sa part dans le PIB diminue de moitié d'ici à 2015. Il faudrait que les collectivités locales, les entreprises publiques et les organismes parapublics, qui représentent plus de 90 % de l'emploi dans le secteur public, réduisent eux aussi leurs dépenses. Quoi qu'il en soit, les possibilités de compression des dépenses publiques sont limitées du fait que le rapport entre l'emploi dans le secteur public et l'ensemble de la population est déjà nettement inférieur à celui qu'on observe dans les autres grands pays de l'OCDE. C'est pourquoi, à côté de l'investissement public et des rémunérations publiques, il faut recenser d'autres secteurs dont les dépenses pourraient être élaguées.

### **Comment limiter l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses publiques ?**

La maîtrise des dépenses de sécurité sociale dans le contexte d'un vieillissement démographique rapide est essentielle pour limiter la progression des dépenses publiques. Malgré la réforme du système public de retraite en 2004 et les changements qui sont prévus dans le secteur de la santé, le gouvernement prévoit que les dépenses publiques brutes à caractère social – concernant les retraites, la santé, la dépendance et la protection sociale – augmenteront à un rythme annuel de 3 % cette prochaine décennie, de sorte qu'elles progresseront de près de 1 % du PIB pour atteindre 18.4 % en 2015. La réforme des retraites avait pour but de limiter les dépenses dans ce secteur à environ 9% pour cent du PIB cette prochaine décennie et d'assurer la viabilité du système de retraite pour un siècle, mais la récente confusion au sujet de l'exactitude des dossiers de retraite suscite des doutes sur l'administration des pensions. De plus, les prévisions de 2004 reposaient sur des hypothèses élevées. Bien que certaines d'entre elles aient été révisées à la baisse en 2007, ces hypothèses se fondent sur les tendances passées et pourraient se révéler quelque peu optimistes. En cas de dérive par rapport à l'objectif de dépenses, il faudrait relever l'âge d'ouverture des droits à pension plutôt qu'augmenter encore le taux de cotisations qui devrait déjà passer de 13.6 % en 2004 à 18.3 % en 2017 ; il faudrait simultanément améliorer la rentabilité des actifs des organismes de retraite. Pour ce qui est des dépenses publiques de santé, le gouvernement se propose de limiter leur progression, de 5.4 % du PIB en 2006 à 5.8 % en 2015, ce dernier chiffre restant inférieur à la moyenne OCDE actuelle (6 %), et ce malgré le vieillissement de la population. Une série de réformes devraient permettre de modérer la hausse des dépenses publiques de santé, notamment une diminution des honoraires médicaux et un nouveau régime de soins de santé pour les plus de 75 ans, qui devait entrer en vigueur en 2008. Mais le relèvement de la participation des patients de 70 à 74 ans aux frais médicaux a été repoussé d'un an. De plus, les dépenses de santé doivent être réduites par une action de prévention des maladies liées au style de vie et par une plus brève durée d'hospitalisation, encore que l'impact de ces réformes sur les dépenses de santé demeure incertain. L'élément clé pour améliorer la qualité et l'efficacité dans le secteur de la santé, c'est l'accélération de la nécessaire réforme de la réglementation, notamment pour que le secteur privé joue un plus grand rôle. ■

### **Comment réformer le système fiscal ?**

Vu le substantiel excédent du budget primaire qui est nécessaire pour stabiliser le taux d'endettement public et la difficulté qu'il peut y avoir à réduire nettement les dépenses publiques, pour réaliser les objectifs budgétaires ces prochaines années il faudra des recettes supplémentaires qui pourront représenter 6 % du PIB, à en juger par une estimation officielle. En outre, davantage de recettes encore seront nécessaires pour faire reculer le taux d'endettement public. Le gouvernement devrait mettre en œuvre une réforme globale du système fiscal pour dégager les ressources nécessaires. Mais il importe que l'augmentation des recettes se fasse sous une forme qui limite tout impact négatif sur le potentiel de croissance du Japon à moyen terme. De plus, les réformes du système fiscal doivent être menées progressivement afin de soutenir l'expansion économique actuelle. Dans le même

