

Étude économique du Japon, 2006

Quels sont les principaux défis pour le Japon ?

Comment la politique monétaire peut-elle aider ?

Comment assurer la soutenabilité des finances publiques ?

Comment l'accentuation de l'inégalité et de la pauvreté peut-elle être inversée ?

Comment le système de l'éducation peut-il devenir plus efficace ?

Comment améliorer le système national d'innovation ?

Comment l'intégration du Japon dans l'économie mondiale peut-elle être renforcée ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

L'expansion économique qui s'est engagée en 2002 a permis au Japon de surmonter finalement les conséquences négatives de l'effondrement de la bulle des prix des actifs du début des années 90. Cette expansion devrait se poursuivre en 2007 avec l'amélioration de la situation du marché du travail et l'accélération des importations, se doublant d'une inflation positive. Mais, sortant d'une décennie de stagnation économique, le Japon doit relever de nouveaux défis pour pouvoir s'assurer une solide croissance à moyen terme dans le contexte d'un vieillissement rapide de sa population.

Mettre en œuvre avec succès un nouveau cadre de politique monétaire.

La Banque du Japon devra se montrer prudente pour le relèvement des taux d'intérêt, car des tensions déflationnistes subsistent. En indiquant ce qu'ils entendent par stabilité des prix, les membres du Conseil contribuent à une plus grande transparence de la politique monétaire, mais le choix d'une fourchette de 0 à 2 % ne prémunit pas suffisamment contre la déflation. Il faudrait donc relever la limite inférieure de cette fourchette. Éviter une hausse précoce et très marquée des taux d'intérêt à long terme serait bénéfique pour l'activité économique, la situation budgétaire et le secteur bancaire. La solidité financière du secteur bancaire y gagnerait si l'on réduisait le rôle des institutions financières publiques et si l'on privatisait la Poste japonaise.

Assainir les finances publiques. L'endettement public dépassant maintenant 170 % du PIB, il est urgent de faire reculer un déficit des administrations publiques qui reste de grande ampleur. L'action prioritaire devrait être de limiter encore les dépenses, notamment en réformant le système de sécurité sociale et en diminuant encore l'investissement public. Mais les compressions de dépenses ne suffiront pas dans un contexte de vieillissement démographique ; il faudra aussi augmenter les recettes, en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu, et une hausse du taux de l'impôt sur la consommation pourrait être également inévitable. Il importe de préserver la confiance dans le programme d'assainissement budgétaire du gouvernement ; pour ce faire, les *Réformes structurelles* et *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* devraient comporter un plan plus précis et plus contraignant de mesures concernant les dépenses et les recettes, afin de dégager un excédent budgétaire primaire au moins suffisant pour stabiliser le ratio d'endettement public au début des années 2010.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Japon pour 2006. 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.

Réduire l'inégalité des revenus et la pauvreté relative. Le vieillissement démographique explique certes en partie l'accroissement de l'inégalité et de la pauvreté relative mesurées, mais le dualisme de plus en plus net du marché du travail joue également un grand rôle. Il faudrait inverser la tendance au développement de l'emploi sur contrat à durée déterminée en adoptant une approche globale, notamment en assouplissant la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs sur contrat à durée indéterminée. Il faudrait en outre mieux cibler les dépenses publiques sociales sur les catégories vulnérables comme les parents isolés.

Améliorer le système national d'innovation afin d'accélérer la croissance de la productivité. Pour accélérer la croissance de la productivité dans un contexte de vieillissement démographique, il faut que le Japon en revienne à un niveau élevé d'investissement dans l'innovation en améliorant son système de R-D et son système éducatif. Il faudrait que les chercheurs soient plus mobiles pour que les liens soient plus fructueux entre les organismes publics et privés de recherche. Renforcer la concurrence, en particulier dans les services et dans les industries de réseau, est essentiel pour promouvoir la mise au point de nouvelles technologies et leur diffusion. En ce qui concerne la politique scientifique et technologique, il faudrait limiter le risque d'échec inhérent à la sélection de secteurs prioritaires et éviter de trop favoriser les activités manufacturières, tout en améliorant les conditions cadres de façon à encourager la R-D dans le secteur des entreprises.

Intégrer plus étroitement le Japon à l'économie mondiale. Le Japon reste relativement isolé sous trois aspects : la pénétration des importations, le stock d'investissements directs étrangers et l'entrée de travailleurs étrangers. Une plus large utilisation des biens et services étrangers, de l'investissement direct étranger et des travailleurs étrangers est importante pour accélérer la croissance de la productivité et pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs. À cet effet, il faut réduire les obstacles à l'investissement direct étranger et à l'importation – en particulier dans l'agriculture – et assouplir les mesures de contrôle pour l'entrée des travailleurs étrangers. ■

Quels sont les principaux défis pour le Japon ?

