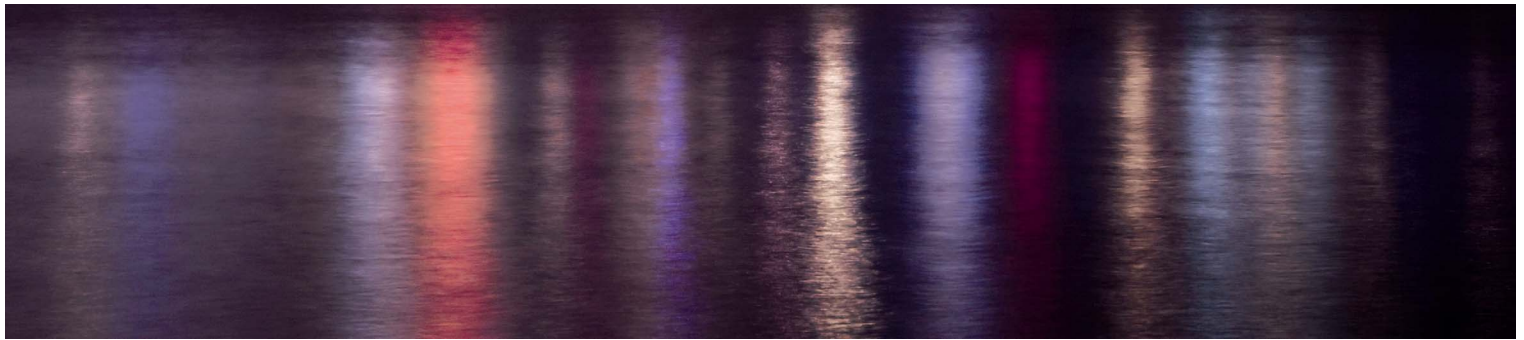




Études économiques de l'OCDE JAPON

AVRIL 2013

SYNTHÈSE



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Résumé

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Après avoir subi deux chocs de grande ampleur, la crise financière mondiale de 2008 et le grand séisme qui a frappé l'est du pays en 2011, le Japon est entré en récession pour la troisième fois en cinq ans. Le ratio de la dette publique n'a cessé d'augmenter depuis deux décennies, et il dépasse aujourd'hui 200 % du PIB. Un assainissement vigoureux et prolongé s'impose donc pour rétablir la viabilité budgétaire, ce qui représente le principal défi stratégique du pays. Néanmoins, cela risque en même temps de ralentir la croissance du PIB nominal, ce qui compliquera encore l'ajustement budgétaire. En conséquence, il est fondamental d'en finir avec la déflation et de doper le potentiel de croissance pour que le Japon puisse sortir de sa mauvaise passe budgétaire. À cet égard, la détermination du nouveau gouvernement à redynamiser l'économie en suivant une démarche en trois volets associant politique monétaire audacieuse, politique budgétaire souple et stratégie de croissance, est des plus encourageantes.

Il est fondamental d'interrompre et d'inverser la hausse du ratio dette/PIB. Pour stabiliser le ratio de la dette publique d'ici 2020, il sera peut-être nécessaire, en fonction de l'évolution du PIB et des taux d'intérêt, d'améliorer le solde budgétaire primaire qui devrait alors passer d'un déficit de 9 % du PIB en 2012 à un excédent pouvant atteindre 4 % d'ici 2020. Il est essentiel de maîtriser les dépenses, en particulier les dépenses de sécurité sociale, compte tenu du vieillissement rapide de la population. Des hausses d'impôts substantielles seront également requises, même si une telle mesure aura également un impact négatif sur la croissance. Étant donné l'ampleur et la durée de l'assainissement budgétaire, le Japon risque de se trouver confronté à une hausse sensible des taux d'intérêt qui menacerait un système bancaire fortement exposé à la dette publique japonaise.

Mettre un terme à quinze années de déflation est une priorité. Le nouvel engagement de la Banque du Japon envers un objectif d'inflation de 2 % et une politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » doit être salué. Le doublement prévu de la base monétaire, *via* une augmentation des achats d'obligations d'État assortis d'échéances plus longues et d'actifs privés, vise à permettre la réalisation de l'objectif d'inflation dans un délai de deux ans environ. Un assouplissement monétaire agressif stimulera la croissance et l'inflation, en partie grâce à un yen déprécié, bien que le Japon ne cible pas le taux de change.

La reconstruction engagée après la catastrophe tragique de 2011 met en lumière quelques-uns des défis auxquels est confronté le Japon en matière de réformes structurelles. Réformer l'agriculture, qui est un secteur d'activité important dans la région de Tohoku, est une priorité. De fait, le niveau élevé des aides à l'agriculture et les distorsions qu'elles entraînent pèsent lourdement sur les consommateurs et sur les contribuables, sapent le dynamisme du secteur agricole, compliquent la participation du Japon à de larges accords commerciaux bilatéraux et régionaux, et sont sources de coûts environnementaux. La réduction de la part de l'énergie nucléaire après l'accident du Fukushima impose une accélération du développement de l'énergie renouvelable sur le long terme. Une réforme radicale du secteur de l'électricité visant à réduire l'impact négatif des monopoles régionaux intégrés et de l'absence d'un mécanisme de prix efficace faciliterait une telle évolution.

Il est capital de doper le taux d'activité et la productivité. Compte tenu de la contraction de 40 % de la population d'âge actif attendue d'ici à 2050, il est indispensable de prendre des mesures pour tirer le meilleur parti des ressources humaines nationales, y compris des femmes, des travailleurs âgés et des enfants. Le système fiscal, le régime de sécurité sociale et une offre inadaptée de structures d'accueil des jeunes enfants n'incitent pas les deuxièmes apporteurs de revenus, et principalement les femmes, à travailler. L'âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans met un terme trop précoce à la vie active des travailleurs âgés, d'autant plus que les Japonais ont l'espérance de vie la plus longue au monde. Enfin, des réformes s'imposent dans le domaine de l'éducation afin de dynamiser la productivité, notamment en augmentant les investissements dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. À de nombreux égards, les résultats des universités japonaises dans les classements internationaux ne sont pas bons, y compris sur le plan de leur contribution à l'innovation.

L'assainissement budgétaire risque d'avoir des conséquences aggravantes sur les inégalités et la pauvreté. Ces deux phénomènes se sont intensifiés au cours des dernières années, et le Japon arrive aujourd'hui au sixième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du taux de pauvreté relative. Dans ce pays, le système d'imposition et de prestations n'a qu'un effet redistributif modeste, tandis que la proportion élevée de travailleurs non réguliers et faiblement rémunérés alimente les inégalités. Le dualisme du marché du travail tient en partie au niveau de protection plus élevé dont jouissent les travailleurs réguliers, qui incite les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers pour accroître la flexibilité de l'emploi, et au plus faible coût salarial des travailleurs non réguliers. La pratique des cours privés de soutien scolaire, particulièrement dans les « juku », perpétue les inégalités, car du fait de leur coût élevé, la participation des enfants dépend des revenus familiaux.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Il est crucial de mettre pleinement en œuvre la stratégie en trois volets, qui vise à rompre avec la déflation et à redynamiser l'économie japonaise, notamment en vue de renouer avec la viabilité budgétaire, mais aussi en raison des répercussions sur l'économie mondiale.

Renouer avec la viabilité budgétaire

- Cibler un objectif d'excédent budgétaire primaire suffisamment conséquent pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à 2020 et, pour atteindre cet objectif, arrêter un plan crédible et détaillé, définissant des objectifs de dépenses par catégorie et un calendrier des hausses d'impôts.
- Mettre en œuvre en deux étapes la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation pour le porter à 10 % en 2015, mais conserver un taux unique pour éviter les distorsions causées par les taux multiples.
- Réformer les programmes de sécurité sociale, notamment relever l'âge d'ouverture des droits à pension, pour contenir la hausse des dépenses.
- Doper les recettes de l'État en recourant principalement à l'impôt sur la consommation, mais aussi à d'autres impôts indirects tels que les taxes liées à l'environnement, ainsi qu'à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les bénéfices.
- Consulter le Conseil de politique économique et budgétaire en sa qualité d'organe spécialisé pour orienter l'assainissement budgétaire et en suivre le déroulement.

Mettre fin à la déflation grâce à une politique monétaire agressive axée sur l'objectif d'inflation de 2 %

- Mettre en œuvre la politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » afin de réaliser le plus rapidement possible le nouvel objectif de 2 % d'inflation.
- Maintenir une politique monétaire expansionniste jusqu'à ce que l'inflation ait durablement atteint l'objectif de 2 %.

Après le séisme qui a frappé l'est du Japon en 2011, accélérer les efforts pour revitaliser l'économie japonaise *Réformer l'agriculture et favoriser l'intégration du Japon dans l'économie mondiale*

- Abandonner les mesures de soutien aux prix du marché au profit de paiements découplés, tout en supprimant progressivement les actions visant à maîtriser l'offre.
- Promouvoir le regroupement des terres agricoles afin de réduire les coûts de production.
- Assouplir les mesures aux frontières appliquées aux biens agricoles à mesure que les réformes intérieures progressent, de manière à faciliter la participation du Japon à des accords commerciaux généraux de portée régionale et bilatérale, et notamment au Partenariat transpacifique.

Promouvoir la croissance verte et restructurer le secteur de l'électricité

- Compenser le recul de l'énergie nucléaire en élargissant le rôle des énergies renouvelables grâce à des politiques en faveur d'une croissance verte, notamment en établissant un prix élevé et homogène du carbone par la mise en place d'une taxe sur le carbone associée à un système d'échange de droits d'émission.
- Rendre le secteur électrique plus concurrentiel en réduisant la position dominante des dix monopoles régionaux ; pour cela, procéder à des cessions d'actifs permettant de dissocier la production du transport et dynamiser le marché de gros.
- Assurer l'indépendance de la nouvelle Autorité de sûreté nucléaire et créer une autorité indépendante de régulation de l'électricité afin de promouvoir la concurrence.

Soutenir la croissance en renforçant le taux d'activité et doper la productivité en réformant le système éducatif

- Améliorer le taux d'activité des femmes en réformant le système fiscal et le régime de sécurité sociale, en favorisant un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, en renforçant l'offre de services de garde d'enfants abordables et en mettant fin au dualisme du marché du travail.
- Encourager un recours accru aux systèmes d'emploi et de rémunération flexibles, notamment en supprimant l'âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans afin de prolonger la carrière des travailleurs âgés.
- Optimiser l'enseignement supérieur en favorisant la concurrence entre établissements au moyen d'une plus grande transparence sur les résultats et d'une internationalisation plus poussée et en incitant les universités à s'investir davantage dans l'innovation.

Favoriser la cohésion sociale en réduisant les inégalités de revenus et la pauvreté relative

- Mettre fin au dualisme du marché du travail en améliorant les programmes de formation, en étendant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en réduisant la protection de l'emploi effective des travailleurs réguliers.
- Renforcer l'effet redistributif du système d'impôts et de prestations en augmentant la part des prestations nettes reçues par les ménages modestes, tout en fournissant aux personnes aptes à travailler une formation et des incitations à sortir des programmes d'aide sociale.
- Créer un crédit d'impôt sur les revenus du travail, tout en améliorant la transparence sur le revenu.
- Réduire le recours aux cours de soutien scolaire privés, en particulier aux *juku*, et veiller à ce que les familles modestes aient accès à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité.

Table des matières

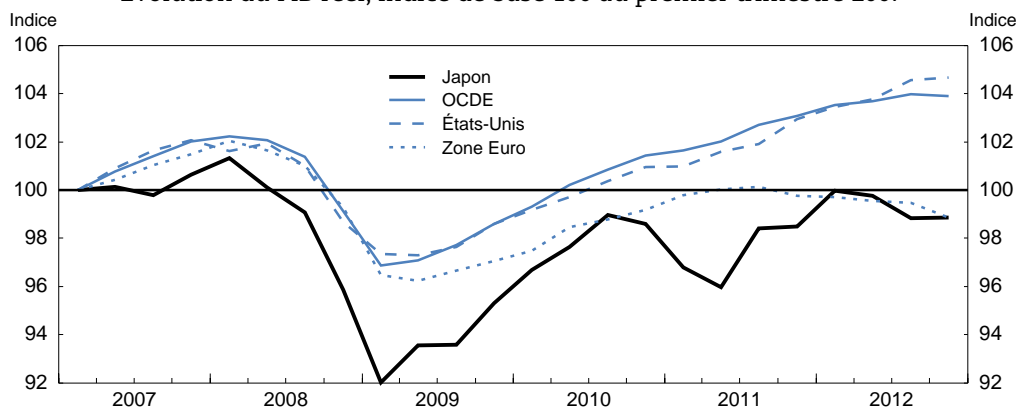
Les perspectives économiques	5
Une politique monétaire propre à soutenir la croissance et à mettre fin à la déflation	11
Séisme de l'Est du Japon: de la tragédie à la relance économique	19
Les autres mesures de relance de la croissance: améliorer le taux d'activité et le système éducatif	27
Renouer avec la viabilité budgétaire	32
Favoriser la cohésion sociale	39
Bibliographie	46

Les perspectives économiques

Le séisme de grande ampleur qui a frappé l'est du Japon en 2011, la plus grande catastrophe qu'ait connu le pays depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, a fait environ 20 000 victimes et causé d'énormes dommages matériels. Après le tremblement de terre et le tsunami, la reprise, initialement forte, a marqué le pas à la mi-2012, inscrivant la production à un niveau inférieur de 2 ½ pour cent au niveau record enregistré en 2008, avant la crise économique et financière mondiale (graphique 1). Le Japon a connu trois récessions en cinq ans. Le principal défi va consister pour lui à asseoir durablement la croissance et la viabilité budgétaire après ces deux chocs.

Graphique 1. Le Japon a subi deux chocs majeurs depuis 2008

Évolution du PIB réel, indice de base 100 au premier trimestre 2007



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Plus de deux décennies après l'éclatement de la bulle des prix des actifs des années 80, le Japon reste prisonnier de la déflation : les prix des actifs et les prix à la consommation continuent de baisser en dépit d'un taux directeur quasiment nul et des mesures d'assouplissement quantitatif prises par la banque centrale. L'atonie de la croissance de la production et la hausse des dépenses publiques, due en partie au vieillissement de la population, ont fait passer l'endettement public brut à plus de 200 % du PIB, suscitant de graves préoccupations en termes de viabilité budgétaire. Venir à bout du déficit budgétaire primaire, estimé à 9 % du PIB en 2012 (sur la base des administrations publiques), impliquerait un assainissement budgétaire de grande ampleur qui va peser sur la croissance du PIB nominal, rendant difficile la stabilisation du ratio de la dette publique. Dans le même temps, les problèmes structurels, parmi lesquels le vieillissement rapide de la population et la faible intégration dans l'économie mondiale, limitent le potentiel de croissance. L'instabilité politique du pays, qui a vu se succéder six premiers ministres depuis 2008, a rendu difficile la définition de la politique économique.

Le nouveau gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre une démarche en trois volets s'articulant autour d'une politique monétaire audacieuse, une politique budgétaire souple et une stratégie de croissance encourageant les investissements du secteur privé afin de mettre un terme à la déflation et de redynamiser l'économie du pays. Le gouvernement s'est engagé à présenter une nouvelle stratégie de croissance d'ici la mi-2013, qui sera suivie d'une nouvelle stratégie budgétaire à moyen terme. Cette stratégie de croissance devrait inclure des réformes audacieuses destinées à doper la croissance potentielle du pays, qui est aujourd'hui de l'ordre de ¾ pour cent par an, selon les estimations de l'OCDE.

Résoudre le problème de la dette japonaise nécessitera une solide croissance de la production nominale, s'appuyant sur des gains de productivité et une inflation soutenue, ce qui permettra d'inverser le déclin du PIB nominal, qui est tombé à un taux annuel de 0.75 % pendant la dernière décennie. Compte tenu de la complexité et de l'ampleur de ces problèmes, ainsi que de la menace croissante qu'elles font

peser sur la stabilité du Japon aussi bien que de l'économie mondiale, il est temps de réévaluer les approches retenues par les pouvoirs publics. L'assainissement budgétaire reste une priorité, surtout après la relance engagée au début de 2013. Il revient donc aux politiques monétaire et structurelles de soutenir la croissance. Il faudrait mettre en œuvre la politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » pour atteindre le nouvel objectif de stabilité des prix fixé à 2 %, mais cela ne sera peut-être pas suffisant. Pour parvenir à une croissance durable, il est tout aussi impératif de faire progresser les réformes structurelles sur un large front.

Le secteur bancaire est également confronté à des risques. Un cinquième de ses actifs se compose d'obligations d'État, si bien qu'une hausse des taux d'intérêt affecterait les bilans des banques. Selon le Fonds monétaire international (FMI), les grandes banques seraient en mesure de « résister à des chocs modérément forts des cours des obligations d'État », mais de tels chocs présenteraient des « risques importants » pour les banques régionales (FMI, 2012a). La Banque du Japon a estimé qu'une hausse de deux points de pourcentage des taux d'intérêt, alignée sur l'inflation, entraînerait pour les banques des moins-values équivalant à 2.5 % du PIB, ce qui amènerait ces établissements à « durcir leur politique de prêt pour rétablir leurs ratios de fonds propres » (Banque du Japon, 2012).

La tragédie de 2011 met en lumière l'importance d'améliorer les perspectives de croissance du pays en mettant en œuvre des politiques structurelles. En particulier, la reconstruction dans les zones agricoles de la région de Tohoku dévastée par le séisme et le tsunami devrait servir de modèle au pays tout entier (Centre pour la reconstruction, 2011), mais aussi faciliter la participation du Japon à des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. De la même façon, l'accident nucléaire de Fukushima et la sortie progressive du nucléaire rendent encore plus importante une accélération de la transition vers une croissance verte grâce au développement de sources d'énergie renouvelables conjugué à une réforme du secteur de l'électricité.

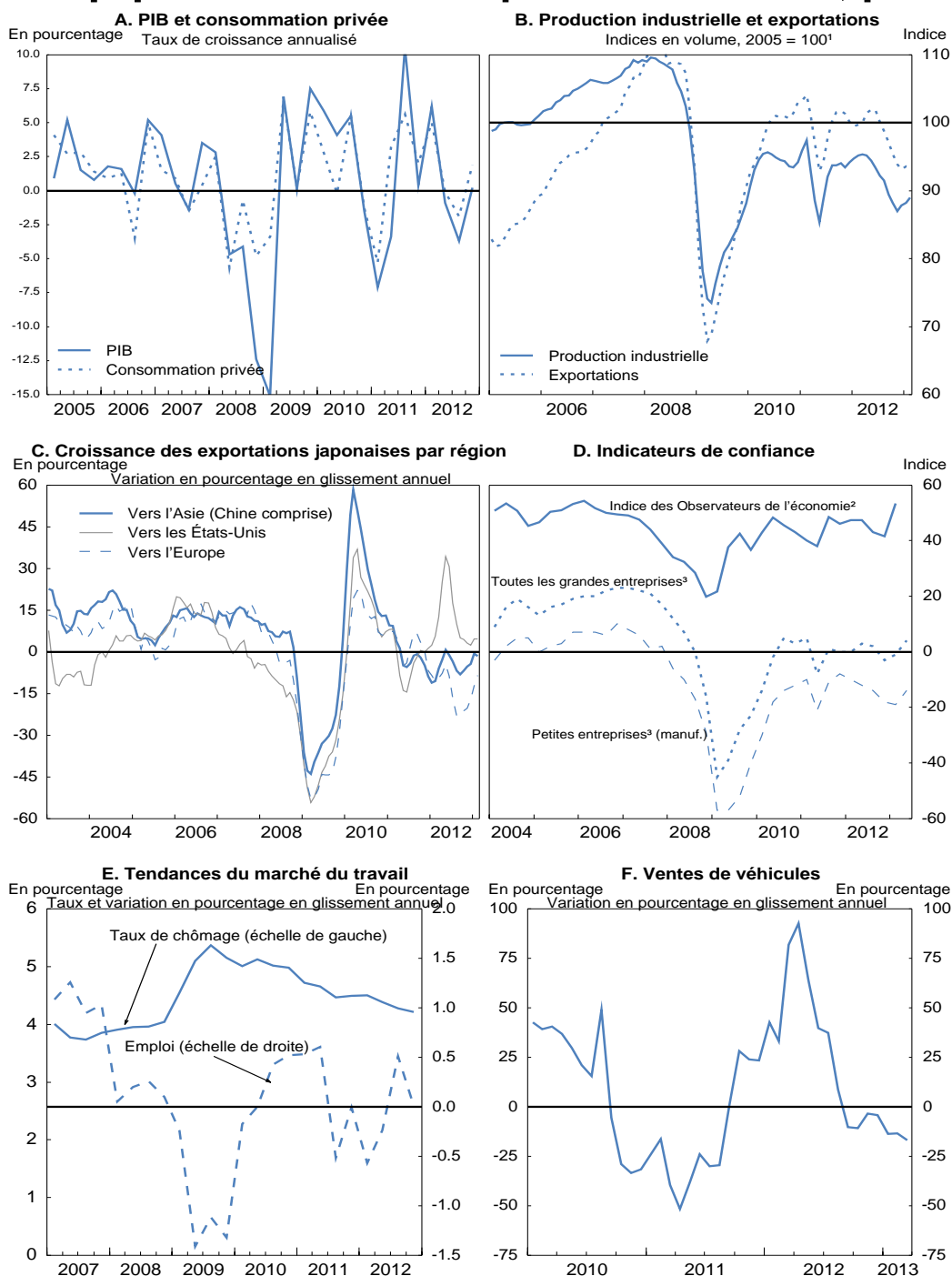
Toute une gamme d'autres politiques structurelles, visant notamment à stimuler la participation au marché du travail et à améliorer l'éducation, sont également prioritaires pour favoriser la croissance et s'attaquer aux déséquilibres budgétaires. Dans le même temps, les autorités devraient prendre en compte les effets de l'assainissement budgétaire sur la cohésion sociale dans le contexte du creusement des inégalités de revenus et de l'aggravation de la pauvreté relative. Les réformes, en particulier celles qui ont pour objet de mettre fin au dualisme du marché du travail (voir le chapitre consacré aux réformes du marché du travail dans *l'Étude économique du Japon* publiée en 2011 par l'OCDE) et de tenter de résoudre les problèmes dont souffre le système de l'éducation (voir le chapitre consacré à l'éducation dans *l'Étude économique* de 2011) constituent une priorité pour favoriser une croissance inclusive et elle devraient être accompagnées de mesures permettant d'améliorer les résultats pour toute une série d'indicateurs du bien-être.