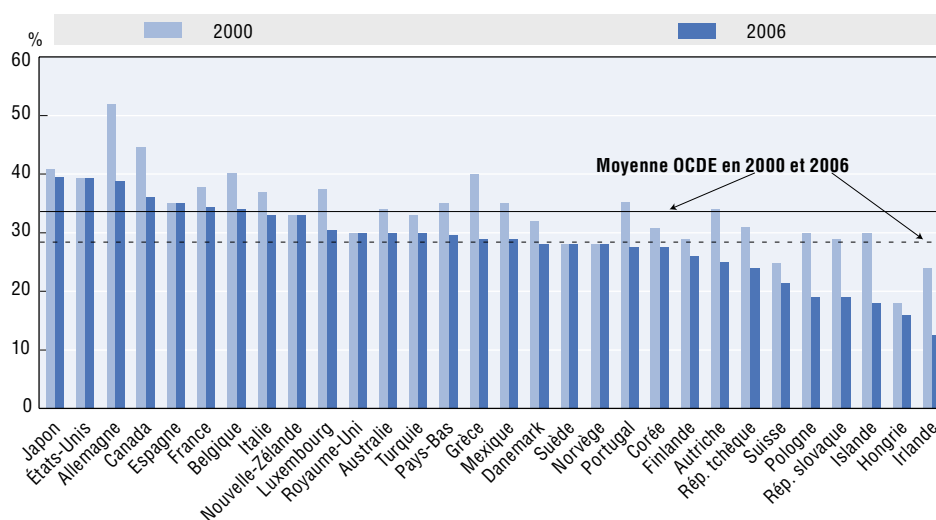
temps, la réforme du système fiscal doit remédier à une inégalité croissante des revenus et améliorer la fiscalité locale. La réforme fiscale devra donc instaurer un juste équilibre entre les impératifs d'efficacité, d'équité et de simplicité.

On peut minimiser l'impact de la fiscalité sur la croissance en transférant une partie de la fiscalité directe sur la fiscalité indirecte. Des recettes supplémentaires s'avérant nécessaires au Japon, il faudrait préserver les recettes de la fiscalité directe tout en augmentant celles de la fiscalité indirecte. Il serait donc souhaitable d'augmenter le taux d'imposition de la consommation par rapport à son niveau actuel de 5 %, le plus bas de la zone OCDE. Une hausse d'un point du taux d'imposition de la consommation augmenterait les recettes publiques à raison d'environ ½ pour cent du PIB. Pour se procurer des recettes supplémentaires dans le secteur de la fiscalité indirecte, le Japon devrait maintenir un taux unique de taxation de la consommation en l'appliquant à une large assiette ; par ailleurs, il convient de faire preuve de souplesse dans l'affectation des recettes additionnelles.

### Y-a-t-il des possibilités de baisser le taux d'imposition sur les sociétés ?

Il faudrait simultanément élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en réduisant les dépenses fiscales et les abattements généreux, ce qui ferait baisser la proportion d'entreprises qui ne paient pas d'impôt. En effet, un tiers seulement des entreprises – et la moitié des grandes entreprises – acquittent l'impôt sur les sociétés. Un élargissement de l'assiette stimulerait la croissance potentielle grâce à une meilleure affectation des ressources et des investissements. Les recettes supplémentaires générées par l'élargissement de la base d'imposition permettraient de réduire quelque peu le taux de l'impôt sur les sociétés, qui, à 40 %, est actuellement le plus élevé parmi les pays de l'OCDE, en le ramenant à un niveau plus proche de la moyenne OCDE (29 %), ce qui favoriserait également la croissance. L'effet négatif que cette baisse de taux aurait sur les recettes fiscales serait en partie compensé par des effets positifs au niveau de l'offre, notamment une augmentation de l'investissement et une extension du secteur des entreprises.

**Graphique 2.**  
**TAUX STATUTAIRES**  
**D'IMPÔT SUR LES**  
**BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS**  
Taux combiné en  
pourcentage en 2000 et  
2006<sup>1</sup>



1. La base est combinée avec le taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés de l'Administration centrale et celui des administrations locales (statutaire). Les moyennes ne sont pas pondérées.

Source : OCDE (2007), Base de données des taxes, OCDE Paris ([www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase)).

