

Étude économique du Japon, 2005

Quels sont les principaux défis pour le Japon ?

L'expansion économique pourra-t-elle continuer ?

Quelle est la stratégie appropriée pour la politique monétaire ?

Quelles sont les politiques nécessaires pour renforcer davantage le secteur bancaire ?

Quelles sont les politiques nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques ?

Comment améliorer les relations entre les niveaux d'administration ?

Quelles sont les priorités pour la réforme de la réglementation ?

Comment développer la concurrence ?

Comment améliorer le fonctionnement du marché du travail et stimuler le taux de participation ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

Le raffermissement de l'activité économique laisse espérer que le Japon émerge d'une décennie de stagnation. La production augmente à un rythme annuel de plus de 2 pour cent depuis 2002, grâce à une demande externe vigoureuse et aux progrès accomplis dans la restructuration des entreprises et dans la réforme économique. Toutefois, le Japon affronte encore plusieurs sérieux obstacles à une croissance durable, notamment une déflation tenace et une contraction continue des prêts bancaires et des prix fonciers. Parallèlement, la situation financière des administrations publiques continue de se dégrader, menaçant la viabilité budgétaire au moment même où le vieillissement démographique exerce des pressions croissantes sur la dépense publique. Pour relever ces défis, il faut mettre en œuvre une combinaison de politiques macroéconomiques bien conçues et de mesures structurelles destinées à stimuler le potentiel de croissance et à assurer l'amélioration du niveau de vie en dépit du vieillissement rapide de la population.

L'objectif prioritaire est de mettre fin à six années de déflation en maintenant la politique d'assouplissement quantitatif jusqu'à ce que l'inflation soit suffisamment élevée pour rendre négligeable le risque d'une rechute dans la déflation. La fixation d'un seuil d'inflation plus élevé comme condition d'une modification de la politique monétaire contribuerait aussi à orienter les anticipations du secteur privé et à limiter les réactions des marchés. S'il est indispensable d'éviter un durcissement prématuré de la politique monétaire, maintenir la politique d'assouplissement quantitatif trop longtemps après la fin de la déflation pourrait générer une inflation forte et soutenue. Il sera plus facile de répondre aux chocs susceptibles d'accompagner la fin de l'assouplissement quantitatif si de nouveaux progrès sont réalisés dans l'assainissement du système bancaire par une réduction continue du stock de créances improductives et par un renforcement des fonds propres, en particulier dans les banques régionales. Au demeurant, la consolidation du système bancaire est indispensable pour inverser la baisse des crédits et soutenir l'expansion.

Les lourds déficits budgétaires publics ont gonflé la dette publique brute qui dépasse 160 pour cent du PIB, soit le ratio le plus élevé de la zone de l'OCDE, de sorte qu'on peut craindre une hausse de la prime de risque. Le plan à moyen terme du gouvernement vise à maintenir les dépenses publiques aux environs de leur niveau de 2002 jusqu'à la fin de l'exercice 2006, objectif qui exige de nouvelles réductions des dépenses discrétionnaires et une poursuite de la réforme du système de sécurité sociale. Toutefois, le freinage des dépenses ne suffira pas à lui seul pour atteindre la viabilité budgétaire, qui exigera probablement un assainissement jusqu'à concurrence de plus de 5 pour cent du PIB. Une augmentation des recettes

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Japon pour 2005. 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 et a révisé cette Étude en décembre 2004. 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.

publiques semble donc inévitable ; elle nécessitera à un moment donné un élargissement des bases d'imposition et un relèvement du taux de l'impôt sur la consommation. La confiance dans la situation budgétaire pourrait être maintenue par des réductions du déficit plus marquées, à condition que la reprise conserve son allant. Cette action devrait être accompagnée par un plan à moyen terme crédible, plus ambitieux et plus détaillé que le plan 2004.

La dette des collectivités locales ayant fortement augmenté ces dernières années, l'assainissement budgétaire exige aussi une réorganisation des relations entre les différents niveaux d'administration. La « Triple réforme », qui vise à réduire les subventions affectées et à réformer les dotations forfaitaires et émanant de l'administration centrale, tout en augmentant les recettes fiscales locales, représente une étape dans la bonne direction. Toutefois, cette initiative devrait prévoir des mécanismes plus puissants pour discipliner le comportement budgétaire des collectivités locales. Afin de permettre aux collectivités locales de profiter plus pleinement de la décentralisation, il faut leur accorder une plus grande autonomie en réformant le système de subventions pour accroître leur capacité et leurs incitations à fournir des services de meilleure qualité et moins coûteux. En outre, il convient de renforcer l'autonomie fiscale des administrations locales, tout en veillant à ce que le système fiscal demeure aussi simple et neutre que possible.

Une croissance plus vive de la production est cruciale pour relever les défis posés par la situation budgétaire et par le vieillissement démographique. Les premières priorités sont la privatisation de Japan Post et l'accélération de la réforme de la réglementation, notamment par l'extension au niveau national des mesures en vigueur dans les zones spéciales. Il convient d'intensifier la concurrence en renforçant la Commission de la concurrence, en améliorant le cadre réglementaire des industries de réseau et en ouvrant davantage l'économie aux échanges internationaux et aux entrées d'IDE.

