

Étude économique du Japon, 2002

Quelles sont les perspectives à court terme ?

Pourquoi une action de grande envergure est-elle nécessaire ?

Quel rôle doit jouer la politique monétaire ?

Et la politique budgétaire ?

Comment maîtriser la dette publique ?

Comment remédier aux difficultés du secteur bancaire ?

Pourquoi la productivité est-elle faible ?

Comment améliorer les perspectives de croissance ?

Comment améliorer le cadre réglementaire ?

Comment accroître l'offre de travail ?

Où en est-on dans les réformes ?

Pour plus d'informations

Résumé

Le Japon doit entreprendre une tâche périlleuse : gérer l'ajustement d'un système auparavant efficace mais désormais inadapté à un environnement en pleine évolution. Des intérêts acquis solidement ancrés rendent politiquement difficile la réforme de ce système. Les adversaires de la réforme doivent comprendre que la seule solution est de revitaliser l'économie par des mesures structurelles, et qu'il n'y a du reste plus de temps à perdre. L'économie est entrée dans une phase de reprise, mais cela ne doit pas empêcher une intensification des efforts de réforme. La reprise qui s'amorce sera sans doute faible et comme les risques penchent aujourd'hui davantage dans le sens d'une dégradation, un programme antidéflation est en préparation. Des mesures concertées sur tous les fronts sont nécessaires pour faire jouer à plein les synergies entre les différents secteurs d'action publique : des avancées dans un seul domaine ne permettront pas au Japon de sortir de ses difficultés économiques actuelles. La politique monétaire devra jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre la déflation, avec des mesures additionnelles pour accroître encore les liquidités. L'orientation souhaitable de la politique budgétaire dans le court terme dépend de la question de savoir si le problème des créances improductives sera traité avec détermination. Pour l'heure, une orientation budgétaire neutre est appropriée et il faut éviter de prendre de nouvelles mesures de relance à court

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Japon pour 2002. 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.

terme. Mais le gouvernement doit aussi mieux énoncer une stratégie budgétaire à moyen terme afin d'assurer l'assainissement qui va se révéler nécessaire pour faire face au problème de l'endettement massif, à la nécessité d'une réforme fiscale en profondeur et aux défis suscités par le vieillissement de la population. Cette tâche sera plus aisée à accomplir si l'économie peut être engagée sur un sentier de croissance plus élevée, principal objectif du vaste programme de réforme gouvernementale, dont la mise en œuvre a été inégale. Afin d'atteindre cet objectif, le Japon doit ranimer les forces concurrentielles qui stimulent l'innovation et favorisent une meilleure allocation des ressources. Cela exige non seulement une application beaucoup plus énergique de la politique de la concurrence mais aussi une réforme plus poussée de la réglementation qui ouvrirait de nouvelles opportunités, réduirait les obstacles à l'entrée et encouragerait les investissements directs de l'étranger. L'utilisation plus efficace du capital exige une amélioration des bilans et de la rentabilité des intermédiaires financiers, qui devrait être facilitée par une démarche plus agressive vis-à-vis des créances douteuses et des débiteurs défaillants et par la restructuration du système financier, notamment grâce à la réforme des institutions financières publiques. Une meilleure utilisation des ressources humaines passe par le développement de marchés du travail externes plus actifs et plus étoffés, confortés par un filet de protection sociale plus efficace, mais aussi par la création d'institutions facilitant la formation d'un capital humain qui n'est pas spécifique de telle ou telle entreprise. Il faut intensifier les efforts de réforme dans ces domaines, généralement bien orientés mais trop timides. Enfin, le gouvernement doit persévérer dans son action, car c'est ainsi seulement que le Japon pourra fortifier le dynamisme et la croissance de son économie. ■

Quelles sont les perspectives à court terme ?

L'économie japonaise reste confrontée à une situation déflationniste grave, tout en ayant connu au milieu de 2002 une phase de reprise conjonc-

turelle à la faveur d'une correction des stocks et d'une vive remontée des exportations. Mais la reprise a une base trop étroite pour marquer une rupture par rapport au profil de croissance généralement faible observé tout au long des années 90. Le ratio capital/production restant élevé, une éventuelle reprise de l'investissement n'irait pas au-delà d'un ajustement à court terme, et la faiblesse persistante du marché du travail devrait contenir la croissance de la consommation aux alentours de 1 pour cent par an. Dernièrement, une combinaison de facteurs – en particulier le bas niveau des prix des actions au Japon et ailleurs, une appréciation marquée du yen et une expansion plus modérée des exportations – a assombri les perspectives de croissance jusqu'en 2003. Au total, l'activité économique pourrait croître seulement d'à peu près 1 pour cent par an jusqu'à fin 2004, tandis que la déflation persistera. Mais la balance des risques penche désormais dans le sens négatif étant donné les signes d'un ralentissement de la croissance de l'économie mondiale et la possibilité d'une nouvelle dégradation des conditions financières, d'où une aggravation éventuelle de la déflation. Le Japon reste donc confronté à une véritable gageure : améliorer radicalement et rapidement le fonctionnement de son système économique et stopper la déflation. ■

Pourquoi une action de grande envergure est-elle nécessaire ?