**Comment élargir la base de l'impôt sur les personnes physiques ?**

Il serait également tout à fait possible d'accroître les recettes en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, puisque moins de la moitié des revenus du travail est imposée. Cela tient en partie au niveau de l'abattement pour les revenus salariaux, qui fait échapper à l'impôt plus d'un quart de ces revenus, notamment dans un souci d'égalité horizontale entre les salariés et les non-salariés. Si l'on réduit l'abattement pour les revenus salariaux, il faudra simultanément faire en sorte qu'une plus forte proportion des revenus des travailleurs indépendants soit taxée. L'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques grâce à l'élargissement de l'assiette de cet impôt contribuerait à compenser toute baisse des recettes de l'impôt sur les sociétés, ce qui préserverait le niveau global de la fiscalité directe. Faire jouer un plus grand rôle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui a un effet positif sur la distribution des revenus, pourrait aussi être bénéfique dans l'optique de l'équité. Les recettes supplémentaires que permettrait d'obtenir l'élargissement de l'assiette pourraient être utilisées pour financer un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, et aussi peut-être pour diminuer les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de manière à renforcer l'incitation au travail. Un tel crédit d'impôt aide les ménages à bas revenu tout en renforçant l'incitation au travail, mais il peut poser des problèmes d'administration et de fraude. Ce type de mesure devrait être efficace au Japon, où l'éventail des revenus est relativement large, où le travail est faiblement taxé et où les personnes qui n'exercent pas d'emploi perçoivent des prestations de faible montant. Il faudrait aussi, dans un souci d'équité, relever les droits de succession, qui ne s'appliquent qu'à 4 % des personnes au moment du décès. Enfin, il faudrait réformer les éléments de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui découragent l'exercice d'un emploi, notamment les exemptions et déductions pour le deuxième apporteur de revenu, tout en améliorant la taxation des revenus financiers afin d'atténuer les distorsions dans l'allocation du capital, ce qui favorisera la croissance.

**Comment améliorer la fiscalité locale ?**

L'un des principaux autres objectifs de la réforme fiscale devrait être d'améliorer la fiscalité locale, qui est exceptionnellement complexe, avec 23 impôts, et qui ne laisse aux collectivités locales que peu d'autonomie. Il faudrait éliminer tout ce qui s'oppose à une mise en œuvre efficace des prérogatives actuelles de fixation des taux des prélèvements locaux. La priorité devrait être de supprimer progressivement l'impôt local sur les sociétés, tout en augmentant les impôts locaux actuels sur le revenu des personnes physiques, la consommation et la propriété, qui sont plus stables et ont moins d'effets négatifs sur la croissance potentielle que l'impôt sur les sociétés. En relevant le taux de l'impôt général sur la consommation, on augmenterait celui de l'impôt local sur la consommation, si celui-ci reste fixé à un quart de l'impôt national, ce qui procurerait aux collectivités locales des recettes supplémentaires. Il faudrait en outre augmenter le taux effectif d'imposition des biens immobiliers en alignant davantage la valeur fiscale sur les prix du marché. Les recettes supplémentaires qui seraient obtenues pour ces deux impôts feraient plus que compenser la suppression de l'impôt local sur les sociétés, qui a un rendement très irrégulier et qui décourage l'emploi et l'investissement. Enfin, supprimer l'impôt local sur les sociétés permettrait de mieux aligner le taux légal global d'imposition sur la moyenne OCDE et aurait ainsi un impact positif sur la croissance. ■

**Comment augmenter le potentiel de croissance du Japon ?**

Outre une réforme fiscale bien conçue, qui aurait un effet positif sur le potentiel de croissance du Japon, la priorité essentielle pour la croissance à long terme est d'améliorer la productivité du travail. On estime le potentiel de croissance du Japon à 1,4 % entre 2004 et 2013, chiffre le plus faible pour la zone OCDE, qui s'explique par la forte contribution négative d'une population d'âge actif en diminution.

Puisque le vieillissement démographique pèsera de plus en plus sur la croissance économique ces prochaines années, l'amélioration du niveau de vie suppose une accélération de la croissance de la productivité du travail. La productivité horaire du travail au Japon étant inférieure de 30 % à celle observée aux États-Unis, de vastes possibilités s'offrent pour l'amplifier. Pour ce faire, il est indispensable d'inverser le ralentissement de la croissance de la productivité des services, qui est tombée de 3.5 % par an entre 1976 et 1989 à seulement 0.9 % entre 1999 et 2004, alors même que les gains de productivité du secteur manufacturier sont restés soutenus.