La proportion de travailleurs non réguliers a augmenté pour atteindre plus d'un quart des salariés, ce qui permet aux entreprises de réduire leur masse salariale tout en renforçant la flexibilité. Toutefois, la dualité grandissante du marché du travail pose un certain nombre de problèmes d'efficacité et d'équité qu'il faut traiter par une action globale, notamment en augmentant la flexibilité de l'emploi parmi les travailleurs réguliers, en développant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en lançant d'autres initiatives, par exemple dans le domaine de la formation. Il est crucial de stimuler les taux d'emploi, en particulier chez les femmes et les jeunes, pour préserver le potentiel de croissance du Japon en dépit du vieillissement rapide de la population. ■

Quels sont les principaux défis pour le Japon ?

L'économie japonaise affiche son bulletin de santé le plus satisfaisant depuis une décennie, grâce à la vigueur de la demande externe, aux progrès de la restructuration du secteur des entreprises et aux réformes économiques. La production a augmenté à un taux annuel de plus de 2 pour cent depuis 2002, et de 3¼ pour cent si l'on fait abstraction de la contribution négative du secteur public. Le rythme de l'expansion a été suffisant

pour stimuler l'emploi au cours de l'année écoulée et pour faire baisser le taux de chômage qui avait atteint un niveau record. Les marges bénéficiaires et les indicateurs de confiance des entreprises et des ménages affichent leurs niveaux les plus élevés depuis le début des années 90. Ces évolutions positives permettent d'espérer que le Japon est en train d'émerger d'une décennie de stagnation économique, même si un certain nombre de risques entourent l'expansion actuelle.

En dépit de ces tendances favorables, le Japon doit relever plusieurs défis pour maintenir une expansion robuste et assurer la progression du niveau de vie en dépit du vieillissement rapide de la population :

- La déflation persiste, même si elle est faible, et les prix nationaux des terrains ont de nouveau baissé en 2004, pour la 13^e année consécutive. En outre, le crédit bancaire continue de décroître en dépit des progrès accomplis dans l'assainissement du système bancaire.
- Les lourds déficits des administrations publiques ont gonflé la dette publique brute qui dépasse 160 pour cent du PIB – soit le ratio le plus élevé de la zone de l'OCDE – alors même que le Japon entre dans une phase de vieillissement démographique rapide, ce qui amplifie les inquiétudes concernant la viabilité budgétaire.
- Le manque de discipline budgétaire des collectivités locales contribue à la montée de l'endettement. De surcroît, les carences de la relation entre les différents niveaux d'administration empêchent le Japon de profiter plus amplement des retombées de la décentralisation.
- Un certain nombre de problèmes structurels, notamment la faiblesse de la concurrence dans quelques secteurs, limitent le potentiel de croissance du Japon.
- La dualité grandissante du marché du travail soulève des questions d'efficacité et d'équité, tandis que le vieillissement démographique réduit la taille de la population active.

En résumé, les évolutions positives durant l'expansion actuelle n'atténuent pas l'urgence d'un vaste programme conjuguant politiques macroéconomiques et structurelles. ■

L'expansion économique pourra-t-elle continuer ?

L'expansion devrait continuer jusqu'à la fin de 2006, quoique à un rythme plus modéré, de l'ordre de 1½ pour cent. La reprise a été tirée par l'investissement des entreprises qui a bénéficié des progrès de la restructuration et de l'accroissement des profits dû à la vigueur des exportations. La Chine a joué un rôle important, puisqu'elle a représenté à elle seule un tiers de l'augmentation des exportations japonaises au cours des deux années écoulées. Même si le rythme de l'investissement des entreprises et de la croissance des exportations est susceptible de ralentir, les gains d'emploi soutiendront sans doute la consommation privée. Si ces tendances se confirment, elles contribueront à faire de cette reprise la plus longue depuis les années 80 et pourraient mettre fin à sept années de déflation, celle-ci étant mesurée d'après l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cependant, l'expansion a marqué une pause aux deuxième et troisième trimestres, et sa poursuite est sujette

à des risques internes et externes. Sur le plan intérieur, les tensions liées à la montée de la dette publique et le risque d'une hausse marquée des taux d'intérêt sont particulièrement importants, tandis qu'une baisse continue des salaires nominaux affaiblirait la consommation privée. Sur le plan extérieur, un ralentissement du commerce mondial dans le contexte de la hausse des prix du pétrole ou une vive appréciation du yen pourraient aussi amoindrir la croissance. Tous ces facteurs rendent les perspectives actuelles plus incertaines. ■

Quelle est la stratégie appropriée pour la politique monétaire ?