Dans la situation actuelle et prévisible, les actions envisageables sont dans une large mesure conditionnées par l'évolution passée. Le déficit budgétaire a atteint des niveaux tels que de nouvelles aggravations pourraient bien inciter les ménages à épargner davantage, et les taux d'intérêt directeurs à court terme sont de fait égaux à zéro. En dépit d'une recapitalisation des banques en 1999, le système bancaire reste fragile et la confiance du public dans les banques apparaît réduite. Depuis l'éclatement de la bulle, des programmes de réforme structurelle promettant une « renaissance » et un certain nombre de « programmes d'urgence » impliquant des mesures budgétaires ont été appliqués les uns après

les autres – généralement pour répondre à des préoccupations à court terme – sans guère remédier, semble-t-il, à la mauvaise affectation des ressources. Aussi, les perspectives de croissance à moyen terme demeurent médiocres, au moment même où le pays entre dans une phase de vieillissement démographique marqué qui rendra la situation budgétaire plus difficile. Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics devra se développer sur un large front, car aucune mesure prise isolément n'est susceptible de remettre l'économie sur la voie de la croissance durable. La politique macroéconomique subit de fortes contraintes, la lutte contre la déflation incombant principalement à la politique monétaire. La politique budgétaire, en revanche, devra adopter une perspective à long terme afin de convaincre les ménages que l'état tiendra ses engagements futurs, tout en mettant à profit des marges de manœuvre encore considérables pour améliorer l'allocation des ressources. La confiance est véritablement un facteur crucial, surtout dans le système bancaire. Les modalités de fonctionnement de ce dernier restent un important déterminant de l'évolution à court terme et à moyen terme de l'activité économique. La politique structurelle aura une action cruciale à mener pour appuyer la réforme bancaire, accroître l'efficacité de la politique macroéconomique et faciliter le redéploiement des ressources. Les réformes structurelles devront aussi indiquer au public où va l'économie, et par quels moyens. ■

Quel rôle doit jouer la politique monétaire ?

Depuis l'an dernier, la Banque du Japon a beaucoup progressé sur le terrain inexploré de l'assouplissement quantitatif dans des conditions de taux d'intérêt zéro en vue d'enrayer la déflation persistante. A partir de décembre 2001, l'objectif retenu pour les soldes courants du système bancaire a été porté de 6 000 milliards à 10 000-15 000 milliards de yen, les soldes effectifs se maintenant à la partie supérieure de la fourchette. En outre, les instances monétaires ont autorisé des déviations temporaires pour couvrir des besoins exceptionnels de liquidité. A l'appui

de ses opérations de financement, la Banque du Japon a acheté directement 1 000 milliards de yen d'obligations d'état japonaises (OEJ) par mois, couvrant ainsi environ un tiers du besoin de financement net des administrations publiques. Ces actions substantielles, conjuguées à la volonté réaffirmée de maintenir l'orientation actuelle de la politique monétaire jusqu'à ce que la déflation prenne fin, ont aidé à prévenir les perturbations du marché financier et entraîné un glissement vers le bas de la courbe des rendements. En revanche, il est difficile de détecter pour l'instant un impact notable sur les agrégats monétaires, sans parler de la sphère réelle de l'économie. La masse monétaire au sens large n'a pas marqué d'accélération sensible : elle a continué d'augmenter à un taux de l'ordre de 3½ pour cent, tandis que le crédit bancaire (corrigé des annulations de créances) décroît toujours à un rythme de 2½ pour cent, profil qui est en place depuis quelques années déjà. Ces évolutions indiquent à quel point la situation est difficile, avec un système bancaire en proie à des dysfonctionnements, des problèmes de bilan généralisés, des attentes déflationnistes enracinées et des taux d'intérêt à court terme nuls.

L'orientation de la politique monétaire est restée inchangée depuis février dernier. Toutefois, étant donné que les risques négatifs sont aujourd'hui plus importants et que les perspectives d'une fin proche de la déflation sont médiocres, la Banque du Japon devra s'aventurer plus loin en terrain inconnu. Cette démarche sera particulièrement importante dans le contexte d'une action résolue pour résoudre les problèmes du secteur bancaire. La Banque devrait relever encore la fourchette prévue pour les soldes courants du système bancaire. Plusieurs méthodes pourraient être appliquées à cet effet. L'achat de nouveaux titres OEJ est une option envisageable. Le soutien appuyé au marché des OEJ a déjà permis de relever les prix le long de la courbe des rendements, ce qui a certainement aidé le système financier à survivre en réalisant des gains en capital élevés. La Banque du Japon pourrait aussi élargir l'éventail des actifs qu'elle acquiert, même si ces opérations devraient être prudentes sur certains marchés d'actifs nationaux relativement étroits où les fluctuations

consécutives des prix pourraient être trop accusées. En outre, les acquisitions doivent être effectuées de telle sorte que les marchés soient convaincus qu'elles ne visent pas à renflouer des institutions particulières ou à porter les prix des actifs à un certain niveau. L'adoption d'un calendrier pour la fin de la déflation et la fixation d'un objectif d'inflation précis ont été préconisées par certains observateurs. Cette approche pourrait avoir un rôle à jouer lorsque la situation économique évoluera et que s'atténuera l'incertitude considérable entourant actuellement l'impact de la politique monétaire sur l'économie. ■

Et la politique budgétaire ?