### **Comment le Japon peut-il renforcer la concurrence dans les services ?**

Le ralentissement de la productivité dans les services, à la différence des activités manufacturières, met en lumière toute l'importance d'une intensification de la concurrence. À en juger par l'indicateur de restrictivité de la réglementation des marchés de produits dans les secteurs non manufacturiers, le Japon occupe un rang intermédiaire parmi les pays de l'OCDE, loin derrière les pays les plus performants. Il est donc essentiel d'intensifier la concurrence en accélérant la réforme de la réglementation, et aussi en améliorant la politique de la concurrence et en ouvrant davantage l'économie sur l'extérieur. Le Programme 2007 de réforme de la réglementation, qui couvre une série de services comme l'éducation, la distribution et l'énergie, devrait être axé sur la suppression des principales réglementations régissant les conditions d'entrée et d'exercice. Il faudrait en outre que ce programme réalise son objectif d'amélioration des instruments administratifs, notamment le dispositif de « non-opposition », qui permet aux entreprises d'obtenir par avance des clarifications sur l'application des réglementations à leurs opérations futures. Enfin, il importe de renforcer les liens entre la réforme de la réglementation et l'initiative de réforme structurelle concernant les zones spéciales, qui a été lancée en 2003 et qui paraît en perte de vitesse. Il faudrait faire en sorte que cette initiative soit plus efficace en éliminant les obstacles à la bonne mise en œuvre des mesures de réforme dans les zones concernées et en veillant à ce que ce dispositif soit bien centré sur son principal objectif, la réforme de la réglementation au niveau national, plutôt que sur un objectif de développement régional.

La mise en œuvre du droit de la concurrence par la Commission japonaise de la concurrence a été renforcée grâce à la modification de la loi anti-monopoles en 2005. On pourrait néanmoins conforter encore le cadre juridique et les mesures d'exécution. *Premièrement*, les pénalités et amendes administratives, relativement faibles par rapport à d'autres pays et au regard des gains potentiels que peut rapporter une violation de la loi, devraient être plus sévères afin d'avoir plus d'effet dissuasif. *Deuxièmement*, il faudrait réduire les exonérations explicites, un large éventail de secteurs comme les assurances, la distribution d'alcools, la coiffure, les coopératives agricoles et les transports aériens et maritimes échappant à la loi anti-monopoles. Une exonération ne se justifie que lorsqu'elle est nécessaire pour remédier à des carences manifestes du marché. *Troisièmement*, il faudrait revenir en partie sur le traitement spécial des petites et moyennes entreprises, qui prédominent dans les services. *Quatrièmement*, la Commission de la concurrence devrait veiller à ce que les nombreuses associations professionnelles ne limitent pas la concurrence. La concurrence étrangère est également importante pour stimuler la productivité, notamment parce que les filiales étrangères sont plus productives que les entreprises locales. Or, la part des filiales étrangères dans le chiffre d'affaires total des activités de services, de même que le poids de ces activités dans le chiffre d'affaires total des filiales étrangères au Japon, sont les plus faibles de la zone OCDE. Pour intensifier la concurrence, il importe donc d'éliminer les obstacles à l'entrée d'investissements directs étrangers ainsi que les réglementations des marchés de produits qui découragent les investisseurs étrangers. En outre, le Japon est relativement fermé au commerce international des services. Le taux de pénétration des importations dans ce secteur est le plus bas parmi les pays de l'OCDE, d'où la nécessité d'éliminer les obstacles aux échanges.

La privatisation de la Poste japonaise, qui a débuté en octobre 2007 avec sa scission en quatre sociétés, devra être menée à bien conformément au calendrier annoncé. Cette opération importante devrait permettre un redéploiement de fonds publics au profit du secteur privé, ce qui sera bénéfique pour le dynamisme de l'économie japonaise. Par ailleurs, en décembre 2007, le Japon a annoncé un plan destiné à renforcer la compétitivité de ses marchés de capitaux et financiers, notamment en augmentant la transparence des réglementations.