Dans ce contexte incertain, *la Banque du Japon doit s'employer encore à éliminer la déflation* et ses répercussions négatives pour la croissance économique. La politique d'assouplissement quantitatif a engendré une expansion de la monnaie centrale de 60 pour cent au cours des trois années écoulées, évitant ainsi l'instabilité financière et contenant les taux d'intérêt à long terme à un bas niveau. La stabilité du taux de change effectif durant les trois premiers trimestres de 2004, malgré l'absence d'interventions sur le marché des changes depuis mars 2004, a contribué au maintien de conditions financières souples. En 2003, la Banque du Japon a promis de poursuivre la politique d'assouplissement quantitatif au moins jusqu'à ce que l'inflation sous-jacente des prix à la consommation (hors produits alimentaires frais, mais à l'inclusion de l'énergie) soit égale ou supérieure à zéro, et que le Conseil de politique monétaire de la Banque prévoie qu'elle sera positive durant la période de prévision. Cette dernière condition était partiellement remplie quand le Conseil a annoncé une inflation sous-jacente de 0.1 pour cent pour l'exercice 2005, mais il s'attend à ce qu'elle reste négative, à -0.2 pour cent, sur l'exercice 2004.

La réussite du processus de sortie de la stratégie d'assouplissement quantitatif dépend en partie du moment choisi. Les conditions spécifiées pour une modification de la politique monétaire (voir ci-dessus) font que l'assouplissement quantitatif pourrait prendre fin à un moment où l'inflation n'est que très faiblement supérieure à zéro. Toutefois, un resserrement précoce de la politique monétaire pourrait replonger le Japon dans la déflation. *La Banque du Japon devrait donc relever le seuil prévu pour l'arrêt de l'assouplissement quantitatif jusqu'à un niveau suffisamment élevé – 1 pour cent, par exemple – pour rendre négligeable le risque d'une résurgence de la déflation.* En revanche, maintenir trop longtemps la politique monétaire actuelle pourrait se solder par une inflation élevée et soutenue, étant donné la forte expansion de la base monétaire depuis 2001. Mais à tout prendre, il serait moins coûteux de dépasser le niveau optimal d'inflation que de rester englué dans la déflation.

La fixation d'un seuil d'inflation plus élevé comme condition d'une modification de la politique monétaire contribuerait aussi à orienter les anticipations du secteur privé et à empêcher une forte réaction des marchés qui pourrait se produire avant même les réformes de la politique. La politique d'assouplissement quantitatif est mise en œuvre au moyen d'achats par la

Banque centrale de titres tels que les obligations publiques, le papier commercial, les effets de banque et les titres adossés à des créances mobilières. Les achats d'obligations publiques par la Banque centrale ont attiré les investisseurs du secteur privé sur ce marché et entraîné une forte progression des prix des obligations. Lorsqu'il sera mis fin à la politique monétaire actuelle, les taux d'intérêt à long terme risquent d'accuser une hausse considérable, d'où des pertes importantes pour les institutions financières. Ce risque pourrait être minimisé par une stratégie de communication claire qui fournirait aux marchés des informations aussi précises que possible sur les modalités de sortie du régime d'assouplissement quantitatif. À tout le moins, un seuil d'inflation plus élevé pour l'arrêt de l'assouplissement quantitatif, ainsi qu'on l'a recommandé ci-dessus, retarderait la normalisation des taux d'intérêt, si bien que les banques auraient plus de temps pour assainir leurs bilans et davantage de possibilités de réaliser des plus-values compensatoires sur d'autres actifs, notamment les terrains et les actions. ■

Quelles sont les politiques nécessaires pour renforcer davantage le secteur bancaire ?

Des progrès ont été accomplis dans la remise en état du secteur bancaire, indispensable pour une politique monétaire efficace et pour une reprise soutenue, étant donné que les banques occupent une place centrale dans le système financier japonais. Les grandes banques, qui ont ramené leur stock de créances improductives de 8.4 pour cent de leurs crédits totaux en mars 2002 à 4.7 pour cent en septembre 2004, sont en passe d'atteindre l'objectif fixé par le gouvernement, à savoir ramener ce ratio à la moitié environ de son niveau de mars 2002 d'ici à mars 2005. Parallèlement, le secteur bancaire a renoué avec les bénéfices d'exploitation pour la première fois depuis une décennie. Toutefois, la rentabilité sous-jacente des banques demeure faible, et des inquiétudes subsistent concernant le niveau de leurs fonds propres : en effet, les « actifs fiscaux différés » représentent un tiers des fonds propres de niveau 1 des grandes banques et dépendent de la rentabilité future. Ce facteur contribue peut-être à la baisse du crédit bancaire, corrigé des annulations de créances improductives, qui s'est poursuivie pendant sept années d'affilée. *Les autorités de tutelle devraient continuer de presser le secteur bancaire de réduire ses créances improductives et de renforcer ses fonds propres.*

Les progrès de la restructuration ont été plus lents dans les banques régionales que dans les grandes banques. La politique gouvernementale à l'égard de ces établissements reflète en partie le souci de favoriser le financement des petites et moyennes entreprises (PME). Les autorités supervisent les plans soumis en 2003 par 626 institutions financières en vue de redynamiser les PME, et elles ont récemment renfloué une banque régionale en faillite afin de limiter le risque systémique dans la région. Ces mesures ont contribué à une hausse tendancielle des crédits des banques régionales, même si celle-ci résulte en partie de leurs prêts au logement, qui remplacent des concours publics en voie de contraction. Toutefois, exercer des pressions sur les banques pour atteindre des objectifs

de prêts aux PME risque d'entrer en conflit avec la responsabilité première des établissements bancaires vis-à-vis de leurs actionnaires et d'engendrer d'importants coûts budgétaires dans l'avenir. *Pour éviter ces problèmes, il faudrait supprimer les lignes directrices pour les prêts aux PME. Les autorités devraient aussi fixer des mesures spécifiques de réduction des créances improductives, similaires à celles applicables aux grandes banques, et faire preuve de prudence en appliquant le nouveau dispositif d'injection de capitaux publics dans les banques régionales de manière à éviter les problèmes d'aléa moral et les coûts budgétaires élevés.* ■

Quelles sont les politiques nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques ?

Un plan d'action contre le déficit budgétaire public serait un important volet d'une stratégie de sortie, car il contribuerait à éviter une hausse brutale des taux d'intérêt. La vigueur de la croissance économique et le freinage des dépenses ont permis de ramener le déficit du budget primaire (hors paiements d'intérêts nets) de 6¼ pour cent de PIB en 2003 à un taux estimé à 5 pour cent en 2004. Cependant, la situation budgétaire actuelle n'est manifestement pas viable. L'impact de la forte montée de l'endettement au cours de la décennie écoulée a été atténué par le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt sur les obligations publiques, étant donné la souplesse de la politique monétaire, l'aversion pour le risque des investisseurs et la persistance des anticipations déflationnistes. En conséquence, les paiements d'intérêts de l'État en pourcentage du PIB sont plus faibles qu'il y a une décennie, bien que le niveau de la dette publique soit plus élevé. La transition à des taux d'inflation positifs gonflera les paiements d'intérêts, induisant un risque de tensions financières. Dès lors que la hausse des taux d'intérêt s'accompagnera d'une reprise de la croissance nominale, ce risque sera limité, puisque les recettes fiscales devraient croître, même si la base d'imposition a été érodée par diverses exemptions instituées durant la dernière décennie. Une menace plus sérieuse pour la situation budgétaire proviendrait d'une hausse du taux d'intérêt réel.

Les *Orientations économiques et budgétaires à moyen terme* du gouvernement, qui ont été révisées au début de 2001 et qui couvrent la période allant jusqu'à la fin de l'exercice 2008, tablent sur un excédent budgétaire primaire au début des années 2010. De fait, un excédent sera probablement nécessaire pour stabiliser la dette publique, suivant le profil d'évolution de la croissance, des taux d'intérêt et de l'inflation, ce qui implique un ajustement budgétaire de plus de 5 pour cent du PIB. Les *Orientations* prévoient une limitation des dépenses des administrations publiques à un niveau voisin de celui de l'exercice 2002 (38 pour cent du PIB) jusqu'à la fin de l'exercice 2006, conjuguée à un accroissement non spécifié des recettes, de manière à réduire le déficit primaire de ½ pour cent par an au cours des quatre prochaines années. À en juger par les plans budgétaires préliminaires, une réduction d'environ ¼ pour cent de PIB sera obtenue en 2005, grâce à la poursuite de la croissance économique, au freinage des dépenses et à quelques mesures du côté des recettes, notamment un relèvement du taux de cotisation retraite. Même si l'assainissement

progressait au rythme de ½ pour cent du PIB prévu par les *Orientations*, il faudrait plus d'une décennie pour atteindre l'objectif, et la dette pourrait alors avoir atteint ou dépassé 200 pour cent du PIB, imposant une charge considérable à l'économie et rendant plus probable une hausse de la prime de risque. Au Japon, toutefois l'impact négatif de la lourde dette est limité par la vigueur du taux d'épargne des ménages et par le bas niveau des taux d'intérêt. Néanmoins, le plan à moyen terme devrait être plus ambitieux, même si des circonstances particulières rendent l'assainissement budgétaire plus malaisé au Japon que dans les autres pays de l'OCDE. À tout le moins, *le gouvernement devrait atteindre son objectif d'une réduction du déficit budgétaire de ½ pour cent par an. Toutefois, si les résultats économiques s'avèrent meilleurs que prévu, il faudrait accélérer le rythme de l'assainissement. Il faudrait renforcer la crédibilité des Orientations en instaurant un lien plus étroit avec les décisions en matière de dépenses et de recettes, et en mettant en place un mécanisme de rétroaction efficace pour éviter les dérapages par rapport à l'objectif. Enfin, le plan à moyen terme devrait être prolongé au-delà de 2008 et s'appuyer sur des hypothèses économiques plus plausibles.*

L'objectif d'un gel des dépenses publiques en pourcentage du PIB devrait être atteint à la fin de l'exercice 2006, mais des efforts continus pour restreindre les dépenses seront nécessaires dans l'avenir. Cela exigera probablement de nouvelles réformes des programmes de sécurité sociale – pensions, soins de santé et soins infirmiers de longue durée –, étant donné la poussée des dépenses liées au vieillissement démographique. En dépit de la réforme de 2004 destinée à réduire les prestations de retraite, les dépenses de sécurité sociale devraient augmenter à raison de 1½ pour cent du PIB d'ici à 2010, et cette prévision sous-estime peut-être l'impact du vieillissement de la population. La législation adoptée en juin 2004 en vue de relever le taux de cotisation au régime d'assurance-vieillesse des salariés de 13.6 à 18.3 pour cent d'ici à 2017 pourrait contribuer à financer la hausse des dépenses. Cependant, dès 2002, le taux de fraude sur les cotisations retraite était de 37 pour cent – pourcentage très supérieur au niveau incorporé dans les prévisions du gouvernement – et le relèvement du taux de cotisation risque de réduire encore la participation au système et d'affaiblir les incitations à travailler. La réforme de 2004 doit ramener le taux de remplacement des prestations de retraite de 59 à 50 pour cent – niveau minimum autorisé – au cours des deux prochaines décennies. Les taux de cotisation ne devraient pas être majorés davantage, même si des évolutions défavorables nécessitaient une réduction des taux de remplacement. Par ailleurs, des réformes s'imposent pour freiner la croissance des dépenses publiques au titre de la santé et des soins infirmiers de longue durée. Étant donné les défis que posent la limitation des dépenses de sécurité sociale et la hausse des paiements d'intérêts, des coupes substantielles dans les dépenses discrétionnaires sont nécessaires pour respecter le plafond de dépenses. En particulier, les investissements publics, qui pour beaucoup ont une efficacité médiocre, devraient être encore réduits. À 5 pour cent du PIB, ils dépassent encore la moyenne OCDE (3 pour cent).

L'objectif d'un gel des dépenses publiques en pourcentage du PIB sera difficile à réaliser, compte tenu du vieillissement

démographique et de la hausse des paiements d'intérêts. Par conséquent, l'assainissement budgétaire requis – plus de 5 pour cent du PIB – nécessitera une augmentation des recettes publiques, lesquelles, à 30 pour cent du PIB, sont parmi les plus faibles de la zone OCDE. Afin d'accroître les recettes, *le gouvernement devrait s'employer plus activement à supprimer les lacunes du système et à simplifier le régime d'allègements et d'abattements fiscaux pour élargir la base d'imposition, et limiter ainsi l'ampleur des augmentations d'impôts*, qui ont des effets négatifs sur la croissance. Néanmoins, étant donné le volume des recettes supplémentaires nécessaires, *il faudra relever les taux d'imposition, en particulier celui de l'impôt sur la consommation*. Toutefois, le calendrier de ces hausses devrait tenir compte des conditions économiques. ■

Comment améliorer les relations entre les niveaux d'administration ?

Le réaménagement des relations budgétaires entre les niveaux d'administration, auquel est consacré le chapitre spécial de cette *Étude*, jouera un rôle décisif à l'appui de l'assainissement budgétaire. La dette des collectivités locales a connu une croissance exponentielle, de moins de 15 pour cent du PIB au début des années 90 à 40 pour cent au cours de l'exercice 2003. Tandis que les aspects négatifs de la décentralisation se sont ainsi concrétisés, ses avantages n'ont pas encore été totalement mis à profit. En particulier, la capacité des administrations locales d'innover et de répondre aux préférences de leurs populations se trouve bridée, le système fragmenté de prestation de services financés par les deniers publics entraîne des déséconomies d'échelle et le système fiscal décentralisé est excessivement complexe. La « Triple réforme » prévoit de réduire les subventions affectées, de réformer les subventions de péréquation et d'augmenter les impôts locaux. Toutefois, pour être pleinement efficace, elle doit s'accompagner d'initiatives plus audacieuses dans trois domaines au moins : mise en place de mécanismes pour discipliner le comportement budgétaire des collectivités locales, amélioration de l'efficacité des subventions intergouvernementales, et fiscalité locale.

Les mécanismes visant à assurer la discipline budgétaire à l'échelon local doivent être améliorés, car ils sont trop souples et leur champ d'application est inapproprié. Ces mécanismes ont été neutralisés par les politiques budgétaires expansionnistes mises en œuvre durant la dernière décennie. La suppression prévue du système d'agrément central pour les émissions obligataires locales à partir de l'exercice 2006 appelle un renforcement des autres instruments, notamment les règles budgétaires et les mécanismes de marché. *Pour être efficaces, les règles budgétaires en vigueur devraient être durcies, et il faudrait réduire le soutien aux collectivités locales confrontées à des difficultés financières, de manière à limiter les problèmes d'aléa moral. Les marchés financiers devraient pouvoir intervenir davantage pour discipliner le comportement des collectivités locales grâce à la notation des titres sur les marchés obligataires. À*

cet effet, l'administration centrale doit indiquer clairement qu'elle n'interviendra pas en tant que prêteur en dernier ressort aux collectivités locales et veiller à ce que des informations appropriées sur les passifs en cours et implicites de ces organismes soient aisément disponibles.