La politique budgétaire a été prise en étau entre les demandes répétées des partis au pouvoir en faveur d'une relance budgétaire traditionnelle et ses propres objectifs de réforme, à savoir réaffecter les dépenses à des utilisations plus productives et limiter le besoin de financement au cours des exercices 2001 et 2002 (l'exercice budgétaire va d'avril à mars). En définitive, le gouvernement est parvenu à concilier raisonnablement ces pressions avec les budgets supplémentaires de l'exercice 2001 et le budget pour 2002. Par rapport à une prévision budgétaire de référence, les dépenses dans les secteurs prioritaires ont été majorées de quelque 2 000 milliards de yen en 2002, et les autres dépenses, travaux publics inclus, ont été réduites de 5 000 milliards. Ce redéploiement aurait été encore plus marqué si le gouvernement avait pu réformer entièrement le système des impôts affectés à la construction routière – réforme qui demande à être poursuivie vigoureusement. Le gouvernement a respecté la limite qu'il s'était imposée de 30 000 milliards de yen de nouveaux emprunts sur le compte général en termes *ex ante*, mais il n'a pu le faire que par des opérations de créativité comptable. S'agissant des résultats budgétaires, les emprunts dans l'optique des comptes nationaux, correction faite du cycle d'activité et des recettes ponctuelles, ont augmenté d'environ ½ point de PIB dans l'année civile 2001. Le gouvernement a donc évité le danger, signalé dans l'étude de l'an dernier, de réagir aux prévisions de recettes par de nouvel-

les coupes dans les dépenses. Selon les prévisions de l'OCDE pour 2002, l'orientation budgétaire devrait rester neutre, avec un déficit corrigé des influences conjoncturelles de quelque 7 pour cent du PIB.

Pour le budget 2003, le gouvernement a pris la décision judicieuse de plafonner les dépenses générales sur la base du budget initial pour l'exercice 2002, et le besoin de financement du compte général dépassera 30 000 milliards de yen. Les programmes de dépenses impliquent des réductions d'environ 1 000 milliards de yen par rapport au niveau budgétaire de référence, mais la contraction du poste des travaux publics n'atteindra que quelque 3 pour cent du niveau fixé dans le budget 2002. Pour faciliter le transfert de ressources aux secteurs prioritaires, le nouveau projet de budget autorise le ministère des Finances à approuver les demandes d'augmentation de 20 pour cent des ministères tout en réduisant d'autres demandes pour maintenir les dépenses totales inchangées. Le succès ou l'échec du redéploiement nécessaire des dépenses ne sera connu que vers la fin de l'année. Avec le plafonnement des dépenses dans le contexte d'une faible activité économique, le gouvernement devrait pouvoir mieux résister que dans le passé à des demandes de budget supplémentaire dans le courant de l'année. De la sorte, la politique budgétaire pourrait acquérir finalement une certaine stabilité et un peu plus de transparence, comme l'ont préconisé plusieurs études. L'OCDE estime que l'orientation de la politique budgétaire pourrait être globalement neutre durant l'année civile 2003, même si la dette brute continuera de croître pour dépasser 150 pour cent du PIB. Le résultat pourrait dépendre toutefois des actions prises pour résoudre les problèmes du secteur bancaire et de leurs répercussions sur l'économie. Néanmoins, le gonflement de la dette ne laisse guère de marges de manoeuvre, même à court terme. ■

Comment maîtriser la dette publique ?

Au-delà de l'exercice 2003, la question centrale est de savoir si le Japon parviendra ou non à

engager ses finances publiques sur un sentier d'assainissement crédible qui minimiserait le risque d'une forte hausse des taux d'intérêt et d'un accroissement de l'épargne des ménages par effet ricardien. Selon les prévisions de l'OCDE, dans l'optique des administrations publiques un excédent primaire de 1¼ pour cent de PIB sera vraisemblablement nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB aux alentours de 180 pour cent d'ici 2010. Étant donné que le déficit primaire avoisine aujourd'hui 6½ pour cent du PIB, un important effort d'assainissement s'impose. A cet égard, l'assainissement budgétaire envisagé dans les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement arrêtées en janvier est loin de suffire. Les *Orientations* prévoient que le déficit primaire de l'administration centrale et des collectivités locales sera ramené à 2.2 pour cent du PIB d'ici à l'exercice 2006, terme de la période considérée, l'objectif final étant de l'éliminer le plus tôt possible après l'exercice 2010. Cela implique toutefois une hypothèse optimiste sur la fin de la déflation, qui a peu de chances de se concrétiser dans le proche avenir. Les *Orientations* constituent un premier petit pas vers la définition d'un cadre de politique budgétaire à moyen terme. Il convient de les rendre à la fois plus ambitieuses dans leurs objectifs et plus concrètes, et recourir à des objectifs de dépenses réelles à plus court terme pour améliorer la crédibilité. En outre, les *Orientations* devraient définir des prescriptions spécifiques qui guideraient les décisions actuelles et futures de politique économique. Elles doivent envisager comment les recettes nécessaires peuvent être assurées et les réductions de dépenses réalisées face à la montée de pressions sur les dépenses, dues en particulier au vieillissement démographique. A cet égard, il faut combattre la dépendance massive des préfectures et des autres collectivités locales vis-à-vis de l'administration centrale par le biais des travaux publics et des transferts fiscaux, qui constitue un trait marquant de la gestion des affaires publiques. Le gouvernement estime à juste titre que de profonds changements s'imposent pour développer le dynamisme régional. Les réformes dans ce domaine prendront du temps et devraient être associées à une réforme fondamentale de la fiscalité et des dépenses.