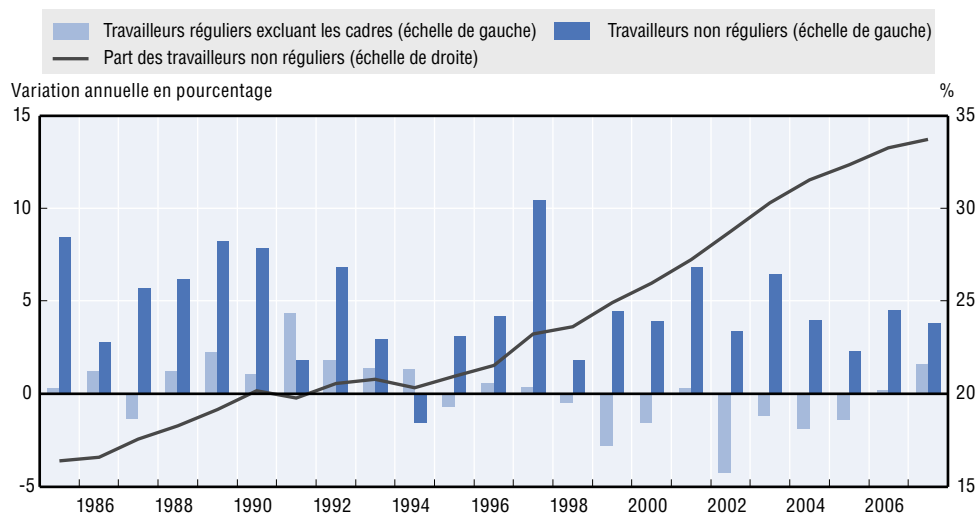
### Quelles sont les réformes nécessaires dans les industries clefs de services ?

La concurrence dans les principales activités de services devrait être renforcée au moyen de vastes réformes, dans le strict respect du droit de la concurrence :

- **Commerce de détail** : il faudrait améliorer la transparence et la prévisibilité de la loi sur la création de grandes surfaces commerciales, qui vise à « préserver le milieu de vie », et de la loi sur l'urbanisme, qui a pour but de revitaliser les zones urbaines, de façon que ces deux lois ne fassent pas obstacle à l'implantation de grandes surfaces commerciales.
- **Énergie** : il faudrait mettre en place un seul régulateur sectoriel indépendant pour l'électricité et le gaz de manière à instaurer la concurrence, mais aussi autoriser une plus forte proportion de consommateurs à choisir leur fournisseur. Dans le secteur de l'électricité, même si le Japon a mis en place une séparation comptable pour les opérateurs historiques verticalement intégrés, il conviendrait de renforcer la concurrence en instaurant une séparation formelle, en réduisant les obstacles à l'entrée et en augmentant les capacités d'interconnexion.
- **Transports** : il faudrait intensifier les pressions concurrentielles dans les activités portuaires en assouplissant les conditions d'entrée et en réformant la « procédure de consultation préalable ». Dans les transports aériens, le système actuel d'attribution des créneaux fondé sur les directives de l'IATA doit être amélioré par le recours aux mécanismes de marché. De plus, les compagnies aériennes devraient pouvoir vendre directement leurs billets aux consommateurs à des prix compétitifs. Il faudrait privatiser les aéroports et accroître leurs capacités, ce qui stimulerait l'efficacité et ferait baisser les tarifs, qui sont élevés.
- **Services aux entreprises** : il faudrait assouplir une réglementation omniprésente, en particulier lorsqu'elle émane d'associations professionnelles, tout en favorisant la concurrence internationale grâce à une plus large reconnaissance des diplômes étrangers.

### Graphique 3.

#### LA PART DES TRAVAILLEURS NON RÉGULIERS AUGMENTE



Source : Ministry of Internal Affairs and Communications.