Une expansion tirée par l'action des pouvoirs publics

Le recul de la production aux deuxième et troisième trimestres de 2012 (graphique 2) était principalement dû à la médiocrité des conditions extérieures. Les exportations ont fortement chuté (diagramme B), reflétant la concentration du commerce extérieur japonais dans les biens d'équipement et les biens intermédiaires, et dans les biens de consommation discrétionnaires (Thorbecke, 2012). En outre, les exportations ont souffert de l'appréciation du yen qui, à la mi-2012, était supérieur de 45 % à son niveau de 2007 en termes effectifs nominaux et de 24 % en termes réels (graphique 3), reflétant les afflux de capitaux venus se réfugier au Japon, considéré comme un « havre sûr » pendant les turbulences financières mondiales. Selon le FMI (FMI, 2012b), le yen était « modérément surévalué » de 10 % au maximum à la mi-2012. Par ailleurs, sur la même période, le yen s'est apprécié de 82 % par rapport au won coréen, ce qui est très important compte tenu de la concurrence que se livrent les produits japonais et coréens sur les marchés mondiaux. Les exportations japonaises à destination de la Chine (qui représentent un quart du total des exportations de l'Archipel) et d'autres pays d'Asie ont reculé, reflétant le ralentissement de la croissance et les tensions politiques avec la Chine (diagramme C). Enfin, l'intensification de la crise de la zone euro l'année dernière a contribué à une baisse à deux chiffres des exportations japonaises à destination de l'Union européenne.

La détérioration de l'environnement mondial a pesé sur la demande intérieure, qui avait été stimulée par les dépenses de reconstruction engagées après la catastrophe de 2011. En 2012, on estime que les montants consacrés à la reconstruction ont représenté 1 ½ pour cent du PIB. En revanche, la chute des exportations a entraîné une réduction de la production industrielle, qui est aujourd'hui inférieure d'un

Graphique 2. Évolutions macroéconomiques récemment observées au Japon



1. Ces indices reposent sur des moyennes mobiles sur trois mois de données désaisonnalisées relatives à la production industrielle et aux exportations.
2. Cet indice repose sur une enquête réalisée auprès de travailleurs tels que des chauffeurs de taxi ou des commis de magasin, dont les emplois sont sensibles aux fluctuations de l'économie. L'indice varie de 100 (amélioration de la situation) à 0 (dégradation de la situation), la valeur 50 indiquant une absence de changement.
3. Indice de diffusion correspondant à la différence entre les réponses des sondés estimant que les conditions sont « favorables » et celles des sondés jugeant qu'elles sont « défavorables ».

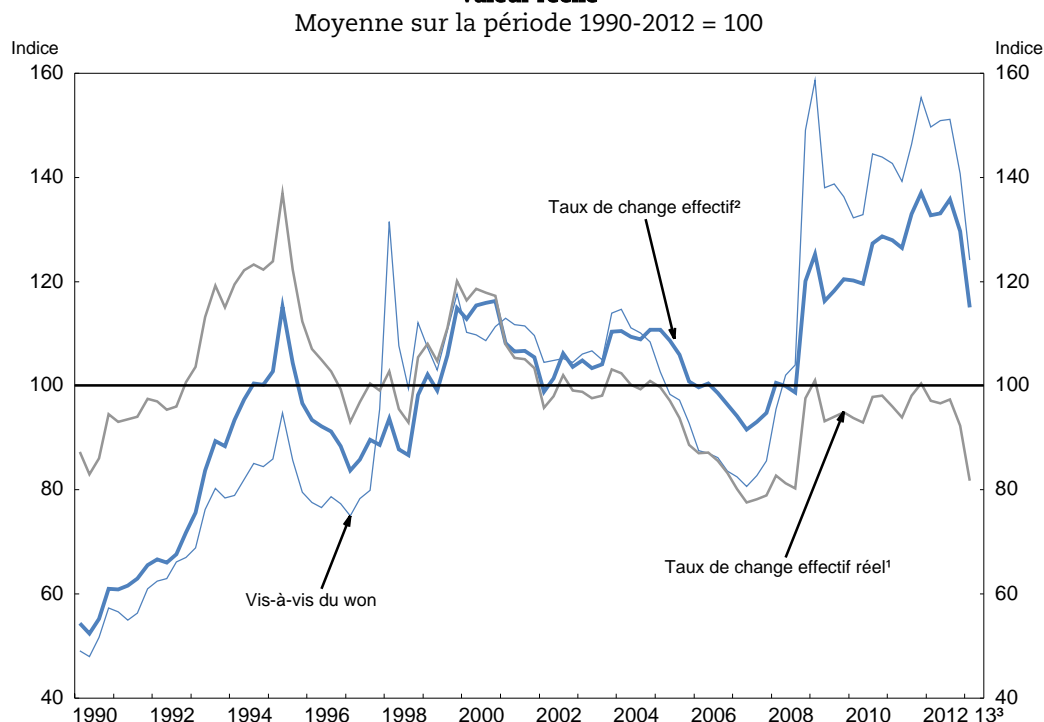
Sources : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, Banque du Japon et Bureau du Cabinet.

cinquième à son niveau record de 2008 (diagramme B), ce qui a pesé sur les investissements des entreprises. La baisse de la confiance, en particulier dans les petites entreprises, a également eu une influence négative sur l'investissement (diagramme D). Malgré l'atonie du secteur des entreprises, l'emploi a progressé au second semestre de 2012 (diagramme E), soutenant la consommation privée qui a par ailleurs bénéficié des subventions publiques accordées pour l'achat de véhicules respectueux de l'environnement. De fait, les ventes de voitures ont fait, au premier semestre de 2012, un bond de 59 %, représentant environ la moitié de la hausse de la consommation privée, avant de ralentir au second semestre (diagramme F). Dans ce contexte, le taux de chômage s'est établi à environ 4¼ pour cent au début de 2013, alors qu'il avait connu un creux de 3.7 % en 2007, tandis que la déflation persiste (graphique 4). Les élans de reprise observés après les deux chocs déjà cités ont été éphémères et le Japon fait aujourd'hui face à un écart de production estimé à 1 % du PIB à la fin de 2012.

La croissance devrait repartir à la hausse en 2013-2014, même s'il existe des risques élevés de dégradation par rapport aux prévisions

Les exportations se sont stabilisées à la fin de 2012, ce qui a entraîné une croissance plus rapide de la production au premier trimestre de 2013, sous l'impulsion d'un rebond de la production industrielle. Les exportations vont regagner en dynamisme, alimentées par le redémarrage prévu de la hausse des échanges mondiaux, et les investissements réalisés par les entreprises japonaises, qui disposent de beaucoup de liquidités, évolueront de manière parallèle. Du fait des évolutions récentes, les perspectives concernant le Japon ont été révisées à la hausse. *Premièrement*, le nouveau gouvernement a annoncé en janvier 2013 un train de mesures représentant 10 300 milliards JPY (soit 2.2% du PIB) (voir ci-après). *Deuxièmement*, le yen s'est déprécié de 15 % par rapport au dollar depuis la mi-novembre, date à laquelle les élections nationales ont été annoncées. Enfin, *troisièmement*, les cours des actions ont augmenté de près de 30 % pendant la même période.

Graphique 3. Le yen reste bien au-dessus de son niveau moyen depuis 1990 en valeur nominale, mais pas en valeur réelle



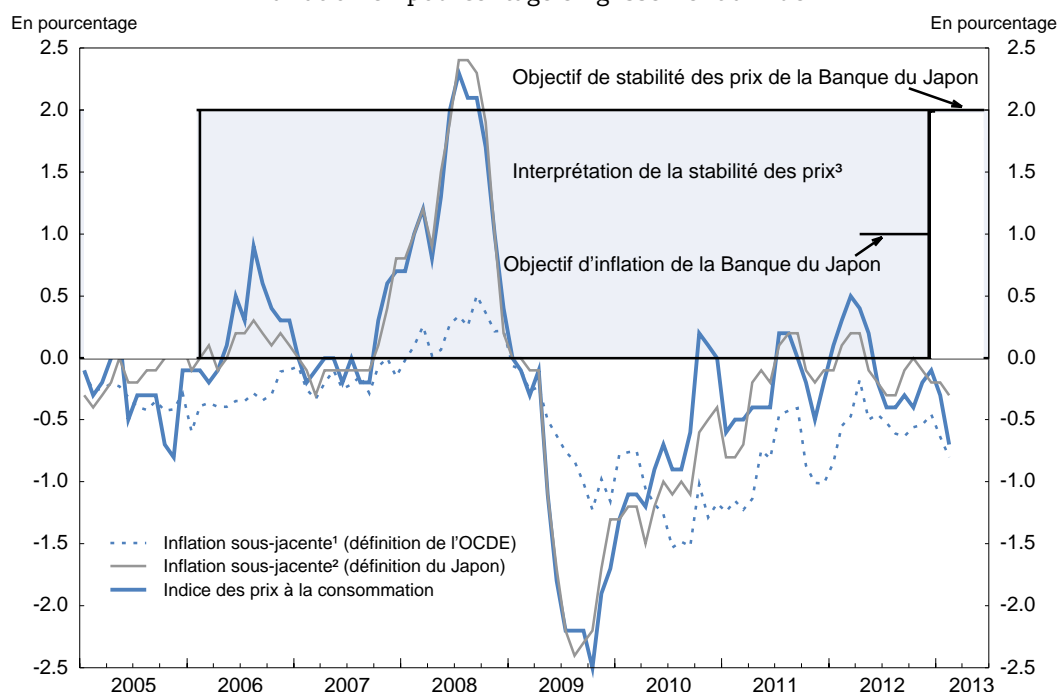
1. Données corrigées de l'indice des prix à la consommation.
2. Taux de change pondéré en fonction des échanges vis-à-vis de 49 partenaires commerciaux.
3. Le taux indiqué pour le premier trimestre de 2013 est la moyenne de janvier et février.

Sources : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* et Banque du Japon.

Comment lire ce graphique : Une hausse de la courbe dénote un renforcement de la monnaie (c'est-à-dire d'une appréciation du taux de change). Le taux de change effectif est la moyenne des taux de change bilatéraux entre le yen et les monnaies des 49 pays avec lequel le Japon a des échanges, tels que le taux de change du yen par rapport au won coréen indiqué dans le graphique. Le taux de change effectifs réel est corrigé des écarts d'inflation entre le Japon et ses partenaires commerciaux. Toute hausse du taux de change effectif réel signifie que la compétitivité-prix du Japon diminue.

Grâce à ces facteurs positifs, il est désormais prévu que la production augmentera d'environ 1½ pour cent en 2013 et en 2014, en dépit du fléchissement des dépenses publiques de reconstruction et de l'impact des mesures d'assainissement budgétaire attendues en 2014 (tableau 1). La demande intérieure sera touchée par la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, mais cet effet pourrait être partiellement compensé par une diminution du taux d'épargne des ménages. Dans la mesure où l'on table sur un comblement de l'écart de production, l'inflation devrait redevenir positive en 2013.

Graphique 4. La déflation perdue
Variation en pourcentage en glissement annuel



1. Hors alimentation et énergie.
2. Hors produits alimentaires frais uniquement.
3. Interprétation des membres du Conseil de politique monétaire de la Banque du Japon.

Source : Banque du Japon et Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Même si les perspectives se sont améliorées, de nombreux risques de détérioration, internes et externes, pèsent sur ces prévisions. Le principal risque est que la stratégie en trois volets ne soit pas pleinement mise en œuvre. En particulier, compte tenu du niveau très élevé de la dette publique, toute décision de repousser à plus tard l'assainissement budgétaire risquerait d'entraîner un réajustement à la hausse des taux d'intérêt à long terme, ce qui aurait des conséquences négatives sur le secteur financier, la viabilité des finances publiques et la croissance. De fait, une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt gonflerait le déficit budgétaire d'environ ½ pour cent du PIB sur cinq ans (Bureau du Cabinet, 2010). En outre, l'émergence d'un déficit temporaire de la balance courante fin 2012 fait craindre qu'à plus long terme, le Japon devienne dépendant des investisseurs étrangers pour financer son déficit budgétaire. Toutefois, on table sur un excédent de la balance courante de l'ordre de 1½ pour cent du PIB en 2014. Des interrogations subsistent en ce qui concerne l'approvisionnement énergétique du Japon, dans la mesure où sur les 50 réacteurs nucléaires que compte l'Archipel, 48 ont été suspendus. Sur le plan extérieur, des incertitudes pèsent sur les évolutions dans la zone euro, qui avaient contribué à l'appréciation du yen, et en Chine. Après 2014, l'assainissement budgétaire pèsera sur la croissance car,

selon certaines estimations, le multiplicateur fiscal pourrait être d'environ -0.5 (Bureau du Cabinet, 2010), bien que d'importantes incertitudes entourent ces estimations. En outre, l'impact pourrait être partiellement atténué par d'autres facteurs, comme le regain de confiance et la politique monétaire expansionniste (Blöchliger *et al.*, 2012).

Tableau 1. Prévisions économiques à court terme¹

	2010	2011	2012	2013	2014
Demande et production (en volume)					
PIB	4.7	-0.6	2.0	1.4	1.4
Consommation					
Privée	2.8	0.5	2.4	1.2	1.2
Publique	1.9	1.5	2.7	1.1	-0.4
Investissement fixe brut	-0.2	1.1	4.5	3.2	0.4
Secteur public ²	0.1	-6.9	12.5	2.1	-15.7
Secteur résidentiel	-4.8	5.5	2.9	11.3	-2.3
Entreprises	0.7	3.3	2.0	1.7	6.3
Demande intérieure finale	2.0	0.8	2.8	1.6	0.7
Variation des stocks ³	1.0	-0.5	0.0	-0.2	0.1
Demande intérieure totale	2.9	0.3	2.9	1.4	0.8
Exportations de biens et services	24.4	-0.4	-0.3	-0.3	8.5
Importations de biens et services	11.1	5.9	5.3	0.3	4.1
Exportations nettes ³	1.7	-0.9	-0.9	-0.1	0.6
Inflation et utilisation des capacités					
Déflateur du PIB	-2.2	-1.9	-0.9	-0.7	1.1 ⁴
Indice des prix à la consommation (IPC)	-0.7	-0.3	0.0	-0.1	1.8 ⁴
IPC sous-jacent ⁵	-1.2	-0.9	-0.5	-0.5	1.7 ⁴
Taux de chômage	5.0	4.6	4.3	4.2	4.1
Écart de production	-0.5	-1.5	-0.2	0.4	1.1
<i>Pour mémoire⁶ :</i>					
Croissance des échanges mondiaux	12.8	6.0	2.7	3.6	6.4
Capacité de financement des administrations publiques ⁷	-9.5	-9.6	-10.2	-10.2	-7.7
Solde primaire net ⁷	-8.8	-8.8	-9.3	-9.2	-6.4
Dette brute (en % du PIB)	193.3	210.6	219.1	228.3	232.6
Dette nette (en % du PIB)	113.1	127.4	135.9	145.1	149.4
Taux d'épargne des ménages (en %)	2.0	2.3	0.8	1.0	0.6
Solde des paiements courants(en % du PIB)	3.7	2.0	1.0	1.0	1.6

1. Les valeurs des indicateurs relatifs à la demande, à la production, à l'inflation et à l'utilisation des capacités correspondent à des données rétrospectives pour les années 2010 à 2012. Les prévisions relatives à 2013 et 2014 sont fondées sur le cours du dollar en yen du 18 mars, date à laquelle la monnaie américaine s'inscrivait à 95.3 JPY.
2. Y compris les entreprises publiques.
3. Contribution à la croissance du PIB.
4. Y compris la hausse prévue du taux de l'impôt sur la consommation, qui doit passer de 5 % à 8 % en avril 2014. Si l'on exclut cette augmentation d'impôt, l'indice des prix à la consommation (IPC) et l'IPC sous-jacent devraient augmenter à un rythme annuel de l'ordre de ½ pour cent au cours du dernier trimestre de 2014.
5. Conformément à la définition de l'OCDE, l'IPC sous-jacent exclut l'alimentation et l'énergie.
6. Estimations de l'OCDE en ce qui concerne 2012, hormis pour le solde des paiements courants.
7. En pourcentage du PIB, hors facteurs exceptionnels.

Sources : Base de données analytique de l'OCDE et estimations et prévisions de l'OCDE.

Une politique monétaire propre à soutenir la croissance et à mettre fin à la déflation

La déflation entraîne une baisse du PIB nominal, ce qui a pour effet de gonfler le ratio d'endettement et menace la viabilité des finances publiques. Le déflateur du PIB a chuté d'environ 13 % depuis 2001 et sur la même période, l'indice mensuel des prix à la consommation sous-jacent n'a enregistré une hausse en glissement annuel que pendant 12 mois. Si l'inflation avait atteint ne serait-ce que 1 % depuis 2001, le taux de croissance annuel moyen du PIB nominal serait ressorti à 1¾ pour cent sur la décennie et mécaniquement, le ratio de la dette publique se serait établi à 160 % du PIB au lieu de dépasser les 200 %. À l'évidence, les chiffres réels dépendraient d'un certain nombre de facteurs. La baisse du niveau des prix a d'autres effets indésirables, par exemple celui de maintenir le taux d'intérêt réel à un niveau fortement positif à un moment où la forte sous-utilisation des ressources justifierait des taux réels négatifs. De fait, l'application par l'OCDE d'une règle de Taylor laissait à penser qu'un taux directeur de l'ordre de - 4% aurait été approprié en 2012. Étant donné les effets délétères de la déflation, stabiliser les prix devrait figurer au premier rang des priorités des pouvoirs publics japonais.

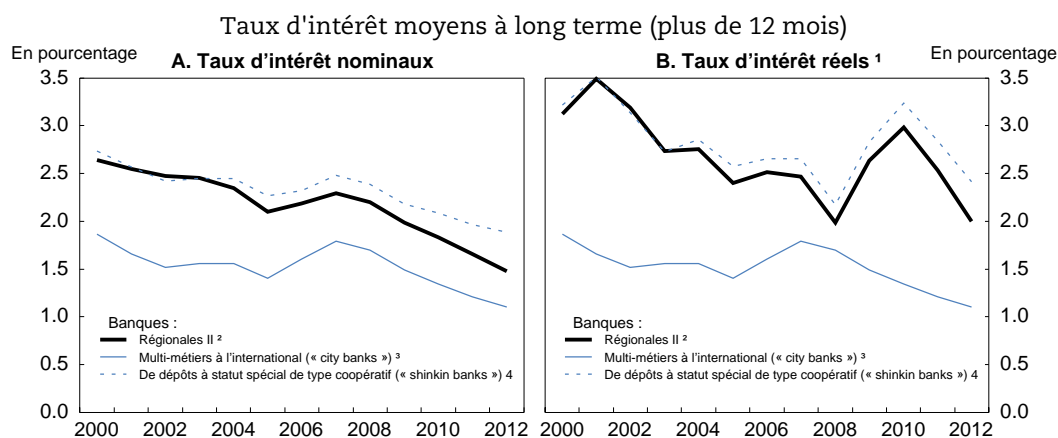
Mesures prises antérieurement par la Banque du Japon

En plus d'abaisser progressivement le taux directeur à « quasiment zéro » (0 à 0.1 %) en octobre 2010 (tableau 2), la Banque du Japon a pris un certain nombre de mesures destinées à stabiliser les prix. En 2009, elle a lancé une « opération d'apport de liquidités » permettant de prêter (contre garanties) de l'argent aux banques pour trois mois au taux directeur. En octobre 2010, la Banque du Japon a en outre mis en place un « programme d'achat d'actifs » axé principalement sur les titres d'État mais portant également sur des actifs privés comme des obligations émises par des entreprises. L'ampleur de ce programme n'a cessé d'être fortement ajustée à la hausse. En décembre 2012, l'objectif des acquisitions devant être réalisées d'ici la fin de 2013 a ainsi été porté à 101 000 milliards JPY (soit 21 % du PIB), opération d'apport de liquidités incluse.

Les mesures non conventionnelles d'assouplissement quantitatif mises en œuvre depuis 2001 ont sans doute contribué au recul des taux des prêts bancaires à long terme (graphique 5), qui ont chuté même pendant la période d'expansion la plus longue qu'ait connue le Japon depuis la fin de la guerre (2002-2008). Une étude récente a montré que la stratégie de la Banque du Japon avait un effet positif sur l'activité économique (Berkmen, 2012), dans un contexte où il est vrai porteur, marqué par le redressement du secteur bancaire et le désendettement des ménages. Toutefois, à l'avenir, il sera très difficile de quantifier l'incidence exacte de nouvelles mesures non conventionnelles.

La croissance du crédit restant modeste, la Banque du Japon a adopté en juin 2010 un « mécanisme de financement à l'appui de la croissance » permettant de mettre à la disposition des banques des financements à long terme à faible coût afin de les encourager directement à accorder des crédits aux entreprises. Les entreprises visées étaient celles des secteurs en croissance comme la santé ou l'environnement. Le mécanisme mis en place permet d'accorder aux institutions financières des prêts d'un an qui peuvent être renouvelés jusqu'à trois fois. Le montant total des fonds ainsi mis à disposition a été porté de 3 000 milliards JPY (soit 1.2 % de l'encours des prêts accordés par des banques privées à des entreprises non financières du secteur privé) à 5 500 milliards JPY. Près de 3 500 milliards JPY ont été déboursés à ce jour. Les prêts des grandes banques ont récemment amorcé une hausse en glissement annuel, bien que ce phénomène traduise principalement une augmentation des prêts à des emprunteurs étrangers. Comme c'est le cas pour d'autres mesures non conventionnelles, ce mécanisme peut risquer de retarder la nécessaire restructuration du secteur bancaire et du secteur des entreprises en apportant un soutien à des entreprises non viables. En outre, la décision de cibler des secteurs spécifiques donne à ce mécanisme une orientation de politique industrielle qui risque de déboucher sur une affectation peu judicieuse des ressources, et suscite des inquiétudes sur le plan de l'équité.

Graphique 5. Les taux d'intérêt des prêts bancaires ont diminué



1. Taux d'intérêt nominal diminué du taux actuel d'inflation sous-jacente (suivant la définition de l'OCDE).
2. Quarante-et-une banques au total, opérant principalement sur une base locale au service d'entreprises, de particuliers et d'organismes publics.
3. Les six plus grandes banques nationales.
4. Au total, 270 institutions financières régionales coopératives, ayant principalement comme clients des petites et moyennes entreprises (PME) et des résidents locaux.

Source : Banque du Japon.

En 2012, la Banque du Japon a annoncé la mise en place d'une facilité de prêt destinée à encourager le crédit bancaire. Ce programme alloue des financements illimités à long terme aux institutions financières, au taux de 0.1 %, à compter de juin 2013. Si ce sont effectivement les coûts de financement élevés ou l'accès limité à des financements qui constituent le principal obstacle à l'expansion du crédit, de tels programmes peuvent réussir à stimuler les activités de prêt. En tous cas, ce pourrait être vrai des banques dont les bilans manquent de solidité. Néanmoins, les bilans des banques japonaises sont généralement solides et les institutions financières ont une attitude conciliante à l'égard du crédit, même envers les petites entreprises, selon l'enquête Tankan de mars 2013.