Malgré la nécessité manifeste d'accroître les recettes fiscales dans les prochaines années, le gouvernement peine à élaborer une stratégie. Entre-temps, il est assailli de demandes de mesures de relance à court terme, et notamment d'allègements fiscaux qui doivent être compatibles avec les objectifs de la réforme fiscale. De fait, le gouvernement a admis que les allègements pour l'exercice 2003 entraîneront probablement une réduction de plus de 1 000 milliards de yen en termes neutres vis-à-vis des recettes pendant plusieurs années. Comme auparavant, il faut s'employer à rationaliser le système d'allègements et de déductions pour élargir la base d'imposition, actuellement très étroite aussi bien pour les personnes physiques que pour les sociétés, mais aussi à améliorer la structure d'incitations du système fiscal. A cet égard, le délai accordé aux sociétés pour passer à une comptabilité consolidée intégrale devrait être aussi bref que possible. ■

Comment remédier aux difficultés du secteur bancaire ?

Les progrès importants qui ont été réalisés vers une plus grande transparence des problèmes du système bancaire donnent la mesure du temps précieux qui a été perdu. L'attitude plus énergique à l'égard des créances improductives adoptée par les autorités depuis septembre 2001, conformément au programme gouvernemental de réforme structurelle, a confirmé que le mal est en fait bien plus profond qu'on ne l'avait reconnu. En outre, on a des raisons de supposer que son étendue n'est pas encore totalement visible, surtout dans les banques régionales. La migration des dépôts des petites banques vers les grands établissements après la suppression partielle de l'assurance générale des dépôts en avril révèle que le public n'a pas une confiance totale dans les banques. Il faut dès maintenant en tirer des conséquences sur le plan de l'action. En octobre le gouvernement a décidé de différer de deux ans le rétablissement de la couverture partielle par le système d'assurance des dépôts en avril 2003. Il importe de remettre en place ce dispositif pour neutraliser le risque d'aléa moral affectant à la

fois les banques et les déposants. Il est désormais crucial que les autorités aillent de l'avant dans plusieurs domaines. Premièrement, elles doivent exercer des pressions accrues sur les banques pour les inciter à renforcer la classification des prêts et à adopter des conditions de provisionnement plus réalistes. Deuxièmement, l'apurement des prêts improductifs doit être accéléré, ce qui suppose des incitations à liquider les créances douteuses. Troisièmement, les autorités doivent imposer une restructuration des banques, qui pourrait aboutir à la fermeture de certains d'entre elles, et insister auprès des établissements pour qu'ils réforment leurs structures de gouvernance et d'exploitation, notamment en renforçant la gestion interne de l'évaluation des crédits. Ces actions exigeront peut-être une injection de fonds publics supplémentaires, ce qui a été évité jusqu'ici pour des raisons politiques. L'utilisation de ces fonds devrait être assortie de conditions strictes, notamment des réformes de la gestion et la dilution de l'actionariat existant. Quatrièmement, des mesures doivent être prises pour agir efficacement à l'égard des sociétés responsables de créances improductives. En particulier, les emprunteurs en grande difficulté seraient restructurés de manière à devenir viables, ou les actifs sous-jacents seraient transférés à des opérateurs aptes à les utiliser de façon productive – processus que faciliteraient des mesures visant à développer les marchés de valeurs mobilières. Un objectif clé des autorités serait que le marché retrouve le plus tôt possible des banques saines et des crédits sains. Par ailleurs, une vigilance prudentielle continue est sans doute de mise pour résoudre les problèmes du secteur des assurances. Au moment où cette étude a été établie, des actions étaient à l'étude pour régler comme prévu le problème des créances douteuses d'ici à l'exercice 2004.