- *Services publics* : il faudrait progresser dans les réformes qui ont trait à l'éducation et à la santé, en particulier grâce à l'initiative concernant les zones spéciales et à un plus large recours à la mise en concurrence pour externaliser certaines activités publiques dans le secteur privé. ■

### Comment améliorer le marché du travail ?

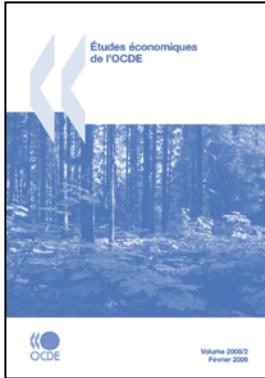
Les réformes visant les marchés de produits devraient se doubler d'une réforme du marché du travail dans un souci d'efficacité et d'équité. Le Japon a vu nettement s'accroître le dualisme de son marché du travail, la proportion de travailleurs non réguliers passant de 20 % en 1994 à 34 % en 2007. Les entreprises obtiennent pour leurs effectifs la flexibilité qu'elles recherchent en embauchant de plus en plus des travailleurs non réguliers, à contrat temporaire, ce qui augmente la part de ces salariés dans l'emploi. De plus, les travailleurs non réguliers représentent une main-d'œuvre assez peu coûteuse ; les salariés à temps partiel, comptant pour les trois quarts dans les travailleurs non réguliers ont une rémunération horaire moyenne qui n'atteint que 40 % de celle des travailleurs réguliers, et ils ne bénéficient pas de certaines assurances sociales. Ce dualisme de plus en plus marqué fait que toute une partie de la population, surtout parmi les jeunes, n'a qu'une brève expérience de l'emploi et peu de perspectives d'amélioration de son capital humain, car elle ne profite pas pleinement de la formation en entreprise, qui joue un grand rôle au Japon. Cela pose aussi de sérieux problèmes d'équité, car la différence de productivité entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers est bien inférieure à l'écart de salaire. Ce problème d'équité est d'autant plus aigu qu'il n'y a guère de fluidité entre les deux segments de la population active, de sorte qu'une forte proportion de travailleurs se trouve prise au piège de bas salaires auxquels elle peut difficilement échapper. Pour inverser la tendance à un dualisme croissant, il faut une stratégie globale qui devrait consister à accroître la flexibilité de l'emploi régulier, à élargir la couverture sociale des travailleurs non réguliers et à améliorer les dispositifs de formation de façon que les travailleurs non réguliers aient de meilleures perspectives d'emploi.

Puisque les femmes représentent plus des deux tiers des travailleurs non réguliers, inverser la tendance à un dualisme croissant sur le marché du travail, comme on vient de le proposer, pourrait contribuer à accroître le taux d'activité des femmes en leur offrant des possibilités d'emploi plus attrayantes et en favorisant les modalités de travail flexibles. Un taux d'activité plus élevé parmi les femmes aiderait à compenser l'impact de la contraction de la population d'âge actif, qui devrait être de 9 % au cours de la décennie commençant en 2007. La priorité est d'éliminer les éléments des systèmes d'imposition et de sécurité sociale qui découragent l'emploi du deuxième apporteur de revenu. Certaines pratiques du secteur privé, notamment les allocations pour conjoint versées par les entreprises, le rôle de l'ancienneté dans la fixation des salaires et les limites d'âge à l'embauche, peuvent également décourager l'activité des femmes. Il faudrait aussi atténuer ou supprimer les aspects de la fiscalité et du régime de sécurité sociale qui dissuadent les femmes de travailler à plein temps. En effet, la proportion de femmes travaillant à temps partiel – 41 % – est l'une des plus fortes dans la zone OCDE. Améliorer l'accès aux services d'accueil de l'enfance augmenterait efficacement le taux d'activité des femmes et le taux de fécondité. Enfin, les femmes travailleraient peut-être plus si l'on s'efforçait davantage de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, notamment en appliquant de façon plus stricte la loi sur les normes de travail. ■

### Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Randall S. Jones, courriel : [randall.jones@oecd.org](mailto:randall.jones@oecd.org), tél. : +33 1 45 24 79 28, ou Masahiko Tsutsumi, courriel : [masahiko.tsutsumi@oecd.org](mailto:masahiko.tsutsumi@oecd.org), tél. : +33 1 45 24 83 55, ou Taesik Yoon, courriel : [taesik.yoon@oecd.org](mailto:taesik.yoon@oecd.org), tél. : +33 1 45 24 87 27, ou [www.oecd.org/japon](http://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](http://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](http://www.oecd.org/eco).

**Perspectives économiques n° 82**, décembre 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2008.** Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008](http://www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://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](http://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](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://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](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/berlin](http://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](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://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](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://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](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/centrodemexico](http://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.