Les subventions intergouvernementales ont été massivement utilisées pour la stabilisation macroéconomique et la redistribution du revenu, souvent aux dépens de l'efficacité allocative. *Le système de subventions doit être réformé de façon à promouvoir la capacité et les incitations des collectivités locales à introduire des innovations en matière de gestion pour mieux répondre aux besoins moyennant un coût plus faible*. Il faudrait pour cela définir les critères de péréquation en fonction des besoins objectifs, et non des dépenses effectives, et modifier la conditionnalité des subventions affectées en abandonnant les critères de ressources ou de procédure au profit des critères de résultats. *Parallèlement, il convient de réduire l'utilisation des subventions affectées, en recourant autant que possible à une analyse coûts-avantages indépendante et en examinant si d'autres méthodes de financement – dotations forfaitaires ou transferts directs aux individus – présenteraient un meilleur rapport coût-efficacité. Le système de subventions doit également être modifié de façon à supprimer les incitations à emprunter : les coûts de remboursement des obligations locales doivent être exclus de la formule utilisée pour calculer les droits à subventions*. Cela contribuerait aussi à contenir les dépenses infranationales, ou du moins à encourager le développement de la base d'imposition locale. En outre, *le montant disponible pour les subventions de péréquation ne devrait plus être fixé sous la forme d'une part déterminée des recettes fiscales nationales annuelles, de manière à éviter que les dépenses des collectivités locales n'affichent une tendance procyclique.*

Rendre le coût des services publics locaux plus visible aux yeux des contribuables locaux peut renforcer la discipline budgétaire. *À cet effet, il faut accroître l'autonomie fiscale effective des administrations locales tout en veillant à ce que le système fiscal reste aussi simple et aussi neutre que possible*. Bien qu'il existe un certain nombre d'impôts perçus par les collectivités locales, les recettes correspondantes ont été amoindries par une multitude de réductions et les pouvoirs discrétionnaires existants ont été utilisés de façon limitée et souvent avec des effets de distorsion. *Au lieu de créer de nouveaux impôts locaux, il faudrait supprimer bon nombre des réductions en vigueur, et calculer la valeur fiscale des actifs en fonction des prix du marché. En outre, les impôts locaux ne devraient plus être déduits des bases d'imposition de l'administration centrale, tandis que l'autorisation des émissions obligataires locales par l'administration centrale ne devrait plus dépendre de l'application, par les autorités locales, de taux d'imposition égaux ou supérieurs à ceux fixés par l'administration centrale. En même temps, il convient d'éviter de recourir à des impôts qui sont très variables ou qui peuvent être aisément transférés à d'autres juridictions, ou qui sont susceptibles d'entraver l'ajustement rapide de l'économie au cours du cycle d'activité.* ■

Quelles sont les priorités pour la réforme de la réglementation ?

Pour tirer le meilleur parti de la décentralisation, il faut veiller à ce que l'autonomie fiscale accrue des collectivités locales s'accompagne d'une plus grande indépendance vis-à-vis du cadre réglementaire. La principale initiative à cet égard est la création de zones spéciales dans lesquelles les réglementations fondamentales sont abolies ou modifiées à titre d'essai. Depuis avril 2003, 328 zones de ce type ont été créées, dans le contexte de 120 mesures spéciales. Les réformes réussies seront étendues à l'ensemble du pays après évaluation par un comité spécial. *Il est indispensable de faire de cette initiative un outil efficace pour diffuser la réforme au niveau national, et non une simple politique de développement régional. On pourrait renforcer cette distinction en séparant les compétences en matière de politique régionale de celles de l'office chargé des zones spéciales. En outre, les réformes réalisées dans les zones devraient être appliquées à l'échelle nationale aussi rapidement que possible, en évitant les périodes d'évaluation prolongées. Au lieu de dépendre uniquement de l'initiative des collectivités locales, le programme devrait comprendre une composante descendante pour la désignation des districts qui se prêtent à certaines modifications de la réglementation.*

Cette approche devrait contribuer à faire des zones spéciales un outil efficace pour accélérer la réforme de la réglementation, priorité gouvernementale qui s'est soldée par quelques réussites au cours de la décennie écoulée. Ainsi, les obstacles à l'entrée dans le secteur du camionnage ont été éliminés, les gros consommateurs d'électricité ont été autorisés à choisir leurs fournisseurs et le contrôle des prix sur les produits pétroliers a été levé. De plus, les réglementations sur le zonage urbain ont été réformées de manière à favoriser une utilisation plus efficiente des terres, et les formalités exigées pour la création d'entreprises ont été assouplies. Selon le gouvernement, la réforme de la réglementation a accru la rente du consommateur d'un montant égal à près de 5 pour cent du revenu national.