Apurer les créances improductives du système bancaire est une condition nécessaire mais non suffisante de la mise en place d'un système bancaire robuste. Il faut aussi rétablir la rentabilité. Les marges sur les prêts bancaires ne couvrent pas les risques et les coûts des activités de prise en dépôt. En fin de compte, il appartiendra aux

banques de résoudre ces problèmes, sinon leurs équipes dirigeantes devront être remplacées. Toutefois, les autorités doivent aussi remédier à un défaut de cohérence des politiques. Elles ont continué de pousser les banques à prêter aux petites et moyennes entreprises (pour les banques recapitalisées et privatisées, des objectifs globaux ont été fixés), en dépit d'indices démontrant que les établissements n'ont pas pu appliquer des taux d'intérêt en rapport avec les risques associés. De surcroît, d'aucuns se sont montrés réservés sur l'opportunité de relever les taux débiteurs pour un certain nombre de gros emprunteurs en difficulté, bien que ce soit là un moyen important pour beaucoup de banques de rétablir leur rentabilité. La présence d'institutions financières publiques, dont la Poste, a pour effet de fausser le système bancaire ; il faut s'attaquer à ce problème dès maintenant et non pas lorsque l'activité économique reviendra à la normale. D'ores et déjà, le réseau d'épargne postale devrait être tenu d'acquitter la prime d'assurance des dépôts et d'appliquer à tous les dépôts un prélèvement qui reflète les coûts associés, tandis que le coût des obligations de service universel devrait être compensé d'une manière explicite et transparente. Ces mesures rendraient la concurrence plus équitable et permettraient aux banques privées de suivre le mouvement. ■

Pourquoi la productivité est-elle faible ?

Pour s'engager sur un sentier de croissance durablement plus élevé, il faudra modifier en profondeur la façon dont l'économie a fonctionné depuis le début des années 70. Durant les deux décennies écoulées, la croissance a absorbé beaucoup d'intrants et des quantités de plus en plus importantes de capital, qui ont servi à maintenir la productivité du travail. Mais cette voie n'est plus viable car les rendements marginaux de l'investissement sont aujourd'hui tombés à des niveaux insuffisants. Le principal facteur en cause a été le ralentissement de la croissance de la productivité multifactorielle (PMF), manifeste depuis le début des années 80 (si l'on excepte la brève période d'effervescence de la

fin des années 80, où les relations entre les principales variables macroéconomiques ont été considérablement faussées). En conséquence, la productivité s'avère très insuffisante, la consommation de travail et de capital par unité produite étant plus élevée que dans les autres grandes économies. En même temps, le Japon possède des industries et sociétés exportatrices de premier plan, qui établissent souvent la référence mondiale en termes de productivité. L'économie japonaise a donc un caractère dual : un secteur exportateur dynamique et à forte productivité coexiste avec un segment intérieur (ou protégé) à faible productivité qui est moins performant que dans les autres pays. ■

Comment améliorer les perspectives de croissance ?

La dualité de l'économie traduit une allocation déficiente des ressources favorisée d'abord par les ententes et les accords de restructuration consécutifs au premier choc pétrolier, puis par une application défectueuse du droit de la concurrence et une réglementation incertaine et restrictive. En outre, le système bancaire s'est révélé incapable d'entraîner les ressources vers des utilisations plus productives et il a contribué au manque de mobilité effective de la main-d'œuvre en aidant à financer les activités peu productives développées par des entreprises pour leurs salariés à vie. Le débat politique sur les perspectives économiques du Japon se borne souvent à la question de savoir comment soutenir la prochaine technologie clé (nanotechnologie ou biotechnologie, par exemple) et, par extension, le prochain secteur exportateur en expansion. Les difficultés du Japon ne tiennent pas à ces activités mais à l'économie dans son ensemble et surtout aux secteurs travaillant pour le marché intérieur. Cependant, une action énergique en faveur d'une productivité accrue et d'une meilleure allocation des ressources est politiquement difficile à appliquer dans une période de chômage. Il convient donc de souligner que le processus par lequel la productivité augmente est déterminant. Les gains de productivité découlant de nouvelles manières de produire ou de produits

et services entièrement nouveaux susciteront de nouveaux besoins. De ce point de vue, le gouvernement a certainement raison d'estimer qu'il existe encore beaucoup de possibilités inutilisées de concrétiser la demande potentielle des ménages. Mais avant d'exploiter ce potentiel, il faudra remettre en ordre les fondamentaux, et en particulier s'attaquer aux obstacles à la sortie/à l'entrée et à la libre circulation des ressources.

Il faut réduire les obstacles réglementaires à l'entrée et au développement des entreprises et améliorer notablement le processus de sortie. Dans son plan de réforme, le gouvernement a donné à juste titre une place importante à la réduction des obstacles à l'entrée grâce à un programme de déréglementation, en particulier dans plusieurs secteurs de services. Ce programme doit être poussé plus loin, même si beaucoup de barrières réglementaires substantielles, notamment dans l'agriculture, risquent de rester largement indemnes. Devant les difficultés politiques rencontrées pour aller de l'avant dans les secteurs importants de la réglementation, le gouvernement a proposé que des « zones de réforme structurelle spéciales » soient établies à la demande des autorités locales. Celles-ci seraient chargées de détecter les principales réglementations entravant le développement, qui seraient ensuite assouplies ou abolies dans une zone spécifiée. C'est là une initiative pragmatique qui produira des effets de démonstration et devrait donc être mise en œuvre. Toutefois, il faut éviter que le programme ne soit pris en charge par chacun des ministères de l'administration centrale, ce qui permettrait ensuite à des groupes de pression de bloquer toute avancée autonome au niveau local. Par ailleurs, ce programme doit être considéré comme une étape sur la voie d'une réforme réglementaire nationale. Ces dernières années, des progrès ont été réalisés en vue d'améliorer le processus de formulation et d'application des réglementations. Des procédures administratives ont été instaurées dans de nombreux secteurs, des délais ont été fixés pour permettre au public de commenter les projets de réglementation, et les principes des « lettres de non-action » ont été mis en place. Cependant, il faudra aller plus loin

pour que ces éléments deviennent partie intégrante de la culture de gouvernance.