Tableau 2. Chronologie des principales mesures de politique monétaire prises au Japon

2009	décembre	La Banque du Japon lance une nouvelle « opération d'apport de liquidités » représentant initialement un montant total de prêts de 10 000 milliards JPY (soit 2 % du PIB).
	décembre	La Banque du Japon donne des précisions sur « son interprétation de la stabilité des prix sur le moyen à long terme », fixée dans un premier temps dans une fourchette comprise entre 0 et 2 % en 2006, et indique que selon son interprétation, l'inflation se situe « dans une fourchette positive inférieure ou égale à 2 %, avec un point médian que la plupart des membres du Comité de politique monétaire placent aux alentours de 1 % ».
2010	mars	Le montant de l'opération d'apport de liquidités est doublé et porté à 20 000 milliards JPY (soit 4 % du PIB).
	juin	La Banque du Japon met en place de nouvelles « mesures de financement » représentant 3 000 milliards JPY destinées à encourager les banques à prêter aux secteurs de croissance.
	août	Le montant de l'opération d'apport de liquidités est porté à 30 000 milliards JPY (soit 6 % du PIB).
	octobre	La Banque du Japon adopte un programme d'« assouplissement monétaire global » comprenant les mesures suivantes : <i>i)</i> Abaissement du taux directeur qui passe de 0.1 % à un niveau compris entre 0 et 0.1 %. <i>ii)</i> Engagement à « maintenir la politique de taux d'intérêt virtuellement nul jusqu'à ce que la Banque juge, compte tenu de son interprétation de la stabilité des prix à moyen et long terme, que cette stabilité est en vue ». <i>iii)</i> Lancement d'un « programme d'achat d'actifs » comprenant 30 000 milliards JPY au titre de l'opération d'apport de liquidités de 5 000 milliards JPY (1 % du PIB) au titre d'achat d'actifs, répartis entre des titres d'État japonais (pour 3 500 milliards JPY) et des actifs privés (pour 1 500 milliards JPY).
2011	mars	Le programme d'achat d'actifs est porté à 40 000 milliards JPY (soit 8 % du PIB)
	juin	Le montant des mesures de financement destinées aux secteurs de croissance est porté à 3 500 milliards JPY soit (0.7 % du PIB).
	août	Le programme d'achat d'actifs est porté à 50 000 milliards JPY (soit 10 % du PIB).
2012	octobre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 55 000 milliards JPY (soit 11 % du PIB).
	février	Le programme d'achat d'actifs est porté à 65 000 milliards JPY (soit 14 % du PIB).
	février	La Banque du Japon introduit un « objectif de stabilité des prix sur le moyen à long terme » situé dans une fourchette positive inférieure ou égale à 2 %, et fixe un objectif de 1 % « pour l'instant ».
	mars	Le montant des mesures de financement destinées aux secteurs de croissance est porté à 5 500 milliards JPY (soit 1.1 % du PIB).
	avril	Le programme d'achat d'actifs est porté à 70 000 milliards JPY (soit 15 % du PIB).
	septembre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 80 000 milliards JPY (soit 17 % du PIB).
	octobre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 91 000 milliards JPY (soit 19 % du PIB).
	octobre	La Banque du Japon annonce un projet de lancement de nouvelles mesures de financement pour stimuler les crédits des banques sans fixer de plafond au moment total des fonds qui seront ainsi alloués.
2013	octobre	Le gouvernement et la Banque du Japon publient un communiqué conjoint sur des « mesures destinées à mettre fin à la déflation ».
	décembre	Le programme d'achat d'actifs est porté à 101 000 milliards JPY (soit 21 % du PIB).
	janvier	La Banque du Japon fixe un objectif de stabilité des prix de 2 % qu'elle essaiera d'atteindre « le plus rapidement possible ». La Banque du Japon adopte des mesures d'assouplissement « non plafonnées » et relève le montant des achats d'actifs qui passera à 111 000 milliards JPY (soit 23 % du PIB) en 2014.
	janvier	Le gouvernement et la Banque du Japon publient un communiqué conjoint sur les mesures visant à mettre fin à la déflation et à instaurer une croissance économique durable.
	mars	Approbation de la nomination de Haruhiko Kuroda comme gouverneur de la Banque du Japon et de Kikuo Iwata et Hiroshi Nakaso comme vice-gouverneurs.
	avril	La Banque du Japon lance une politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif ».

Source : Banque du Japon.

Orientations de la politique monétaire

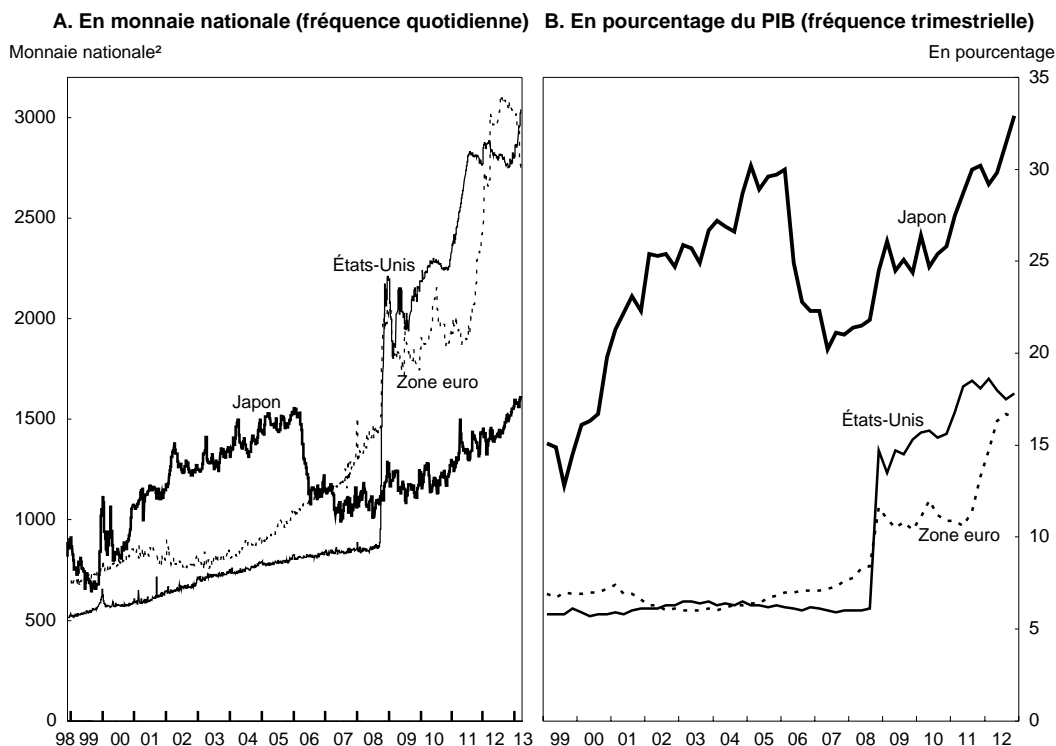
L'IPC sous-jacent baisse actuellement à un rythme de l'ordre de $\frac{3}{4}$ pour cent (en glissement annuel), plus rapide que son taux moyen de diminution de $\frac{1}{2}$ pour cent environ au cours de la dernière décennie. En janvier 2013, la Banque du Japon a refixé à 2 % son objectif de stabilité des prix qui était auparavant de 1 %, et la banque centrale et le gouvernement passeront régulièrement en revue les progrès réalisés pour atteindre cet objectif. Le relèvement de l'objectif d'inflation à 2 %, qui est le point médian de la plupart des fourchettes de ciblage de l'inflation par les banques centrales des pays de l'OCDE, est une mesure qu'il convient de saluer (voir le chapitre macroéconomique de *l'Étude économique du Japon* publiée en 2011 par l'OCDE). Cet objectif plus élevé, s'il était atteint, permettrait de réduire l'énorme ratio de la dette publique et minorerait le risque de retomber dans la déflation. Dans un communiqué conjoint datant de janvier 2013, le gouvernement et la Banque du Japon se sont entendus pour renforcer la coordination des politiques en vue de « mettre rapidement fin à la déflation et de réaliser une croissance économique durable sur fond de stabilité des prix ».

- La Banque du Japon a fait savoir qu'elle va « s'efforcer de procéder à un assouplissement monétaire et de parvenir à cet objectif le plus rapidement possible », même si elle pense que l'objectif de stabilité des prix dépendra des « efforts d'un grand nombre d'acteurs ».
- Le gouvernement a promis « non seulement de mener une gestion souple de la politique macroéconomique, mais aussi de prendre des mesures pour renforcer la compétitivité et la croissance potentielle ».

Si de telles mesures sont certes impératives, la banque centrale doit tout de même parvenir à une inflation positive, même en l'absence d'augmentation de la croissance potentielle, ce qui pourrait prendre du temps. Or, en dernier ressort, l'inflation dépend de la politique monétaire, qui permet de faire évoluer la vélocité et la viscosité des prix, même si au Japon, la population en âge de travailler et la croissance potentielle sont en recul.

La Banque du Japon a été la première à recourir à l'assouplissement quantitatif entre 2001 et 2006, augmentant la taille de son bilan et contribuant à ramener l'inflation en territoire positif en 2007 (graphique 6). Malgré la persistance de la déflation depuis 2009, la réaction de la banque centrale japonaise à la crise de 2008 a été relativement modeste. Exprimé en pourcentage du PIB, le bilan de la Banque du Japon a augmenté de 11.5 points de pourcentage jusqu'à fin 2012, ce qui représente la hausse la plus modeste de celles observées dans les quatre grands instituts d'émission (tableau 3), bien que la taille des bilans de la banque centrale ne rende pas pleinement compte de l'ampleur actuelle de l'assouplissement de la politique monétaire. Le Japon étant le seul pays à souffrir d'une déflation persistante, l'ampleur de l'assouplissement quantitatif aurait dû y être relativement grande. Si le bilan de la Banque du Japon exprimé en pourcentage du PIB est relativement élevé, cela tient au fait que le public japonais aime détenir des billets de banque. En effet, les billets en circulation représentent au Japon 17 % du PIB, contre moins de 7 % aux États-Unis et au Royaume-Uni (Standard & Poor's, 2012). La Banque du Japon devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la transmission de la politique monétaire, en partie grâce à un déploiement efficace des mécanismes de financement.

Graphique 6. Comparaison à long terme des bilans des banques centrales¹



1. Mesurés par le passif de la banque centrale.
2. Les montants sont exprimés en milliards USD pour les États-Unis, en milliards EUR pour la zone euro, et en centaines de milliards JPY pour le Japon.

Source : Thompson Financial.

Tableau 3. Comparaison internationale des bilans des banques centrales

	Taille du bilan		Augmentation en %
	août 2008	décembre 2012	
A. Montants nominaux			
Banque du Japon (en milliers de milliards JPY)	109.9	158.4	44.1
Banque d'Angleterre (en milliards GBP)	93.2	410.4	340.3
Réserve fédérale (en milliards USD)	870.7	2854.1	227.8
Banque centrale européenne (en milliards EUR)	1 449.1	3 018.2	108.3
B. En pourcentage du PIB			
Banque du Japon	22.1	33.6	11.5
Banque d'Angleterre	6.5	26.0	19.5
Réserve fédérale	6.0	18.0	12.0
Banque centrale européenne	15.7	31.9	16.2

Source : Thompson Financial et calculs de l'OCDE.

L'impact de l'assouplissement quantitatif a été limité jusqu'ici du fait de sa focalisation sur des obligations d'État à échéances relativement courtes. De fait, dans le cadre du programme d'achat d'actifs de la Banque du Japon, les obligations d'État (ayant une échéance résiduelle comprise entre un et trois ans) et les bons du Trésor représentaient 90 % des 76 100 milliards JPY d'actifs devant être rachetés d'ici à la fin de 2013 (tableau 4). En outre, la part des actifs privés – billets de trésorerie, obligations de sociétés, parts de fonds indiciels cotés et parts de sociétés d'investissement immobilier cotées – n'était que de 10 %. Des achats par la banque centrale d'actifs qui ne se substituent qu'imparfaitement aux actifs apportés (réserves de la banque centrale) pourraient avoir un impact plus important, en renforçant « l'effet de rééquilibrage des portefeuilles » et en réduisant les primes d'échéance et autres primes de risque. Autrement dit, les mesures quantitatives pourraient être plus efficaces si la banque centrale achète une obligation d'État à dix ans plutôt qu'un bon du Trésor à trois mois, et encore plus efficaces si elle fait l'acquisition d'une obligation de société à dix ans.

Tableau 4. Composition du programme d'achat d'actifs de la Banque du Japon

En milliers de milliards JPY et en pourcentage

	Montant initial ¹	Pourcentage du total	Achats effectifs ²	Pourcentage du total	Objectif d'achats ³	Pourcentage du total
Achats d'actifs						
Emprunts d'État, sous-total	3.5	70.0	31.1	82.7	68.5	90.0
Obligations d'État ⁴	1.5	30.0	22.1	58.8	44.0	57.8
Bons du Trésor	2.0	40.0	9.0	23.9	24.5	32.2
Actifs du secteur privé, sous-total	1.5	30.0	6.5	17.3	7.6	10.0
Billets de trésorerie	0.5	10.0	1.9	5.1	2.2	2.9
Obligations de sociétés	0.5	10.0	3.0	8.0	3.2	4.2
Parts de fonds indiciels cotés	0.45	9.0	1.5	4.0	2.1	2.8
Parts de sociétés d'investissement immobilier cotées	0.05	1.0	0.1	0.3	0.1	0.2
Sous-total	5.0	100.0	37.6	100.0	76.1	100.0
Opération d'apport de liquidités	30.0		27.0		25.0	
Total	35.0		64.6		101.1	

1. Annoncé en octobre 2010.

2. En novembre 2012.

3. Objectif pour la fin de 2013.

4. Titres ayant une échéance résiduelle de un à trois ans.

Source : Banque du Japon

Le nouveau cadre de politique monétaire de la Banque du Japon

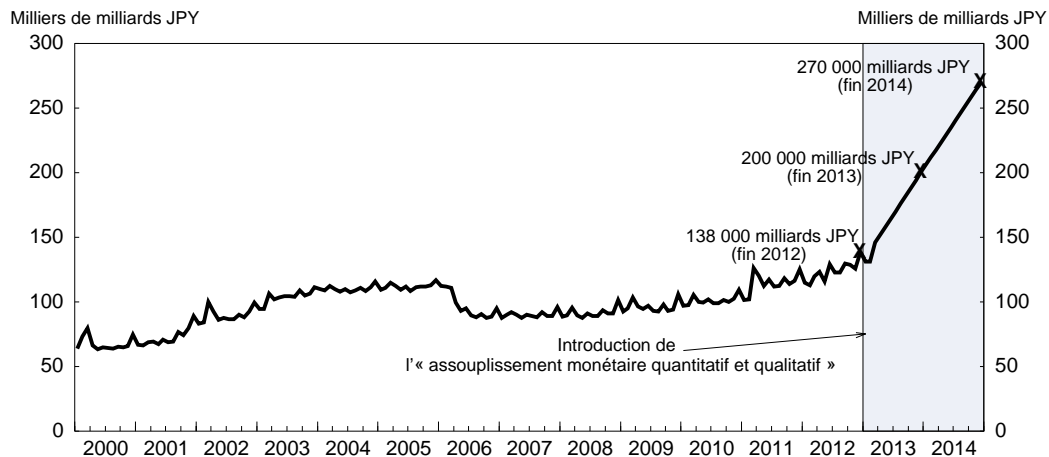
Afin d'accroître l'ampleur et d'améliorer l'efficacité de l'assouplissement quantitatif, la Banque du Japon a annoncé en avril 2013 une modification historique de son cadre de politique monétaire, destinée à permettre d'atteindre l'objectif d'inflation de 2 % à un horizon de deux ans environ. Cette nouvelle approche, qualifiée de « assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif », est axée sur la taille de la base monétaire (numéraire et réserves des banques commerciales auprès de la banque centrale), qu'elle vise à doubler, pour la porter de 138 000 milliards JPY (28 % du PIB) fin 2012 à 270 000 milliards JPY fin 2014 (graphique 7). La réalisation de cet objectif suppose de multiplier quasiment par deux les achats d'obligations d'État pour les porter à 7 500 milliards JPY (1.5 % du PIB) par mois. L'ampleur potentielle de l'assouplissement quantitatif sera accrue par la suspension temporaire du « principe de la monnaie-papier », suivant lequel le montant des avoirs de la banque centrale en obligations à long terme ne peut excéder celui des billets de banque en circulation. La Banque du Japon prévoit également d'améliorer son dialogue avec les participants au marché afin de parvenir sans heurts à doubler la base monétaire.

Au-delà de l'accroissement de l'ampleur de l'assouplissement quantitatif, le nouveau cadre de politique monétaire vise à le rendre plus efficace en modifiant la composition du portefeuille d'actifs achetés :

- La Banque du Japon achètera des obligations d'État de toutes échéances. L'objectif est d'allonger l'échéance résiduelle moyenne de ses avoirs en obligations d'État, pour la porter d'un peu moins de trois ans à sept ans environ, ce qui correspondrait à l'échéance moyenne de l'encours total d'obligations d'État. Une telle approche permettra de faire baisser encore les taux d'intérêt sur l'ensemble de la courbe des rendements.
- La Banque du Japon va également accroître ses achats d'actifs privés afin de réduire les primes de risque. Les acquisitions de parts de fonds indiciels cotés et de sociétés d'investissement immobilier cotées feront augmenter les avoirs de la banque centrale détenus sous la forme de ces actifs à un rythme annuel de 1 000 milliards JPY et de 30 000 milliards JPY, respectivement.

De plus, la Banque du Japon s'est engagée à poursuivre cette politique « aussi longtemps que nécessaire pour réaliser l'objectif [d'inflation] de manière stable ». Une telle promesse devrait contribuer à éviter un resserrement monétaire prématuré comme celui qui avait eu lieu en 2006, lorsque la banque centrale avait mis un terme à l'assouplissement quantitatif malgré le fait que tant l'inflation globale que l'inflation sous-jacente étaient encore négatives. Alors que deux hausses de taux d'intérêt avaient déjà eu lieu au début de 2007, l'inflation sous-jacente avait culminé à 0.4 % seulement à la mi-2008, laissant le Japon exposé à un retour de la déflation à la suite de la crise financière mondiale.

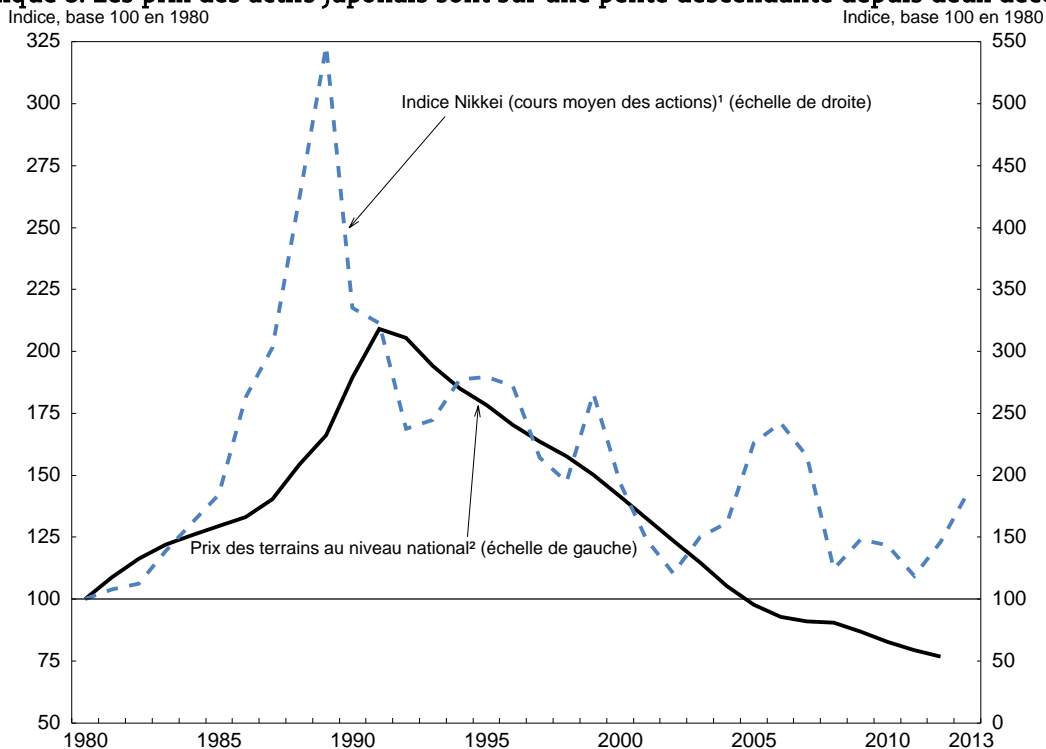
Graphique 7. L'objectif de base monétaire



Source : Banque du Japon.

En principe, si des politiques non traditionnelles restent en place trop longtemps, cela pourrait attiser l'inflation. En outre, elles risqueraient de ralentir la restructuration en prolongeant la durée de vie d'entreprises en réalité non viables et en alimentant des bulles de prix des actifs. À ce jour, il ne semble pas que cela ait été le cas au Japon. Bien que ce pays ait un taux directeur de quasiment zéro depuis 1999 (à l'exception de la période 2006-2008), la tendance baissière à long terme des prix des actifs s'est poursuivie (graphique 8). Au niveau national, les prix des terrains sont en baisse depuis 21 années consécutives, accusant même un recul de 3.3 % en 2012, et toutes les catégories (terrains commerciaux, résidentiels et industriels) sont touchés par cette diminution. De plus, l'indice des cours des actions se situe aujourd'hui à un niveau qui représente moins d'un tiers de son plus haut de 1989 et bien en deçà du niveau qu'il affichait au début de la crise financière mondiale de 2008, malgré un rebond enregistré au cours des derniers mois. En ce qui concerne la restructuration, les taux des faillites sont élevés. Au cours du premier semestre de 2012, période de forte croissance de la production, ce sont environ 11 500 entreprises (représentant un endettement total de plus de 10 millions JPY) qui se sont retrouvées en liquidation, contre quelque 8 500 en 2001, pourtant année de récession. À 2 ½ pour cent, les taux des prêts à long terme aux petites entreprises restent élevés, bien que leur niveau soit relativement bas d'un point de vue historique (graphique 5).

Graphique 8. Les prix des actifs japonais sont sur une pente descendante depuis deux décennies



1. L'indice Nikkei est calculé à partir de la moyenne des cours de 225 valeurs distinctes cotées à la Bourse de Tokyo.
2. Prix des terrains au 1^{er} janvier de chaque année pour toutes les catégories (terrains à usage résidentiel, commercial ou industriel).

Sources : Ministère de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme et indices Nikkei.

Encadré 1. Résumé des recommandations de politique monétaire

- Mettre en œuvre la politique d'« assouplissement monétaire quantitatif et qualitatif » afin de réaliser le plus rapidement possible le nouvel objectif de 2 % d'inflation.
- Maintenir une politique monétaire expansionniste jusqu'à ce que l'inflation ait durablement atteint l'objectif de 2 %.

Séisme de l'est du Japon : de la tragédie à la relance économique

Cinquième de l'histoire mondiale de par sa magnitude, le tremblement de terre qui a frappé le Japon en mars 2011 s'est soldé par un bilan humain très lourd et a constitué pour le pays la catastrophe la plus coûteuse depuis la guerre. Les estimations selon lesquelles les pertes matérielles, concentrées dans la région de Tohoku, représenteraient 3.5 % du PIB, ne tiennent pas compte des coûts liés à l'accident provoqué par le tsunami dans la centrale nucléaire de Fukushima : il a fallu suspendre l'exploitation de la totalité des centrales nucléaires du pays, qui couvraient jusque-là près d'un tiers des besoins du Japon en électricité. La catastrophe a entraîné une forte contraction de l'économie, qui s'est répercutée sur l'économie mondiale en perturbant les chaînes d'approvisionnement à l'échelle de la planète. Les pouvoirs publics ont lancé un programme de reconstruction sur dix ans, axé plus spécialement sur les préfectures de Fukushima, de Miyagi et d'Iwate. Quelque 17 000 milliards JPY (3.6 % du PIB) ont déjà été approuvés au titre de la reconstruction ; ce montant n'est pas très éloigné des 19 000 milliards JPY envisagés pour la période 2011-15 dont, selon les estimations, plus de 10 000 milliards ont été dépensés en 2011-12. Le nouveau gouvernement a porté à 25 000 milliards JPY les objectifs de dépenses sur cinq ans, une partie des sommes supplémentaires figurant dans le train des mesures budgétaires de janvier 2013 et dans le budget de l'exercice 2013.

L'impact direct de la reconstruction sur l'économie nationale est limité par le fait que les préfectures concernées, de taille modeste, ne représentent à elles trois que 4 % du PIB et de la population du Japon. Plutôt que de se borner à rebâtir les zones détruites, le processus de reconstruction devrait viser à insuffler un nouveau dynamisme à l'économie nationale et à stimuler la croissance potentielle en vue d'atteindre l'objectif de 2 % fixé dans la *Stratégie pour revitaliser le Japon*. Ainsi que les autorités l'ont déclaré, « la reconstruction des régions frappées par la catastrophe joue un rôle déterminant dans la revitalisation d'un Japon dynamique, et ne sera vraiment possible qu'à la condition que l'économie du pays tout entier retrouve une énergie nouvelle » (Administration centrale pour la reconstruction, 2011).

Deux aspects relatifs à la reconstruction de la région de Tohoku se démarquent :

- La part « agricole » de la main-d'œuvre de cette région est deux fois plus importante que la moyenne nationale. Les Lignes directrices de base préconisent que le processus de reconstruction fasse de ce secteur d'activité au Tohoku « un modèle pour l'ensemble du pays ».
- L'accident nucléaire de Fukushima a mis en évidence les faiblesses du secteur de l'électricité. En outre, le plan visant à réduire la place de l'énergie nucléaire crée un vide qu'il faudra combler en recourant à d'autres sources d'énergie, notamment aux énergies renouvelables, pour lesquelles la région de Tohoku jouit d'un potentiel considérable.

Réformer l'agriculture et promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

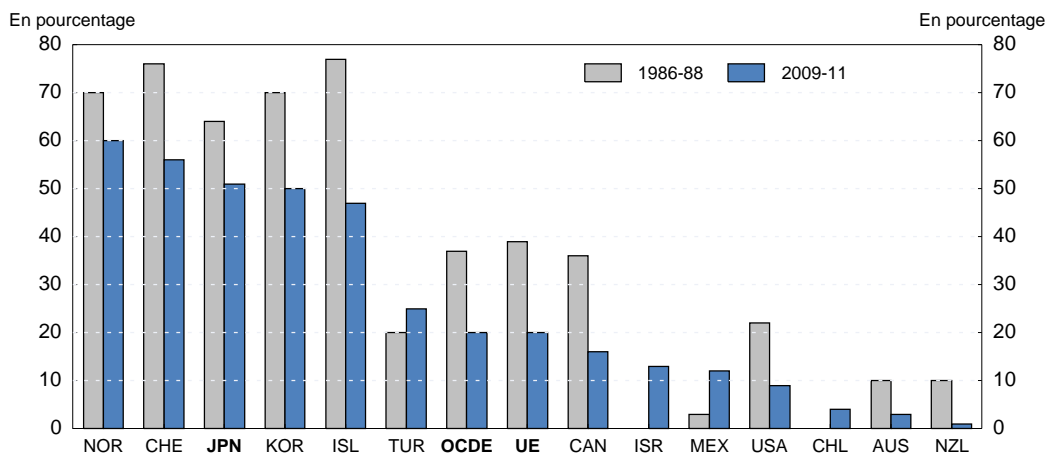
En dépit de la place modeste qu'elle occupe dans le pays, l'agriculture est au cœur des débats relatifs à la participation du Japon à des accords commerciaux de portée internationale. La *Politique de base et le Plan d'action afin de relancer les secteurs de l'alimentation, de l'agriculture, des forêts et de la pêche* annoncés en 2011 par le gouvernement précédent ont pour objet de stimuler la compétitivité des exploitations sur une période de cinq ans, et de faire en sorte que l'agriculture japonaise puisse jouer son rôle dans des accords de partenariat économique de haut niveau. Le gouvernement précédent a décidé d'engager des consultations en vue de prendre part aux négociations sur le Partenariat transpacifique.

Au cours des cinquante dernières années, la part de l'agriculture dans le PIB a été ramenée de 9 % à 1 %, et le pourcentage de main-d'œuvre qu'elle emploie est tombé de 28 % à 4 %. Dans le même temps, les superficies cultivées ont diminué d'un quart, l'activité agricole à temps partiel devenant la norme. Le taux d'autonomie alimentaire, qui constitue un objectif clé du gouvernement, est passé de 79 % en 1960 à 39 % en 2010 en termes de calories. Le secteur agricole est confronté à plusieurs problèmes :

- La productivité est faible pour les cultures nécessitant de vastes superficies, en raison surtout de la taille modeste des exploitations, qui n'est en moyenne que de deux hectares, contre 14 hectares dans l'Union européenne et 170 hectares aux États-Unis (MAFF, 2012a). Plusieurs facteurs expliquent la petite taille des parcelles : la réforme agraire au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, le relief montagneux du pays, le programme d'ajustement de la production qui attribue des quotas de production de riz aux exploitants, et les subventions permettant de rentabiliser les petites exploitations.
- L'importance des aides accordées au titre de certains produits pèse lourdement sur le consommateur et le contribuable. Le niveau global du soutien, mesuré à partir de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), s'élevait en 2009-11 à 51 % au Japon, soit environ le double de la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 9). Les prix étant élevés, les dépenses consacrées par les consommateurs à des produits agricoles sont 1.8 fois supérieures à ce qu'elles auraient été en l'absence de mesures gouvernementales.
- Les mesures aux frontières, notamment des droits de douane de 341 yens par kilo de riz, soit des droits de 780 % en 2012, excluent les agriculteurs japonais de la concurrence internationale et compliquent la participation du pays à des accords commerciaux généraux de portée régionale et bilatérale.

Pourtant, certains domaines tirent leur épingle du jeu. C'est le cas en particulier des légumes, dont la part dans la production agricole a augmenté de 9 % en 1960 à 28 % en 2010, dépassant celle du riz. La culture maraîchère nécessite une main-d'œuvre abondante, avec des fermes-entreprises bénéficiant d'aides publiques relativement limitées mais qui ne sont pas nécessairement de grandes exploitations. La croissance et la compétitivité du secteur agricole, ainsi que l'intégration du Japon dans l'économie mondiale, passent par un environnement plus ouvert et plus favorable à la concurrence. L'évolution démographique fournit l'occasion de regrouper les parcelles et de procéder à d'autres réformes susceptibles d'accroître la productivité. En 2010, en effet, l'âge moyen des agriculteurs était de 66 ans et 56 % des riziculteurs avaient plus de 70 ans, tandis que 36 % appartenaient à la tranche d'âge des 50-70 ans (graphique 10). Seuls 8 % avaient moins de 50 ans.

Graphique 9. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) au Japon est l'une des plus élevées de la zone OCDE



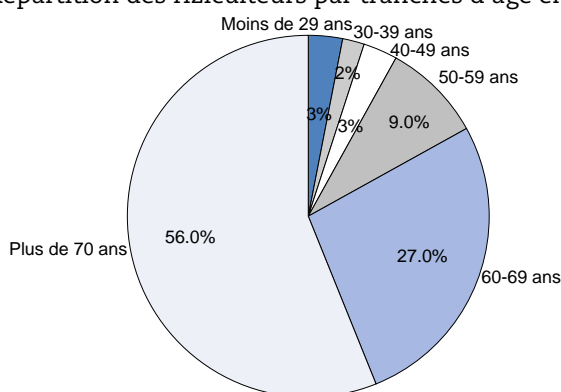
Note : Le soutien aux producteurs est mesuré par la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quelle que soit leur nature, exprimée en pourcentage de la valeur des recettes agricoles brutes. Les pays sont classés en fonction du niveau de l'ESP pour les années 2009-11. Le Chili, Israël et la Slovénie ne sont pas pris en compte dans le total OCDE pour la période 1986-88. Les chiffres de l'UE sont ceux de l'Union européenne à douze (UE-12) pour les années 1986-88 et de l'Union européenne à vingt-sept (UE-27) pour la période 2009-11.

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2012.

La *Politique de base sur les partenariats économiques généraux*, adoptée en 2010, souligne qu'il importe que le Japon mette en œuvre des politiques audacieuses permettant la pleine réalisation du potentiel du secteur agricole. Il faudrait procéder sans délai à une réforme agricole ambitieuse visant à redynamiser le secteur agricole, compte tenu de l'urgence de relancer le potentiel de croissance du pays et de l'âge moyen élevé des agriculteurs. Tout programme de réforme devrait comporter les éléments suivants :

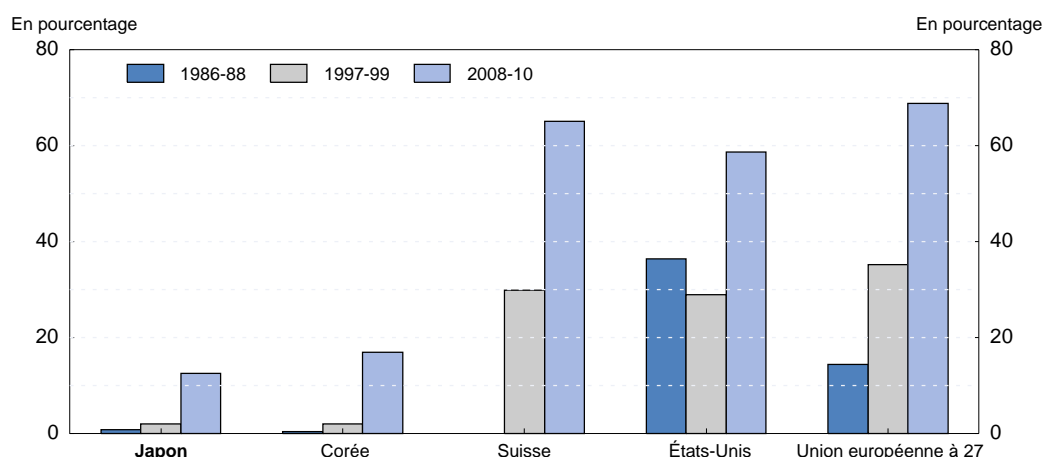
- Le programme d'ajustement de la production devrait disparaître progressivement au cours d'une période fixe et relativement courte, ce qui augmenterait la proportion de riz produit dans des exploitations efficaces et réduirait les coûts de production. Il conviendrait d'atténuer l'impact d'une baisse du prix du riz par des mesures provisoires de soutien des revenus au bénéfice des grandes exploitations.
- Pour l'aide aux exploitants, il faudrait abandonner les mesures de soutien des prix du marché – qui génèrent les plus fortes distorsions – au profit de paiements dissociés de la production et fondés sur certains services environnementaux, comme la mise en place de zones tampons destinées à prévenir les inondations. Le degré de découplage du soutien aux producteurs reste très en deçà de ce que l'on observe dans les pays de l'Union européenne et aux États-Unis (graphique 11). Les paiements découplés se sont avérés à la fois plus efficaces et plus efficaces pour améliorer les revenus agricoles et les performances environnementales de l'agriculture ; ils sont également plus transparents. Selon une étude de l'OCDE, l'abandon du soutien aux prix du marché déplacerait la charge des consommateurs aux contribuables, tout en faisant baisser le coût global des mesures de soutien à l'agriculture (OCDE, 2009a).
- Il importe de progresser sur la voie du regroupement des exploitations, conformément à l'objectif des pouvoirs publics, qui souhaitent que les exploitations de 20-30 hectares soient majoritaires dans les régions où le relief est plat. Le gouvernement considère en effet que la productivité des rizières de 10 à 15 hectares est deux fois plus élevée que celle des exploitations d'une superficie de 0.5 à 1 hectare (ce qui correspond à la moyenne actuelle). Les marchés fonciers devraient se montrer plus dynamiques, notamment en levant les obstacles aux transactions foncières à des fins agricoles. Il convient de lever l'interdiction faite aux entreprises non agricoles d'acquérir des terres cultivables, afin de maintenir ouvertes toutes les options pour attirer la main-d'œuvre, le capital et la technologie dans le secteur agricole, tout en veillant à ce que la réglementation relative à l'utilisation des terres limite l'affectation des terres agricoles à d'autres usages. Parallèlement, il faudrait réformer la fiscalité de manière à décourager le maintien en jachère de terres situées à proximité de zones urbaines.

Graphique 10. Au Japon, la main-d'œuvre agricole est âgée
Répartition des riziculteurs par tranches d'âge en 2010



Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010).

Graphique 11. Au Japon, le degré de découplage entre soutien aux agriculteurs et production agricole est un des plus faibles de la zone OCDE



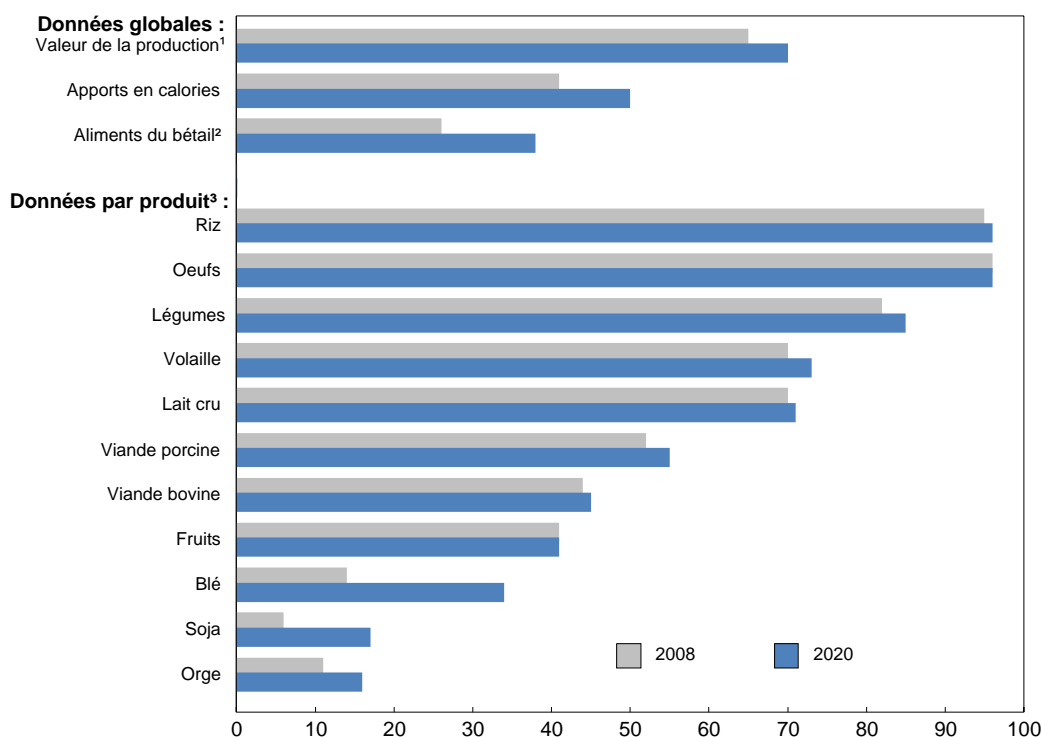
Source : OCDE (2012a).

Comment lire ce graphique : Par soutien découplé, il faut entendre les aides aux exploitants qui n'ont pas d'incidence sur la production agricole. Un faible degré de découplage signifie que les politiques agricoles influent fortement sur la production. Un découplage nul signifierait que l'impact des politiques agricoles sur la production est le même que si les aides consistaient exclusivement en des mesures de soutien des prix du marché.

Ces réformes sont indispensables pour permettre une amélioration sensible de l'intégration du Japon dans l'économie mondiale. La Nouvelle stratégie de croissance adoptée en 2010 a défini comme objectif de doubler, en réduisant les obstacles, les flux de personnes, de biens et de capitaux qui entreront au Japon d'ici à 2020. Toutefois, la *Politique de base 2010 relative aux partenariats économiques globaux* a reconnu que le Japon prenait du retard sur d'autres pays en ce qui concerne l'établissement d'APE de haut niveau, comme l'indiquait le chapitre consacré à la nouvelle stratégie de croissance dans l'étude économique 2011 de l'OCDE sur le Japon. Le gouvernement se propose en outre de relever de 19 % à 80 %, d'ici à 2020, la part des échanges commerciaux du Japon couverts par des APE. En faisant en sorte que son agriculture soit davantage axée sur le marché, le Japon pourrait réduire les mesures de protection à l'encontre des importations. Pour atteindre ces objectifs, les pouvoirs publics devraient intensifier leurs efforts en vue de conclure les négociations relatives à des APE avec l'Australie, lancer des négociations avec l'Union européenne et instaurer des partenariats économiques régionaux, comme l'accord de libre-échange Chine-Japon-Corée et le Partenariat économique régional global. De plus, la Politique de base de 2010 promettait l'amorce de consultations avec les pays du Partenariat transpacifique. L'allègement des obstacles au commerce favoriserait également l'investissement direct étranger (IDE), du fait de la corrélation positive qui existe entre l'ouverture aux échanges et le stock d'IDE (*Étude économique 2006 de l'OCDE sur le Japon*). Le stock d'IDE ne représentait guère que 3.8 % du PIB en 2011, le chiffre le plus bas de la zone OCDE.

La *Politique de base relative aux partenariats économiques globaux* souligne la nécessité d'accroître le degré d'autosuffisance alimentaire du Japon, tout en favorisant les APE de haut niveau et la revitalisation du secteur agricole. Une ouverture plus complète du secteur agricole tendrait à réduire l'autosuffisance alimentaire, du moins à court terme, contrairement à l'objectif des autorités de la faire passer de 41 % en 2008 à 50 % en 2020 en termes de calories consommées (graphique 12). Or, c'est plutôt la sécurité alimentaire qu'il faudrait viser, le meilleur moyen d'y parvenir étant l'adoption d'une stratégie globale : un secteur agricole efficace et compétitif, complété par la constitution de réserves d'urgence et par des accords visant à promouvoir des arrangements commerciaux stables, ainsi que la protection de la base des ressources agricoles. L'une des méthodes pour stabiliser et diversifier les importations de produits alimentaires consisterait à accroître le nombre et la portée des APE conclus avec les pays exportateurs du type de produit en cause, en établissant avec eux des relations à long terme, ce qui permettrait de limiter la place accordée aux marchés au comptant, plus volatils.

Graphique 12. Objectifs du Japon en matière d'autosuffisance alimentaire pour 2020



1. En supposant que les prix de 2020 soient au même niveau que ceux de 2008.
2. Total des éléments nutritifs digestibles.
3. En termes de poids.

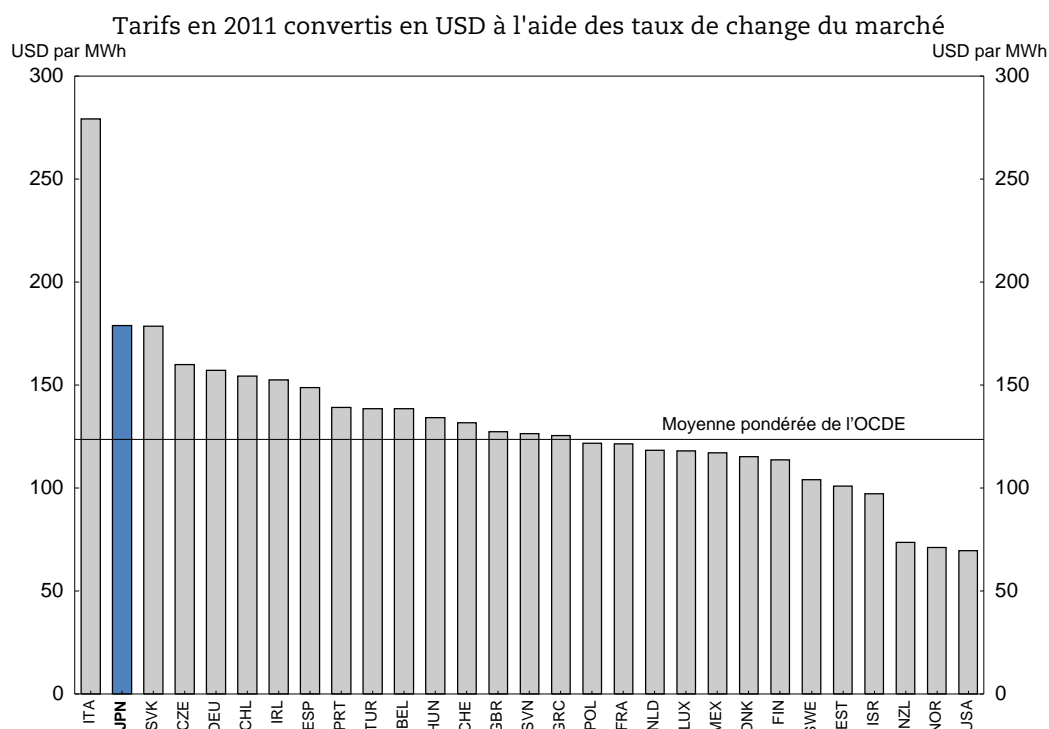
Source : Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012b).

Favoriser la croissance verte et restructurer le secteur électrique

La catastrophe naturelle et nucléaire de 2011, parce qu'elle a posé des questions fondamentales concernant la capacité du système électrique d'éviter et de réagir à des accidents, a ouvert la voie à l'élaboration d'une nouvelle politique énergétique. Ce système notamment n'a pu sans mal gérer les pénuries d'électricité provoquées par l'accident et par la suspension de l'exploitation des centrales nucléaires. Faute d'ouvrages d'interconnexion suffisants, les excédents de production de certaines régions n'ont pas pu être transportés dans les zones privées d'électricité, une situation qui résulte d'une structure de marché dominée par dix monopoles régionaux verticalement intégrés assurant 92 % de la demande totale d'électricité. De plus, dans l'impossibilité de compter sur des mécanismes du marché pour faire évoluer l'offre et la demande en fonction des circonstances, les pouvoirs publics ont dû mettre en place des politiques inefficaces comme des coupures tournantes ou générales.

Les insuffisances constatées depuis la catastrophe étaient connues de longue date et avaient incité le gouvernement à entreprendre des réformes en 1995. Ces réformes avaient pour objectif notamment d'abaisser le prix de l'électricité, l'un des plus élevés des pays de l'OCDE, puisqu'il arrive en deuxième place (graphique 13). Ce prix bien évidemment nuit à la compétitivité du pays. Toutefois, la libéralisation du secteur n'a pas eu grand effet jusqu'à présent, comme en témoigne la domination persistante des monopoles régionaux.

Graphique 13. Le prix de l'électricité à usage industriel facturé au Japon était un des plus élevés de la zone OCDE en 2011



Source : OCDE/AIE (2012), *Energy Prices and Taxes 2012*.

Favoriser la croissance verte en développant le marché des énergies renouvelables

L'accident de Fukushima a miné la confiance que le public accordait à la sûreté nucléaire et à la stratégie énergétique à long terme qui prévoyait de porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % en 2030. L'arrêt des centrales nucléaires a été compensé, jusqu'à présent, par un recours accru aux centrales thermiques et à des mesures d'économies d'énergie. En septembre 2012, le précédent gouvernement a annoncé un plan visant à amorcer une révolution verte, conformément à la décision de sortir du nucléaire d'ici 2030 (NPU, 2012a). Toutefois, cette politique imposerait une lourde charge aux consommateurs. Quatre études publiées par le Service de coordination des politiques nationales (NPU, *National Policy Unit*) prévoient, par exemple, que les prix de l'électricité pour les ménages augmenteraient de 90 % à 110 % si l'énergie nucléaire était remplacée intégralement par des énergies renouvelables, encore que 10 % à 65 % de l'impact sur les factures d'électricité des ménages serait compensé par une consommation réduite.

Une révolution énergétique verte favorisera la croissance verte, via l'investissement dans les énergies renouvelables et l'emploi dans ce secteur. En raison de la forte segmentation du marché japonais, les énergies renouvelables n'ont, jusqu'à présent, joué qu'un rôle minime au Japon ; elles ne produisent aujourd'hui que 2.8 % de l'électricité (hors hydraulique), c'est-à-dire la moitié du pourcentage moyen dans les pays de l'OCDE. De plus, leur contribution ne s'est accrue que de 1.4 point de pourcentage au Japon entre 1990 et 2011 contre 4.5 points de pourcentage en moyenne pour les pays de l'OCDE et cela, malgré l'adoption en 2003 d'une norme établissant un pourcentage obligatoire d'énergies renouvelables. En 2012, cette norme a été remplacée par des tarifs d'achat permettant aux producteurs d'électricité exploitant des sources renouvelables de vendre leur électricité à un prix fixe garanti par l'État sur le long terme. À longue échéance, la tarification du carbone avec l'adoption d'une taxe sur le carbone, conjuguée à la mise en place d'un système d'échange de droits d'émission, est fondamentale pour favoriser le recours aux énergies renouvelables (voir le chapitre sur la croissance verte de *Études économiques de l'OCDE : Japon 2009*).

Les économies d'énergie devraient aussi s'inscrire dans le cadre de la stratégie visant à faire face à une production réduite du secteur nucléaire japonais, qui a atteint un niveau élevé d'efficacité énergétique. En 2011, l'intensité énergétique au Japon (mesurée comme étant la consommation d'énergie par unité de PIB) était la neuvième plus faible parmi les pays de l'OCDE et représentait moins de deux tiers de la moyenne de l'OCDE. En 2012, le gouvernement précédent a fixé des objectifs consistant à réduire l'utilisation d'électricité de 10 % d'ici à 2030 par rapport à son niveau de 2010 et l'utilisation totale d'énergie de 19 %. Un prix du carbone efficace et cohérent favoriserait non seulement le recours aux énergies renouvelables mais aussi les économies d'énergie. Une étude réalisée par l'Institut national d'études environnementales a estimé, par exemple, qu'un doublement des tarifs de l'électricité pour les ménages réduirait la consommation de 30 % (NPU, 2012b). En plus d'un prix du carbone, il importe de mettre en œuvre des mesures spécifiques en vue d'améliorer l'efficacité énergétique dans les secteurs des transports et du bâtiment.

Favoriser la croissance verte et les économies d'énergie exige une politique à long terme bien tracée qui encourage l'investissement privé (Jones et Yoo, 2012). L'absence de cadre juridique ou d'engagement à augmenter la part des renouvelables au Japon crée un climat d'incertitude de nature à dissuader la participation du secteur privé. L'opposition à l'abandon du nucléaire, manifestée surtout par le secteur des entreprises qui redoutent une hausse des prix de l'électricité vient encore renforcer cette incertitude.

Un secteur de l'électricité davantage orienté vers le marché

La catastrophe a également révélé les défauts du système électrique. Pour mettre en place un système davantage orienté vers le marché, le processus de libéralisation, interrompu en 2005, doit être repris. Le programme de réforme lancé en 2012 par le gouvernement prévoit des mesures destinées à dynamiser le marché de gros qui reste insignifiant puisque les monopoles régionaux sont peu incités à acheter ou vendre de l'électricité sur le marché de gros aux producteurs-fournisseurs indépendants qui représentent un marché inférieur à 3 %. Bien que réglementé, le tarif d'utilisation du réseau de transport que doivent payer les producteurs-fournisseurs d'électricité aux monopoles régionaux interdit aux concurrents potentiels de se placer sur le marché. En 2003, le Japon a procédé à une séparation comptable des activités électriques afin de stimuler la concurrence (voir chapitre sur la concurrence de *Études économiques de l'OCDE : Japon, 2004*), une mesure sans effet puisque la production, le transport et la fourniture de détail sont restés aux mains des monopoles verticalement intégrés, position qui leur permet de décourager l'entrée de concurrents potentiels par le biais de subventions croisées (AIE, 2008). Pour empêcher ce type de comportement, les pouvoirs publics ont proposé la séparation juridique, une solution qui pourrait se révéler insuffisante. Pour améliorer la concurrence, il serait peut-être bon de procéder à la cession d'actifs permettant de dissocier la production du transport et ainsi d'éliminer toute incitation aux subventions croisées.

Outre cette session d'actifs, d'autres politiques sont nécessaires pour développer le marché de gros en multipliant le nombre de participants. Augmenter la capacité d'interconnexion entre les régions permettrait d'attirer de nouveaux acteurs et simultanément de mieux gérer des pénuries régionales en y acheminant les excédents d'autres régions. Il importe d'introduire davantage de souplesse dans les tarifs (AIE, 2005) en adoptant, par exemple, la tarification en temps réel qui permet d'aligner les prix sur les conditions sur le marché.

Enfin, il est vital de créer des autorités de régulation qui soient indépendantes des ministères. Les manquements des autorités sont justement un facteur qui a contribué à l'accident nucléaire de 2011. En effet, la Nuclear Industry Safety Agency (NISA) relevait du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI), qui faisait la promotion de l'industrie nucléaire. En 2012, la NISA a été dissociée du METI et incorporée à la nouvelle Autorité de sûreté nucléaire (NSA) qui relève du ministère de l'Environnement. En outre, la loi indique clairement que le ministre n'est pas habilité à superviser les activités réglementaires de la NSA, afin de garantir son indépendance. La création d'une autorité indépendante de régulation de l'électricité serait un moyen d'abolir les intérêts acquis par les monopoles régionaux et de favoriser la mise en place d'un marché concurrentiel ouvert aux nouveaux entrants.

Encadré 2. Résumé des recommandations visant à tirer profit de la reconstruction pour revitaliser l'économie japonaise

Réformer l'agriculture et promouvoir l'intégration du Japon dans l'économie mondiale

- Mettre un terme, dans un laps de temps fixe et relativement court, aux programmes d'ajustement de la production, afin de permettre aux agriculteurs de déterminer les quantités qu'ils souhaitent produire et le lieu de cette production, ce qui donnerait aux exploitations efficaces la possibilité d'accroître leur production et d'en réduire les coûts.
- Accorder des aides temporaires aux grandes exploitations afin de compenser la chute des prix du riz qu'entraînera l'abandon des programmes d'ajustement de la production.
- Passer d'un système de soutien des prix du marché à des paiements découplés axés sur les principaux objectifs des pouvoirs publics, ce qui réduira le coût global des politiques agricoles et déplacera la charge du consommateur vers le contribuable.
- Promouvoir l'agrandissement des exploitations, de manière à réduire les coûts de production en levant les obstacles aux transactions foncières.
- Supprimer les mesures aux frontières visant les produits agricoles à mesure que la réforme progressera, donner ainsi un coup d'accélérateur à la participation du Japon à des accords commerciaux généraux, de portée régionale et bilatérale, et favoriser l'afflux d'IDE.
- Assurer la sécurité alimentaire grâce à un secteur agricole plus compétitif et diversifié, à la stabilité des importations en provenance de différents pays, à la constitution de réserves d'urgence et à la préservation de la base de ressources agricoles.

Favoriser la croissance verte et restructurer le secteur électrique

- Favoriser le développement des énergies renouvelables grâce aux tarifs d'achat garantis afin de fournir les incitations appropriées et simultanément établir un prix élevé et homogène du carbone par la mise en place d'une taxe sur le carbone conjuguée à un système d'échange de droits d'émission.
- Adopter la cession d'actifs afin de créer les conditions de concurrence équitables entre monopoles régionaux et nouveaux entrants.
- Développer les interconnexions et adopter la tarification en temps réel pour établir un marché de l'électricité concurrentiel à l'échelle du pays tout entier.
- Assurer l'indépendance de la nouvelle Autorité de sûreté nucléaire et créer une autorité de régulation indépendante pour le secteur de l'électricité afin de stimuler la concurrence.

Les autres mesures de relance de la croissance : améliorer le taux d'activité et le système éducatif

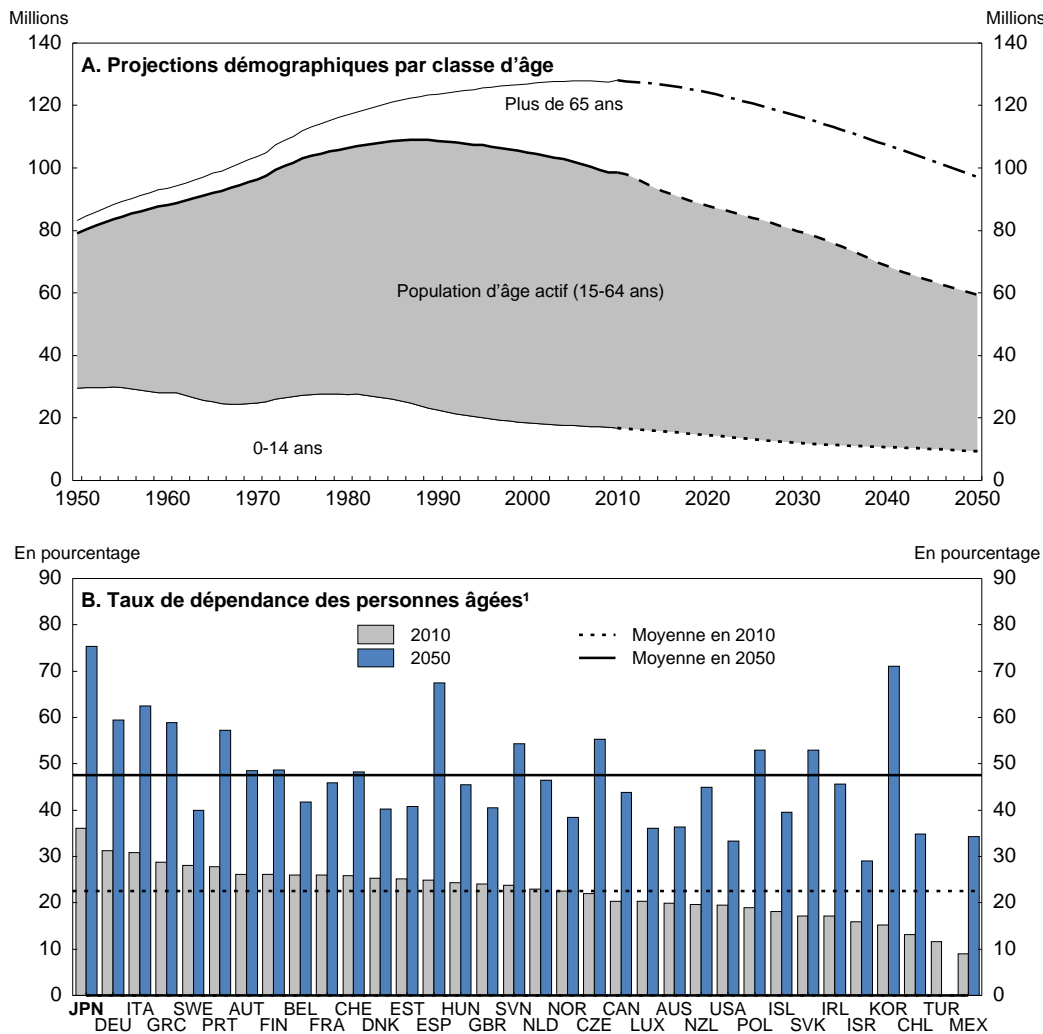
Outre les réformes liées à la reconstruction décrites ci-dessus, des mesures visant à renforcer le taux d'activité et à améliorer l'enseignement s'imposent afin d'étayer la croissance sur fond de vieillissement rapide de la population. La population d'âge actif devrait chuter de près de 40 % d'ici à 2050 (graphique 14) et le taux de dépendance des personnes âgées au Japon restera le plus élevé de la zone OCDE jusqu'en 2050 (diagramme B). Le nombre d'individus d'âge actif rapporté à celui de personnes âgées est attendu en baisse, de 2.8 en 2009 à 1.3 en 2050. L'assouplissement des mesures de restriction de l'immigration, conformément à l'objectif de la *Stratégie de revitalisation de l'économie japonaise* qui vise à doubler le nombre d'étrangers hautement qualifiés sur le territoire japonais d'ici à 2020, devrait contribuer à soutenir la croissance économique. En favorisant l'entrée de travailleurs étrangers, le Japon pourrait également atténuer l'ajustement démographique. Néanmoins, la priorité reste de doper le taux d'activité en tirant le meilleur parti des ressources humaines nationales et notamment des femmes, des travailleurs âgés et des jeunes. Pour atteindre l'objectif d'une croissance réelle de 2 % défini dans le cadre de la *Stratégie*, il est aussi impératif d'accroître la productivité du travail, inférieure de 25 % à celle de la moitié des pays de l'OCDE ayant enregistré les meilleures performances en 2011 (OCDE, 2013). Pour combler cet écart, le Japon doit adopter des réformes structurelles, ciblées plus particulièrement sur le secteur des services (voir le chapitre consacré à ce secteur dans *l'Étude économique 2008 de l'OCDE*) et sur le système éducatif, afin de renforcer en parallèle sa contribution à l'innovation.

Renforcer le taux d'activité

Le taux d'activité des femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité (entre 25 et 54 ans) est passé de 65 % en 1994 à 72 % en 2010. Cependant, il reste le cinquième plus faible de toute la zone OCDE puisque 60 % environ des femmes continuent de se retirer du marché du travail à la naissance de leur premier enfant (consulter le chapitre consacré à la main-d'œuvre dans *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon). Le taux d'activité des femmes par classe d'âge est donc représenté par une courbe en M, bien que cette courbe se soit quelque peu aplatie depuis 1994. L'amélioration du taux d'activité est toutefois tirée par l'augmentation du nombre de travailleurs non réguliers, ce qui laisse à penser que les Japonaises ont un lien relativement ténu avec le marché du travail. Les pouvoirs publics doivent remédier aux obstacles qui dissuadent les femmes de travailler, en adoptant les mesures suivantes :

- Renforcer l'offre de services de garde d'enfants à moindre coût et de qualité.
- Réformer le système d'impôts et de prestations afin d'éliminer les mécanismes qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenus de travailler.
- Améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, notamment en réduisant la durée du travail très longue et en garantissant une plus grande flexibilité du temps de travail, notamment en veillant à une meilleure application de la loi sur le congé parental et familial.
- Mettre fin au dualisme du marché du travail. Les femmes qui étaient employées en tant que travailleurs réguliers avant d'interrompre leur carrière pour élever leurs enfants reprennent généralement une activité professionnelle en tant que travailleurs non réguliers, ce qui ne les incite pas à travailler de nouveau (voir ci-après).

Graphique 14. La population du Japon, qui est déjà la plus âgée de la zone OCDE, vieillit rapidement



1. Ratio entre la population de plus de 65 ans et la population d'âge actif (15-64 ans), exprimé en pourcentage.

Sources : Institut national de recherches sur la population et la sécurité sociale, *Population Projection for Japan* (version 2012) et base de données de l'OCDE sur la démographie et la population.

Le taux d'emploi des 60-64 ans est passé de 53 % en 2006 à 57 % en 2010, bien que la plupart des entreprises fixent l'âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans. La retraite obligatoire fait partie des pratiques traditionnelles du Japon en matière d'emploi, compte tenu du coût élevé associé à l'emploi de travailleurs âgés du fait d'une rémunération étroitement indexée sur l'ancienneté. Elle permet également aux entreprises de licencier des travailleurs réguliers non productifs malgré une forte protection de l'emploi. Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour encourager les salariés à travailler plus longtemps, comme la loi de 2013 qui impose aux entreprises de conserver tous les salariés qui souhaitent continuer à travailler jusqu'à 65 ans. Toutefois, ces dispositions augmentent le risque associé à l'embauche de travailleurs réguliers, favorisant ainsi l'emploi non régulier. Le Japon devrait plutôt améliorer la flexibilité du système d'emploi et de rémunération, de sorte qu'il soit davantage fondé sur les aptitudes plutôt que sur l'âge, afin d'inciter les travailleurs productifs à poursuivre leur activité. Il convient donc, en priorité, d'interdire désormais aux entreprises de fixer un âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans, ce qui contribuerait à atténuer le lien entre ancienneté et salaire.

Les jeunes japonais ont souffert de la dégradation de la situation du marché du travail ces 15 dernières années, comme en témoigne la contraction du nombre d'embauches de jeunes diplômés. C'est pourquoi une proportion croissante de jeunes sont employés en tant que travailleurs non réguliers,

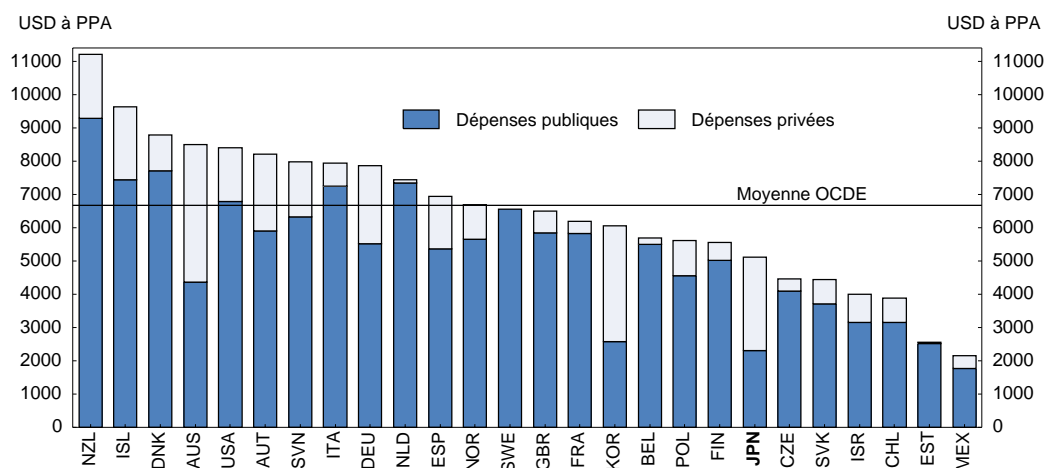
sont au chômage ou sont inactifs. Ainsi, le taux d'activité des jeunes (15-24 ans) s'élevait à 42 % en 2011, contre une moyenne de 47 % dans la zone OCDE (OCDE, 2012g). Parallèlement, la proportion d'entreprises qui embauchent des travailleurs non réguliers faute de pouvoir trouver des travailleurs réguliers est passée de 11.6 % en 1999 à 17.8 % en 2010, ce qui laisse à penser qu'il existe un problème d'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois, auquel il convient de remédier au moyen d'une meilleure formation professionnelle et en créant des qualifications reconnues par les entreprises (consulter le chapitre consacré à la main-d'œuvre dans *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon).

Il faut également renforcer l'offre de formation professionnelle, relativement limitée au Japon, compte tenu de l'accent mis sur la formation en entreprise. Les dépenses publiques consacrées à la formation au Japon ne s'élevaient qu'à 0.3 % du PIB en 2010, soit moins de la moitié de la moyenne de l'OCDE qui atteint 0.7 % (OCDE, 2012g). Le nombre de programmes inclus dans l'initiative des cartes d'emploi devrait être revu à la hausse, sous réserve qu'ils démontrent leur efficacité dans l'amélioration de la situation des participants au regard de l'emploi. Enfin, il est important de remédier au dualisme du marché du travail qui freine l'insertion des jeunes, comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE.

Réformer le système éducatif afin de renforcer le capital humain

Le Japon affiche d'excellentes performances dans le domaine de l'éducation, comme nous l'indiquons dans le chapitre de *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon consacré à ce sujet. La qualité de l'enseignement, reflétée par le classement obtenu à l'évaluation PISA de l'OCDE portant sur les élèves de 15 ans, est l'une des plus élevées de l'OCDE, tandis que la proportion de la population adulte diplômée de l'enseignement supérieur est la deuxième plus importante, à 43 %. Pour autant, les résultats de l'enseignement, qui jouent un rôle clé dans les gains de productivité, pourraient être améliorés en augmentant l'investissement public dans l'enseignement préprimaire, puisque le Japon se classait à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE dans ce domaine en 2009 (graphique 15). La réunion des services d'accueil des jeunes enfants et de l'école maternelle contribuerait à améliorer la qualité de l'enseignement préprimaire, tout en favorisant des réductions de coûts grâce à la fusion des deux systèmes parallèles. Un plus large recours à des prestataires privés, dont l'activité est actuellement soumise à des contrôles, avec notamment un plafonnement des tarifs, permettrait de remédier en partie à la pénurie de structures d'accueil. Dans une perspective à plus long terme, le Japon devrait mettre en place un système de chèques éducation encourageant une concurrence entre les prestataires afin d'offrir les services dont les parents ont besoin. Dans le primaire et le secondaire, les établissements pourraient être incités à exceller s'ils bénéficiaient d'une plus grande autonomie et si la possibilité du choix de l'établissement par les élèves était étendue.

Graphique 15. En 2009, les dépenses par élève consacrées à l'enseignement préprimaire étaient faibles au Japon



Note : Les barres représentent les dépenses publiques (partie inférieure) et privées (partie supérieure) d'éducation en USD, corrigées des différences de niveaux de prix entre les pays, pour les enfants n'ayant pas encore atteint l'âge requis pour entrer à l'école primaire. Les dépenses annuelles sont calculées à partir du nombre d'élèves, sur une base à temps plein.

Source : OCDE (2012f), *Regards sur l'éducation 2012*.

Contrairement aux établissements secondaires, les universités japonaises ne se démarquent pas dans les comparaisons internationales, ce qui donne à penser que des améliorations sont possibles sur le plan de la qualité. La restructuration nécessaire pour faire face à la diminution du nombre de diplômés du secondaire doit être motivée par un souci de plus grande transparence quant à la qualité des établissements d'enseignement supérieur, notamment en ce qui concerne le devenir de leurs diplômés sur le marché du travail, en vue de renforcer la concurrence et de doper les performances. Une internationalisation plus poussée des universités, où la proportion d'étudiants étrangers est encore relativement faible, pourrait aussi contribuer à améliorer les résultats, de même que l'implantation au Japon de grands établissements étrangers d'enseignement supérieur. En 2008, la proportion d'étudiants étrangers au Japon ne s'élevait qu'à 3.2 %, ce qui est largement inférieur à la moyenne de 8.5 % de l'OCDE, et les établissements supérieurs étrangers installés au Japon sont très peu nombreux.

En 2010, le Japon se classait au 5^e rang des pays de l'OCDE en termes de dépenses de recherche-développement (R-D), qui représentaient 3.3 % du PIB. Toutefois, le secteur universitaire, qui emploie une majorité des titulaires de doctorats en sciences naturelles, n'y contribue que très peu puisqu'il représente 5.7 % seulement des dépenses de R-D et ne réalise que 12.9 % des activités de R-D (tableau 5). Cet écart important tient à la part considérable du financement des projets de R-D universitaires prise en charge par l'État (53.6 %). Il faut noter que 2.6 % seulement des activités de R-D réalisées dans les universités sont financées par les entreprises (diagramme B), ce qui témoigne des liens fragiles tissés entre les universités et le milieu des affaires. Il convient donc d'améliorer la qualité des universités et d'encourager une plus grande coopération avec les entreprises, afin d'accélérer l'innovation et la croissance. Les universités japonaises ne déposent des brevets que pour 24 % seulement de leurs technologies, contre 51 % aux États-Unis et 61 % en Europe (voir le chapitre consacré à l'éducation dans *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon). Le rôle des universités pourrait être renforcé en favorisant la mobilité des chercheurs entre les universités, les entreprises et les instituts publics de recherche et en accroissant la part du financement public de la R-D universitaire qui ferait l'objet d'une mise en concurrence.

Tableau 5. Flux financiers destinés à la recherche-développement (R-D) en 2010
A. Financement de la R-D

Répartition des dépenses entre les acteurs de la R-D					
	Part des dépenses totales de R-D	État	Universités	Entreprises	Total
État ¹	18.0	56.3	38.4	5.3	100.0
Universités	5.7	0.4	99.4	0.2	100.0
Entreprises	75.9	0.6	0.4	99.0	100.0
Sources étrangères	0.4	4.6	1.8	93.6	100.0

B. R-D par secteur d'exécution

Source de financement pour les activités de R-D réalisées						
	Part du total des activités de R-D	État	Universités	Entreprises	Sources étrangères	Total
État ¹	10.6	95.3	0.2	4.2	0.2	100.0
Universités	12.9	53.6	43.7	2.6	0.1	100.0
Entreprises	76.5	1.2	0.0	98.2	0.5	100.0

1. Inclut les institutions privées sans but lucratif.

Source : Statistiques de l'OCDE de la science et technologie et de la R-D (base de données).

Encadré 3. Synthèse des recommandations visant à renforcer le taux d'activité et à améliorer le système éducatif

Favoriser l'activité des femmes, des seniors et des jeunes

- Réformer les dispositifs du système fiscal et du régime de sécurité sociale qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenus de travailler.
- Renforcer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants à moindre coût et de qualité ; favoriser un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, notamment en réduisant la durée du travail et en appliquant la loi sur le congé parental et familial.
- Réduire le dualisme du marché du travail, qui nuit à l'attractivité de l'emploi, surtout auprès des femmes et des jeunes, au moyen d'une stratégie globale axée à la fois sur l'amélioration des programmes de formation, sur l'extension de la couverture sociale des travailleurs non réguliers et sur la réduction de la protection de l'emploi effective des travailleurs réguliers.
- Encourager le recours à des systèmes flexibles d'emploi et de rémunération afin d'améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés, notamment en supprimant le droit accordé aux entreprises de fixer un âge de départ obligatoire à la retraite à 60 ans.
- Mettre l'accent sur la formation pratique, conjuguant formation en entreprise et formation théorique, notamment en développant le système des cartes d'emploi, afin de permettre aux jeunes d'acquérir les compétences demandées sur le marché du travail.
- Améliorer la formation professionnelle, en créant notamment un système standard de certification des compétences, reconnu par les entreprises.

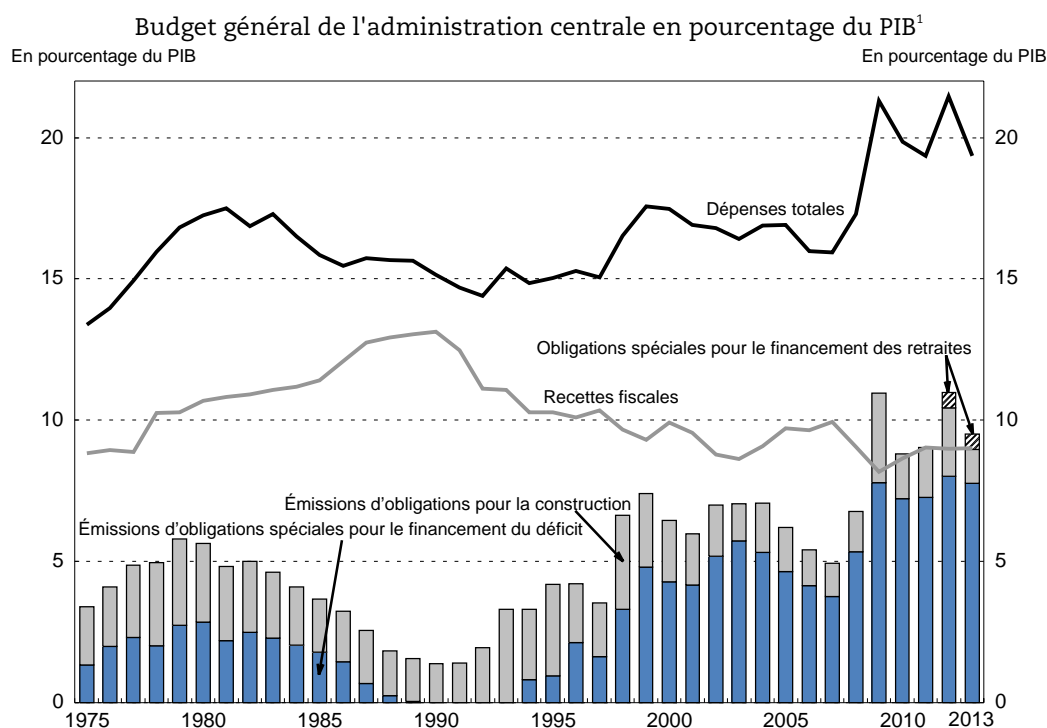
Améliorer les résultats de l'enseignement

- Renforcer les investissements dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en vue d'améliorer la qualité ; fusionner les centres d'accueil des tout petits et les écoles maternelles.
- Offrir une plus grande autonomie aux établissements primaires et secondaires et renforcer le libre choix de l'établissement afin de les encourager à atteindre l'excellence.
- Améliorer la qualité des établissements d'enseignement supérieur en prônant la transparence sur les résultats, de manière à stimuler la concurrence.
- Encourager une internationalisation plus poussée dans le supérieur en augmentant le nombre d'étudiants étrangers et en favorisant l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur étrangers au Japon.
- Renforcer le rôle de l'enseignement supérieur dans l'innovation, notamment au moyen d'une coopération plus étroite entre les universités et les entreprises, passant entre autres choses par une plus grande mobilité des chercheurs.

Renouer avec la viabilité budgétaire

La stratégie en trois volets visant à atteindre une croissance nominale soutenue des recettes, au moyen de l'inflation et des réformes indispensables pour relancer la croissance réelle, est essentielle pour remédier à la situation difficile des finances publiques du Japon, qui a atteint un seuil critique après deux décennies de déficits budgétaires. Le montant des emprunts de l'administration centrale était supérieur à celui des recettes fiscales au cours de l'exercice 2009-2010, puis à nouveau dans le budget initial de l'exercice 2012 (graphique 16). Dans le budget initial de l'exercice 2013, les recettes fiscales sont supérieures aux emprunts si l'on ne tient pas compte des obligations spéciales pour les retraites. S'agissant des administrations publiques, le déficit budgétaire (hors éléments exceptionnels) devrait se maintenir à 10 % environ du PIB en 2012 et en 2013.

Graphique 16. L'écart se creuse entre les dépenses de l'administration centrale et ses recettes fiscales



1. Budget définitif pour les exercices 1975 à 2011, budget révisé pour l'exercice 2012 (contribution de l'État au régime de retraite de base et obligations spéciales émises pour le financer incluses) et budget initial pour l'exercice 2013. Sont exclues les dépenses et les émissions obligataires liées à la reconstruction pour les exercices 2011-13.

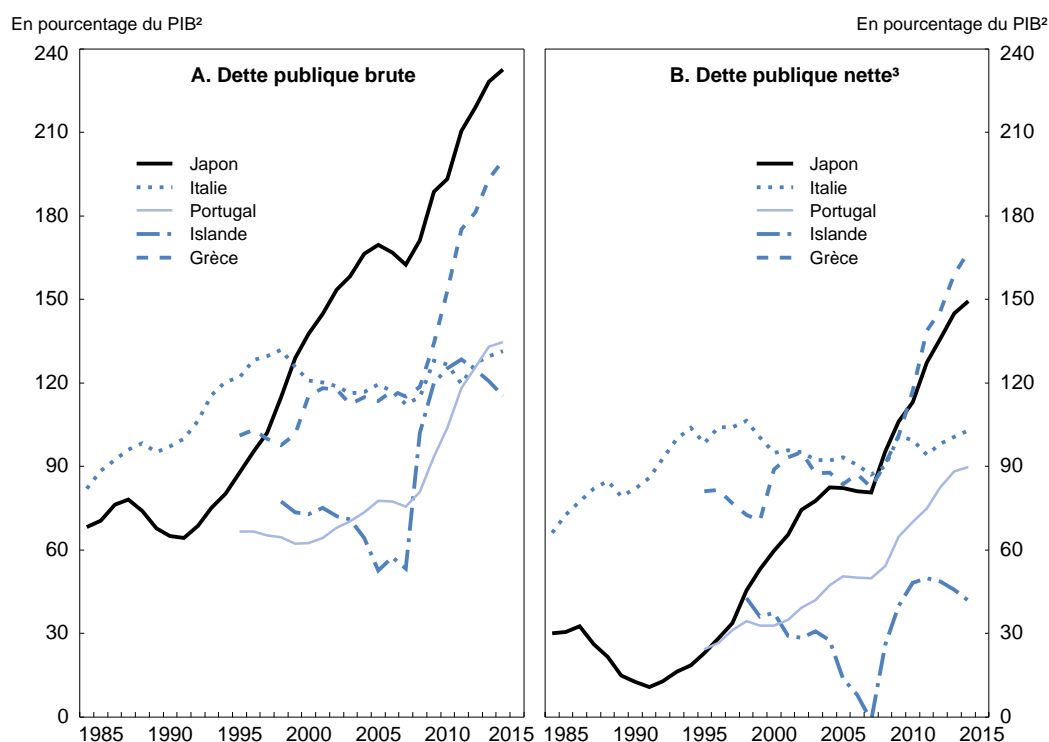
Sources : Ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

Depuis plus de 20 ans, les ratios dette/PIB net et brut augmentent presque sans interruption. La dette publique brute devrait continuer de se creuser pour atteindre un niveau sans précédent, de l'ordre de 230 % du PIB en 2014 (graphique 17). La dette publique nette a elle aussi fortement progressé et s'établit désormais à la deuxième place des pays de l'OCDE après la Grèce (diagramme B). Jusqu'à présent, l'impact d'un endettement aussi élevé sur le versement des intérêts au titre de la dette publique était compensé par le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt (inférieurs à 1 % actuellement). Plusieurs facteurs ont contribué à maintenir les taux d'intérêt aussi bas, comme la déflation persistante, l'aversion au risque des investisseurs après une longue période de croissance économique atone, la préférence pour les produits d'épargne nationaux et l'ampleur des actifs financiers des ménages. La

banque centrale a accru ses avoirs en obligations d'État et détient désormais 11.6 % des titres de ce type en circulation. Les banques commerciales en détiennent 38.2 %, ce qui les rend vulnérables en cas de hausse des taux d'intérêt.

Néanmoins, l'équilibre déflationniste, caractérisé par des déficits publics importants financés à taux bas par les épargnants japonais, ne durera pas toujours. Selon les estimations des pouvoirs publics, le taux d'intérêt effectif (intérêts versés divisés par la dette publique brute) sur les obligations d'État devrait progresser pour atteindre 2 % d'ici à 2020, mais des progressions plus importantes sont possibles. Une forte hausse du taux d'intérêt à long terme aggraverait les difficultés budgétaires du Japon et aurait des effets néfastes sur l'économie dans son ensemble et sur les établissements financiers détenteurs d'emprunts d'État.

Graphique 17. Dette publique de certains pays de l'OCDE¹



1. Il s'agit des cinq pays affichant les ratios dette brute/PIB les plus élevés dans la zone OCDE en 2010.
2. Estimations de l'OCDE pour 2012 et prévisions pour 2013-14.
3. La dette nette est égale à la dette brute diminuée des actifs financiers détenus par l'État.

Sources : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, et estimations et prévisions révisées de l'OCDE concernant le Japon pour la période 2012-14.

La Stratégie de gestion budgétaire

Dans l'immédiat, il est impératif de réduire le déficit budgétaire pour empêcher, ou du moins limiter, toute hausse des taux d'intérêt à long terme. À plus long terme, il faut que le ratio dette/PIB diminue. En 2010, le Japon a lancé la Stratégie de gestion budgétaire, qui s'appuyait sur des objectifs chiffrés pour asseoir sa crédibilité :

- *Un objectif à court terme* : limiter le montant des nouvelles émissions d'obligations d'État au niveau de l'exercice précédent, hors dépenses de reconstruction et obligations spéciales pour les retraites. Dans la pratique, les autorités ont limité les émissions au niveau de l'exercice 2010, soit environ 44 000 milliards JPY (9 % du PIB).

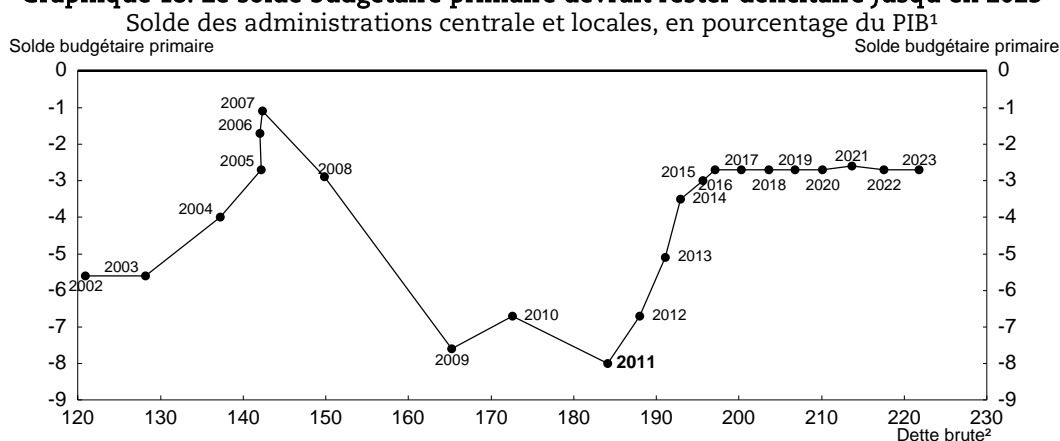
- *Un objectif à moyen terme* : réduire de moitié d'ici à l'exercice 2015 le déficit budgétaire primaire des administrations centrale et locales, qui était estimé à 6.4 % du PIB pour l'exercice 2010. Pour que cet objectif soit atteint, les dépenses de l'administration centrale sur le compte général (hors remboursement du principal et des intérêts de la dette), à l'exclusion des dépenses de reconstruction, doivent être maintenues au niveau de l'exercice précédent pendant les trois années suivantes.
- *Un objectif à long terme* : parvenir à un excédent budgétaire primaire pour les administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2020, en inscrivant le ratio d'endettement public sur une trajectoire descendante à compter de l'exercice 2021.

En 2012, la Diète a adopté une loi visant à relever l'impôt sur la consommation en deux étapes : dans un premier temps de 5 à 8 % en avril 2014 puis à 10 % en octobre 2015. Bien que cette hausse d'impôt soit subordonnée à « une amélioration des conditions économiques », qui sera évaluée à l'aune de différents facteurs, il est crucial que le Japon mène cette mesure à bien s'il veut préserver la confiance dans ses finances publiques et atteindre l'objectif d'une diminution de moitié du déficit budgétaire primaire d'ici à l'exercice 2015. La multiplication par deux de l'impôt sur la consommation devrait générer des recettes qui s'élèveront à près de 13 500 milliards JPY (soit 2.7 % environ du PIB prévu en 2015), dont 1/5e sera consacré à l'optimisation du régime de sécurité sociale *via* un accroissement des dépenses destinées aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, à la santé et aux retraites. Le solde sera utilisé pour financer les dépenses sociales actuelles, afin de réduire le déficit. Avec cette hausse d'impôt, le Japon semble sur la bonne voie pour ramener le déficit budgétaire primaire à 3.2 % du PIB d'ici à l'exercice 2015, en s'appuyant sur les prévisions à long terme du gouvernement (graphique 18).

En janvier 2013, le nouveau gouvernement a annoncé un train de mesures budgétaires de 10 300 milliards JPY (2.2 % du PIB), qui comprend des fonds supplémentaires dédiés à la reconstruction de la région du Tohoku et à la prévention des catastrophes (3 800 milliards JPY), aux dépenses sociales et au redressement régional (3 100 milliards JPY), ainsi que des mesures de promotion de la compétitivité et de l'innovation industrielles (3 100 milliards JPY). Pour financer ces mesures, il faudra émettre des obligations supplémentaires à hauteur de 5 000 milliards JPY environ (1 % du PIB) (Gouvernement du Japon, 2013). L'impact économique de ce train de mesures sur la croissance facilitera la décision de mettre en œuvre la hausse de l'impôt sur la consommation comme prévu.

Au vu des signes de redémarrage de la croissance observés début 2013 (voir ci-dessus), ce plan de relance budgétaire soulève un certain nombre de questions. *Tout d'abord*, étant donné que les dépenses relatives aux travaux d'intérêt public représentent près de la moitié du plan de relance, on craint qu'il ne donne qu'un coup de fouet temporaire à la croissance, tout en alourdissant la dette publique, même s'il prévoit des projets destinés à optimiser le potentiel de croissance. Entre 1990 et 2008, le Japon a adopté 15 plans de relance budgétaire contenant des mesures d'investissement dans les travaux d'intérêt public, représentant au total 15 % du PIB 2011, qui n'ont pas eu d'effets positifs notables sur le potentiel de croissance (Brückner et Tuladhar, 2010). *Ensuite*, les emprunts supplémentaires nécessaires pour financer ce plan supposent de franchir le plafond de 44 000 milliards JPY appliqué aux émissions obligataires et le plafond de 71 000 milliards JPY appliqué aux dépenses primaires pour l'exercice 2012, ce qui renforce les incertitudes alors que le nouveau gouvernement prépare un nouveau programme de réforme de base en matière de gestion économique et budgétaire pour mi-2013, et accentue les risques d'une réaction négative sur le marchés des obligations d'État. La décision du gouvernement, en janvier 2013, de maintenir les objectifs budgétaires pour les exercices 2015 et 2020 tels qu'indiqués ci-dessus est encourageante. *Enfin*, même si le plan de relance de l'exercice 2012 dope la croissance, il aggrave le déficit primaire, ce qui alourdit l'effort d'assainissement budgétaire déjà conséquent nécessaire pour atteindre l'objectif de déficit primaire de 3.2 % du PIB pour l'exercice 2015. L'expérience observée par le passé dans les pays de l'OCDE montre que même un léger retard dans la mise en œuvre de l'assainissement budgétaire augmente l'ajustement nécessaire du solde primaire sous-jacent pour parvenir à un niveau d'endettement plus prudent (OCDE, 2012c).

Graphique 18. Le solde budgétaire primaire devrait rester déficitaire jusqu'en 2023



1. Prévisions correspondant au scénario prudent du gouvernement, fondé sur l'hypothèse d'une croissance du PIB nominal de 1½ pour cent.
2. Dans ce graphique, la dette publique brute se compose des obligations émises par l'administration centrale et les collectivités locales ainsi que des prêts consentis au titre du « Compte spécial pour l'attribution de la taxe d'affectation locale et de la taxe de transfert local ». Elle est donc inférieure au chiffre de l'OCDE, qui correspond à l'endettement des administrations publiques au sens du Système de comptabilité nationale de 1993 (SCN93). La différence entre les chiffres du Bureau du Cabinet et de l'OCDE tient principalement aux obligations à court terme, à la dette des administrations de sécurité sociale et à d'autres engagements qui ne sont pas pris en compte par le Bureau du Cabinet.

Source : Bureau du Cabinet (2012).

Comment lire ce graphique : L'axe des ordonnées correspond au déficit primaire des administrations centrale et locales (soit la différence entre les recettes et les dépenses, hors charges d'intérêts nettes au titre de la dette publique), exprimé en pourcentage du PIB. Par exemple, en 2011, le déficit primaire s'élevait à 8 % du PIB, tandis que la dette brute atteignait 184 % du produit intérieur brut.

Avant le plan de relance budgétaire de janvier 2013 déjà, le Japon n'était pas en voie d'atteindre l'objectif d'un excédent budgétaire primaire pour l'exercice 2020. Dans le scénario de « croissance prudente » imaginé par le gouvernement, le déficit devait plutôt se stabiliser à 3 % environ, ce qui impliquait une croissance nominale du PIB de 1½ pour cent (graphique 18). Conformément à ce scénario, le ratio de la dette publique devait continuer à progresser pour atteindre 261 % du PIB (budget des administrations publiques) (tableau 6). Un budget primaire proche de l'équilibre ne devrait pas suffire à stabiliser le ratio d'endettement et encore moins à l'inscrire sur une trajectoire descendante. Pour y parvenir, il faudrait plutôt atteindre un budget primaire excédentaire (budget des administrations publiques) à près de 4 % du PIB, étant donné que la dette publique devrait s'élever à 2.6 fois le PIB et dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt nominal supérieur de 1½ point de pourcentage au taux de croissance nominal (écart moyen observé depuis 1980) et proche de l'écart de 1.2 point pour l'exercice 2020 défini dans les prévisions à long terme du gouvernement.

Aux termes de ce scénario, le Japon devrait consentir un effort supplémentaire d'assainissement budgétaire de l'ordre de 7 % du PIB pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à 2020 et passer d'un déficit primaire attendu à 3 % du PIB à un excédent de près de 4 %. Néanmoins, l'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire et le niveau auquel le ratio d'endettement se stabilise dépendent de la croissance nominale de la production (tableau 6). Si le PIB nominal continue de reculer au rythme annuel de ¾ pour cent observé ces 10 dernières années, le budget primaire devrait progresser de 7.5 % du PIB (ce qui le ferait passer d'un déficit de 3 % du PIB à un excédent de 4.5 %) en 2020 (dans l'hypothèse d'un écart entre la croissance nominale et le taux d'intérêt stable à 1.5 point de pourcentage). Dans ce cas, la dette se stabiliserait à 298 % du PIB. Si la croissance nominale atteint plutôt 3 %, une amélioration de 6.6 % du solde primaire entraînerait une stabilisation du ratio d'endettement à 239 % du PIB, ce qui témoigne de l'importance d'une croissance nominale plus soutenue pour réduire l'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire et le niveau de stabilisation de la dette. L'écart entre le taux d'intérêt et la croissance nominale joue également un rôle clé. Par exemple, si l'écart était multiplié par deux à 3 points de pourcentage, l'excédent primaire nécessaire correspondrait à 10.5 % du PIB dans l'hypothèse d'une croissance nominale de 3 %.

Tableau 6. Illustration de la dynamique de la dette
Budget des administrations publiques à l'horizon 2020¹

A. Niveau de stabilisation du ratio dette/PIB (% du PIB)²					
Écart entre le taux d'intérêt et la croissance nominale ³	Taux de croissance du PIB nominal (en %, taux de croissance annuel moyen à l'horizon 2020)				
	-0.75	1.5	3.0	5.0	10.0
0.0	284	248	227	202	153
1.5	298	261	239	213	161
3.0	314	274	251	224	169
4.5	330	288	264	235	178

B. Amélioration de l'excédent du budget primaire nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB (% du PIB)					
Écart entre le taux d'intérêt et la croissance nominale ³	Taux de croissance du PIB nominal (en %, taux de croissance annuel moyen à l'horizon 2020)				
	-0.75	1.5	3.0	5.0	10.0
0.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
1.5	7.5	6.9	6.6	6.2	5.4
3.0	12.4	11.2	10.5	9.7	8.1
4.5	17.9	16.0	14.9	13.6	11.0

1. Le budget des administrations publiques (administrations centrale et locales et administrations de sécurité sociale) est la mesure qu'il convient d'utiliser, étant donné qu'elle détermine l'évolution de la dette publique.
2. Les calculs sont fondés sur une prévision de ratio d'endettement de 230 % du PIB en 2014 (*Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92).
3. En points de pourcentage en 2020. L'écart moyen sur les 30 dernières années a été de 1.5 point, et le gouvernement table sur un écart de 1.2 point en 2020. Le taux d'intérêt est le taux d'emprunt effectif des administrations publiques.

Sources : OCDE, base de données des *Perspectives économiques*, et calculs de l'OCDE.

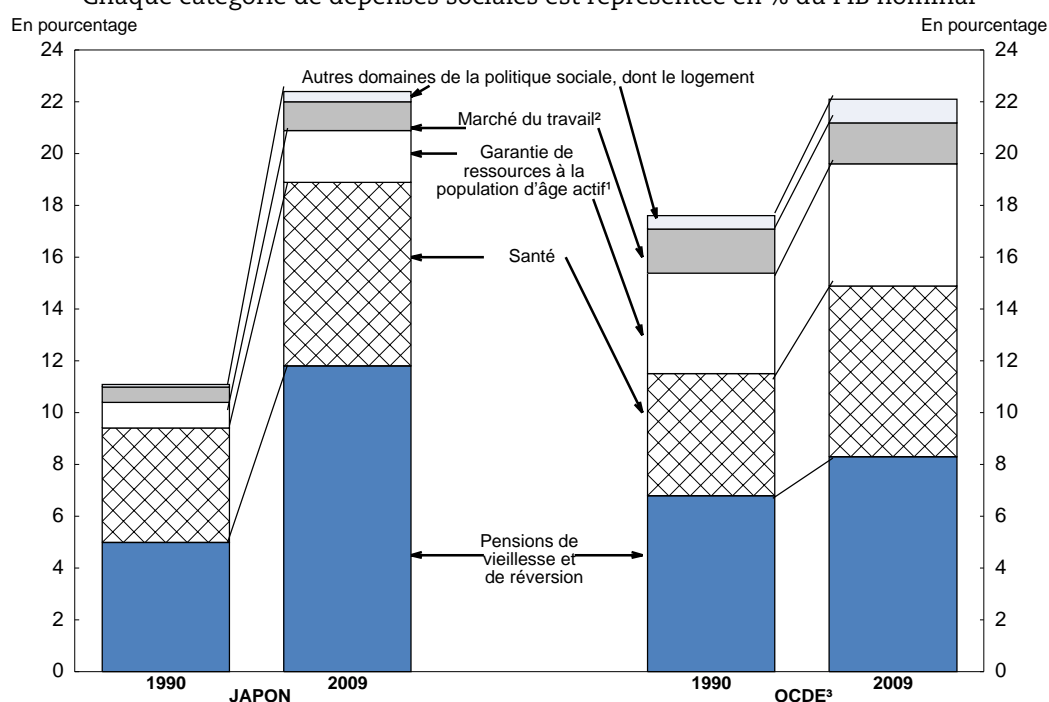
Poursuivre l'assainissement des finances publiques en vue d'atteindre les objectifs à long terme du Japon

Le problème budgétaire est aggravé par l'augmentation continue des dépenses sociales induite par le vieillissement de la population et les nouvelles initiatives qui doivent être financées par l'augmentation d'impôts prévue en 2014-2015. Les réformes visant à limiter les dépenses sociales, qui ont doublé en passant de 11 % du PIB en 1990 à 22 % en 2009 (graphique 19), devraient cibler les dépenses consacrées aux retraites et à la santé, qui contribuaient à hauteur de 9 points à cette hausse à elles seules. Le chapitre sur les soins de santé de *l'Étude économique 2009 de l'OCDE* sur le Japon mettait en évidence plusieurs mesures de restriction des dépenses :

- Encourager le transfert de la prise en charge de la dépendance de l'hôpital vers des établissements plus adaptés, au moyen du barème d'honoraires et d'un suivi plus étroit de la classification des patients dans les établissements hospitaliers.
- Améliorer le système de paiement en réformant la classification des diagnostics et des procédures, qui fixe un tarif global fondé sur la pathologie, de manière à inciter davantage les hôpitaux à accroître leur efficacité.
- Développer l'utilisation des médicaments génériques en faisant du prix de ces médicaments la base normale de remboursement.
- Mettre en place un système de filtrage pour réduire le nombre de consultations inutiles auprès de spécialistes.

La réforme du régime de retraite est également urgente, puisque la proportion de la population qui cotise au régime de base obligatoire continue de diminuer. La meilleure solution consisterait à relever l'âge d'ouverture des droits à pension, ce qui permettrait d'alléger la charge budgétaire tout en renforçant le taux d'activité des personnes âgées (Sutherland *et al.*, 2012) et en améliorant l'équité entre les générations. Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension à 65 ans doit être accéléré et se poursuivre ensuite grâce à un mécanisme d'indexation sur l'espérance de vie. Pour assurer la viabilité du régime de retraite, il pourrait également se révéler opportun de revoir les prestations à la baisse tout en relevant les cotisations. Cependant, les pensions de retraite sont déjà modestes, le taux de remplacement au Japon étant le cinquième plus bas de la zone OCDE (OCDE, 2011d). Une diminution des pensions aurait donc pour conséquence d'accroître la pauvreté parmi les personnes âgées. S'agissant du taux de cotisation, une augmentation au-delà du seuil de 18,3 % prévu d'ici à 2018 pourrait affaiblir les incitations au travail.

Graphique 19. Les dépenses sociales publiques augmentent rapidement, tirées par les retraites et les soins de santé
Chaque catégorie de dépenses sociales est représentée en % du PIB nominal



1. Inclut les catégories de dépenses « Prestations liées à l'incapacité » et « Famille ».
2. Inclut les catégories de dépenses « Politiques actives du marché du travail » et « Chômage ».
3. Moyenne pondérée des 34 pays de l'OCDE.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

À 27 % du PIB en 2010 contre une moyenne de 33 % dans l'OCDE, les dépenses publiques, hors dépenses de sécurité sociale, placent le Japon au cinquième rang des pays de l'OCDE par ordre croissant, ce qui laisse à penser que le potentiel de réduction des dépenses est limité. Par conséquent, il faut inévitablement relever les recettes pour stabiliser le ratio d'endettement. Ces recettes supplémentaires devraient résulter essentiellement d'un relèvement de l'impôt sur la consommation, qui est une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La TVA est une source de recettes relativement stable qui est moins préjudiciable à la croissance économique car elle entraîne moins de distorsions sur l'emploi et l'investissement (voir le chapitre consacré à la réforme fiscale dans *l'Étude économique 2008 de l'OCDE sur le Japon*). Même en tenant compte du relèvement à 10 % prévu en 2015, le taux de TVA du Japon resterait inférieur de moitié environ à la moyenne de l'OCDE, qui s'élève à 19 %.

Dans la mesure où une hausse d'un point du taux de l'impôt sur la consommation génère des recettes correspondant à ½ pour cent du PIB environ, il faudrait, pour parvenir à un excédent du budget primaire de 4 % au seul moyen de la TVA, relever le taux de manière à ce qu'il rejoigne la moyenne européenne de 22 %. Or pour modérer les répercussions sur la croissance, il est préférable de procéder à

un relèvement en douceur. Par ailleurs, il est important de maintenir un taux unique, en s'appuyant sur d'autres mesures pour remédier aux problèmes d'équité induits par une hausse de la TVA (voir ci-après). Une TVA à taux multiples serait moins efficace pour atténuer l'effet régressif et supposerait un taux normal plus élevé. Elle générerait en outre différents problèmes : *i)* une hausse des coûts administratifs et de mise en conformité ; *ii)* des possibilités de fraude ; et *iii)* des distorsions sur les décisions de consommation. Outre l'impôt sur la consommation, les taxes environnementales, qui sont relativement faibles au Japon, constitueraient une source de recettes solide puisqu'elles permettraient en parallèle d'atteindre les objectifs fixés dans le domaine de l'environnement, comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution, tout en favorisant la croissance verte. Enfin, on pourrait envisager d'élargir l'assiette des impôts directs, qui est trop restreinte, en limitant les déductions et les exonérations fiscales. Une telle mesure permettrait d'accroître les recettes tirées de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, afin qu'elles dépassent leur niveau actuel de 8 % environ du PIB pour rejoindre la moyenne de l'OCDE à 11 % du PIB.

Renforcer le cadre de la politique budgétaire

Compte tenu de l'ampleur sans précédent de son ratio d'endettement et des risques de hausse des taux d'intérêt, le Japon doit élaborer un plan détaillé et crédible de réductions des dépenses et de hausse des impôts à moyen terme, qui doit s'accompagner d'améliorations du cadre de politique budgétaire (conformément aux éléments fournis dans le chapitre sur la fiscalité de *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon). La mise en place de conseils budgétaires indépendants dans de nombreux pays de l'OCDE ces dernières années a contribué à optimiser l'élaboration des politiques budgétaires (OCDE, 2012b). Le rétablissement, par le nouveau gouvernement, du Conseil de politique économique et budgétaire du Japon, qui a joué un rôle déterminant dans les efforts d'assainissement des dépenses publiques consentis par le passé, pourrait marquer une étape décisive à cet égard. Ce Conseil, qui réunit quatre représentants du secteur privé aux côtés des responsables économiques à haut niveau et du gouverneur de la Banque du Japon, préparera la politique de base du nouveau gouvernement pour la gestion économique et budgétaire, attendue mi-2013. Le rôle important accordé aux représentants du secteur privé peut compenser l'absence d'un conseil budgétaire indépendant et permettre au Conseil de la politique économique et budgétaire de prendre activement part à l'évaluation de l'avancée de l'assainissement budgétaire et de contribuer à renforcer la confiance à l'égard de la situation budgétaire du Japon. Par ailleurs, les procédures budgétaires devraient être améliorées au moyen d'une budgétisation pluriannuelle des dépenses, tandis que les objectifs budgétaires doivent s'appuyer sur une base juridique plus solide afin de renforcer leur crédibilité.

Encadré 4. Synthèse des recommandations visant à renouer avec la viabilité budgétaire

- Cibler un excédent budgétaire primaire suffisamment conséquent pour stabiliser le ratio d'endettement d'ici à 2020 et, pour atteindre cet objectif, arrêter un plan crédible et détaillé, définissant des objectifs de dépenses par catégorie et un calendrier des hausses d'impôts, de manière à préserver la confiance à l'égard de la situation budgétaire du Japon et à prévenir un ajustement à la hausse des taux d'intérêt.
- Mettre en œuvre le projet du gouvernement qui consiste à doubler le taux de l'impôt sur la consommation en deux étapes, pour le porter à 10 % d'ici à 2015.
- Conserver un taux unique d'impôt sur la consommation, afin d'éviter les distorsions causées par des taux multiples.
- Réformer les programmes de sécurité sociale, en particulier dans les domaines des soins de santé et de la prise en charge de la dépendance, afin de contenir la hausse des dépenses.
- Améliorer la viabilité du régime public de retraite en accélérant le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension, puis en l'indexant sur l'espérance de vie.
- Doper les recettes de l'État en recourant principalement à l'impôt sur la consommation, mais aussi à d'autres impôts indirects tels que les taxes liées à l'environnement, ainsi qu'à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les bénéfices.
- Améliorer le cadre de la politique budgétaire au moyen d'une budgétisation pluriannuelle des dépenses et d'une base juridique plus solide pour les objectifs budgétaires, en consultant le Conseil de politique économique et budgétaire sur l'orientation de l'assainissement des finances publiques.

Favoriser la cohésion sociale

Les mesures d'assainissement budgétaire doivent prendre en compte les répercussions potentielles sur le plan social. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les inégalités de revenus et la pauvreté relative se sont accrues ces dernières années au Japon, sous l'effet de changements structurels, comme les progrès technologiques, qui ont abouti à une plus grande dispersion des salaires (OCDE, 2011a) et à la multiplication des ménages d'une personne. Au Japon, trois autres facteurs revêtent une importance particulière : *i)* l'impact redistributif du système d'impôts et de prestations dans la lutte contre les inégalités est limité ; *ii)* le dualisme du marché du travail accentue la dispersion des salaires ; et *iii)* le système éducatif est fortement dépendant des dépenses privées, ce qui engendre des inégalités dans les résultats scolaires. Les problèmes sociaux qui découlent de ces facteurs sont reflétés dans les indicateurs de la qualité de vie.

Renforcer l'impact redistributif du système d'impôts et de prestations du Japon

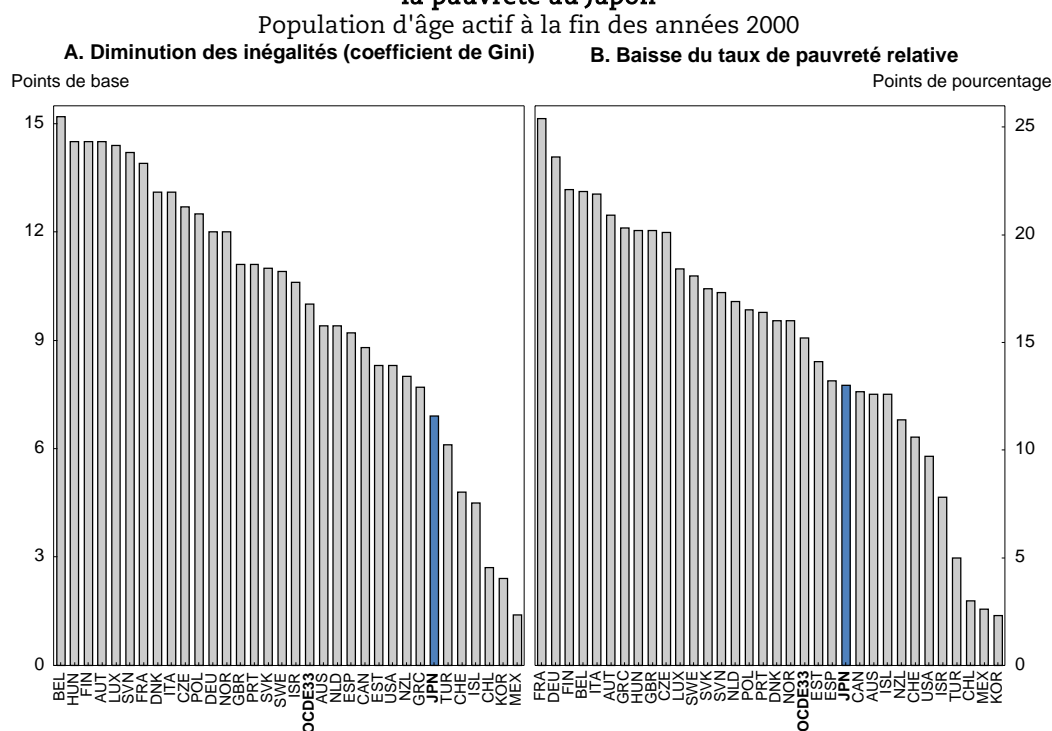
Avec Israël, le Japon est l'un des deux seuls pays de l'OCDE où le décile de revenu le plus bas a vu son revenu réel reculer en valeur absolue depuis le milieu des années 80, creusant ainsi les inégalités de revenus. Le système d'impôts et de prestations du Japon n'était parvenu à réduire les inégalités de revenus, telles que mesurées par le coefficient de Gini, que de 7 points de base (pour le ramener de 0.39 à 0.32) en 2008, soit la septième réduction la plus faible de la zone OCDE (graphique 20). Résultat : le coefficient de Gini du Japon est supérieur à la moyenne de l'OCDE. De la même façon, l'incidence du système d'impôts et de prestations sur la pauvreté relative, qui plaçait le Japon au sixième rang de la zone OCDE dans ce domaine, est relativement faible. Le Japon est le seul pays de l'OCDE où le taux de pauvreté de tous les ménages actifs et de tous les ménages avec enfants est plus élevé après prise en compte des impôts et des prestations. Par ailleurs, le taux de pauvreté relative des parents isolés qui travaillent est le plus élevé de la zone OCDE à 60 %, ce qui aboutit à un taux de pauvreté des enfants élevé et accroît le risque d'une persistance de la pauvreté d'une génération à l'autre.

Après prise en compte des transferts nets (prestations en espèces et avantages fiscaux), le revenu total du quintile de revenu le plus bas au Japon est supérieur de 13 % seulement au revenu marchand, ce qui place le pays à la cinquième place de la zone OCDE par ordre croissant, à moins d'un quart de la moyenne OCDE (graphique 21). Le faible niveau des transferts tient à deux facteurs clés. *Premièrement*, si le total des dépenses sociales publiques correspond à la moyenne de l'OCDE qui s'élève à 22 % du PIB, les dépenses ciblées sur la population d'âge actif (2 % du PIB) sont bien inférieures à la moyenne de l'OCDE (5 %). Au Japon, les dépenses sociales sont plutôt concentrées sur les retraites et les soins de santé, qui concernent principalement les personnes âgées (graphique 19). *Deuxièmement*, la progressivité des prestations et de la charge fiscale est la plus faible de l'OCDE.

Le gouvernement prévoit d'améliorer la progressivité du système fiscal en relevant les taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des droits de succession, tout en réduisant l'abattement à la base pour les droits de succession. Toutefois, étant donné que les transferts en espèces sont à l'origine de $\frac{3}{4}$ de la diminution des disparités de revenus dans la zone OCDE, des dépenses sociales bien ciblées sont essentielles pour favoriser la croissance inclusive (Joumard et Pisu, 2012). Les autorités japonaises doivent concevoir ces politiques avec soin, de manière à éviter les dépenses inutiles et les contre-incitations au travail.

Le nombre de bénéficiaires du Programme de garantie du minimum de subsistance, qui garantit des transferts en espèces et diverses prestations en nature aux individus vivant sous le seuil de pauvreté absolue, a atteint un niveau record de 3 % de la population en 2012, s'accompagnant d'une progression des prestations qui représentaient 0.8 % du PIB dans le budget de l'exercice 2012. Néanmoins, il est capital de veiller à ce que les conditions d'ouverture des droits à ces prestations, notamment le critère de

Graphique 20. Les impôts et les transferts n'ont que peu d'incidence sur les inégalités de revenus et la pauvreté au Japon



Source : OCDE (2011a).

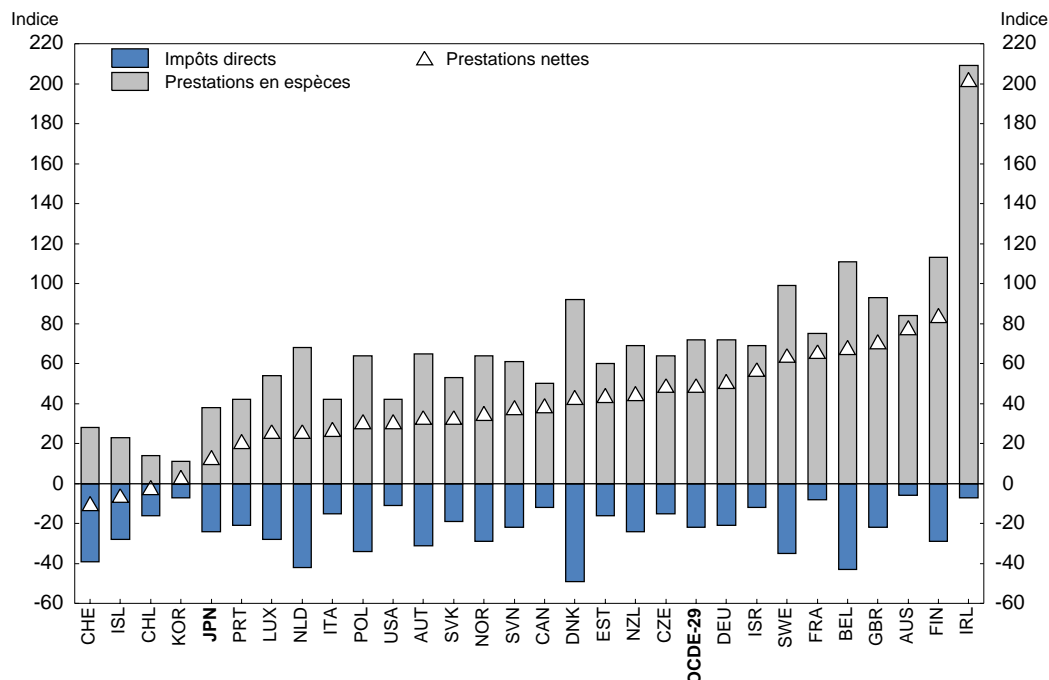
Comment lire ce graphique : Le coefficient de Gini est une mesure des inégalités de revenus, comprise entre 0 (tous les individus ont le même revenu, soit une situation d'égalité parfaite) et 1 (un seul individu détient tous les revenus). Le taux de pauvreté relative est le pourcentage de ménages ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu médian. Le diagramme A illustre la diminution des inégalités de revenus, telles que mesurées par le coefficient de Gini, imputable aux impôts et transferts. Le diagramme B fait de même pour la pauvreté relative. Au Japon, les impôts et transferts réduisent le coefficient de Gini de 7 points de base environ (en le faisant reculer de 0.39 à 0.32) et font diminuer le taux de pauvreté relative de l'ordre de 13 points de pourcentage.

patrimoine et la présence de parents aptes à fournir une aide, n'empêchent pas de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin. La « Stratégie d'accompagnement global » annoncée en 2012 s'articule, à juste titre, autour des axes suivants : *i)* le renforcement de l'aide à l'emploi pour les individus aptes au travail mais dépourvus de compétences professionnelles ; *ii)* la lutte contre la persistance intergénérationnelle de la pauvreté ; et *iii)* la promotion des incitations à sortir des programme d'aide sociale. Il est essentiel d'assurer la coordination entre le Programme de garantie du minimum de subsistance et le « deuxième filet de sécurité » mis en place en 2009 pour assurer une garantie de revenu en priorité aux anciens travailleurs non réguliers inscrits dans des programmes de formation qui ne bénéficient pas des allocations de chômage.

La priorité numéro un consiste à mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail, qui devrait constituer une incitation efficace au travail et apporter une aide réelle aux ménages japonais modestes, dans la mesure où il couvre une fourchette de revenus relativement vaste et compte tenu du faible niveau de la fiscalité du travail et des allocations de chômage (voir le chapitre fiscal de *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon). Un crédit d'impôt sur les revenus du travail permettrait notamment de compenser l'effet régressif du relèvement de l'impôt sur la consommation. Il devrait s'accompagner de mesures efficaces de retour à l'emploi, afin d'aider les chômeurs à trouver un emploi leur permettant de prétendre au crédit d'impôt, ainsi que de la création d'un numéro d'identification unique pour les contribuables et les cotisants à la sécurité sociale, de manière à renforcer la transparence sur les revenus, en particulier pour les travailleurs indépendants.

Graphique 21. L'aide fournie aux ménages modestes est limitée au Japon

Impôts et prestations du quintile inférieur des ménages dont le chef est un individu en âge de travailler, à la fin des années 2000¹



1. Les pays sont classés en fonction de l'effet du système de redistribution sur le revenu des ménages, c'est-à-dire en fonction du niveau des prestations nettes (prestations reçues diminuées des impôts acquittés). Dans les trois pays affichant des prestations nettes négatives, les impôts sont supérieurs aux prestations.

Source : OCDE (2011a).

Comment lire ce graphique : Sur l'axe des ordonnées, 100 correspond au revenu marchand du quintile inférieur des ménages (les 20 % de ménages les plus pauvres). Les barres situées au-dessus de l'axe des abscisses correspondent aux prestations en espèces perçues par les 20 % de ménages les plus pauvres, tandis que les barres situées au-dessous représentent les impôts dont ils s'acquittent. Les triangles correspondent à la barre supérieure diminuée de la barre inférieure, soit la différence entre prestations et impôts. Pour trois des pays, les impôts sont supérieurs aux prestations, de sorte que le triangle est situé au-dessous de 0. Pour le Japon, le triangle montre que les prestations nettes (prestations moins impôts) représentent 13 % du revenu marchand pour les 20 % de ménages les plus modestes.

Mettre un terme au dualisme du marché du travail

Une étude récente de l'OCDE concluait que les réformes structurelles peuvent aussi exercer une influence déterminante sur les inégalités, notamment au moyen des politiques d'éducation et du marché du travail (Koske *et al.*, 2012). Le marché du travail japonais est divisé entre les travailleurs réguliers et les travailleurs non réguliers, c'est-à-dire principalement les emplois à temps partiel, les contrats à durée déterminée et les travailleurs temporaires (à savoir les travailleurs adressés par les bureaux de placement privés). La proportion de travailleurs non réguliers a presque doublé depuis 1990 pour atteindre 34 % de l'emploi total en 2012 : les entreprises embauchent en effet des travailleurs non réguliers dans un souci d'optimisation de la flexibilité de l'emploi et de réduction des coûts de main-d'œuvre (voir le chapitre consacré au marché du travail de *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon). Cependant, cette situation pose un certain nombre de problèmes en termes d'équité :

- *Écart salarial considérable :* en 2009, les travailleurs non réguliers ne gagnaient que 60 % du salaire horaire des travailleurs réguliers (hors primes). Même en tenant compte du type d'emploi occupé et du niveau d'études, l'écart salarial entre les travailleurs à plein temps et les travailleurs à temps partiel s'élève à 54.8 % pour les hommes et à 69.5 % pour les femmes, ce qui en fait l'une des causes principales du creusement des inégalités de revenus (Bureau du Cabinet, 2009).

- *Diminution de la formation en entreprise* : compte tenu de la durée limitée du passage des travailleurs non réguliers dans l'entreprise, les employeurs sont peu enclins à investir dans leur formation, ce qui réduit leur accumulation de capital humain et leur capacité de gain. Seul un quart des entreprises environ assurent une formation systématique des travailleurs non réguliers, soit moitié moins que celles qui forment les travailleurs réguliers.
- *Réduction de la couverture sociale* : 35 % environ des travailleurs non réguliers ne sont pas couverts par l'assurance-chômage, alors même qu'ils occupent des emplois précaires et qu'ils doivent faire face à un taux de chômage plus élevé. Par ailleurs, moins de la moitié des travailleurs non réguliers sont couverts par un régime de retraite d'entreprise.
- *Mobilité limitée entre l'emploi régulier et non régulier* : l'emploi non régulier n'est pas une passerelle vers l'emploi régulier, ce qui renforce les préoccupations relatives aux conséquences du dualisme du marché du travail en termes d'équité. Selon une étude, 10 % environ seulement des travailleurs non réguliers parviennent à décrocher un emploi régulier.

Comme on pouvait s'y attendre, l'enquête menée par les pouvoirs publics en 2012 sur le bien-être montre que le niveau de satisfaction à l'égard de la vie dont font état les travailleurs non réguliers est inférieur à celui des travailleurs réguliers et des travailleurs indépendants (ESRI, 2012).

Les modifications apportées au droit du travail en 2012 ont instauré des restrictions plus sévères à l'utilisation de travailleurs non réguliers. *Tout d'abord*, les contrats de travail temporaires pour une durée de moins de 31 jours sont désormais interdits et l'agence de placement temporaire doit garantir la transparence entre les honoraires qu'elle perçoit et la rémunération versée aux travailleurs. *Ensuite*, les personnes qui travaillent dans le cadre d'un contrat à durée déterminée peuvent obtenir un contrat à durée indéterminée si elles ont cinq ans d'ancienneté dans l'entreprise. Cependant, les restrictions sur l'emploi des travailleurs non réguliers tendent à augmenter le coût induit par la flexibilité de l'emploi et, partant, à faire baisser l'emploi total, sans remédier aux causes sous-jacentes du dualisme du marché du travail. En outre, de nouvelles restrictions sur le recours aux travailleurs temporaires encourageraient l'embauche d'autres types de travailleurs non réguliers, comme cela s'est produit en Corée après l'application de restrictions sur les contrats à durée déterminée (OCDE, 2012e). Au Japon, la limitation encore plus stricte de l'emploi de travailleurs temporaires pourrait accroître le nombre de travailleurs à temps partiel, qui sont en moyenne moins bien payés et ont moins de chances de décrocher un emploi régulier. Il convient plutôt d'adopter une stratégie globale destinée à limiter les facteurs qui incitent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers, notamment en améliorant la couverture sociale et en réduisant la protection effective de l'emploi des travailleurs réguliers, tout en renforçant l'offre de programmes de formation destinés aux travailleurs non réguliers.

Le système éducatif au service de la cohésion sociale

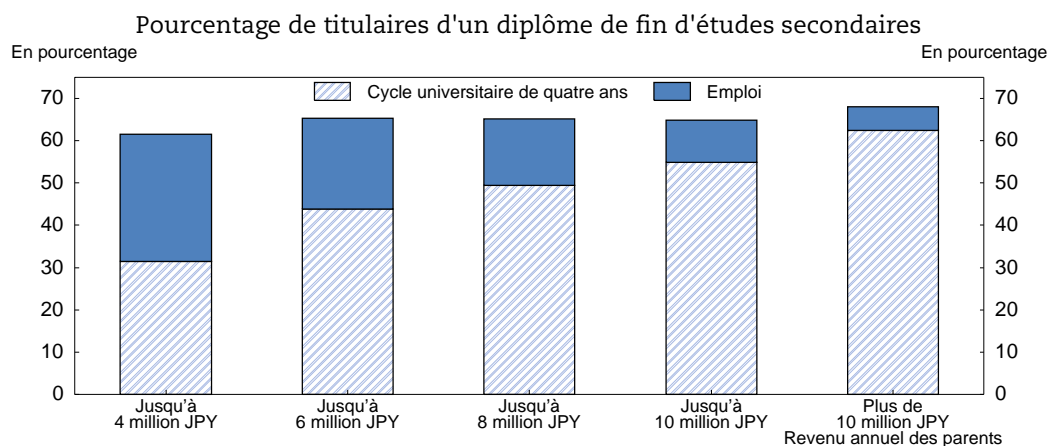
Des réformes de la politique d'éducation sont nécessaires pour favoriser la cohésion sociale, à commencer par un accroissement des investissements dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) issus de familles défavorisées, qui sont moins stimulés intellectuellement à la maison. Le rôle très important joué par les cours de soutien privés après l'école, notamment ceux dispensés dans le cadre des *juku*, est également préoccupant. En 2009, ¾ des élèves de 15 ans suivaient des cours de mathématiques après la classe au Japon, soit la deuxième proportion la plus élevée après la Corée, ce qui impose une lourde charge financière aux familles. Entre 1985 et 2007, les dépenses moyennes par élève pour les cours de soutien scolaire ont plus que doublé en valeur réelle, jusqu'à représenter 11 % environ du revenu par habitant (voir le chapitre consacré à l'éducation de *l'Étude économique 2011 de l'OCDE* sur le Japon).

Il n'est pas surprenant de constater que le revenu du ménage est l'un des principaux déterminants des dépenses allouées aux *juku* (Oshio et Seno, 2007). Les résultats scolaires sont quant à eux corrélés aux dépenses consacrées aux cours de soutien scolaire : le revenu du ménage joue donc un rôle prépondérant dans les résultats scolaires et l'admission dans les universités prestigieuses, qui offrent les avantages les plus importants. Parmi les diplômés du secondaire dont les parents ont un revenu annuel inférieur à 4 millions JPY, un tiers débute un cycle universitaire de quatre ans et un tiers commencent à travailler (graphique 22). Parmi les ménages ayant un revenu annuel supérieur à 10 millions JPY, près des deux tiers des enfants entrent à l'université, soit dix fois plus que la proportion de ceux qui commencent à travailler. Le fait d'avoir suivi des études universitaires a également une influence déterminante sur la situation au regard de l'emploi (régulier ou non régulier) et les revenus.

Il faut donc, en priorité, prendre des mesures visant à limiter le recours aux services coûteux de soutien scolaire afin d'atténuer l'influence des facteurs économiques sur les résultats scolaires des élèves. *En premier lieu*, il est capital d'améliorer les performances des établissements scolaires, étant donné que la faible qualité de l'enseignement figure parmi les raisons invoquées par les parents pour recourir aux *juku*. *Ensuite*, il conviendrait, pour limiter leur rôle, de réduire l'importance des examens fondés sur des questionnaires à choix multiples, puisque c'est dans ce domaine que les *juku* sont les plus efficaces pour l'admission dans les établissements secondaires et les universités. En tout état de cause, les *juku* devraient continuer à jouer un rôle clé, c'est pourquoi il importe d'améliorer l'accès des ménages modestes à ces services en proposant par exemple des cours de soutien après la classe à moindre coût dans les écoles, comme c'est le cas en Corée.

Les droits de scolarités des universités, qui placent le Japon au 5^e rang des pays de l'OCDE où les études supérieures sont les plus coûteuses, sont problématiques pour les étudiants issus de familles aux revenus modestes. En 2009, seuls un tiers environ des étudiants bénéficiaient de prêts de l'État, contre plus de ¾ des étudiants dans plusieurs pays de l'OCDE où les droits de scolarité sont moins élevés. Le Japon devrait développer le système de prêts étudiants en complément de son système de bourses soumises à conditions de ressources.

Graphique 22. Le revenu familial joue un rôle clé dans la trajectoire des jeunes après l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires



Source : Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et des Technologies (2009).

Favoriser le bien-être et le progrès social

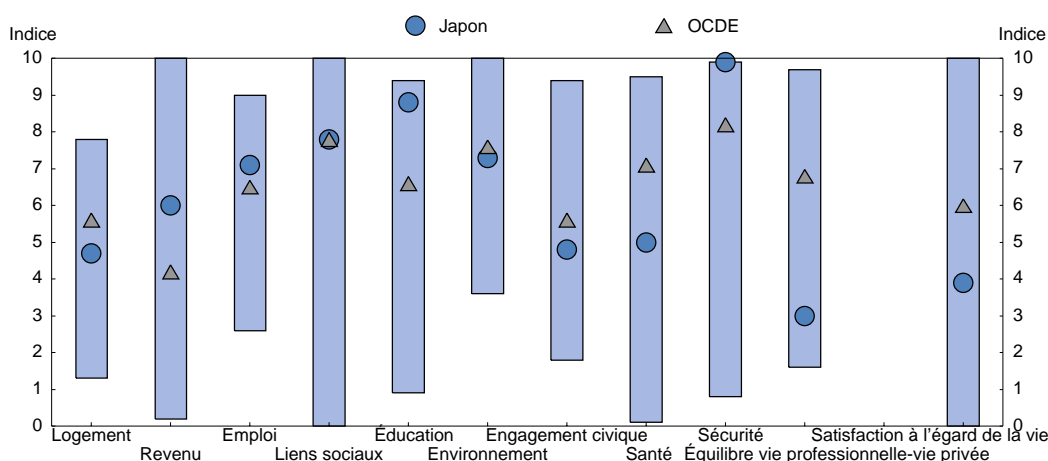
On s'accorde de plus en plus à reconnaître que le PIB et les autres indicateurs économiques à eux seuls ne peuvent refléter pleinement le bien-être des individus, qui dépend d'autres déterminants, comme la sécurité, les loisirs, la distribution des revenus et l'environnement. Parmi les 11 dimensions considérées comme essentielles au bien-être dans le cadre de l'Initiative « Vivre mieux » de l'OCDE, le Japon se classe largement au-dessus de la moyenne de l'OCDE au regard de quatre critères (graphique 23) :

- *Revenu et patrimoine* : si le revenu par habitant n'est que légèrement supérieur à la moyenne, le Japon se classe en 4^e position des pays de l'OCDE où les actifs financiers des ménages sont les plus élevés.
- *Emploi* : le taux d'emploi est relativement élevé au Japon, tandis que le taux de chômage de longue durée y est faible.
- *Éducation* : le Japon se situe en haut du classement des pays du PISA et figure parmi les pays où la proportion d'adultes diplômés du supérieur est la plus élevée.
- *Sécurité des personnes* : le nombre d'homicides et d'agressions figure parmi les plus bas de l'OCDE.

Pour autant, le Japon accuse un certain retard à l'aune d'autres indicateurs, notamment :

- *Équilibre vie professionnelle-vie privée* : le Japon se classe en 32^e position des pays de l'OCDE, ce qui reflète certaines pratiques des entreprises comme les longues heures de travail, qui expliquent aussi en partie le taux de fécondité très faible observé dans le pays.
- *Santé* : en dépit de l'espérance de vie la plus longue de l'OCDE, l'appréciation par les Japonais de leur état de santé est relativement mauvaise, ce qui peut traduire un stress engendré par le travail et par les problèmes rencontrés pour concilier vie professionnelle et vie privée.
- *Logement* : le Japon se classe en 25^e position, 77 % des Japonais se déclarant satisfaits de leur logement actuel, contre une moyenne de 87 % dans l'OCDE.
- *Environnement* : le Japon se classe en 23^e position, sous l'effet des problèmes de pollution de l'air.

Graphique 23. Quelle est la qualité de vie au Japon¹ ?



1. Les rectangles représentent les notes maximum et minimum des pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2011b).

Au total, 40 % seulement des Japonais se déclarent satisfaits de leur existence, ce qui est bien inférieur à la moyenne de 59 % de l'OCDE (graphique 23). Ce décalage peut être le reflet de véritables problèmes au sein de la société japonaise mais il peut aussi tenir à une réticence culturelle à faire état de scores élevés. C'est pourquoi il est nécessaire d'approfondir les recherches dans ce domaine. Les autorités japonaises ont placé l'amélioration de la qualité de vie des individus au premier rang de leurs priorités d'action, comme en témoigne la définition de mesures du bien-être dans la Nouvelle stratégie de croissance. 130 indicateurs environ ont été mis au point pour évaluer le bien-être, axés sur les conditions économiques et sociales, la santé physique et mentale et les questions d'ordre social. À partir de ces indicateurs, les pouvoirs publics ont réalisé une enquête en mars 2012 (ESRI, 2012), une seconde étant prévue en février 2013. La priorité consistera à établir un lien entre ces indicateurs et les politiques publiques, de manière à améliorer la vie des individus et à favoriser le progrès social.

Encadré 5. Synthèse des recommandations visant à réduire les inégalités de revenus et la pauvreté

- Renforcer l'effet redistributif du système d'impôts et de prestations en augmentant la part des prestations nettes reçues par les ménages modestes.
- Mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail, dans un premier temps pour les salariés, puis l'étendre aux travailleurs indépendants afin d'améliorer la transparence sur les revenus.
- Veiller à ce que la couverture de l'aide publique soit adaptée et assurer la coordination entre le Programme de garantie du minimum de subsistance et le « deuxième filet de sécurité ».
- Proposer des programmes de formation aux bénéficiaires de l'aide publique aptes au travail, en veillant à ce que des incitations à sortir des programmes d'aide sociale soient en place.
- Déployer une stratégie globale pour remédier au dualisme du marché du travail, en renforçant la couverture sociale des travailleurs non réguliers et en réduisant la protection effective de l'emploi des travailleurs réguliers, tout en étoffant l'offre de programmes de formation.
- Veiller à ce que les familles modestes aient accès à des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité.
- Réduire le recours aux cours de soutien scolaire privés, en particulier aux *juku*, en améliorant notamment la qualité des établissements et en renforçant l'offre de soutien après la classe pour les élèves issus de milieux modestes.
- Développer les prêts de l'État pour l'enseignement supérieur afin d'inciter les étudiants des ménages à bas revenus à investir dans l'enseignement supérieur.
- S'appuyer sur les enquêtes nationales menées sur le bien-être pour déterminer les priorités et les moyens d'action permettant d'améliorer le bien-être.

Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2005), *Lessons from Liberalised Electricity Markets*, chapitre 1, « Electricity Market Liberalisation Has Delivered Long-term Benefits », pp. 42-44, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2008), *Energy Policies of IEA Countries: Japan 2008 Review*, OCDE/AIE, Paris.
- Banque du Japon (2012), *Financial System Report*, Tokyo (octobre).
- Berkmen, S. (2012), « Bank of Japan's Quantitative and Credit Easing: Are They Now More Effective? », *Document de travail du FMI*, WP/12/2, Washington, DC.
- Blöchliger, H., D. Song et D. Sutherland (2012), « Fiscal Consolidation Part 4: Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n°935, OCDE.
- Brückner, M. et A. Tuladhar (2010), « Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from Japan's Regional Spending during the 1990s », *Document de travail du FMI* WP/10/110, Washington D.C.
- Bureau du Cabinet (2009), *Annual Report on the Japanese Economy and Public Finances, 2009*, Tokyo.
- Bureau du Cabinet (2010), *Economic and Fiscal Model*, 2010, Tokyo.
- Bureau du Cabinet (2012), *Economic and Fiscal Projections for Medium to Long-Term Analysis*, août, Tokyo (en japonais).
- Economic and Social Research Institute (2012), *Initial Investigation on the Data from the Quality of Life Survey FY 2011*, Bureau du Cabinet, Gouvernement du Japon, Tokyo.
- Fonds monétaire international (2012a), *Global Financial Stability Report*, octobre, Washington, DC.
- Fonds monétaire international (2012b), *Japan: 2012 Article IV Consultation*, août, Washington, DC.
- Gouvernement du Japon (2013), *Emergency Economic Measures for the Revitalisation of the Japanese Economy* (janvier), Tokyo.
- Jones, R. et B. Yoo (2012), « Achieving the "Low Carbon, Green Growth" Vision in Korea », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 964, OCDE, Paris.
- Joumard, I. et M. Pisu (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n°926, OCDE, Paris.
- Koske, I., J. Fournier et I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?: Part 2. The Distribution of Labour Incomes », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n°925, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2010), *2010 Census of Agriculture and Forestry*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012a), *Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in FY 2011*, Tokyo.
- Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (2012b), *Food Balance Sheet FY 2012*, Tokyo.
- Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et des Technologies (2009), *White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology*, 2009, Tokyo.
- NPU (National Policy Unit) (2012a), *Innovative Strategy for Energy and the Environment*, 14 septembre, Tokyo <http://www.npu.go.jp/policy/policy09/pdf/20120914/shiryo.pdf>.
- NPU (2012b), *Options for Energy and the Environment*, 29 juin, Tokyo.
- OECD (2004), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.

- OECD (2006), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Comment va la vie ?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Études économiques de l'OCDE – Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Panorama des pensions 2011 : Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, Groupe de travail des Hauts responsables du budget, Paris.
- OCDE (2012c), « Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ? », *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 01, OCDE, Paris.
- OCDE (2012d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, OCDE, Paris.
- OCDE (2012e), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012f), *Regards sur l'éducation, 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012g), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2012*, OCDE, Paris.
- OCDE (2013), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Oshio, T. et W. Seno (2007), « The Economics of Education in Japan », *The Japanese Economy*, Vol. 35.
- Reconstruction Headquarters (2011), *Basic Guidelines for Reconstruction in response to the Great East Japan Earthquake*, Tokyo.
- Standard & Poor's (2012), *Japanese Reflation is in Play, but Hurdles Galore Stand in the Way*, 28 décembre.
- Sutherland, D., P. Hoeller et R. Merola (2012), « Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 932, OCDE, Paris.
- Thorbecke, W. (2012), « Estimating Trade Elasticities for World Capital Goods Exports », RIETI Discussion Paper Series 12-E-067, The Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques du Japon ont été évaluées par le Comité le 25 février 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 mars 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones, Satoshi Urasawa et Myungkyoo Kim sous la direction de Vincent Koen. Lutécia Daniel a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente du Japon a été publiée en avril 2011.

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

Vincent Koen, courriel : vincent.koen@oecd.org;

tél. : +33 1 45 24 87 79; ou

Randall S. Jones, courriel : randall.jones@oecd.org;

tél. : +33 1 45 24 79 28; ou

Satoshi Urasawa, courriel : satoshi.urasawa@oecd.org;

tél. : +33 1 45 24 83 55; ou

Myungkyoo Kim, courriel : myungkyoo.kim@oecd.org;

tél. : +33 1 45 24 88 22.

Voir également www.oecd.org/eco/surveys/japon.

Comment obtenir cette publication

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.oecdilibrary.org.

Études économiques

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.

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

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

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

Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : www.oecd.org/eco/workingpapers.

Travail de l'OCDE sur le Japon : www.oecd.org/japon.