La réforme de la réglementation est pilotée par un nouvel organe, le *Haut Comité pour la promotion de la réforme de la réglementation*, qui réunit tous les membres du Cabinet. Ce nouveau cadre, qui permet l'examen des propositions par tous les ministères, y compris ceux favorables à la réforme, devrait être utilisé efficacement pour neutraliser les intérêts en place opposés à la réforme. Il devrait aussi contribuer à réduire le décalage entre le rapport annuel établi par le Conseil d'experts du secteur privé et le *Plan triennal pour la promotion de la réforme de la réglementation*, qui est actualisé chaque année par le gouvernement. La version 2004 est axée sur l'ouverture au secteur privé des « marchés régis par l'État ». *Étant donné le vieillissement rapide de la population, le gouvernement devrait engager en priorité la réforme dans ces secteurs, où se concentrent des activités sociales telles que les services médicaux et les soins infirmiers. Une nouvelle initiative est le recours aux « critères de marché » pour déterminer quels services actuellement assurés par les pouvoirs publics pourraient l'être plus efficacement par le secteur privé. Cette démarche doit être appliquée de façon*

efficace pour accroître le bien-être des consommateurs, promouvoir l'assainissement budgétaire et créer de nouveaux débouchés dans le secteur des entreprises. ■

Comment développer la concurrence ?

L'ouverture au secteur privé des marchés dominés par l'État fortifierait la concurrence, qui apparaît faible au Japon à en juger par un certain nombre d'indicateurs. Une concurrence plus vigoureuse contribuerait à abaisser les prix, élevés au regard de la moyenne internationale, et à promouvoir l'innovation, stimulant ainsi le bien-être des consommateurs et améliorant l'allocation des ressources. *L'une des actions prioritaires consiste à améliorer la politique de la concurrence en alourdissant les surtaxes pour infraction à la loi antimonopole.* De la sorte, les entreprises prendraient la politique de la concurrence plus au sérieux et l'on pourrait mettre en place un programme de clémence efficace pour les sociétés qui dénoncent des activités collusoires à l'Autorité de la concurrence. *En outre, il faudrait établir un programme de protection des dénonciateurs destiné à combattre les collusions anticoncurrentielles généralisées.* La concurrence souffre aussi du fait que *le cadre réglementaire pour les industries de réseau a encore besoin d'être amélioré.* La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des organes de réglementation sectoriels indépendants du gouvernement, chargés de mettre en œuvre une réglementation *ex ante* proactive, condition nécessaire pour instaurer la concurrence sur des marchés dominés par de puissants opérateurs historiques. Le Japon s'efforce d'atteindre ces objectifs par le biais des ministères centraux. Sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel, les monopoles locaux ont entravé la concurrence. Les réformes engagées l'an dernier ont constitué une étape importante pour l'établissement d'une interconnexion physique et de redevances et conditions d'accès non discriminatoires. *Le dégroupage vertical des activités devrait être envisagé pour un développement plus poussé de la concurrence.*

Une plus large ouverture à l'investissement direct et aux échanges est également cruciale pour intensifier la concurrence. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de doubler en cinq ans le montant cumulé des investissements directs étrangers au Japon, après l'augmentation du simple au triple enregistrée entre 1998 et 2003. Il compte y parvenir en réduisant les obstacles et en prenant des mesures anticipatives, notamment la diffusion d'informations pertinentes. Mais il faudra sans doute prendre d'autres initiatives pour attirer davantage l'IDE. *Premièrement, les outils réglementaires, en particulier le système de lettres de non-intervention et la procédure de commentaire public, devraient être améliorés en vue d'accroître la transparence et d'encourager une plus grande présence étrangère dans l'économie japonaise. Deuxièmement, il convient de dynamiser le marché des fusions-acquisitions en supprimant les dispositions discriminatoires régissant l'acquisition d'entreprises japonaises par des investisseurs étrangers. En outre, les obstacles aux échanges devraient être réduits par des négociations commerciales multilatérales et par la participation du Japon à des accords régionaux de libre-échange.* Dans les deux cas, cela exigera sans doute une réduction du niveau de

protection accordé aux agriculteurs japonais, notamment *une plus grande ouverture du marché du riz. Afin de prendre en compte certains aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture, notamment la protection de l'environnement, il faudrait adopter des mesures d'ument ciblées qui minimisent les distorsions commerciales.*

La pièce maîtresse du programme gouvernemental de réforme structurelle est la privatisation de Japan Post, première institution financière du monde. Cette entité comprend le système d'épargne postale et le système d'assurance-vie postale, qui dominent leur secteur respectif au Japon grâce à des privilèges spéciaux tels que les garanties de l'État et l'exonération d'impôts. La privatisation de Japan Post offrirait un certain nombre d'avantages : fournir des services de meilleure qualité à un coût plus réduit pour les consommateurs, supprimer les aides publiques et améliorer l'allocation des ressources, réorienter le flux de fonds du secteur public vers le secteur privé, de manière à renforcer le potentiel de croissance du Japon et à promouvoir l'assainissement budgétaire. La privatisation doit s'amorcer avec la scission de Japan Post en quatre entités, dont Postal Savings Company et Postal Life Insurance Company, en avril 2007. Toutefois, pour réaliser les gains souhaités, il faudra remplir les conditions suivantes :