En ce qui concerne le processus de sortie, un certain nombre d'instruments juridiques sont désormais en place, même si le dispositif de financement pour les débiteurs-exploitants est encore rudimentaire. Le cadre existant devrait normalement être suffisant pour que le marché fonctionne, mais il est évident que les entreprises n'engagent la procédure de faillite ou la réorganisation que lorsqu'il est trop tard. Il faudra continuer d'exercer des pressions sur les banques pour qu'elles prennent des mesures efficaces à l'encontre de leurs emprunteurs défaillants au lieu de pratiquer par exemple des conversions de créances en participations, qui ne règlent pas les problèmes fondamentaux d'une entreprise. Mais le gouvernement lui-même devra maintenir une politique cohérente. L'an dernier, ce fut loin d'être le cas, et quelques sociétés en difficulté ont profité de l'ambiguïté de l'action gouvernementale.

Les politiques des échanges et de la concurrence ont aussi un rôle important à jouer dans la correction des paramètres fondamentaux. Il convient de renforcer l'application de la politique de la concurrence en donnant à la Commission de la concurrence des pouvoirs d'enquête coercitifs, ce qui devrait entraîner un plus large recours aux poursuites pénales, mais aussi en étoffant ses effectifs et en relevant les amendes jusqu'à des niveaux au moins proportionnels à la gravité des infractions. La Commission devrait aussi être habilitée à prendre des sanctions contre les fonctionnaires impliqués dans le truquage des offres. Afin de souligner la volonté du gouvernement de tourner une nouvelle page, il faudrait faire du Secrétariat de la Commission une institution indépendante. La politique commerciale et l'attitude à l'égard des investissements directs étrangers ont aussi un grand rôle à jouer. L'intention du gouvernement de conclure des accords de libre-échange de large portée, mais en complément de négociations multilatérales, représente une initiative importante, qui devra toutefois s'accompagner de réformes, notamment du secteur agricole, faute de quoi celui-ci

continuerait de freiner les échanges, comme cela s'est produit dans d'autres pays. Le bilan est médiocre pour l'investissement direct étranger, inhibé par divers facteurs, notamment le prix élevé des terrains. Par ailleurs, le cadre réglementaire représente encore un obstacle aux yeux des entreprises étrangères. Une amélioration du contexte réglementaire, notamment par une application plus efficace des dispositifs, serait bénéfique pour les entreprises japonaises mais aussi étrangères, car elle engendrerait une concurrence plus vigoureuse et une meilleure allocation des ressources. ■

Comment améliorer le cadre réglementaire ?

En ce qui concerne les secteurs de réseau, c'est dans les télécommunications que le cadre réglementaire est le plus élaboré. Sur certains segments, une vive concurrence s'est développée et les prix se sont repliés à partir de niveaux parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. La baisse des tarifs aidera le gouvernement à promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Toutefois, un marché plus complexe et plus concurrentiel soulève des questions réglementaires qui doivent être réglées. L'abus de position dominante par l'opérateur en place demeure préoccupant, et exige un plus large recours à des mesures *ex ante* et des pouvoirs d'investigation accrus. Mais surtout, la mise en application doit être plus efficace. Il est aussi évident que le régulateur (en l'occurrence, le ministère auparavant en charge) doit réagir à l'évolution du marché en recrutant des spécialistes au lieu de pratiquer la rotation au sein de la fonction publique. Cette question sera également importante dans les secteurs de l'électricité et du gaz où la déréglementation est beaucoup moins avancée et constitue l'un des éléments – l'autre étant la nécessité d'instaurer une impartialité manifeste – qui justifient l'établissement d'autorités de régulation indépendantes. Le manque de progrès dans le secteur de l'électricité est imputable à l'influence excessive que les compagnies intégrées en place exercent sur les organismes gouvernementaux chargés de l'élaboration des

politiques. Dans tous les secteurs de réseau, les mesures structurelles destinées à affirmer la concurrence doivent rester à l'ordre du jour. ■

Comment accroître l'offre de travail ?