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

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

- *Mettre définitivement un terme à la déflation et appliquer avec succès un cadre efficace de politique monétaire.* Une hausse sensible des taux d'intérêt du marché qui interviendrait trop tôt ou serait de trop grande ampleur risque d'être très préjudiciable à l'activité économique et à la situation budgétaire.
- *Assurer la viabilité budgétaire dans le contexte d'un vieillissement démographique extrêmement rapide.* La dette publique brute dépassant maintenant 170 % du PIB, il est urgent de réduire l'important déficit budgétaire.
- *S'attaquer aux nouveaux problèmes dans le domaine de la répartition des revenus et de la pauvreté tout en maîtrisant la croissance des dépenses publiques.* L'inégalité des revenus, de plus en plus marquée, et la proportion croissante de la population en situation de pauvreté relative menacent le consensus en faveur de nouvelles réformes économiques.
- *Améliorer le système d'innovation pour accélérer la croissance de la productivité.* Le vieillissement de la population ralentissant l'apport de main-d'œuvre, il est indispensable d'accroître le rendement de l'investissement dans l'innovation si l'on veut dégager les gains de productivité nécessaires à l'amélioration du niveau de vie.
- *Renforcer l'intégration du Japon à l'économie mondiale, de façon à tirer davantage profit de la mondialisation.* Pour accélérer la croissance de la productivité, il faut aussi utiliser davantage les biens, les services, les capitaux, les technologies et les ressources humaines provenant de l'étranger.

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

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

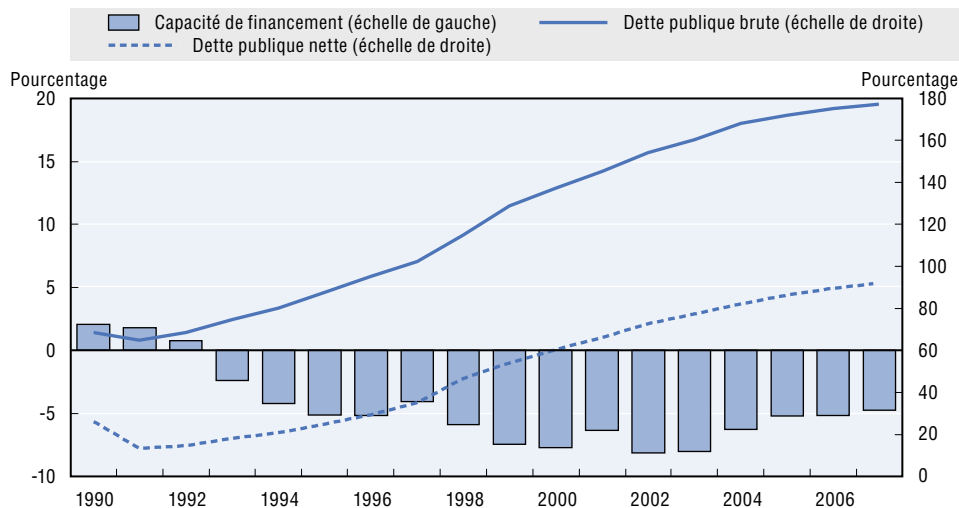
Comment la politique monétaire peut-elle aider ?

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

La stratégie de sortie de l'assouplissement quantitatif et des taux d'intérêt zéro pose un problème spécifique pour la Banque du Japon. En indiquant ce qu'ils entendent par stabilité des prix, les membres du Conseil contribuent à la transparence, mais la révision annuelle de la fourchette d'inflation fait perdre de son utilité à ce repère pour les anticipations des marchés à moyen terme. Le cadre annoncé en mars a laissé en outre une grande souplesse à la Banque en abandonnant la politique de taux d'intérêt zéro afin de limiter les risques à long terme. Devant l'incertitude dont sont entourés le rythme de croissance potentielle et l'écart de production à mesure que l'économie sort de la déflation, la Banque du Japon ne devra relever les taux d'intérêt qu'avec prudence. Elle doit être certaine que l'inflation soit suffisamment positive pour minimiser le risque qu'un choc négatif replonge le Japon dans la déflation. Même si la Banque a terminé la politique de taux d'intérêt zéro en juillet, attendre que l'inflation remonte au-dessus de zéro – l'indice de hausse tendancielle des prix à la consommation augmentant, par exemple de 1 % – avant de relever encore le taux d'intérêt serait en outre bénéfique pour l'expansion. Il serait donc

Graphique 1.

LA SITUATION BUDGÉTAIRE AU JAPON
L'administration publique, en pourcentage du PIB¹



1. Estimations OCDE pour 2005, 2006 et 2007.

Source: OCDE, *Perspectives économiques* 79.

judicieux que la Banque revoie son interprétation de la stabilité des prix et relève la limite inférieure de la fourchette d'inflation, de façon à faire suffisamment rempart à la déflation, car le plancher zéro est trop proche de la déflation pour qu'on puisse pleinement être rassuré. Une telle stratégie de politique monétaire réduirait les anticipations de hausse des taux d'intérêt, qui ont contribué à la montée des taux d'intérêt à long terme, passés de 1.6 % lorsque a pris fin l'assouplissement quantitatif en mars à 2 % en mai, cette progression se doublant d'une appréciation du taux de change. Si l'on veut aller de l'avant dans l'assainissement budgétaire, il importe également d'éviter une hausse prématurée des taux d'intérêt à long terme alors même que le déflateur du PIB continue de diminuer.

Éviter une hausse sensible prématurée du taux d'intérêt à long terme serait également bénéfique pour les banques, qui ont beaucoup étoffé leurs portefeuilles d'obligations publiques à long terme durant la période d'assouplissement quantitatif. Préserver le redressement financier des banques est essentiel pour que se poursuive l'augmentation du crédit bancaire, qui est devenu récemment positif, pour la première fois depuis 1996. Les créances improductives des grandes banques ont été considérablement réduites. Les autorités de surveillance devraient rester très vigilantes à l'égard du secteur bancaire pour qu'il renforce ses fonds propres et encourager les banques régionales à réduire le nombre de leurs prêts improductifs. Les banques régionales jouent un rôle important dans le crédit aux petites et moyennes entreprises, mais le gouvernement devrait éviter tout aléa moral susceptible de donner lieu à de nouvelles créances improductives. De plus, un désengagement des institutions financières publiques serait bénéfique pour la rentabilité du secteur bancaire. La grande priorité serait peut-être la privatisation de la Poste japonaise, la plus grande institution financière au monde. Il faudrait que l'État cède en 2017 au plus tard ses participations dans la Caisse d'épargne postale et dans l'Assurance-vie postale. Il faudrait harmoniser les conditions de concurrence entre les établissements publics et les établissements privés avant d'éliminer les restrictions aux activités de la Caisse d'épargne postale et de l'Assurance-vie postale. On pourrait s'interroger sur la raison d'être d'institutions financières publiques, dont les prêts représentent près d'un cinquième de ceux des institutions financières privées, et il faudrait réduire des activités de ces établissements publics tout en les soumettant à des strictes contraintes budgétaires. On remédierait ainsi à l'inégalité de concurrence dont souffrent les institutions financières privées, tout en évitant d'inutiles dépenses publiques. ■

Comment assurer la soutenabilité des finances publiques ?

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

La *Prévision de référence des Réformes et Orientations* de l'exercice 2005 indique un budget primaire en équilibre pour l'ensemble des administrations publiques en 2011. Mais l'équilibre ne suffira pas pour stabiliser durablement le niveau de l'endettement public par rapport au PIB si le taux d'intérêt nominal de la dette publique est supérieur au taux de croissance de la production nominale. Certes,

l'expansion économique et la fin de la déflation pourraient porter le taux de croissance nominal au-dessus du taux d'intérêt en 2006, mais il ne serait pas prudent de supposer que la croissance restera plus forte pour fixer un objectif budgétaire à moyen terme. En effet, le vieillissement de la population aura tendance à ralentir la croissance de la production tout en faisant éventuellement monter le taux d'intérêt. En définitive, pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, il faudra probablement un excédent du budget primaire des administrations publiques se situant entre $\frac{1}{2}$ et $1\frac{1}{2}$ pour cent du PIB. Pour atteindre cet objectif au début de la décennie 2010, le rythme d'assainissement budgétaire devra s'accélérer quelque peu, à environ 1 % du PIB par an. Si l'on y parvenait, on stabiliserait le ratio d'endettement public plus tôt et à un niveau plus faible. En outre, cela contribuerait à préserver la confiance du public dans l'action d'assainissement budgétaire menée par le gouvernement, ce qui limiterait la possibilité de hausse de la prime de risque et empêcherait une nette dégradation du déficit budgétaire.

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

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

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

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

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

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

Comment l'accentuation de l'inégalité et de la pauvreté peut-elle être inversée ?

La réforme du système fiscal devra prendre en compte l'impact qu'elle peut avoir sur la distribution des revenus, de plus en plus inégale ces dernières années pour la population d'âge actif. Le coefficient de Gini a nettement augmenté par rapport au milieu des années 80 ; alors bien inférieur à la moyenne de l'OCDE, il est aujourd'hui légèrement supérieur, et le taux de pauvreté relative au Japon est aujourd'hui l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE. Le vieillissement de la population explique en partie cette inégalité de plus en plus prononcée, car il accroît la proportion de la population active que représentent les tranches d'âge de 50 à 65 ans, caractérisées par une plus forte variation des salaires. Mais le facteur déterminant est le dualisme de plus en plus marqué du marché du travail. La proportion de travailleurs sous contrat à durée déterminée est passée de 19 % il y a dix ans à plus de 30 % aujourd'hui. En moyenne, la rémunération horaire des travailleurs à temps partiel n'atteint que 40 % de celle des travailleurs à plein-temps, écart qui paraît bien trop important pour pouvoir s'expliquer uniquement par un différentiel de productivité. Bien que l'augmentation du nombre de contrats de travail atypiques soit due en partie à des facteurs conjoncturels, il est à craindre que le dualisme du marché du travail persiste, dans la mesure où peu de travailleurs sous contrat à durée déterminée ont accédé jusqu'ici à un contrat à durée indéterminée. L'un des principaux éléments

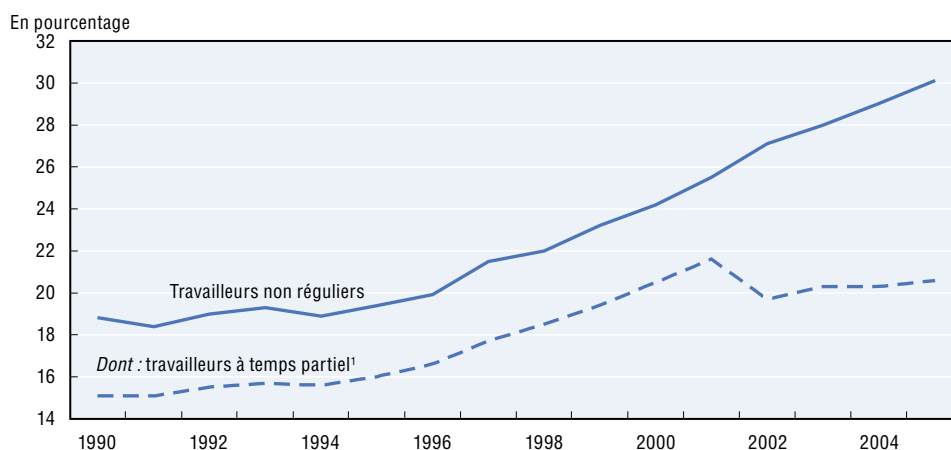
clés pour inverser l'aggravation de l'inégalité et de la pauvreté est de réduire le dualisme du marché du travail. Il faut pour cela adopter une approche globale consistant notamment à réduire la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs sous contrat à durée indéterminée, pour que les employeurs ne soient plus autant incités à recruter des travailleurs sur contrat à durée déterminée. Il importe en outre d'améliorer la couverture sociale des travailleurs temporaires et les perspectives d'emploi des travailleurs sous contrat à durée déterminée.

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

Comment le système de l'éducation peut-il devenir plus efficace ?

Un système éducatif de meilleure qualité est indispensable pour accélérer la croissance de la productivité grâce à l'innovation et à sa diffusion. Ces dernières années, les résultats obtenus par les élèves japonais lors des tests internationaux normalisés ont baissé, malgré l'augmentation des dépenses de tutorat extrascolaire dans le cadre d'instituts privés. Si l'on accordait une plus

Graphique 2.
LA PART DES TRAVAILLEURS NON RÉGULIERS AUGMENTE
En pourcentage du total des travailleurs



1. La baisse sensible de travailleurs à temps partiel en 2002 et l'augmentation dans la catégorie « Autres » sont dues apparemment à une modification du questionnaire.

Source: Ministère des Affaires intérieures et des Communications.

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

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

Comment améliorer le système national d'innovation ?

Outre la réforme dans le secteur de l'éducation et de la réglementation, il est essentiel d'améliorer le dispositif d'innovation. L'une des priorités doit être de renforcer les liens dans le domaine de la recherche entre les établissements publics, les universités et les entreprises. Il faut pour cela accroître la mobilité des chercheurs, sachant qu'au Japon le nombre moyen de changements d'emploi des chercheurs au cours de leur carrière est inférieur à un. En améliorant la transférabilité des retraites et en réformant le régime d'indemnités de départ en retraite des instituts publics de recherche, on atténuerait les contre-incitations qui nuisent à la mobilité. D'autres mesures favoriseraient la mobilité : une plus large utilisation du concours pour le recrutement, des formules de rémunération au résultat, des systèmes d'évaluation équitables et transparents et des contrats à durée déterminée ; il faudrait aussi une meilleure information sur les possibilités d'emploi.

Le troisième Plan cadre pour la science et la technologie, qui couvre la période 2006-2010, comporte plusieurs changements positifs par rapport aux plans précédents. Il reste cependant un certain nombre d'aspects qui pourraient être améliorés, outre les problèmes que posent les programmes du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) concernant la promotion des nouvelles industries. Il faudrait :

- S'efforcer d'accroître l'efficacité des dépenses de R D plutôt que de vouloir respecter un niveau spécifique de dépenses, ce qui risque de favoriser l'investissement

inéconomique dans certains projets à faible rendement. Le troisième plan stipule que l'investissement public en R-D devra s'établir à 1 % du PIB chaque année entre les exercices budgétaires 2006 et 2010.

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

Comment l'intégration du Japon dans l'économie mondiale peut-elle être renforcée ?

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

Améliorer l'environnement des entrées d'IDE pourrait également contribuer à développer les échanges internationaux. Malgré la forte progression du commerce avec la Chine cette dernière décennie, la pénétration des importations est nettement inférieure au niveau qu'on pourrait attendre, même si l'on tient compte de facteurs comme la taille du pays, les coûts de transport et le revenu par habitant, encore que d'autres facteurs économiques soient sans doute à l'œuvre. Il faudrait réduire davantage les obstacles tarifaires et non tarifaires, qui paraissent plus marqués que dans les autres grandes régions commerçantes

de la zone de l'OCDE d'après certains indicateurs. La libéralisation des échanges devrait se faire par le biais des négociations commerciales multilatérales, solution la plus judicieuse pour réduire les obstacles, et de la participation aux accords commerciaux régionaux qui sont en accord avec l'OMC. Le Japon ne s'est joint que tardivement au mouvement qui a abouti à la conclusion d'une multiplicité d'accords de ce type à travers le monde, mais il est aujourd'hui engagé dans des négociations avec un certain nombre de pays. Toutefois, le niveau élevé de la protection de l'agriculture japonaise paraît être un obstacle aux accords multilatéraux et à de larges accords régionaux. Il importe de réduire le niveau de protection des agriculteurs, notamment en ouvrant encore le marché du riz, ce qui serait très bénéfique sur le plan économique pour les consommateurs japonais. C'est avec des mesures soigneusement ciblées, minimisant les distorsions commerciales, qu'il serait préférable de traiter les questions concernant la multifonctionnalité dans l'agriculture et l'aide au revenu en faveur des agriculteurs.

L'augmentation du nombre de travailleurs étrangers représente un aspect très important des accords commerciaux régionaux, car, dans le cadre de ces accords, certains pays asiatiques souhaitent améliorer les possibilités d'emploi de leurs ressortissants au Japon. Actuellement, les travailleurs immigrés, en situation régulière ou irrégulière, ne représentent qu'environ 1 % de l'emploi au Japon, taux le plus faible dans la zone de l'OCDE. Il faudrait que les travailleurs étrangers soient autorisés à travailler dans un plus grand nombre de secteurs, et notamment dans des activités non techniques comme les soins aux personnes âgées. Il faudrait en outre que davantage de qualifications étrangères soient reconnues au Japon. Une plus forte immigration devrait contribuer à remédier aux pénuries de main-d'œuvre qui se font jour actuellement, en particulier dans le secteur des soins de longue durée, où la demande s'accroît rapidement du fait du vieillissement de la population. Enfin, assouplir les restrictions à l'emploi de travailleurs étrangers qualifiés serait bénéfique pour la productivité.

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

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Randall Jones ; e-mail : randall.jones@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 79 28, ou Tadashi Yokoyama ; e-mail : tadashi.yokoyama@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 83 55, ou Taesik Yoon ; e-mail : taesik.yoon@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 87 27, 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.

Perspectives économiques n° 79, mai 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

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.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

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.oecdmexico.org.mx

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.