- *Il devrait exister des règles du jeu équitables entre Postal Savings/Postal Life Insurance et les institutions privées, notamment une égalité de traitement du point de vue du cadre réglementaire.*
- *Postal Savings et Postal Life Insurance ne devraient pas être autorisées à offrir de nouveaux produits avant que l'égalité de traitement ne soit effective.*
- *La privatisation, qui doit être achevée d'ici à 2017 au plus tard, doit viser un désengagement total de l'État dans le secteur des services financiers.*

Les dirigeants de Postal Savings et de Postal Life Insurance devraient avoir la même latitude que ceux des institutions privées pour formuler leurs plans d'entreprise, dès lors que des règles du jeu équitables auront été établies. ■

Comment améliorer le fonctionnement du marché du travail et stimuler le taux de participation ?

La flexibilité de l'emploi est obtenue par un plus large recours aux travailleurs non réguliers, recrutés sur des contrats temporaires, qui ont vu leur part de l'emploi salarié total passer de 19 à 29 pour cent au cours de la décennie écoulée. Outre qu'elle contribue à la flexibilité, cette main-d'œuvre est relativement peu coûteuse ; le salaire horaire moyen des travailleurs à temps partiel, qui représentent les trois quarts des travailleurs non réguliers, atteint à peine 40 pour cent de celui des travailleurs réguliers. Cette dualité croissante est en train de donner naissance à un groupe, essentiellement formé de jeunes, qui souffre d'un manque d'expérience et de compétences, étant donné le rôle important de la formation en entreprise au Japon. Il apparaît aussi de sérieux problèmes d'équité, car la différence de productivité entre travailleurs réguliers et non réguliers est

bien plus faible que l'écart de salaire. Le problème de l'équité est amplifié par le manque de mobilité entre ces deux segments de la population active ; une proportion considérable de la main-d'œuvre se trouve ainsi piégée dans une catégorie à bas salaire dont il est difficile de s'évader. *Pour enrayer la tendance à l'aggravation de la dualité, il faut adopter une approche globale. En conséquence, les autorités devraient réduire la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs réguliers, élargir la couverture sociale des travailleurs temporaires et engager d'autres initiatives, notamment des programmes de formation, pour améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs non réguliers.*

Une forte proportion de l'emploi non régulier se concentre parmi les jeunes travailleurs. Pourtant, le taux de chômage du groupe d'âge de 15-24 ans avoisine 10 pour cent, près du double de la moyenne nationale. L'augmentation du chômage chez les jeunes reflète la contraction de l'embauche de nouveaux diplômés, les entreprises ayant réduit leurs effectifs durant cette dernière décennie marquée par une croissance morose. *Réduire la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers permettrait d'inverser cette tendance en évitant que l'ajustement de la main-d'œuvre ne frappe les jeunes de façon disproportionnée.* Le gouvernement a entrepris de donner au service public de l'emploi des moyens accrus pour aider les jeunes. *Toutefois, il importe d'améliorer les programmes de formation professionnelle destinés aux jeunes afin de raffermir leurs perspectives d'emploi.*

Étant donné que les femmes représentent plus des deux tiers des travailleurs non réguliers, une inversion de la tendance à la dualité du marché du travail contribuerait à stimuler les taux d'activité féminine en offrant aux femmes des possibilités d'emploi plus attrayantes. Un accroissement du taux d'activité des femmes aiderait à amortir l'impact de la baisse de la population d'âge actif, qui devrait décroître de 5 pour cent au cours de la décennie 2000-2010. Les pratiques en vigueur dans le secteur privé, notamment le versement par les entreprises d'une allocation au conjoint, l'importance de l'ancienneté dans la formation des salaires et l'application de limites d'âge aux nouveaux travailleurs potentiels, ont sans doute aussi une incidence négative sur l'activité féminine. *Le gouvernement devrait atténuer ou supprimer les éléments du système fiscal et du régime de sécurité sociale qui dissuadent les femmes de travailler à temps complet. En outre, l'assouplissement des conditions d'ouverture de centres d'accueil des enfants dans le secteur privé faciliterait le travail des femmes. Enfin, il convient de maintenir le taux élevé d'activité des travailleurs âgés en réformant encore le système de retraite de manière à réduire les incitations à partir entre 60 et 64 ans. ■*

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette étude peuvent être obtenues auprès de Randall Jones

Tél. (33-1) 45 24 79 28

E-mail : randall.jones@oecd.org ou

Tadashi Yokoyama

Tél. (33-1) 45 24 83 55

E-mail : tadashi.yokoyama@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° 76**, décembre 2004. 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
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 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) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 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 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.ocdemexico.org.mx

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

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