Pour une meilleure allocation de la main-d'œuvre, il faut développer un marché du travail externe plus actif et plus étoffé. L'offre de travail des femmes doit être encouragée par des réformes du système de protection sociale et par une amélioration des structures d'accueil des enfants. Les pensions d'entreprise non transférables, les salaires fondés sur l'ancienneté et la forte protection *de facto* de l'emploi ont empêché la formation d'un marché qui permettrait de redéployer la main-d'œuvre et d'adresser des signaux pour la formation du capital humain. L'action des pouvoirs publics se heurte à des limites, certains de ces obstacles reflétant des dispositions privées. La Diète pourrait néanmoins rationaliser davantage la législation sur la protection de l'emploi, en spécifiant clairement les critères que doivent appliquer les tribunaux pour évaluer le bien-fondé des licenciements. Les présentes initiatives visant à accroître la flexibilité des contrats de durée déterminée et des autres formules de travail temporaire devraient être poursuivies, mais elles ne sauraient remplacer un assouplissement du régime des contrats permanents.

Le Japon est confronté à un grave problème de réemploi des travailleurs âgés, et surtout des personnes de plus de 60 ans, âge habituel de la retraite obligatoire dans les entreprises. Le système actuel évolue déjà dans le sens d'une forte réduction des salaires après la retraite obligatoire, et il faudra favoriser cette tendance en prenant de nouvelles initiatives pour établir des contrats de durée déterminée souples à l'intention de ces travailleurs. Mais à plus long terme, les dispositifs privés, qui ont encouragé la formation d'un profil âge/salaire très abrupt, devront évoluer vers une rémunération davantage fondée sur les résultats. Le profil aboutissant à la retraite serait alors adouci et les désincitations à employer des travailleurs âgés se trouveraient atténuées. Les directives sur la discrimination par l'âge accordent une

dérogation aux entreprises si la fixation d'une limite d'âge est nécessaire pour éviter de porter préjudice aux paiements de salaires en faveur des travailleurs existants. Il faut envisager de supprimer cette dérogation.

Le *Projet de l'OCDE sur la croissance* a souligné l'importance du capital humain et de la technologie pour la croissance. Le capital humain a été l'un des atouts majeurs du Japon, avec sa formule unique de formation en entreprise. Aussi, jusqu'à ces derniers temps, la politique publique de formation s'adressait principalement aux entreprises et non aux individus. Mais la demande de qualifications évolue en même temps que la structure des entreprises, ce qui a contribué à réduire la formation en entreprise. A l'inverse, les salariés sont davantage incités à rechercher une formation qui n'est pas spécifique de telle ou telle entreprise. Le gouvernement doit promouvoir le développement de nouvelles institutions répondant à ces demandes, par exemple en supprimant la règle d'urbanisme dépassée qui exige un coefficient d'occupation des sols très faible. L'aide financière devra être redéployée vers les particuliers (notamment les groupes vulnérables) ; à cet effet il, conviendrait peut-être de mettre en place un système de bons de formation. ■

Où en est-on dans les réformes ?

Indépendamment des actions menées dans les domaines ci-dessus, le gouvernement s'est efforcé de mettre en œuvre un éventail beaucoup plus large de mesures structurelles, dont la portée fait qu'il est souvent difficile pour des observateurs extérieurs d'en mesurer la progression. Un grand nombre de textes de loi ont été présentés, dont des initiatives visant à faciliter le réaménagement urbain, et les autorités ont adopté des mesures pour accroître la participation des patients aux dépenses de santé mais aussi pour réduire les rémunérations versées aux prestataires de soins et promouvoir la concurrence entre ces derniers. Le gouvernement a pris aussi des actions concrètes en vue de la réorganisation des entreprises publiques, élément clé de son programme de réformes. La décision de supprimer

Addendum

Deux mesures importantes ont été annoncées à la fin d'octobre, mais n'ont pas pu être examinées dans cette *étude* qui venait alors d'être finalisée. Ces mesures touchent directement aux questions traitées dans l'*étude*. D'une part, la Banque du Japon a relevé de 5 000 milliards de yen l'objectif concernant les soldes courants détenus à la Banque pour le porter de 15 000 à 20 000 milliards, les achats directs d'obligations d'état japonaises passant à 1 200 milliards de yen par mois. D'autre part, le gouvernement a adopté un programme global pour l'accélération de la réforme. Les paragraphes suivants décrivent ce train de mesures gouvernementales.

L'objectif de ces mesures est de promouvoir un apurement rapide des créances improductives afin de diviser par deux le rapport créances improductives/créances totales dans les grandes banques d'ici la fin de l'exercice budgétaire 2004 (mars 2005), tout en appuyant les efforts de restructuration des emprunteurs, en évitant une crise du crédit et en renforçant le filet de protection sociale. Le programme a aussi pour but de ranimer l'économie en accordant plus de 1 000 milliards de yen de réductions d'impôts anticipées et en accélérant les réformes de la réglementation.

Le principal pilier du dispositif est un programme de reconstruction du système financier, qui vise à :

- *Assurer une évaluation plus stricte de la qualité des prêts et un provisionnement suffisant.* Entre autres mesures, on utilisera les méthodes fondées sur les flux de trésorerie actualisés pour évaluer la qualité des prêts aux gros emprunteurs classés dans la catégorie « sous surveillance spéciale ». L'Agence de surveillance financière prévoit également de rendre publique la différence entre l'auto-évaluation des grandes banques et les résultats globaux de ses contrôles périodiques et de conduire une nouvelle série d'inspections spéciales pour les gros emprunteurs d'ici la fin de mars 2003.
- *Consolider les fonds propres.* A cet effet, des mesures fiscales sont à l'étude, notamment la possibilité de déduire les provisions au titre des prêts à des entreprises classées « en danger de défaillance » ou dans une catégorie inférieure, et la levée du blocage actuel d'un système de report des pertes qui permet d'utiliser les pertes pour annuler des impôts versés durant les précédents exercices. On examinera la nécessité d'instaurer un nouveau dispositif qui permettrait une injection de fonds publics plus flexible qu'avec le régime actuel, qui n'autorise cette mesure que dans une situation de crise systémique. On envisagera également la possibilité de plafonner les actifs d'impôt différé dans le cadre des fonds propres de catégorie I des banques.
- *Renforcer la gouvernance des banques* par la conversion des actions de préférence détenues par l'état en actions ordinaires et par des injonctions administratives directes aux banques recapitalisées si celles-ci n'atteignent pas les objectifs fixés dans leurs plans de reconstruction. Un *Groupe d'action pour les questions financières* doit être mis en place prochainement pour surveiller la gestion des établissements recapitalisés et vérifier leurs plans de restructuration.
- *Accélérer l'apurement des créances douteuses et la restructuration des débiteurs en difficulté.* Ce programme, notamment grâce aux réformes fiscales mentionnées ci-dessus, a pour but d'inciter les banques à céder leurs créances douteuses. Le gouvernement prévoit aussi de mettre en place une *Société pour la revitalisation industrielle* qui rachètera des banques, à l'exception de la « banque principale », des créances « sous surveillance spéciale » jugées viables et qui appuiera leur restructuration en fournissant des crédits et des fonds propres supplémentaires. Par ailleurs, le marché des prêts compromis sera développé par la titrisation de ces créances.

Pour enrayer la montée possible des pressions déflationnistes et la hausse du chômage découlant d'une liquidation accélérée des créances douteuses, le gouvernement envisage des mesures destinées à consolider le filet de protection sociale. A cet effet, il compte développer les aides à l'emploi aux entreprises et étendre l'actuel programme public d'emploi aux collectivités locales. Pour éviter les effets négatifs d'une éventuelle crise du crédit, les garanties de prêts publiques en faveur des PME ont été reconduites et les institutions financières publiques doivent aider les PME et les entreprises en cours de restructuration.

Enfin, pour revitaliser l'économie, le gouvernement compte accélérer la mise en œuvre de certaines mesures de déréglementation et accepter de nouvelles propositions pour les zones spéciales de réforme structurelle. Par ailleurs, un projet de loi de réforme fiscale prévoyant notamment quelques réductions d'impôts anticipées sera soumis à la Diète au début de 2003.

la Société publique de prêts au logement a déjà eu des effets bénéfiques sur les banques privées. Toutefois, devant la vive opposition des partis au pouvoir dans le contexte d'une situation économique difficile, les réformes des autres institutions financières publiques ont été différées, même si leur devenir devrait être décidé d'ici la fin de l'année. La nouvelle loi sur le secteur postal ouvre en principe toutes les activités à la concurrence, mais les conditions d'entrée pour les services postaux de base apparaissent restrictives. Le régime réglementaire postal demande à être développé, cependant il doit être doté d'une autorité de régulation indépendante qui veille à ce que la concurrence soit équitable et non pas faussée par des opérateurs dominants. Parallèlement, les autorités poursuivent leurs efforts pour réformer le secteur de la construction routière. Ces péripéties ainsi que d'autres compromis évoqués plus haut ont rendu moins crédible l'action réformatrice du gouvernement, ce qui pourrait compromettre le soutien populaire au mouvement

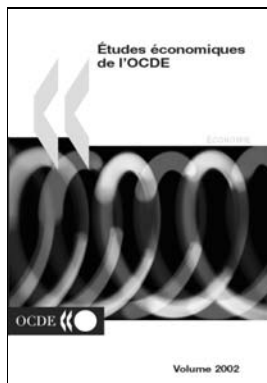
de réforme. Dans l'ensemble, toutefois, des progrès substantiels ont été accomplis vers la réalisation des grands objectifs fixés en juin 2001. Si l'on en juge par l'expérience d'autres pays de l'OCDE qui ont dû engager de vastes réformes structurelles, le gouvernement doit persévérer dans un certain nombre de domaines pour que le Japon retrouve une économie efficace et tournée vers la croissance. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations concernant cette *Synthèse* veuillez contacter :
Grant Kirkpatrick ;
tél. : (33-1) 45 24 90 45 ;
email : grant.kirkpatrick@oecd.org ou
Hideyuki Ibaragi ;
tél. : (33-1) 45 24 83 55 ;
email : hideyuki.ibaragi@oecd.org.

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/bookshop.



- **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.
- **Perspectives économiques n° 71**, juin 2002. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 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

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

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 0036/0035
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) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm