

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

III. Améliorer les sources de la croissance et le niveau de vie

Un retour à la croissance est de plus en plus urgent pour le Japon, qui doit faire face à une grave situation budgétaire et au vieillissement rapide de sa population. Maintenir le niveau de vie alors même que la population vieillit et se réduit exige une augmentation substantielle de la productivité par travailleur. Mais, pour soutenir cette évolution, la productivité multifactorielle devra s'accélérer, inversant une tendance irréductible depuis le premier choc pétrolier de 1973. Depuis cette date, la productivité du travail et la productivité par habitant sont de plus en plus induites par les taux élevés d'investissement, alors que les rentabilités marginales ont diminué. L'incapacité du système économique japonais de redéployer de façon efficiente les ressources, qu'il s'agisse des ressources humaines, entrepreneuriales, intellectuelles ou financières, est à l'origine de l'essentiel des problèmes et exige des réformes dans un large éventail de secteurs.

Pour tout pays, mais particulièrement pour le Japon, il est difficile de focaliser en permanence la politique économique sur la productivité. Le dynamisme du secteur exportateur, qui a souvent été un modèle d'efficacité au niveau mondial, a conduit le secteur public à considérer qu'en soutenant les exportations il favorisait la croissance. Ainsi, lorsque les responsables s'interrogent sur les sources de la croissance future, c'est souvent pour se demander quels sont les secteurs qui connaîtront une expansion et seront des gagnants (par exemple la nanotechnologie et la biotechnologie) et comment ils doivent être appuyés. Les très bons résultats des secteurs travaillant pour l'exportation détournent aussi l'attention de la nécessité d'accroître l'efficacité du reste de l'économie et c'est à ce niveau que des possibilités considérables d'amélioration de la performance existent. La priorité accordée aux secteurs de pointe et aux exportations peut conduire à se méfier des approches systémiques générales face aux problèmes de croissance, cette tendance étant renforcée par le refus d'envisager des gains de productivité à un moment où le chômage augmente et où le partage des emplois fait l'objet d'un large débat. Or, comme le montrent les informations recueillies au Japon et ailleurs, qui ont été examinées dans le cadre du *Projet de l'OCDE sur la croissance*, il est essentiel de laisser les mécanismes généraux du marché fonctionner sans entraves excessives, même s'il n'est pas possible d'expliquer pleinement la variation de la croissance entre les périodes ou entre les pays.

Les mécanismes généraux du marché liés de toute évidence à la croissance sont notamment les facteurs qui déterminent les caractéristiques de l'environnement concurrentiel pour les biens et services et qui influent sur l'allocation des ressources. La liste est longue mais l'on peut notamment citer la facilité d'entrée et de sortie des entreprises, les règles applicables à la concurrence et au commerce et les institutions déterminant l'affectation de la main-d'œuvre. Ces facteurs, longtemps considérés comme indispensables à la croissance, ont donc été au centre des activités de surveillance structurelle de l'OCDE. Les études plus récentes ont accordé davantage d'intérêt au capital humain, à la technologie et à la R-D ainsi qu'au rôle des TIC pour stimuler les gains de productivité. Il existe en fait, entre tous ces facteurs, d'étroites interactions, que le *Projet sur la croissance* a permis de confirmer. Par exemple, une étroite relation positive a été mise en évidence entre le degré de concurrence et la croissance de la productivité. En outre, les systèmes concurrentiels de télécommunications ont accéléré la diffusion des TIC, qui ont à leur tour contribué à la croissance de la productivité. Toute répartition de ces facteurs interdépendants en deux chapitres est donc quelque peu arbitraire. Le présent chapitre est consacré aux éléments de la politique économique à propos desquels le *Projet sur la croissance* a parlé de « Se doter des bons fondamentaux ». Le chapitre suivant traite de plusieurs questions importantes, y compris la concurrence dans les « secteurs de réseau », la formation de capital humain et les questions concernant ce qu'on appelle généralement la technologie et l'innovation.

La première section du présent chapitre dresse le bilan en matière de productivité et de croissance, plaçant les années 90 dans une perspective internationale et temporelle et utilisant les résultats du *Projet sur la croissance* pour mettre en évidence les principaux moteurs au niveau macroéconomique. L'analyse fait ressortir certaines caractéristiques étonnantes liées au dualisme de l'économie japonaise et tenant essentiellement à des facteurs microéconomiques/structurels. La deuxième section examine donc l'environnement concurrentiel, y compris l'entrepreneuriat, les obstacles à l'entrée et à la sortie, le cadre réglementaire global et l'ouverture de l'économie. La troisième section souligne la nécessité d'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, d'une meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emplois et d'une augmentation du taux d'activité des femmes. La dernière section présente les principales conclusions. Cette section contient également la mise à jour habituelle des progrès réalisés sur le front de la réforme structurelle de manière plus générale.

Bilan en matière de productivité et de croissance

La productivité s'est ralentie durant plusieurs décennies, avec une croissance à forte intensité de facteurs

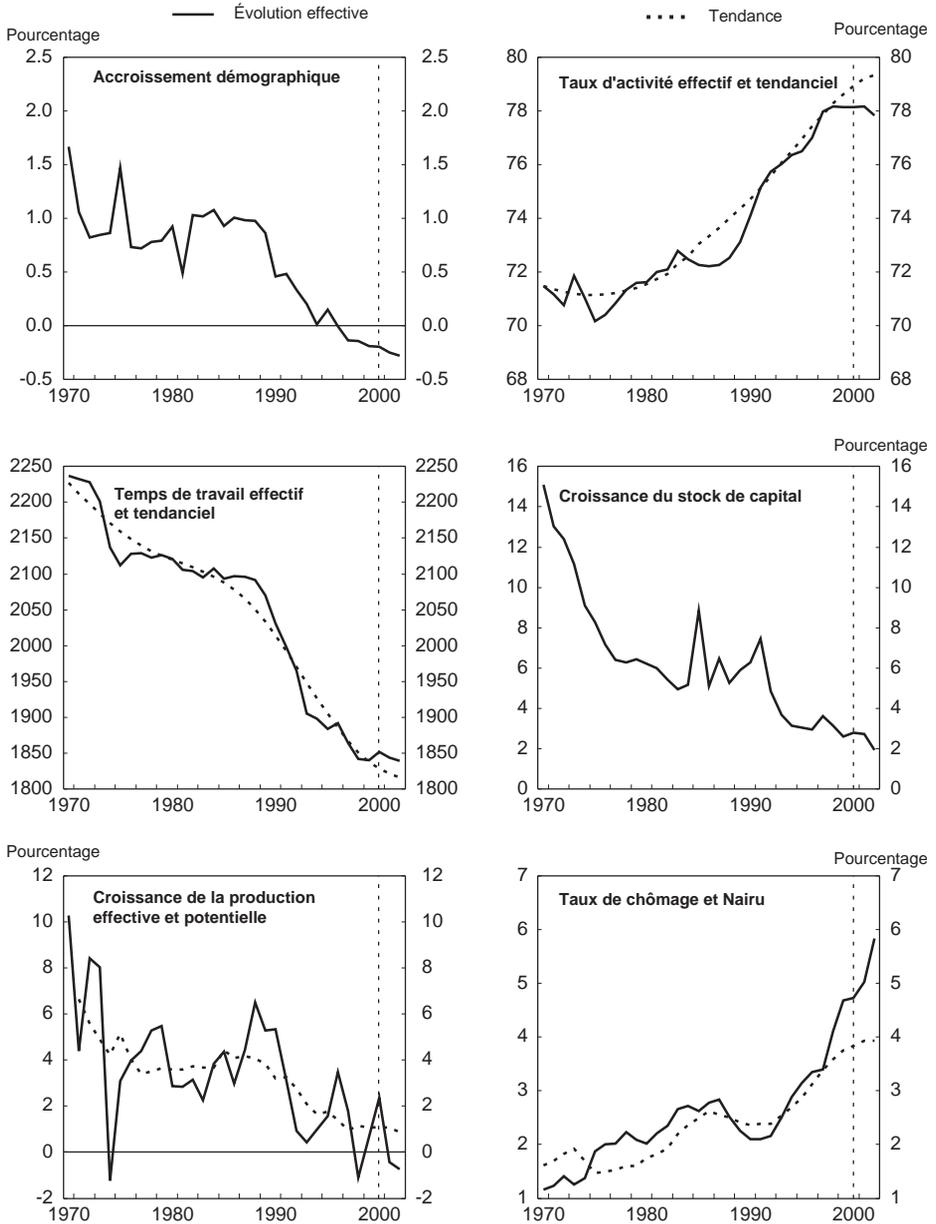
Un aspect critique de la croissance depuis quelque temps maintenant est sa dépendance à l'égard d'une augmentation des facteurs de production, et non

d'une amélioration de l'efficacité⁵⁷. Durant la période de convergence, caractérisée par le rattrapage des niveaux internationaux, la croissance a été exceptionnellement rapide en raison des forts taux de croissance à la fois de la PMF et des apports de capitaux. Le PIB s'est accru en rythme annuel moyen de 9¼ pour cent au cours de la période 1956-1973. L'accroissement démographique a aussi été rapide et a conduit à une progression de la population active de 1-1½ par an. La croissance de la PMF a été à son tour induite par des économies d'échelle et le passage de travailleurs de l'agriculture et des autres secteurs à faible productivité aux secteurs exportateurs à forte productivité et à croissance rapide⁵⁸. Après 1973, la croissance s'est sensiblement ralentie (comme dans nombre d'autres pays) pour se situer à 4 pour cent environ de 1975 à 1991 et les composantes sous-jacentes se sont aussi modifiées. La situation est toutefois compliquée par la période de « bulle » de la fin des années 80, qui doit être considérée comme une aberration. Les déplacements intersectoriels de l'emploi visant à maintenir ou à augmenter la productivité globale sont devenus plus difficiles et l'accumulation du capital s'est trouvée être le principal facteur déterminant la croissance, favorisée par une augmentation régulière du taux d'activité (graphique 21). La productivité de la main-d'œuvre a été soutenue depuis lors par des apports extraordinaires de capitaux, qui ont contribué à une baisse du taux de rentabilité tout au long des années 80 et dans les années 90, ce taux étant maintenant bien inférieur à celui des autres pays de l'OCDE. Le ralentissement ultérieur de l'accumulation de capital a conduit à son tour à une réduction de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre (après ajustement pour tenir compte de la baisse tendancielle importante de la durée du travail) (graphique 22).

Une conséquence de la forte intensité de facteurs de la croissance sur le long terme est que l'économie est étonnamment peu productive. D'après une étude, l'économie japonaise est de 31 pour cent moins productive que l'économie des États-Unis pour ce qui est de la main-d'œuvre et de 39 pour cent moins productive pour ce qui est du capital (tableau 18). Elle utilise 11 pour cent de plus d'apport de travail (heures) par travailleur et 13 pour cent de plus d'apport de capital par heure travaillée que les États-Unis pour maintenir un même niveau de production.

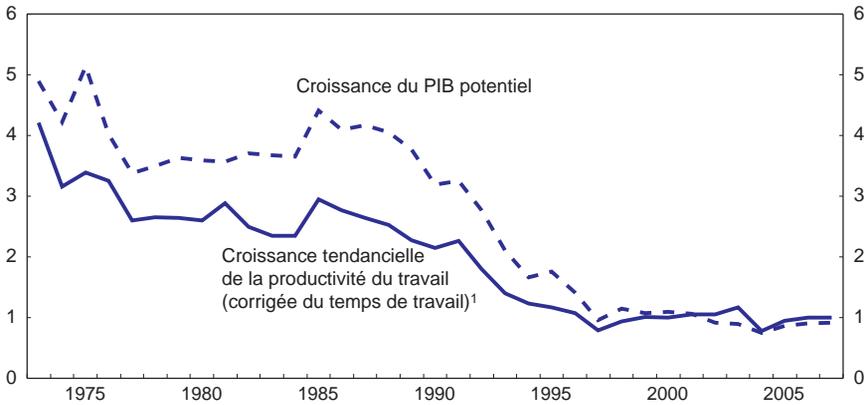
L'intensité capitaliste extraordinaire de la croissance japonaise apparaît dans le graphique 23. La comparaison avec l'Allemagne est intéressante car ce pays s'est aussi engagé dans un long processus d'accumulation de capital après la guerre. Néanmoins, au début des années 70, ce processus était venu à son terme, le taux d'investissement ayant diminué avec pour contrepartie une part de la consommation dans le PIB de quelque 5 points de pourcentage supérieure à celle du Japon. La croissance de la production potentielle s'est aussi inscrite sur une trajectoire plus prononcée que dans les autres pays, bien qu'un ralentissement soit intervenu après 1973 comme dans les grands pays européens.

Graphique 21. Facteurs sous-tendant la croissance



Source : OCDE.

Graphique 22. **La croissance de la productivité du travail a fléchi**
Moyennes annuelles, en points de pourcentage



Note : Pour une description du calcul de la croissance du PIB potentiel et de la productivité de la main-d'œuvre, voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 70.

1. Entre 1990 et 1992, le Japon est passé de la semaine de 6 jours à la semaine de 5 jours.

Source : OCDE.

Tableau 18. **La productivité est faible**

Indice : États-Unis = 100 en 1999

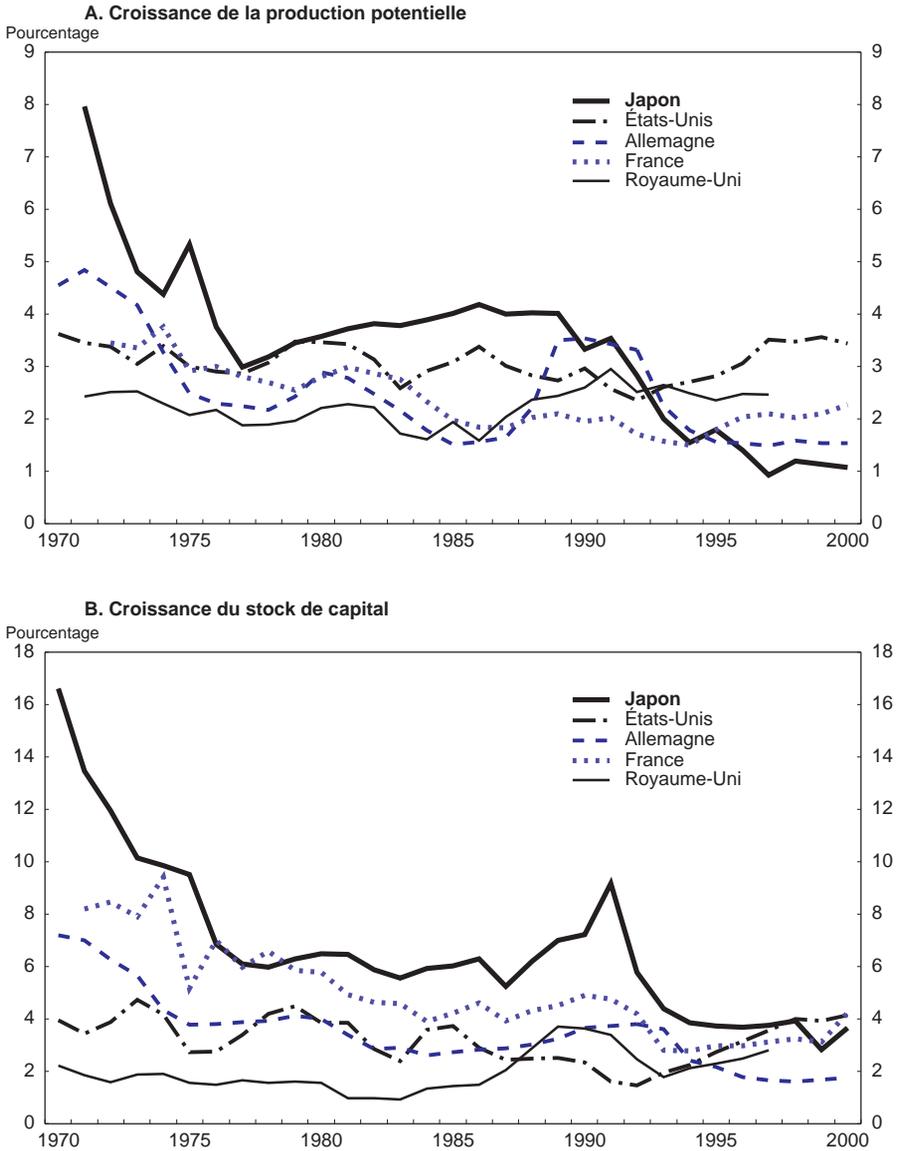
	Japon	États-Unis
Productivité du capital	61	100
Capital par heure ouvrée	113	100
Productivité du travail	69	100
Apports de travail par travailleur	111	100
PIB par habitant	77	100

Source : McKinsey Global Institute, 2000.

Ce ralentissement de la croissance tendancielle s'est poursuivi dans les années 90

Dans les années 90, la croissance moyenne du PIB est revenue à 1½ pour cent après un rythme de progression de 4 pour cent dans les années 80 et la PMF a probablement diminué pour tomber de 1 pour cent par an environ à seulement la moitié de ce taux, bien que ces mesures soient très imprécises (tableau 19). La méthode classique de comptabilité de la croissance montre que la réduction des apports de capital et de travail a contribué davantage au ralentissement de la croissance durant la décennie que la contraction des gains de PMF. La réduction

Graphique 23. **La croissance s'est ralentie davantage au Japon**
Pourcentage de variation annuelle



Source : OCDE.

Tableau 19. **Comptabilité de la croissance**
Taux annuel de variation

	Apport de main-d'œuvre	Apport de capital	PMF	Production du secteur des entreprises
1980-89	0.5	6.9	1.0	4.3
1990-99	-0.9	3.8	0.4	1.4
Différence années 80 et 90 (contribution)	-1.4 (-0.8)	-3.2 (-1.3)	-0.6 (-0.6)	-2.9

Note : Les chiffres antérieurs à 1990 correspondent au SCN68, tandis que ceux pour la période 1990-99 correspondent au SCN 93. La différence entre les années 80 et les années 90 reflète en partie la modification du système de comptabilité nationale. Les calculs ne sont pas ajustés de la tendance et sont fondés sur les parts effectives des facteurs.

Source : OCDE.

de l'apport de travail a été due à plusieurs tendances opposées. L'accroissement de la population d'âge actif est devenu négatif aux alentours de 1995 et la durée moyenne du travail a continué de baisser, en partie en raison de l'augmentation du travail à temps partiel. En revanche, le taux d'activité a augmenté. La contribution du stock de capital à la croissance a fléchi, probablement à cause de la baisse du taux marginal de rentabilité du capital dans le contexte d'un rapport capital/PIB déjà élevé. Le coefficient de capital a néanmoins continué d'augmenter, ce qui peut donner à penser que la croissance de la PMF s'est tassée pour revenir à un niveau tendanciel moins soutenu⁵⁹. Les estimations de l'OCDE font ressortir un net ralentissement de la PMF, mais la conjoncture difficile qui a caractérisé la décennie rend ces estimations plus incertaines que de coutume. La PMF est indiquée sous la forme d'un résidu, une fois pris en compte le volume des intrants, mais ces derniers sont liés entre eux et ne sont pas exogènes⁶⁰. Les conditions du cycle conjoncturel n'étant pas favorables durant les années 90 et un phénomène généralisé de rétention de main-d'œuvre étant manifeste, le recul des apports de travail pourrait aisément avoir été sous-estimé, faisant apparaître une diminution de la croissance de la PMF. Bien que cela soit plausible, certains signes indiquent néanmoins que la PMF s'est bien ralentie, reflétant des évolutions à long terme qui étaient aussi à l'œuvre durant la décennie « perdue ». La principale question consiste à savoir pourquoi la PMF a connu une telle décélération durant plusieurs décennies.

La perspective macroéconomique du Projet sur la croissance ne permet pas d'expliquer le ralentissement observé au Japon

Le *Projet de l'OCDE sur la croissance* a passé en revue un large éventail de facteurs macroéconomiques déterminant la croissance et son évolution dans le temps⁶¹. Ce projet était axé non pas sur la croissance, mais sur la croissance par

travailleur actif, qui s'est régulièrement ralentie entre les années 70 et la fin des années 90. Bien que d'autres pays aient aussi enregistré un ralentissement en longue période, celui-ci a été plus marqué au Japon et s'explique moins bien par les modèles de régression tenant compte de l'intensité de l'investissement et des échanges (par rapport au PIB) et de la formation de capital humain (définie comme le nombre total d'années de scolarité). Au Japon, ces facteurs macro-économiques vont plutôt dans le sens d'une forte croissance par habitant. Une « variable manquante », qui a aussi été étudiée dans le cadre du *Projet sur la croissance* pour un plus petit éventail de pays, mais aussi pour le Japon, concerne l'intensité de R-D, qui est apparue comme étant positivement corrélée à la croissance de la productivité. Le rapport entre la R-D et le PIB est élevé au Japon et, en outre, la R-D est essentiellement financée à titre privé ce qui, comme l'a montré le *Projet sur la croissance*, améliore l'impact sur la productivité. Ce rapport est resté constant tout au long des années 90, au lieu de s'accroître comme il l'avait fait précédemment. Il est donc peu probable que la variable exclue (la R-D) puisse « expliquer » le ralentissement de la croissance en longue période.

Une explication des résultats concernant le Japon est que les principaux facteurs macroéconomiques à l'origine de la croissance n'ont peut-être pas été adéquatement mesurés et/ou que, dans le cas de l'indicateur utilisé, des institutions ou des comportements entrent en jeu qui réduisent son incidence sur l'activité. Par exemple, l'affectation du capital humain et de l'investissement pourrait avoir été déficiente du fait de l'inadéquation des mécanismes du marché. Le *Projet sur la croissance* a reconnu la nécessité de prendre en compte les aspects microéconomiques du capital humain, de la R-D/innovation et de l'ouverture ainsi que la nécessité de mieux appréhender le rôle des institutions des marchés de facteurs et des marchés de produits. Ce sont là des éléments particulièrement importants au Japon lorsque l'on cherche à expliquer les résultats en matière de croissance et les perspectives d'évolution future.

Les facteurs structurels jouent un rôle déterminant

Les estimations de la croissance de la PMF font apparaître de très larges variations entre les secteurs et entre les périodes, bien que la prudence s'impose car la méthodologie de la comptabilité nationale a été modifiée en 1990. Même dans les années 80, caractérisées par une forte expansion économique, plusieurs secteurs enregistraient de faibles gains de productivité, y compris le secteur des services et les secteurs très protégés textiles et de l'agro-alimentaire (tableau 20). Bien évidemment, la finance et l'assurance, dont la production est toutefois difficile à mesurer, ont connu une progression marquée de leur productivité durant la période de boom. Les *Études* précédentes ont montré que la construction et l'immobilier ont connu de gros problèmes de restructuration. De fait, la dégradation de la PMF dans ces secteurs a réduit la croissance de la PMF

globale d'environ 1 point de pourcentage. La construction et l'immobilier se sont sensiblement développés dans les années 80 et ont souffert de l'éclatement de la bulle financière dans les années 90. Les banques ayant continué de leur accorder des prêts même après l'éclatement de la bulle, leur rentabilité est restée faible et leur capacité excédentaire, avec une dégradation correspondante de leur PMF. En outre, la PMF a fléchi dans l'activité de construction alors même que les travaux publics enregistraient une forte expansion dans les années 90. Le secteur financier a lui-même été confronté à un déclin marqué de la croissance de la PMF dans les années 90. Ces conclusions mettent en évidence la nécessité d'accélérer la restructuration dans les secteurs de la construction et de l'immobilier ainsi que de rétablir l'efficacité dans le secteur financier. Le tableau 20 fait aussi apparaître un aspect encore plus significatif : le dualisme de l'économie.

Assimiler l'économie japonaise à une économie duale, où des secteurs manufacturiers à l'avant-garde côtoient des secteurs à la traîne tournés vers le marché intérieur, trouve sa justification non seulement dans les différences

Tableau 20. **Dans plusieurs secteurs la croissance de la productivité est faible**
Taux annuel moyen de variation de la PMF

	1980 à 1989	1990 à 1999
	Pourcentage	
Toutes branches	0.9	0.3
1. Agriculture, sylviculture et pêche	-0.8	-4.7
2. Industries extractives	-4.6	-4.4
3. Industries manufacturières	2.4	1.5
a) Produits alimentaires et boissons	-4.7	0.5
b) Textiles	-2.1	1.4
c) Pâtes, papiers et articles de papier	1.0	-1.8
d) Produits chimiques	8.2	1.5
e) Produits dérivés du pétrole et du charbon	1.1	-0.4
f) Produits minéraux non métalliques	3.7	-1.2
g) Métaux de base	-4.1	-0.1
h) Métaux ouvrés	4.8	-0.3
i) Construction mécanique	4.3	-0.6
j) Matériel et fournitures électriques	15.1	7.9
k) Matériel de transport	2.0	1.9
l) Instruments de précision	4.6	-0.3
4. Construction	0.9	-7.1
5. Électricité, gaz et eau	-2.2	-1.1
6. Commerce de gros et de détail	1.4	2.3
7. Services financiers et assurances	7.4	-0.1
8. Immobilier, à l'exclusion des loyers	-3.8	-6.8
9. Transport et communications	2.0	2.0
10. Activités de services	-8.7	-1.0

Note : Les chiffres de 1980 à 1989 correspondent au SCN 68, tandis que ceux de 1990 à 1999 correspondent au SCN 93.
Source : OCDE et *Comptes nationaux*, Japon.

Tableau 21. **Dans les secteurs ouverts la productivité du travail est forte**

Indice : États-Unis = 100

	Japon	Allemagne	États-Unis
Industrie automobile	145 (127)	93 (84)	100
Transformation de denrées alimentaires	35 (42)	95 (84)	100
Sidérurgie	121 (110)	100	100
Informatique	95	89	100
Électronique grand public	115	62	100
Travail des métaux	119	100	100
Distribution de détail	54	96	100
Santé	93 (75)	n.d.	100
Télécommunications	82 (51)	51 (42)	100
Construction	45	70	100

Note : Les chiffres entre parenthèses sont ceux de la PMF.

Source : McKinsey Global Institute, Bailey et Solow, 2001.

intersectorielles des taux de croissance de la PMF, mais aussi dans les estimations des niveaux de productivité entre les pays (tableau 21). Si le Japon est très productif dans les secteurs orientés vers l'exportation, comme la construction automobile, la sidérurgie, les machines-outils et l'électronique grand public, la productivité dans les secteurs desservant le marché intérieur, comme le commerce de détail, la construction et l'agro-alimentaire représente la moitié ou moins de celle enregistrée aux États-Unis et se situe sensiblement au-dessous du niveau observé en Allemagne. On peut avancer que les services et la construction faisant moins l'objet d'échanges internationaux, les pressions de la concurrence sont plus faibles dans ces secteurs et plus variables d'un pays à l'autre⁶². Des données fiables montrent en effet que les secteurs tournés vers l'économie nationale – y compris l'agro-alimentaire – sont moins soumis à la concurrence d'entreprises étrangères, aussi bien par le biais des importations que par le biais de l'investissement direct en provenance de l'étranger, que dans nombre d'autres pays (encadré 4)⁶³. La concurrence au niveau national entre également en jeu. D'après une étude détaillée des sociétés, la faible intensité de la concurrence entre entreprises nationales, l'exposition peu importante aux meilleures pratiques mondiales, la médiocrité des compétences en matière de gestion et les distorsions du marché ont réduit les pressions s'exerçant sur les entreprises, conduisant à une baisse de l'efficacité⁶⁴. Cette conclusion est corroborée par Porter, Takeuchi et Sakakibara (2000), qui ont étudié des exemples de succès et d'échecs de la politique industrielle au Japon. Ils ont conclu qu'en fin de compte la compétitivité des marchés et la fixation de normes par l'état avaient joué un rôle critique dans les secteurs où le Japon a enregistré une bonne performance⁶⁵. En revanche, la productivité s'est moins accrue dans les secteurs où les ententes ont éliminé toute concurrence (dans les années 80) et où les importations ont fait

Encadré 4. **L'exemple de deux secteurs à faible productivité : l'absence de pressions concurrentielles**

L'agro-alimentaire et la construction sont deux secteurs caractérisés par un bas niveau de productivité et une croissance de la productivité faible, voire négative. Dans les deux cas, la qualité du système réglementaire et les restrictions imposées à la concurrence étrangère et nationale ont joué un rôle déterminant.

L'agro-alimentaire est l'une des plus importantes activités manufacturières au Japon, employant 11 pour cent de la main-d'œuvre dans le secteur. Il se caractérise par de petits établissements et sa productivité est faible par rapport à celle des États-Unis : la productivité multifactorielle (PMF) et la productivité du travail ne représentent respectivement que 40 pour cent environ et 35 pour cent des niveaux enregistrés aux États-Unis. La productivité en France étant à peu près la même que celle observée aux États-Unis, l'on ne peut, semble-t-il, expliquer la différence par la demande de fraîcheur et de qualité de la part des consommateurs. Les nombreuses petites entreprises agro-alimentaires ne se font pas concurrence au niveau national, notamment dans le segment de l'emballage, où il y a une telle prolifération des produits que certains procédés ne peuvent être automatisés. Toutefois, des études détaillées montrent que certaines entreprises sont aussi productives qu'à l'étranger, ce qui amène à se demander pourquoi elles ne peuvent ou ne veulent pas se développer. La situation actuelle semble tenir au manque de concurrence étrangère résultant des obstacles commerciaux et à l'absence d'IDE – qui est également découragé – dans le secteur de l'emballage. L'insuffisance de la concurrence au niveau national joue aussi un rôle important, mais cela pourrait être dû au caractère très fragmenté du secteur du détail. La structure de ce secteur a été favorisée dans une certaine mesure par les réglementations freinant l'installation des grandes surfaces et également par la lenteur avec laquelle les banques ont agi pour remédier aux problèmes des créances non performantes. Les politiques fiscales et d'autres mesures ont soutenu les petits magasins (voir l'*Étude* 2001 pour des précisions). En France, la croissance des gros détaillants a conduit au développement de grandes entreprises agro-alimentaires, les petites entreprises se déplaçant vers des créneaux où les marchandises ont une plus forte valeur ajoutée et où elles ont ainsi plus de marge pour couvrir leurs coûts plus élevés.

Le secteur de la construction est marqué par l'absence de concurrence au niveau national et étranger. Cette situation est due à la pratique des soumissions concertées de la part des entreprises (*dango*, voir l'*Étude* 2000 pour des précisions), aux relations complexes avec les fournisseurs, qui rendent difficiles des réductions des prix par les nouvelles entreprises, et à la fixation de prix standard par l'état. Plusieurs pratiques ont aussi été mises en lumière, en vertu desquelles les institutions publiques distribuent les marchés entre les entreprises avec une préférence dans nombre de cas pour les entreprises locales ou (parfois) pour celles dans lesquelles d'anciens fonctionnaires publics sont employés. Les coûts de la construction sont parmi les plus élevés du monde et ne peuvent totalement s'expliquer par les tremblements de terre, la densité urbaine ou le grand nombre de salariés nécessaires pour assurer la sécurité des chantiers, régler la circulation

**Encadré 4. L'exemple de deux secteurs à faible productivité :
l'absence de pressions concurrentielles (suite)**

et maintenir la propreté du site, entre autres. Un facteur plus important a été l'absence de concurrence au niveau des intrants, qui a conduit le secteur à payer pour le ciment et l'acier des prix bien supérieurs aux prix du marché mondial. Une autre série de problèmes se posent dans le segment de la construction résidentielle, qui est aussi caractérisé par une faible productivité et un manque de dynamisme. La concurrence au niveau des prix est limitée dans ce domaine et l'absence de normalisation des matériaux et des méthodes diminue la productivité. L'atonie de la construction résidentielle est aussi liée au sous-développement du marché des logements anciens, imputable à des coûts de transaction élevés, à d'autres obstacles réglementaires et à l'absence d'une procédure standardisée d'évaluation des biens (voir l'*Étude* 2001 pour des précisions).

Pour des informations détaillées, voir McKinsey Global Institute, *Why the Japanese Economy is not growing: micro barriers to productivity growth*, Washington, juillet 2000.

l'objet de restrictions. Cette analyse aboutit à quelques hypothèses de travail surprenantes : le faible niveau de la productivité dans les secteurs de services nationaux (y compris la construction et certaines activités manufacturières) donne à penser que le Japon dispose encore d'une large marge de manœuvre pour accroître la productivité. En conséquence, du point de vue de l'action des pouvoirs publics une source importante de croissance future pourrait ne pas devoir être recherchée exclusivement dans les secteurs d'exportation à haute technologie (qui continueront néanmoins de jouer un rôle important dans l'économie), mais dans les secteurs nationaux et protégés, moins prestigieux.

L'augmentation de la productivité dans les secteurs tournés vers le marché intérieur est en elle-même insuffisante, sauf si elle s'accompagne d'une innovation au niveau des produits et de l'offre, habituelle dans une économie de marché dynamique. Autrement dit, le processus d'innovation suppose aussi une augmentation de la demande. La possibilité d'une telle évolution au Japon ressort non seulement des études microéconomiques qui ont été réalisées mais aussi des évolutions macroéconomiques. Par exemple, dans le secteur de la construction, les lois ont restreint le réaménagement des logements, alors que la demande potentielle des ménages semble vigoureuse (voir *Étude* 2000 pour des précisions). Au niveau macroéconomique, le fort taux d'épargne des ménages et le niveau très élevé des actifs légués par des parents plus âgés sont assez

surprenants⁶⁶. Après avoir diminué continuellement jusqu'à la fin des années 80, avec le vieillissement de la population, le taux d'épargne a cessé de baisser dans les années 90 et est resté à un niveau élevé depuis lors. La cherté, par rapport aux autres pays de l'OCDE, de produits comme les logements pourrait être l'un des facteurs qui a joué, mais dans une société vieillissant rapidement, les incertitudes quant à l'avenir et à l'offre possible de biens et de services pour répondre aux besoins pourraient aussi être entrées en ligne de compte. En conclusion, il ne faut pas que le secteur public fournisse davantage de services mais que de plus grandes possibilités soient données aux fournisseurs potentiels de découvrir la demande latente (encadré 5).

En résumé, la faiblesse de la croissance dans les années 90 reflète une perte de dynamisme en longue période, la croissance devenant plus intensive en facteurs de production et la demande étant tirée par les exportations et les investissements. Du point de vue macroéconomique, la croissance aurait dû évoluer de façon satisfaisante, puisque la R-D, le capital humain et le taux d'investissement jouaient tous dans un sens favorable. Le fait que ces éléments se soient révélés inopérants donne à penser que d'autres facteurs, appelés les « fondamentaux » dans le *Projet sur la croissance*, ont joué un rôle plus important que de coutume. Avec la contraction déjà perceptible de la population active, la faiblesse du taux de rentabilité des actifs et la plus grande intensité de la concurrence s'exerçant au niveau mondial pour les ressources mobiles, les perspectives de croissance à l'avenir seront déterminées par les mesures qui seront prises pour résoudre ces problèmes d'allocation des ressources.

Encourager un environnement concurrentiel

Un examen des ouvrages empiriques réalisé dans le cadre du *Projet sur la croissance* (Ahn, 2002, Ahn et Hemmings, 2000) a permis de conclure qu'un grand nombre d'études confirment l'existence d'un lien positif et solide entre la concurrence sur les marchés des produits et la croissance de la productivité. Ce résultat est aussi généralement corroboré lorsque les mesures composites de la réglementation sont comparées avec l'évolution de la PMF dans la zone de l'OCDE (graphique 24)⁶⁷. Une première section examine la mise en œuvre de la politique de la concurrence, qui a été relativement souple au Japon⁶⁸, les ententes et le refus de traiter étant prédominants dans certains secteurs à différentes périodes. L'ouverture de l'économie, à la fois du point de vue de la politique commerciale et des obstacles à l'IDE, est ensuite examinée, car elle a des implications importantes pour la concurrence. La section suivante est consacrée à un aspect jugé essentiel dans le *Projet sur la croissance* : l'entrée et la sortie, y compris la capacité du système bancaire à différer l'ajustement. La dernière section traite plus généralement de l'évolution en cours du gouvernement d'entreprise et du processus réglementaire.

Encadré 5. Innovation et croissance

Le Conseil consultatif de la structure industrielle du ministère de l'économie, du Commerce et de l'Industrie a établi un rapport sur la *Nouvelle politique de croissance*, qui s'inspire des idées de Yoshikawa et d'autres. La principale cause de la stagnation économique du Japon serait le fort niveau d'épargne, dû en grande partie aux incertitudes quant à l'avenir et à l'affaiblissement du cercle vertueux entre l'innovation et la demande. Les téléphones portables et les bazarettes sont des exemples qui montrent que le processus d'innovation et de croissance de la productivité et de la demande sont encore à l'œuvre, mais des obstacles de caractère structurel empêchent l'innovation (ou de nouvelles formes d'offre) de répondre à la demande latente des consommateurs dans d'autres domaines. Cette demande devrait augmenter dans des secteurs comme les services sociaux compte tenu du vieillissement de la population, les loisirs et les activités connexes ainsi que la formation continue. D'après ces études, la consommation de nouveaux biens et services pourrait s'élever à 39 000 milliards de yen en 2010 contre 24 000 milliards de yen, dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de changement des tendances. Stimuler l'offre supposera une réforme de la réglementation, des programmes technologiques et un système socio-économique visant à favoriser l'innovation. Ce dernier devrait notamment faciliter une plus grande mobilité sur le marché du travail, une participation plus étroite des individus à l'organisation de leur propre formation et des structures de salaire plus flexibles. Si les réformes sont menées à bien, l'économie aura vraisemblablement un potentiel de croissance de 3 pour cent en moyenne de 2006 à 2010, avec une contribution de la consommation de 2¼ points de pourcentage. L'emploi dans l'économie devrait s'accroître de quelque 3 millions par rapport au scénario de non-changement, avec une progression marquée dans le secteur des services. Le chômage devrait diminuer et le niveau d'activité des femmes augmenter.

Cette « analyse stratégique » constitue une rupture bienvenue avec l'opinion politique dominante, qui reste excessivement focalisée sur les exportations et la nécessité de technologies nouvelles (nanotechnologie et biotechnologie, par exemple). En fait, dans le scénario où l'activité intérieure aurait un rôle moteur, une certaine dégradation du solde commercial est prévue. Nombre des propositions détaillées formulées à cet égard sont examinées ci-après.

Note : *Interim Report of the New Growth Policy Committee*, Conseil de la structure industrielle, ministère de l'économie, du Commerce et de l'Industrie, juillet 2001.

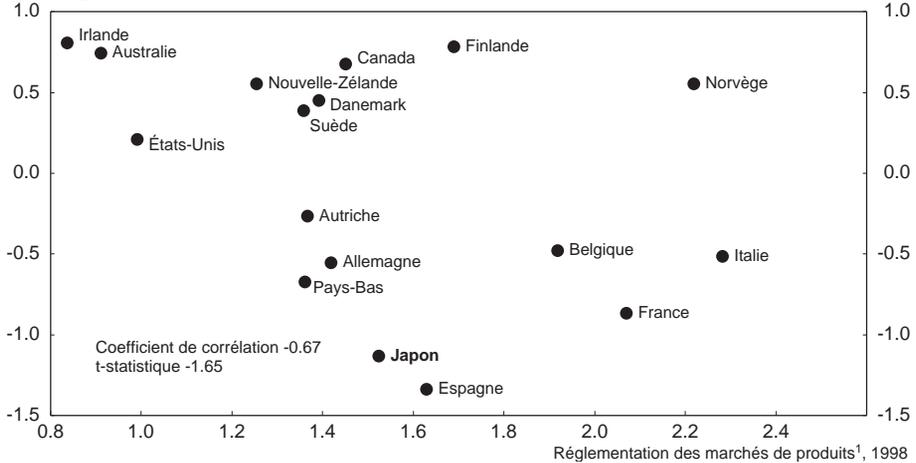
Source : H. Yoshikawa, *Japan's Lost Decade*, LTCB, 2002, Tokyo.

Politique de la concurrence

L'Étude de l'an dernier prenait note avec satisfaction du fait que les pouvoirs publics s'étaient engagés à renforcer la Commission de la concurrence afin d'accroître le rôle et l'efficacité des mécanismes du marché. De fait, il a été proposé, et cette

Graphique 24. **Une réglementation moins rigoureuse est associée à une amélioration de la productivité**

Différence de taux moyen de croissance de la PTF (ajustée du temps de travail uniquement) entre 1990-2000 et 1980-1990



1. L'échelle des indicateurs va de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (réglementation la plus restrictive). Voir Nicoletti *et al.* (1999).

Source : OCDE.

proposition a été appuyée dans l'*Étude*, de déplacer la Commission du ministère de la Gestion publique, des Affaires intérieures, des Postes et des Télécommunications pour la transférer au Cabinet du Premier ministre. Cependant, la résistance au changement durant l'année écoulée a été vive, comme cela a été le cas plus généralement de la réforme structurelle. Une question centrale approfondie dans le chapitre de l'*Étude* de 2000 relatif aux dépenses publiques est celle des soumissions concertées pour les projets de travaux publics⁶⁹. La loi antimonopole existante ne permet pas de punir les agents publics ayant participé à cette pratique. En juillet, une nouvelle loi est entrée en vigueur qui donne à la Commission des pouvoirs statutaires pour demander aux responsables des ministères et des agences de prendre les dispositions nécessaires pour stopper et empêcher l'implication de fonctionnaires. Toutefois, il n'est pas prévu de sanctions spécifiques. L'organisation des adjudications publiques freine la concurrence, non seulement dans le secteur de la construction, peu performant, mais aussi parmi les entreprises en général (tableau 22).

Si le nouveau système permettant depuis mai 2000 aux entités lésés par des pratiques anticoncurrentielles de se constituer partie civile est un pas dans la

Tableau 22. **La qualité relative de l'environnement des entreprises au Japon**

Correction faite du revenu par habitant, 1999

	Rang ¹
Atouts	
Densité de l'infrastructure ferroviaire	3
Nombre de fournisseurs nationaux	3
Investissement public dans la R-D non militaire	3
Qualité des fournisseurs nationaux	4
Durée moyenne de la scolarité	4
Niveau de sophistication des acheteurs	7
Qualité des savants et ingénieurs	4
Qualité des établissements de recherche scientifique	8
Importance des concurrents implantés localement	6
Normes réglementaires rigoureuses	9
Intensité de la concurrence locale	8
Points faibles	
Assouplissement des barrières commerciales occultes	45
Informatisation	26
Obstacles juridiques à l'entrée	39
Facilité d'accès au crédit	31
Disponibilité du capital-risque	42
Qualité des écoles de commerce	50
Difficultés de financement de la création d'entreprise	35
Qualité de l'infrastructure de transport aérien	29
Degré d'ouverture des contrats dans le secteur public	56
Accès au marché boursier	30
Degré de sophistication du marché financier	26
Obligations de divulgation d'informations financières	25
Libéralisation des droits de douane	24
Disponibilité de l'information pour les entreprises	19
Caractère approprié des recours juridiques dans le secteur privé	26
Formalités administratives pour la création d'entreprises	37
Qualité de l'infrastructure portuaire	18
Paperasserie	20
Qualité de l'infrastructure routière	17
Efficacité de la politique antitrust	17
Coûts des communications directes internationales	17

1. Rang du Japon pour chaque indicateur sur 58 pays examinés.

Source : Porter *et al.* (2001), calculs établis à partir de données et de modèles du Global Competitiveness Report 1999.

bonne direction, il ne saurait compenser le manque de vigueur dont fait preuve la Commission de la concurrence dans l'application de la législation. On dénombre toujours en moyenne moins d'une poursuite par an pour violation de la concurrence. Par exemple, la Commission de la concurrence a imposé des sanctions administratives, au lieu de rechercher des sanctions pénales, à l'encontre des

grandes entreprises chimiques ayant participé à une entente sur les prix. Les mêmes sociétés avaient déjà été impliquées dans une activité similaire au début des années 90. Cette entente constituait une violation majeure de la législation et aurait donc pu faire l'objet de poursuites pénales, mais la Commission n'a pas saisi le procureur. Elle a indiqué qu'elle n'avait pas suffisamment de preuves car elle ne pouvait pas exercer de pouvoirs coercitifs pour en obtenir – seul le procureur disposait de tels pouvoirs. Cette situation montre que l'allocation des responsabilités n'est pas efficiente et qu'il faut donner à la Commission de la concurrence des pouvoirs coercitifs en matière d'enquête. En outre, les réformes devront aussi prévoir des amendes beaucoup plus lourdes ainsi que la possibilité juridique d'appliquer un programme de clémence. Conjuguées, ces mesures constitueront sans doute un dispositif efficace pour enquêter sur les ententes et les soumissions concertées, et décourager ces pratiques. Les sanctions financières imposées au Japon restent faibles par rapport aux autres pays. La Commission européenne peut prélever jusqu'à 10 pour cent du chiffre d'affaires mondial d'une société (d'aucuns jugent même ce montant insuffisant par rapport aux gains potentiels), alors que les tribunaux des États-Unis peuvent imposer une amende égale au double des pertes ou des gains du cartel. Cependant, même après la modification opérée en mai 2000, les amendes sont plafonnées à 500 millions de yen au Japon, niveau suffisamment faible pour que les sociétés intègrent ce risque dans leur plans budgétaires. Les pénalités administratives peuvent être plus élevées, mais sont encore bien inférieures aux amendes infligées ailleurs. Afin d'accroître le risque pour les sociétés d'encourir des sanctions plus lourdes, la période de prescription pour les violations devrait être prolongée, par exemple, jusqu'à cinq ans à partir du moment où les violations cessent. Mais un alourdissement des sanctions est indispensable pour prévenir ces agissements.

La mise en œuvre de la politique de la concurrence devrait aussi être du ressort des ministères, qui gardent des pouvoirs réglementaires substantiels et continuent souvent semble-t-il de formuler des directives informelles. Un exemple concerne la création d'une société holding conjointe par deux grandes compagnies aériennes intérieures. Selon diverses sources le ministère des Transports était favorable à la fusion, mais la Commission de la concurrence l'a jugée inacceptable car elle établissait dans les faits un duopole sur le marché national. La Commission a apparemment insisté pour que des créneaux d'atterrissage, qui sont contrôlés par le ministère, soient cédés aux compagnies concurrentes et que les installations indispensables, comme les comptoirs d'enregistrement, soient aussi accessibles aux autres compagnies⁷⁰. Finalement, les deux compagnies nationales n'ont cédé que neuf créneaux, à affecter aux nouvelles compagnies, avec la possibilité de céder trois créneaux supplémentaires d'ici à 2005 au besoin. Tenant compte des craintes de la Commission devant une réduction possible de la concurrence, la nouvelle entité a réduit ses tarifs de 10 pour cent pendant trois ans. La nouvelle procédure apparaît très opaque, et

« encourager » les compagnies en place à maintenir leurs tarifs à un bas niveau pourrait même décourager de nouvelles compagnies d'entrer sur le marché. Les tarifs devraient être fixés par les mécanismes du marché à l'œuvre dans un environnement concurrentiel. Le ministère continue d'allouer des créneaux d'atterrissage de temps à autre sur la base de critères conflictuels (voir *Étude 2000*).

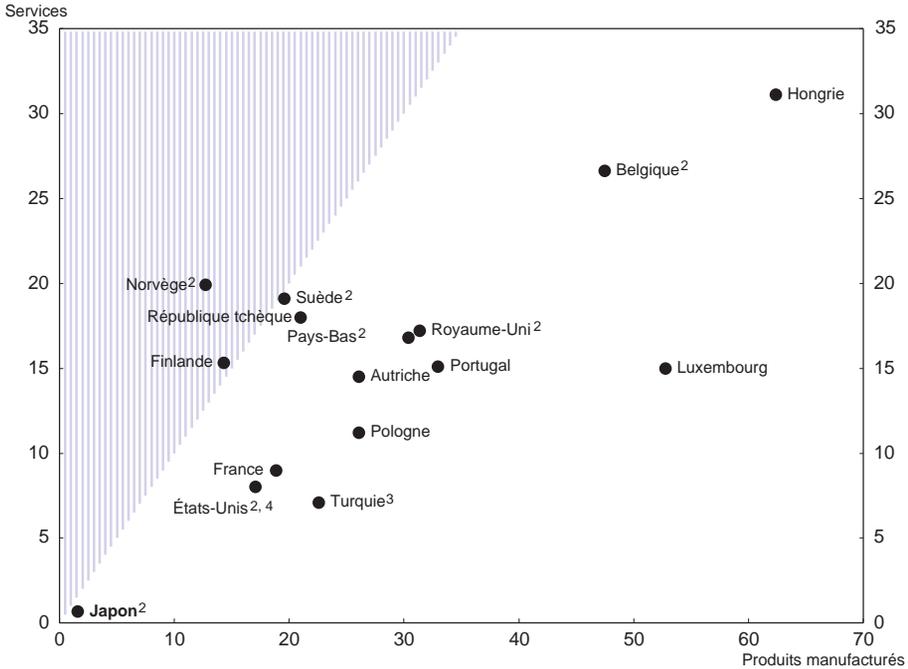
La Commission de la concurrence élargit son champ d'action de façon à pouvoir examiner les problèmes de concurrence dans les services sociaux et ses effectifs doivent être accrus. En outre, elle coopère aussi avec les ministères compétents pour l'établissement de directives en matière de concurrence dans les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications. Compte tenu de ses responsabilités croissantes, la Commission de la concurrence pourrait même être sous-dimensionnée. Mais il ne s'agit pas que d'une question de chiffres : elle dispose encore de suffisamment d'économistes spécialisés pour faire face à ses fonctions complexes de mise en œuvre et aux problèmes de réglementation dans l'industrie de réseau. De plus, la pénurie de personnel qualifié est beaucoup plus grave dans les ministères de tutelle qui assument désormais des responsabilités accrues. La tradition de la rotation du personnel généraliste tous les deux ans pourrait ne plus être adaptée face à ces nouvelles tâches, souvent complexes.

Ouvrir davantage l'économie

Un grand atout dans le passé a été la compétitivité des producteurs japonais sur les marchés mondiaux. L'intégration croissante du pays dans le système commercial mondial a soutenu la croissance⁷¹. Cependant, le système économique mondial déborde aujourd'hui largement le seul commerce de marchandises, alors que l'intégration régionale s'est accélérée. Ainsi, l'intégration a été prononcée en Europe et dans la zone de l'ALENA. Or, à différents égards, le Japon semble être relativement fermé, de sorte qu'il pourrait ne pas être très bien placé pour tirer parti des avantages de la nouvelle économie mondiale :

- Commerce : le rapport des exportations aux importations est faible, même si l'on tient compte du fait qu'il s'agit d'une grande économie : il est de quelque 20 pour cent contre 38 pour cent dans la zone euro et 26 pour cent aux États-Unis⁷². La structure des flux commerciaux s'est un peu normalisée par rapport au milieu des années 80, avec une augmentation des importations de produits manufacturés et un accroissement des échanges intra-branche. Cependant, les importations de produits manufacturés demeurent très faibles en pourcentage du PIB.
- Investissement : le Japon reste une économie remarquablement fermée si l'on considère les stocks d'investissement directs venant de l'étranger, bien que les flux se soient redressés ces dernières années (graphique 25). Les flux d'investissement vers l'étranger se sont normali-

Graphique 25. **L'économie est remarquablement fermée**
Part sous contrôle étranger du chiffre d'affaires total des services
et de la production manufacturière¹



1. Chiffre d'affaires sous contrôle étranger/chiffre d'affaires intérieur.

2. 1997.

3. 1994.

4. Les données utilisées pour les filiales de sociétés étrangères sont ventilées par branche pour être comparables aux données totales nationales.

Source : OCDE, base de données FATS.

sés à la fin des années 80 et dans les années 90, et ont augmenté à destination des autres pays de l'OCDE. Néanmoins, le Japon reste une faible source d'IDE annuel dans le monde, se plaçant au douzième rang parmi les pays de l'OCDE, après la Suède et la Suisse.

Politique commerciale : promouvoir les accords commerciaux régionaux

En ce qui concerne la politique commerciale, le pays n'est pas partie, ce qui est inhabituel, à des accords commerciaux régionaux (ACR), bien que 60 pour cent de ses échanges se fassent avec des pays qui adhèrent à un accord de ce type (par exemple l'ALENA, l'EEE, l'ANZCERTA, l'AFTA). D'aucuns ont craint que la volonté de ne s'engager que dans des arrangements multilatéraux n'ait désavantagé

le Japon. En fait, certaines données économétriques font aujourd'hui apparaître, sur la base d'une étude utilisant un modèle de gravité des échanges, que les exportations pourraient avoir été de 13 pour cent plus élevées (en 1997) et les importations de 8 pour cent plus élevées (soit un volume commercial total de 11 pour cent plus élevé) en l'absence d'ACR⁷³. En outre, il semble que l'IDE ait déplacé certaines exportations (vers l'Europe et les États-Unis), des sociétés japonaises choisissant de localiser leur production dans un bloc commercial. L'AFTA n'en est encore qu'à ses débuts et n'est pas encore aussi intégrée que les autres ACR. Néanmoins, il revêt pour le Japon une importance potentielle aussi grande que l'EEE, voire plus grande, si un accord de libre-échange (ALE) est conclu entre la Chine et les pays de l'ASEAN.

Les préoccupations suscitées par les ACR et le souci de redynamiser l'économie ont conduit le Japon à adapter sa politique l'an dernier et à négocier un accord de libre-échange avec Singapour⁷⁴. Néanmoins, le gouvernement considère, à juste titre, que les accords de libre-échange sont complémentaires du processus de l'OMC, qui reste le principal pilier de la politique commerciale. Après Singapour, des études de faisabilité ont été lancées concernant l'ASEAN, la Thaïlande, la Corée, le Mexique et les Philippines. Les produits agricoles figurent parmi les questions contentieuses qu'il faudra résoudre. Les négociations deviendront plus aisées dès lors que les conséquences pour l'agriculture du cycle lancé à Doha par l'OMC auront été précisées⁷⁵. Les accords de libre-échange ont été examinés au Conseil de la politique économique et fiscale et lors de réunions entre les ministères et organismes compétents. D'après des études fondées sur un modèle d'équilibre général appliqué, des avantages d'environ 1 pour cent du PIB par an pourraient être tirés d'une extension de la couverture géographique des accords de libre-échange⁷⁶. Dans ces modèles statiques, le niveau des avantages prospectifs dépend pour beaucoup de la mobilité des facteurs, alors que dans les modèles dynamiques prenant en compte les économies d'échelle, les améliorations de la productivité et l'investissement, les rendements sont généralement beaucoup plus élevés. Toutefois, des réformes structurelles seront nécessaires pour réaliser ces gains potentiels.

Investissements directs en provenance de l'étranger : obstacles informels

La présence accrue de sociétés étrangères peut contribuer à une amélioration de la productivité de plusieurs manières. Premièrement, elle favorise une plus grande concurrence sur les marchés nationaux, en particulier dans les secteurs qui ont été protégés. L'intensification de la concurrence devrait conduire à des gains de productivité et, dans la mesure où l'entreprise étrangère est performante, l'augmentation de sa part de marché accroît aussi la productivité globale. Deuxièmement, l'IDE contribue au dynamisme dans le domaine de la gestion, notamment dans les secteurs protégés en difficulté où les prix sont

élevés. Dans ces secteurs, l'IDE doit aussi permettre d'améliorer la qualité de la réglementation et la transparence. Une bonne illustration de ces effets est le secteur des télécommunications. Enfin, l'IDE peut aussi favoriser des modifications de pratiques du travail qui vont désormais à l'encontre des objectifs recherchés. Cependant, il subsiste des obstacles aux investissements directs en provenance de l'étranger.

Non seulement le niveau de l'investissement direct en provenance de l'étranger est faible, mais le Japon (et ses régions) ne mène pas une campagne agressive pour attirer ces investissements comme le font les autres pays de l'OCDE, y compris ceux ayant un PIB par habitant plus élevé. Le faible niveau de l'IDE a été dû par le passé aux obstacles directs imposés par les pouvoirs publics, mais, dans la plupart des cas, ces obstacles ont été levés⁷⁷. Les ententes soutenues par le secteur public et la non-application des dispositions de la loi concernant le « refus de vendre » ont aussi joué un rôle important dans certains secteurs, contribuant à contrôler les approvisionnements des nouvelles entreprises et empêchant également les exportations vers le Japon⁷⁸. Les obstacles actuels relèvent davantage des caractéristiques de l'environnement général des entreprises (voir tableau 22) et de la structure réglementaire correspondante. Des données économétriques directes, fournies par Fukao et Ito (2001), montrent que la pénétration de l'IDE dans le secteur des services (rubriques à trois chiffres) est plus importante dans les secteurs où la présence d'activités publiques est plus faible et où les restrictions imposées par les pouvoirs publics sont moindres⁷⁹. On ne peut pas dire non plus que l'attitude de certaines institutions publiques, comme l'ASF, qui se montre aujourd'hui beaucoup plus prudente concernant l'IDE dans le secteur bancaire, soit aussi très ouverte. Les obstacles qui continuent de freiner l'IDE ont été bien mis en évidence en 2002, lorsque le ministère de l'Agriculture a fait savoir que les Japonais ne souhaitent pas d'IDE dans une grande société privée agro-alimentaire, secteur de l'économie particulièrement inefficace⁸⁰. Il a même déclaré que les producteurs de lait préféreraient que cette société fusionne avec plusieurs coopératives. L'augmentation de l'investissement direct en provenance de l'étranger, qui soutiendra la croissance future et renforcera la concurrence, dépend donc de la réforme réglementaire, y compris une amélioration de la qualité de la réglementation, et d'une évolution fondamentale de l'approche des pouvoirs publics, en particulier au niveau local.

Les prix des terrains, qui constituaient un obstacle majeur à certains IDE, ayant maintenant baissé, le moment est venu d'améliorer les conditions dans d'autres domaines. Un obstacle particulier auquel il faut remédier dans le cadre de la révision actuelle du code des sociétés, est l'impossibilité pour les sociétés étrangères d'acquiescer des entreprises japonaises en procédant à des échanges d'actions. Les groupes d'intérêts font valoir que cette interdiction protège les actionnaires nationaux de « l'obligation » d'accepter des actions de sociétés

étrangères inconnues. Cette argumentation apparaît dépassée, étant donné l'existence d'un système bien développé de courtage et l'intégration du système financier mondial. Des problèmes fiscaux complexes peuvent aussi restreindre les activités de fusion-acquisition et doivent être réexaminés.

Investissement direct à l'étranger et échanges : le renforcement de l'intégration régionale devrait être un moteur de la croissance future

Dans une optique prospective, le Japon a la chance d'être situé dans une région qui se développe rapidement et qui devrait connaître une intégration plus forte à l'avenir. Ce dynamisme est induit par une croissance rapide de la Chine, dont les importations et les exportations devraient bondir à la suite de son entrée à l'OMC⁸¹. Les échanges avec la Chine connaissent déjà une expansion rapide et celle-ci est désormais le deuxième partenaire commercial du Japon, après les États-Unis. Les entreprises japonaises augmentent aussi leurs investissements en Chine, souvent dans le but d'y transférer les opérations à forte intensité de main-d'œuvre et de réexporter au Japon les produits après ouvraison. Des gains sont ainsi tirés de l'avantage comparatif un peu comme cela est le cas ailleurs dans le cadre d'une intégration régionale.

Malgré les avantages potentiels du point de vue des échanges actuels et futurs, nombreux sont ceux au Japon qui persistent à voir dans la Chine une menace, certains politiciens d'expérience demandant même une appréciation de la monnaie chinoise. On parle aussi beaucoup de l'affaiblissement de l'industrie japonaise du fait de l'investissement en Chine ainsi que de l'accélération du processus de développement de ce pays, qui devient un concurrent direct sur les marchés du tiers monde. Les relations commerciales ont atteint un point bas en 2001, lorsque le Japon a introduit des sauvegardes provisoires pour trois produits agricoles, tandis que la Chine a riposté en imposant des droits de douane sur trois produits industriels. À la suite de discussions prolongées entre les deux pays, ces sauvegardes sont devenues caduques en novembre. Cette issue corrobore la conclusion présentée dans l'Étude de l'an dernier, à savoir que d'autres considérations l'ont emporté sur les intérêts économiques des consommateurs.

Même sans parler des effets positifs de l'augmentation des revenus sur les importations de la Chine, les préoccupations quant à une perte de substance de l'industrie japonaise ne sont pas justifiées. L'investissement japonais en Chine est encore peu important (le stock est seulement de 0.02 pour cent du PIB japonais) et de toute façon plus rentable que l'investissement au Japon⁸². Pour ce qui est de la concurrence sur les marchés de marchandises, rien ne dénote une surenchère, et l'éviction des exportations vers les États-Unis ne représente environ que 20 pour cent⁸³. Il s'agit en fait d'un plafond, qui ne tient pleinement compte ni des effets qualitatifs ni des exportations vers les États-Unis des

entreprises japonaises installées en Chine. Il est vrai, toutefois, qu'à la marge les deux pays se concurrencent, mais pour les entreprises japonaises la réponse devrait être soit d'améliorer la productivité soit de passer à des créneaux ayant une plus grande valeur ajoutée. Au niveau de l'ensemble de l'économie, il sera nécessaire de sortir des ressources de certaines activités, comme les textiles, pour les transférer vers d'autres secteurs. Le processus d'entrée et de sortie se révèle, cependant, assez difficile au Japon.

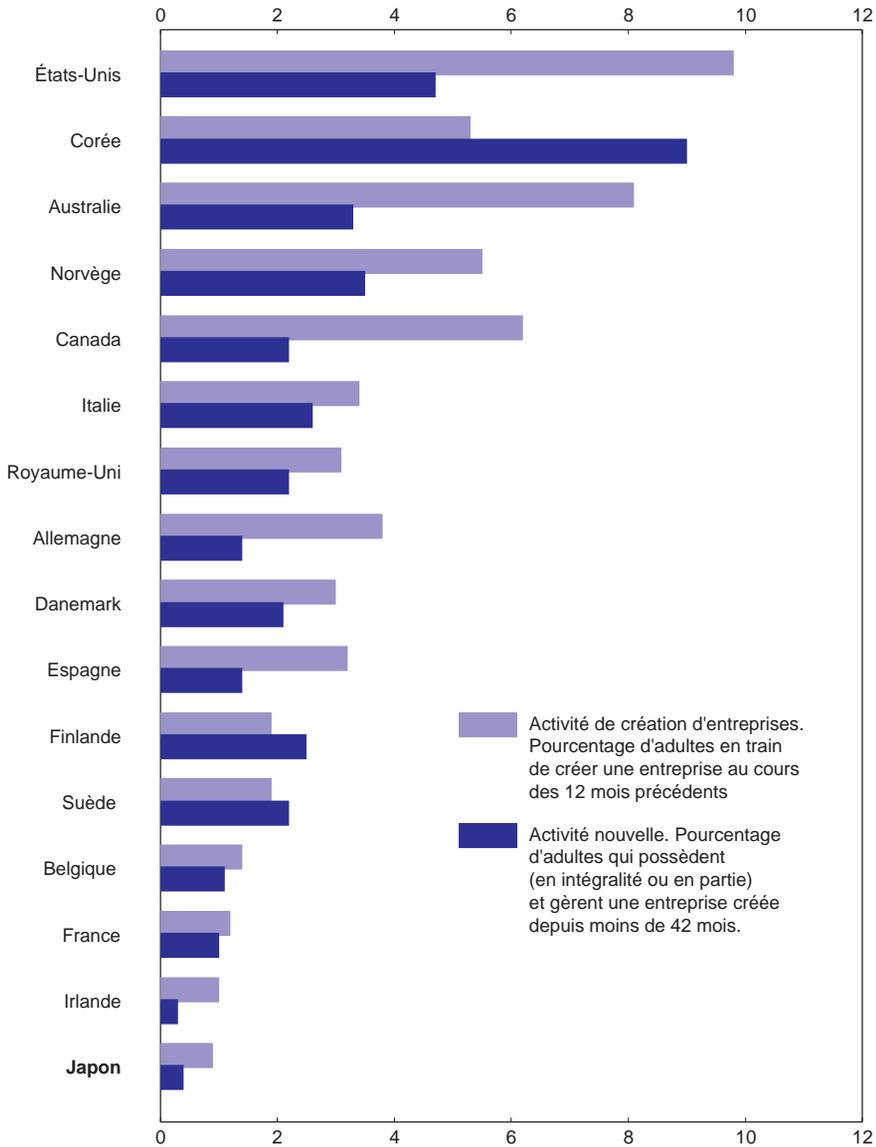
Entrepreneuriat : promotion de l'entrée et de la sortie

Le processus d'entrée et sortie semble plus difficile que dans beaucoup d'autres pays, en particulier depuis 1973, avec d'importantes conséquences pour la croissance. Le Livre blanc sur les PME donne à penser que le taux de rotation des entreprises est d'environ 8-9 pour cent, contre 16-22 pour cent dans les autres pays de l'OCDE (graphique 26). Le lien entre la concurrence et la productivité repose en partie sur les entrées et les sorties. Une étude réalisée pour le *Projet sur la croissance* sur la base de microdonnées indique que la dynamique des entreprises (c'est-à-dire les créations et les fermetures, la progression et le déclin des différentes entités), si elle n'est pas le principal élément de l'innovation et de la croissance globale de la productivité, y contribue néanmoins beaucoup⁸⁴. Dans certains secteurs, comme ceux où les technologies évoluent rapidement, l'entrée est un facteur déterminant, alors que dans d'autres c'est la sortie qui est essentielle à la croissance de la productivité. Comme dans nombre de pays européens, les obstacles réglementaires à l'entrée sont conséquents (tableau 22). Cependant, à certains égards, le Japon a souffert aussi d'un nombre excessif d'entrées. Du fait de la ferme volonté de maintenir l'emploi à vie et de la faible priorité accordée à la rentabilité, les entreprises se sont concurrencées sur tous les créneaux du marché plutôt que de se spécialiser. En outre, pour absorber l'emploi, elles ont aussi eu tendance à se développer dans les mêmes domaines en même temps (Porter *et al.*) et dans des secteurs où elles n'ont pas d'avantage comparatif évident, des sociétés sidérurgiques ayant, par exemple, ouvert des parcs à thème. Il en est résulté des investissements inefficients (probablement excessifs), une faible productivité et des bénéfices peu importants. Le processus de sortie a donc été très difficile (malgré l'utilisation généralisée des cartels de récession et des réductions convenues des capacités à la fin des années 70 et au début des années 80)⁸⁵ et contribue pour beaucoup à expliquer la faible productivité dans des secteurs clés, comme la construction et le commerce de détail.

Entrée

Bien que le taux de création d'entreprises se soit quelque peu accru entre 1996 et 1999, il a enregistré une nette baisse tendancielle durant plusieurs décennies, y compris les années de forte expansion de la décennie 80. Les

Graphique 26. Il y a peu de créations d'entreprises
Niveau de l'activité entrepreneuriale dans les pays de l'OCDE



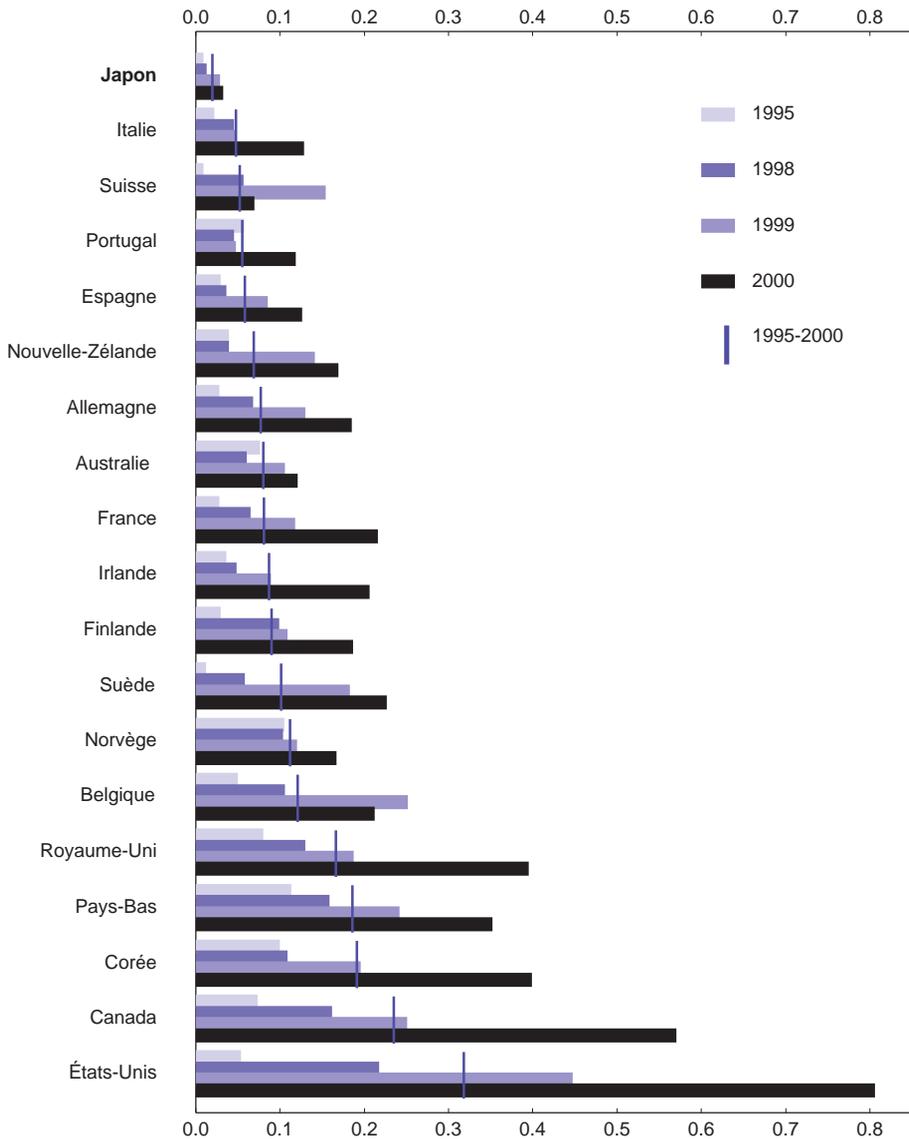
Source : Global Entrepreneurship Monitor 2000.

conséquences semblent être semblables à celles observées dans d'autres pays : la croissance de la productivité multifactorielle est positivement corrélée au rythme de l'établissement de nouvelles entreprises dans le secteur⁸⁶. Cette relation ne tient pas seulement à l'expansion du secteur car les taux de création et de fermeture d'entreprises sont étroitement interdépendants⁸⁷. Les prix des terrains ayant diminué tout au long des années 90, la baisse correspondante des coûts d'établissement aurait dû favoriser la création d'entreprises. Or, il ressort d'une étude que cela n'a pas été le cas : les coûts d'établissement sont encore de 40 millions de yen si le terrain est acheté et de 10 millions de yen s'il n'est pas acheté. La partie autofinancée représente 30 pour cent environ. Cela pourrait être un obstacle pour les entrepreneurs, en particulier du fait que le code des faillites (contrairement à ce qui est le cas aux États-Unis) ne protège ni leur logement ni leur automobile.

On estime que le capital risque reste peu abondant, et l'aide en matière de gestion apportée aux nouvelles entreprises semble être assez inexistante (graphique 27). En outre, les fonds de capital-risque tendent à investir dans un nombre relativement important de sociétés (voir l'*Étude* 2000 pour des précisions). Beaucoup d'espoirs ont été placés dans le développement de trois marchés concurrents pour les titres de sociétés à risques ces dernières années, à savoir le marché japonais du NASDAQ, le marché MOTHERS de la Bourse de Tokyo et le JASDAQ, marché de gré à gré géré par les courtiers de Tokyo. MOTHERS et NASDAQ Japan ont adopté un système d'enchères similaire à celui du New York Stock Exchange, et NASDAQ Japan a également mis en place un système de teneurs de marché. Les Bourses ont favorisé l'adoption de la publication trimestrielle des résultats financiers et l'élaboration de mécanismes de gouvernement d'entreprise. L'un des marchés (MOTHERS) a aussi durci ses obligations de radiation de la cote afin de raffermir la confiance dans les valeurs cotées. Le nombre des introductions en bourse sur les trois marchés devrait atteindre 150-160 en 2002, contre 147 l'an dernier, mais le volume des capitaux à lever devrait être sensiblement réduit. Le marché japonais du NASDAQ a été fermé en août.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont introduit au fil des années un grand nombre de mesures pour faciliter les démarrages d'entreprises. L'essentiel, toutefois, est de diminuer les obstacles réglementaires à l'entrée, ce qui pourrait aussi ouvrir la voie à une augmentation de l'IDE (voir encadré 6). L'aide au démarrage d'entreprises couvre la formation des gestionnaires, l'octroi de prêts, le versement de subventions et un traitement fiscal spécial. Cependant, ce système semble être assez complexe et confus, avec un taux de participation de seulement 10 pour cent chez les nouveaux entrepreneurs. Un guichet unique a été proposé, mais il devra s'accompagner d'un effort de réduction des obstacles réglementaires à l'entrée de manière plus générale. Une importante initiative proposée par l'administration centrale est la création de « zones spéciales de réforme structurelle ». C'est aux collectivités locales qu'il appartiendrait de prendre

Graphique 27. **Le Japon est à la traîne pour ce qui est du capital-risque**
 Investissement en capital-risque durant les premières étapes et pendant l'expansion, approche du « pays de gestion », en % du PIB



Source : EVCA divers annuaires, NVCA, divers rapports annuels, Association canadienne du capital de risque (CCR), Asian Venture Capital Journal, The 2002 Guide to Venture Capital in Asia.

Encadré 6. **Obstacles à l'entrée dans les professions**

Un aspect important de l'évolution vers un système plus transparent à la fois pour l'administration des entreprises et pour l'administration publique est l'augmentation de la demande de services juridiques et comptables. La demande de ces services progresse aussi du fait de la formalisation progressive du gouvernement d'entreprise et des relations commerciales. Or, l'entrée dans ces deux professions est entravée par des obstacles réglementaires formels et informels.

Dans l'*Étude* de l'an dernier, on se félicitait des recommandations du Conseil de la réforme judiciaire visant, entre autres, à assurer un nombre adéquat de candidats à l'examen restrictif du Barreau en permettant l'établissement d'écoles de droit à compter de 2004 afin d'accroître le nombre d'avocats. En outre, la nouvelle administration a fait savoir qu'elle mettrait en œuvre les réglementations. Près d'un an plus tard, il semble que le processus ait été freiné par un différend impliquant non seulement les membres actuels du Barreau mais aussi les membres du gouvernement. Cette affaire met en relief la tendance des réglementations à revenir sur ce qui était prévu au départ ainsi que la complexité du système législatif, le gouvernement devant traiter avec les conseils du Parti libéral démocratique avant de soumettre un projet de loi à la Diète. L'idée d'écoles de droit de deuxième cycle a suscité initialement une vive opposition de la part des juges, procureurs et avocats, qui ont fait valoir que la qualité serait menacée si le nombre de professionnels du droit augmentait sensiblement. Face à cette situation, l'état a promis que les écoles assureraient une formation approfondie à des personnes venant de contextes très différents. Toutefois, le système de formation restera complexe : le système de stagiaires de justice géré par la Cour suprême pour les admis à l'examen du Barreau sera maintenu même après l'introduction du système d'enseignement pratique du deuxième cycle. La liberté d'association entre avocats étrangers et avocats japonais reste très limitée, une réglementation interdit même l'utilisation des noms des partenaires étrangers dans l'appellation utilisée par un cabinet japonais.

Les activités comptables et d'audit sont une autre activité de service cruciale qui souffre de pratiques et réglementations restrictives. Le Japon ne compte que 14 000 experts comptables (un dixième du rapport experts comptables/population aux États-Unis), 800 à 900 personnes passant un examen très difficile chaque année. La demande devrait augmenter encore si la Bourse de Tokyo exige que des rapports d'audit trimestriels soient publiés comme dans les autres centres financiers. Pourtant, les restrictions qui visent à préserver « la haute qualité des candidats » n'ont pas empêché la publication d'une série de comptes de sociétés peu fiables. Les réformes devront viser à augmenter les effectifs et du fait de l'évolution vers un alignement avec les normes comptables internationales, le système de contrôle de l'aptitude professionnelle devra faire l'objet d'un examen plus approfondi. En outre, le secteur comptable devrait être plus compétitif en permettant aux entreprises de faire de la publicité et en libéralisant les tarifs d'audit, qui sont actuellement fixés par l'Agence des services financiers. Les cabinets d'audit et les activités de conseil sont généralement séparés au Japon, ce qui réduit le danger de conflits d'intérêts*.

* Les services comptables seront aussi obligés de se réformer comme suite aux engagements pris dans le cadre de l'AGCS et de l'évolution vers une plus grande acceptation de la reconnaissance mutuelle. Pour un examen, voir F. Kimura, "Globalisation and harmonisation: the case of accountancy services in Japan", dans T. Ito et A. Kreuger, Trade in services in the Asia-Pacific region, NBER, 2002.

l'initiative d'identifier les principaux obstacles réglementaires au développement dans une zone donnée. Dans le système envisagé, elles seraient ensuite autorisées à accorder une dérogation permettant d'éviter ces obstacles. Par exemple, une installation portuaire pourrait se voir accorder une dérogation à l'application de certaines réglementations en matière de main-d'œuvre ou un parc industriel pourrait être autorisé à embaucher des ingénieurs étrangers plus facilement⁸⁸. Souvent, les obstacles ne sont pas imputables aux collectivités locales mais à l'administration centrale. La préfecture de Mie offre un exemple frappant de l'absence de pouvoir au niveau local. Ayant promis d'alléger la réglementation des activités économiques, l'administration de la préfecture s'est rendu compte qu'elle ne maîtrisait que quelque sept réglementations, des centaines d'autres relevant directement de l'administration centrale. Malheureusement, le projet de création de « zones spéciales de réforme structurelle » se heurte déjà à l'opposition des ministères, qui souhaitent contrôler le programme et avoir chacun le leur. On risque ainsi de permettre à des groupes d'intérêts d'empêcher une région ou une ville d'agir à son gré. Pourtant, la priorité doit être accordée à l'initiative locale, qui permet plus facilement de mettre en évidence les obstacles réglementaires spécifiques, même si cette approche ne doit être considérée que comme un moyen pragmatique de progresser vers l'objectif final d'extension de la réforme réglementaire au niveau national. L'état reconnaissant qu'il importe de manière générale de laisser une plus large marge de manœuvre aux acteurs économiques, sa stratégie comprend un très vaste éventail de propositions (tableau 23)⁸⁹.

Le processus de sortie : faillites et restructurations

Un problème important a été la lenteur du processus de sortie d'activités qui ne sont plus rentables. Cela est particulièrement le cas dans les secteurs en difficulté, comme la construction, le commerce de détail et l'agro-alimentaire. Parmi les éléments qui contribuent à cette situation figurent notamment le dispositif de gouvernance qui accorde peu de priorité à la rémunération du capital, une forte protection de l'emploi *de facto* associée à une stricte application du principe d'emploi à vie (voir ci-après) et un système bancaire, qui a fait preuve d'une extraordinaire bienveillance et a accordé jusqu'à récemment d'importants allègements de dette aux sociétés en difficulté (chapitre II). Le rôle du système bancaire a été particulièrement notable. D'après plusieurs études, il ne semble pas qu'il y ait eu pénurie de crédit dans les années 90. Il est évident, néanmoins, que les problèmes des banques ont freiné la croissance en contribuant à une mauvaise affectation du crédit⁹⁰. Le soutien des banques aux entreprises en difficulté et non concurrentielles a empêché la restructuration nécessaire des entreprises non financières, mais les banques ont elles-mêmes souffert de la faiblesse de leurs bilans qui a amoindri leur capacité d'imposer ce redéploiement des ressources financières. Les sorties augmentent aujourd'hui fortement, bien que le processus soit loin d'être optimal⁹¹.

Tableau 23. **Le nouveau programme triennal de réforme de la réglementation : résumé****Soins médicaux**

- Libéralisation et informatisation du contrôle des factures médicales et renforcement des fonctions des assureurs.
- Réexamen du régime de gestion des institutions médicales.
- Réexamen du système de rémunération des services médicaux.

Protection sociale et soins aux enfants

- Concurrence à armes égales entre divers organes de gestion pour les soins de longue durée en institution.
- Expansion et amélioration qualitative des services de soins aux enfants.
- Réexamen des réglementations concernant les organismes de protection sociale.

Ressources humaines (main-d'œuvre)

- Assurer une transition plus régulière à l'emploi (extension du marché des placements)
- Accroissement du nombre des travailleurs temporaires et extension des contrats de travail de durée déterminée, etc.
- Mesures concernant les nouveaux types de travailleurs.

Éducation

- Développement d'un cadre concurrentiel pour l'enseignement supérieur.
- Réforme de l'enseignement élémentaire et secondaire.

Environnement

- Réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Réexamen des divers dispositifs visant à résoudre les problèmes des déchets et du recyclage.

Renaissance urbaine (logements/terrains, travaux publics)

- Assurer la transparence du marché immobilier.
- Réexamen de divers systèmes urbains, notamment le régime de planification.
- Facilitation de la reconstruction d'immeubles en copropriété, etc.

Politique de la concurrence

- Extension du système d'appel d'offres ouvert et concurrentiel.

Affaires juridiques

- Délimitation plus claire de l'éventail des affaires juridiques relevant du monopole des avocats.
- Mise en place de procédures de réorganisation rapide grâce à la révision de la loi sur la réorganisation des sociétés.

Secteur financier

- Mesures législatives visant la négociation de gré à gré de parts de fonds cotés en Bourse (ETF) par des institutions financières inscrites, y compris les banques commerciales.
- Établissement d'un nouveau système de transfert pour réduire la durée et le coût des règlements.

Agriculture

- Examiner le système en vigueur et la situation actuelle concernant les entreprises agricoles et prendre des mesures pour faciliter la création de sociétés par actions pour la gestion des exploitations agricoles.

Distribution

- Développement d'un régime réglementaire pour les systèmes de franchise.
- Investigations en vue du réexamen rapide de la « directive » de « Daiten-Ricchi Ho ».

Énergie

- Extension des possibilités de libéralisation des ventes au détail d'électricité.
- Extension des possibilités de libéralisation du marché de détail du gaz.

Transport

- Accélération de la mise en place d'un guichet unique pour les formalités portuaires à l'importation et à l'exportation.
- Réforme réglementaire dans le secteur du camionnage (modification de la réglementation des redevances et du fret, le système actuel de notification préalable étant remplacé par un système de déclaration *a posteriori*, abolition des réglementations concernant les zones d'activité).

Source : Programme triennal pour la réforme de la réglementation (révisé), Cabinet du Premier ministre, avril 2002.

En matière de réorganisation et de faillite, le financement du débiteur-exploitant joue un grand rôle, reconnu par le gouvernement dans le programme d'urgence d'avril 2001. Des modifications juridiques sont envisagées qu'il est prévu d'incorporer dans la loi au cours de l'exercice 2003. Entre temps, la Banque de développement du Japon a été autorisée à établir un Système de prêts de réorganisation, qui, entre autres, doit fournir un financement débiteur-exploitant aux sociétés en difficulté qui se sont déclarées en faillite, à condition qu'elles soient « économiquement ou socialement utiles » et qu'elles exercent une activité ayant un potentiel de croissance⁹². Le marché reste peu développé, ne représentant que quelque 100 milliards de yen, fournis pour l'essentiel par la Banque japonaise de développement.

La petite taille du marché du financement du débiteur-exploitant, malgré la possibilité pour les prêteurs d'obtenir semble-t-il une rémunération de quelque 1-2 pour cent et d'appliquer des taux de 300 points de base supérieurs au LIBOR, s'explique par les obstacles réglementaires/juridiques, qui devraient être modifiés ainsi que par les schémas comportementaux, qui ne pourront changer qu'avec le temps. Sur le plan juridique et réglementaire, les prêteurs ne sont pas considérés comme « super prioritaires », les créances fiscales et celles relatives à la main-d'œuvre venant avant les prêts aux débiteurs-exploitants⁹³. En outre, bien que l'ASF ait déclaré que les prêts au débiteur-exploitant seraient considérés comme des « plus sains », suite aux modifications apportées aux instructions pertinentes en 2001, les banques doivent encore les déclarer comme des prêts à des sociétés en faillite, ce qui augmente le montant de leurs créances non performantes. Des modifications juridiques et réglementaires sont donc requises pour faciliter la réorganisation et la sortie d'activités. Cependant, le financement du débiteur-exploitant est d'autant plus efficace qu'une société se déclare en faillite à temps, c'est-à-dire lorsqu'elle dispose encore d'actifs et d'encaisses non touchés. Au Japon, les sociétés se déclarent souvent en faillite juste avant de devenir insolvable – ou bien ne se déclarent même pas en faillite – craignant d'être discréditées dans l'opinion publique. La loi sur la procédure de redressement judiciaire (*Minji Saisei-ho*) vise à encourager les entreprises à se déclarer en faillite plus tôt, mais certains observateurs considèrent qu'elle n'a encore eu aucun effet jusqu'ici.

Plusieurs procédures existent désormais pour faciliter des accords entre les entreprises et leurs créanciers et ces procédures auront une incidence sur l'affectation des ressources. Les directives pour des accords à l'amiable avec plusieurs créanciers (fondées sur les « conditions de Londres » établies par INSOL international) constituent notamment un cadre pour la conversion de créances en participations. Les sociétés doivent organiser une réunion de créanciers pour examiner un plan de restructuration et elles doivent obtenir l'aval de l'ensemble des créanciers dans un délai de trois mois. Le plan doit permettre un retour à la rentabilité avant impôt dans un délai de trois ans et une résorption

de l'endettement sur la même période. Les actionnaires doivent aussi supporter des pertes et la direction de l'entreprise démissionne dès qu'un plan a été adopté. Ces directives n'ont été utilisées qu'à quelques reprises (voir le chapitre II pour plus de détails). C'est la loi de redressement judiciaire qui a été privilégiée et utilisée par 1 502 sociétés jusqu'à la fin de 2001, représentant des dettes cumulées d'un peu plus de 12 000 milliards de yen⁹⁴. Les tribunaux peuvent approuver un plan de restructuration plus rapidement qu'en vertu des lois existantes et une approbation est requise par seulement la moitié des créanciers, contre les deux tiers en vertu des autres procédures. Les tribunaux peuvent aussi protéger les actifs vitaux de la saisie par un créancier. Un autre avantage de cette option est qu'elle assure un partage des pertes entre les actionnaires et les créanciers : les tribunaux peuvent autoriser une réduction du capital dans le cadre du plan et permettre aux sociétés de distribuer de nouvelles actions aux créanciers une fois que la réduction a eu lieu. Cela rend plus faciles les échanges de créances contre participations dans le contexte d'un plan de restructuration. Une critique, souvent formulée, est l'absence d'une disposition dans la loi prévoyant un comité de créanciers.

La loi normale sur les faillites et les restructurations des sociétés (*Kaisha Kosei*) reste en vigueur, mais, en vertu de ses dispositions il faut deux ans en moyenne pour approuver un plan de restructuration ; son application n'a donc pas été jusqu'ici privilégiée⁹⁵. Des propositions sont aujourd'hui faites pour rapprocher les dispositions en matière de restructuration de celles de la loi sur le redressement judiciaire en 2003. Les tribunaux seront autorisés à approuver d'importantes ventes d'actifs sans l'approbation par les créanciers du plan de réorganisation. Cela permettra de vendre rapidement des filiales, installations, etc. Comme dans le cas de la loi sur la procédure de redressement judiciaire, le plan de réorganisation devra recevoir l'aval de la moitié des créanciers, contre les deux tiers à l'heure actuelle, et il devra être approuvé en l'espace d'une année. Enfin, le financement débiteur-exploitant se verra accorder une nette priorité si l'entreprise en restructuration échoue⁹⁶. Mais contrairement à la loi sur la procédure de redressement judiciaire, dans le cadre de cette procédure de restructuration les principaux directeurs en place doivent quitter la société.

L'évolution du cadre et de la pratique du gouvernement d'entreprise

La relation des dispositifs de gouvernement d'entreprise avec la croissance et, surtout, avec sa durabilité, est sujette à controverse. Compte tenu de l'importance d'autres facteurs, comme l'intensité de la concurrence, un consensus sera sans doute impossible, sauf sur certains aspects spécifiques⁹⁷. Au Japon, les « acteurs internes » dominent pratiquement tous les aspects du gouvernement d'entreprise et cette situation est étroitement liée à deux autres aspects : fort endettement et utilisation excessive du capital avec des taux de rentabilité

anormalement faibles. Il semblerait donc que l'influence externe doit être accrue, mais il ne s'agit pas simplement d'avoir davantage d'administrateurs extérieurs au conseil. Il faut plutôt que les droits des actionnaires soient mieux respectés, car c'est le seul groupe qui s'intéresse au taux de rentabilité de l'investissement. Un tel rééquilibrage doit aussi passer par une obligation redditionnelle plus stricte des gestionnaires des fonds. Il convient de noter que les entreprises exportatrices donnent déjà plus de poids aux actionnaires, mais cela n'est pas le cas des secteurs tournés vers le marché intérieur.

Les modifications apportées au code commercial sont à la fois bonnes et mauvaises du point de vue du gouvernement d'entreprise (en particulier les droits des actionnaires) et de l'efficacité des marchés des capitaux du Japon. Du côté positif, le vote en ligne sera autorisé et les restrictions inutiles visant la structure du capital, la valeur par action, les stock options et les rachats d'actions, y compris la possibilité de détenir des titres du Trésor, ont été supprimées. En revanche, la période minimale entre la notification par la poste d'une assemblée d'actionnaires et la distribution des formulaires de procuration restera de deux semaines. Étant donné que 95 pour cent des réunions des actionnaires ont lieu durant la même semaine de juin (85 pour cent cette année) et que 77 pour cent de ces réunions ont lieu le même jour, les actionnaires n'ont guère de temps pour voter en connaissance de cause. Cela est aussi important compte tenu de l'augmentation des actionnaires étrangers, et cela pourrait expliquer en partie les problèmes qu'ont apparemment rencontrés certaines sociétés pour obtenir un quorum lors des assemblées d'actionnaires⁹⁸. De fait, le nouveau code permet aux entreprises de ramener le quorum de plus de 50 pour cent à un tiers pour les résolutions extraordinaires. Étant donné la densité des participations croisées amicales entre sociétés, cette disposition pourrait susciter un problème. Ces résolutions portant sur des questions comme les fusions, la proposition pourrait affaiblir le pouvoir d'un certain nombre d'actionnaires de défendre leurs intérêts. Cela est particulièrement le cas si l'on considère que la plupart des fusions ne sont pas négociées de manière indépendante. Avoir un quorum de plus de 50 pour cent au moins signifie que la direction devra convaincre un grand nombre d'actionnaires et pas seulement un groupe « d'actionnaires stables », qui contrôlent généralement au moins un tiers du capital distribué. Une omission notable du code modifié, est la non-levée de l'interdiction d'utiliser les actions d'une société étrangère pour financer des fusions et acquisitions au Japon.

La nouvelle loi sur les sociétés permet aux entreprises de choisir entre trois modèles de conseil d'administration et de définir plus clairement le rôle des acteurs extérieurs⁹⁹. Le système de directoire prévu dans la nouvelle loi vise à permettre une séparation formelle entre la supervision générale et la gestion des opérations au jour le jour. Les entreprises peuvent opter pour un système identique à celui des États-Unis où la responsabilité de la surveillance de la gestion sera confiée à des administrateurs totalement indépendants (*non executive directors*).

Le système des auditeurs statutaires au conseil d'administration (*kansayaku*) serait ainsi appelé à disparaître. Les entreprises introduisant le nouveau système devront établir trois comités, composés essentiellement d'administrateurs externes, chargés de réaliser des audits, de nommer les administrateurs et de décider de la rémunération de chaque administrateur et dirigeant. Des personnes externes à l'entreprise doivent représenter la majorité des membres de ces comités. La loi précise aussi que les administrateurs extérieurs ne doivent jamais avoir travaillé pour la société ou ses filiales. Les entreprises peuvent choisir de garder le système actuel, mais devront, dans un délai de trois ans, accroître le nombre d'auditeurs statutaires. Une variante du système existant a aussi été établie, en vertu de laquelle un comité des actifs vitaux sera mis en place afin de donner à l'entreprise une plus grande flexibilité dans la prise de décisions¹⁰⁰. La société qui crée un tel comité doit compter dix administrateurs ou plus et au moins un administrateur indépendant.

Bien que les entreprises aient accepté le système du directoire et commencé de nommer davantage d'administrateurs externes, les données dont on dispose jusqu'ici montrent qu'à ce stade l'option d'un conseil d'administration de style américain n'a pas beaucoup de partisans. D'après une étude récente, quelque 50 pour cent des grandes entreprises (300 environ) ont introduit le système de « chief executive officer ou CEO »¹⁰¹. Ce faisant, elles semblent vouloir, dans le cadre de la réforme, diminuer la taille de leurs conseils, qui comptent désormais en moyenne 15 administrateurs (25 pour cent de moins qu'il y a trois ans)¹⁰². De plus en plus d'entreprises font également appel à davantage d'administrateurs externes, mais elles sont encore peu nombreuses. On observe en outre une tendance à nommer des personnes venant d'entreprises sans relation avec l'activité de l'entreprise concernée. Néanmoins, l'introduction du nouveau système inspiré de celui des États-Unis suscite une certaine méfiance, l'argument souvent avancé étant qu'il n'y aura pas suffisamment de candidats répondant aux conditions requises pour siéger en qualité d'administrateurs externes. En effet, il y a peu de mobilité de l'emploi parmi les directeurs talentueux et peu d'individus disposent d'une expérience généralisée des entreprises. En tout état de cause, il est évident que les administrateurs externes sont difficiles à trouver du fait du risque de poursuites par les actionnaires.

Amélioration de la qualité de la réglementation

Malgré les mesures très opportunes qui ont été prises pour accroître la transparence du processus réglementaire, notamment l'introduction de périodes de commentaires publics et de lettres de « non-action » (par lesquelles les autorités confirment qu'une action envisagée par une entreprise ne conduira pas à une action réglementaire), il reste encore beaucoup à faire avant que le Japon ne parvienne à s'aligner sur des normes internationales comparables, de façon, entre

autres, à encourager l'investissement direct en provenance de l'étranger. La loi sur les procédures administratives existe depuis 1994 et la procédure de commentaires publics depuis 1999. Désormais 88 pour cent des demandes reçues par l'administration centrale sont jugées sur la base de critères explicites, alors que dans 80 pour cent environ des cas une procédure type est appliquée. Ces taux sont beaucoup plus faibles au niveau municipal¹⁰³. Néanmoins, les affaires dont est saisi le Conseil de la réforme de la réglementation donnent à penser que le système réglementaire est encore considéré par beaucoup comme peu satisfaisant. Il est toujours difficile de déterminer quelles sont les règles et, même lorsqu'elles sont connues, leur application reste arbitraire. Le problème semble tenir à des attitudes fondamentales à l'égard de la transparence, encore que la situation varie beaucoup selon les ministères et les institutions. Par exemple, s'agissant de la période de commentaires et de la prise en compte de ceux-ci, les ministères s'en tiennent au strict minimum¹⁰⁴. Pour l'exercice budgétaire 2001, un appel à commentaires a été lancé dans 331 cas, mais cela n'a conduit à des révisions que dans 56 cas. Il n'a pas été demandé de commentaires publics dans 11 affaires qui concernaient des décisions en conseil des ministres qui sont exemptées de la procédure. Certains des principaux organismes de réglementation ne semblent pas considérer que la fonction essentielle de l'état soit de fournir un cadre propice au bon fonctionnement du marché¹⁰⁵. Dans ces conditions, il importe de constamment résister à la tentation d'assortir les nouveaux systèmes de gouvernance de mesures administratives et de contrôles anciens. Pourtant, les mécanismes pour ce faire sont peu efficaces et la tendance à revenir aux pratiques antérieures est forte (encadré 7). Un bon exemple à cet égard concerne l'application de la « lettre de non-action », qui est en principe un grand pas en avant. Or, seulement neuf lettres de ce type ont été délivrées jusqu'ici au cours de l'exercice 2002, chaque organisme administratif ayant établi ses propres directives, avec le risque d'incohérences dans l'application et de difficultés de compréhension. En outre, les lettres ne sont pas légalement contraignantes, et il n'y a pas de procédures claires de recours.

Dans certains cas, la simplification des réglementations dans un domaine a donné lieu à l'adoption de nouvelles réglementations ailleurs, les autres institutions administratives se précipitant pour combler ce qui peut être considéré comme un vide. Cela paraît être le cas de la nouvelle loi sur la localisation des grandes surfaces, qui est entrée en vigueur en juin 2000. Il semble qu'il y ait une réglementation excessive et parfois incohérente au niveau local qui, de l'avis du Conseil de la réforme de la réglementation, a conduit à des procédures de plus en plus compliquées et coûteuses. Plusieurs des parties concernées ont demandé que la nouvelle loi soit strictement appliquée et qu'il y ait des voies de recours. Ces demandes soulèvent un problème clé, qui est probablement au cœur des plaintes incessantes concernant le système réglementaire : les carences de la mise en œuvre.

Encadré 7. **Extension de la réglementation et renforcement des obstacles à l'entrée : l'exemple des clubs de remise en forme**

Les clubs de remise en forme ont vu le jour au Japon dans les années 80 et il n'a pas fallu longtemps pour que deux ministères établissent pour les professionnels des clubs de sport un système de permis, de cours magistraux obligatoires, de sessions d'étude, de références et de diplômes. Le ministère de la Santé et du Bien-être a créé la Fondation pour les activités en faveur de la santé et de la vigueur corporelle, qui délivre des licences à deux catégories de professionnels : les physiologistes de l'exercice et les spécialistes en préparation physique. Conjointement avec le ministère de l'éducation, il a ensuite co-parrainé la Fédération japonaise de la santé et du sport, qui a délivré des licences à la première catégorie de professionnels alors que le ministère de la Santé et du Bien-être a fondé l'Association japonaise de l'aérobic, qui a délivré des licences à la deuxième catégorie. Le ministère de l'éducation a ensuite établi l'Association japonaise de gymnastique, qui a établi deux types de références pour les programmeurs de sports au premier et au deuxième niveaux, avec des droits à verser pour l'obtention de la licence. L'Association centrale pour la prévention des accidents du travail exige pour sa part que l'instructeur participe à 20 journées de sessions d'étude, d'un coût élevé, avant d'obtenir une licence pour exercer soit en tant qu'entraîneur, soit en tant que psychothérapeute. Ainsi, un professeur d'aérobic doit traiter avec quatre agences et payer des redevances pour six licences.

Cet exemple illustre plusieurs caractéristiques traitées dans la présente *Étude* et dans celle de 2000, notamment le grand nombre d'agences, fondations, etc., qui dépendent du ministère responsable de l'activité et de la réglementation. En outre, ces organismes ont un personnel invariablement constitué par des fonctionnaires publics à la retraite ayant travaillé dans le même ministère (*amakudari*) et sont responsables de la gestion de leur budget. Par ailleurs, les réglementations limitent l'accès à une activité et freinent la diversification. Cependant, l'activité elle-même n'est généralement pas réglementée.

Amélioration de l'affectation et de l'offre de main-d'œuvre

Pour renforcer les perspectives de croissance, la politique du marché du travail doit viser deux objectifs : préserver l'offre et l'utilisation de main-d'œuvre à moyen terme et encourager/faciliter le redéploiement des effectifs travaillant dans des activités peu performantes. D'après les estimations, la population japonaise commencera de se contracter à compter de 2007, alors que la population d'âge actif a déjà amorcé son déclin depuis le milieu des années 90. La projection la plus récente de l'Institut national de la population et de la recherche sur la sécurité sociale, faite en janvier 2002, prévoit que la population culminera à 127.7 millions en 2006, pour retomber à 121.1 millions en 2025 et à 100.6 millions

en 2050. Le taux de dépendance (pourcentage de la population de plus de 65 ans) passera de 17.4 pour cent en 2000 à 28.7 pour cent d'ici à 2025. Le recul attendu de la population est dû non seulement au fait que les Japonais se marient de plus en plus tard, mais aussi à la forte baisse du nombre d'enfants par couple¹⁰⁶. Beaucoup d'experts estiment que les femmes tendent à éviter d'avoir des enfants pour garder leur emploi. Dans ces conditions, les taux d'activité de la population âgée et des femmes devront être accrus ou du moins maintenus aux niveaux actuels pour préserver l'offre de main-d'œuvre.

La faible productivité globale de la main-d'œuvre est une illustration évidente de sa mauvaise affectation. L'amélioration de celle-ci nécessite une plus grande mobilité des travailleurs et des marchés extérieurs du travail jouant un plus grand rôle que cela n'a été le cas jusqu'ici. Les pressions dans ce sens s'accroîtront avec la progression de la réforme du secteur bancaire, qui a contribué, par ses financements, aux déficiences dans l'affectation de la main-d'œuvre et à la dépendance à l'égard des marchés du travail internes. Les marchés du travail externes sont sous-développés, ce qui signifie que des informations essentielles sur leur fonctionnement, qui sont aussi importantes pour les décisions en matière de capital humain prises par les individus, sont sans doute insuffisantes (voir au chapitre IV). Cette situation est due aux modalités d'organisation des entreprises privées, qui étaient efficaces dans les années 50 et 60, mais qui présentent aujourd'hui des externalités négatives. Étant donné que les contrats de travail relèvent essentiellement du secteur privé, il est difficile aux pouvoirs publics d'agir. Les principales caractéristiques institutionnelles sont les suivantes : structure des salaires fondée sur l'ancienneté, ce qui décourage la mobilité des travailleurs et incite peu les entreprises à embaucher des travailleurs en milieu de carrière¹⁰⁷ ; non-transférabilité des pensions professionnelles¹⁰⁸ ; manque d'informations ; et système de promotion fondé sur des cohortes d'âges spécifiques de l'entreprise¹⁰⁹. Dans un tel système, la pratique de protection de l'emploi est extrêmement importante pour les travailleurs concernés (c'est-à-dire les travailleurs en place). Pour faire bouger les choses, il faut modifier la législation de protection de l'emploi, favoriser l'adéquation de l'offre et de la demande d'emplois, soutenir les institutions de formation (chapitre IV) et prendre des mesures pour augmenter le taux d'activité des femmes et l'emploi des travailleurs âgés.

Assouplissement des pratiques restrictives de protection de l'emploi

La tradition de l'emploi à vie (qui prévaut dans les grandes entreprises, mais est aussi respectée dans l'esprit par les entreprises plus petites) semble être encore très vivace, malgré les difficultés des années 90 et la forte réduction de l'emploi dans le secteur manufacturier¹¹⁰. Par le passé, les entreprises conservaient les travailleurs en période de récession, alors que la mobilité

inter-entreprises et inter-professions est restée limitée. Pour perpétuer la tradition, les entreprises se sont souvent diversifiées dans des activités totalement différentes, financées par les encaisses disponibles et des prêts bancaires facilement accessibles. La politique de main-d'œuvre les a aussi soutenues en leur fournissant des subventions à l'emploi. Les projets publics d'infrastructure dans les zones rurales ont été utilisés pour absorber le chômage et les travailleurs en surnombre, encore qu'il s'agisse vraisemblablement d'une mesure très coûteuse. Cependant, face à la faiblesse persistante de la croissance économique durant la majeure partie de la dernière décennie, les entreprises ont intensifié leurs efforts de restructuration pour réduire la main-d'œuvre excédentaire et ont de plus en plus remplacé les employés permanents par des employés à temps partiel et temporaires. Étant donné que l'excédent chronique de main-d'œuvre dans certains secteurs diminue sensiblement la productivité et la rentabilité, le transfert d'effectifs de ces secteurs improductifs vers des activités productives doit être encouragé grâce à une amélioration de la mobilité de la main-d'œuvre. Il faut pour cela assouplir à la fois la législation de protection de l'emploi et renforcer le filet de sécurité sociale, qui est peu développé au Japon. Selon des données empiriques, l'assouplissement de la LPE pourrait accroître l'emploi en encourageant la participation au marché du travail des jeunes et des femmes, compensant ainsi certaines incidences négatives sur l'emploi des groupes d'âge actif. Plusieurs études montrent aussi qu'une législation de protection de l'emploi stricte pourrait affecter la croissance et l'activité d'innovation, bien que cette incidence dépende des modalités de négociations des salaires. Les institutions en place au Japon dans ce domaine semblent convenir pour des secteurs comme la construction automobile ou la sidérurgie, avec une base cumulée de connaissances, mais être moins adaptées pour un éventail d'autres activités (encadré 8).

Il ressort de comparaisons internationales de la protection de l'emploi (OCDE, 1999) que le Japon fait partie des pays où les règles dans ce domaine sont relativement strictes¹¹¹. La protection de l'emploi régulier, en particulier, est contraignante, comme l'indique le tableau 24, et place le Japon au 20ème rang parmi 27 pays de l'OCDE (c'est-à-dire que la protection de l'emploi au Japon est plus stricte que dans 19 autres pays de l'OCDE). Les restrictions concernant l'emploi temporaire sont aussi relativement sévères, encore qu'elles aient été sans doute assouplies un peu plus que ne l'indique le tableau, car l'évaluation est fondée sur la situation à la fin des années 90. Pour ce qui est de la protection de l'emploi régulier, on peut citer les mesures empêchant les licenciements, qui situent le Japon au troisième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de leur rigueur. Bien que les licenciements ne soient assujettis qu'à quelques obligations dans la loi, les tribunaux demandent aux entreprises de justifier leur bien-fondé en faisant la preuve des efforts réalisés pour les éviter (par exemple transferts au sein de l'entreprise ou activités de recyclage) et en démontrant que les procédures sont raisonnables¹¹². Cependant, un grand nombre d'observateurs estiment

Encadré 8. Institutions du marché du travail et croissance

L'innovation et la croissance de la productivité pourraient être directement liées au degré de concurrence et à la valeur des droits de propriété intellectuelle, mais les institutions du marché du travail et la technologie interviennent vraisemblablement dans le processus. Par exemple, dans certains secteurs, le progrès technologique ou les innovations peuvent exiger une réduction des effectifs, la stratégie choisie par l'entreprise étant influencée par le coût de l'ajustement de la main-d'œuvre (déterminé par la rigueur *de facto* de la LPE) et par son aptitude à utiliser le marché du travail interne. Celle-ci sera à son tour influencée par la nature de la technologie. Dans une étude transversale de l'intensité de R-D dans 18 pays de l'OCDE (notamment le Japon), couvrant 18 secteurs manufacturiers, Bassini et Ernst ne s'appuient pas sur des variables directes représentatives de la concurrence mais utilisent des indicateurs comparables entre les pays des cadres réglementaires existants dans la zone de l'OCDE (y compris les droits de douane et les obstacles non tarifaires aux échanges, la réglementation économique et les contrôles de l'état orientés vers le marché intérieur, les obstacles administratifs à la création d'entreprises et la réglementation des droits de propriété intellectuelle). Les indicateurs du marché du travail, qui ont été mis au point pour l'étude sur l'emploi, comprennent notamment des mesures de la protection de l'emploi *de facto* et tiennent compte de la coordination du système de relations professionnelles*. Le Japon est un pays où le système de relations professionnelles est coordonné, encore que les négociations salariales de cette année (voir chapitre I) se soient accompagnées d'une variation des hausses de salaires plus grande qu'à l'accoutumée, aussi bien au sein des secteurs qu'entre ceux-ci. Les principaux résultats de l'étude sont les suivants :

- Il existe une association négative indéniable entre l'intensité de R-D et les indicateurs des obstacles non tarifaires et de la réglementation économique orientée vers le marché intérieur.
- Une forte protection des droits de propriété intellectuelle est positivement associée à une plus forte intensité de R-D, encore que il y ait un problème dans l'interprétation du lien de causalité.
- Certains aspects de la flexibilité du marché du travail sont positivement associés à l'intensité de R-D dans les secteurs de faible technologie et dans les pays où les négociations salariales sont décentralisées, avec peu de coordination.
- Inversement, dans les pays où le système de relations professionnelles est coordonné (notamment le Japon), il semble qu'il y ait une association négative entre la flexibilité du marché du travail et l'intensité de R-D dans les secteurs où la base cumulée de connaissances est plus importante (la construction automobile, par exemple). Avec ce type de technologie, la protection de l'emploi et des régimes concertés de relations professionnelles encouragent la formation de compétences spécifiques à l'entreprise, permettant aux sociétés d'exploiter le potentiel du marché du travail interne. Cela semble être le cas au Japon également.

Encadré 8. Institutions du marché du travail et croissance (suite)

- En revanche, lorsque la technologie semble moins cumulative (entrepreneuriale, selon les auteurs), la flexibilité du marché du travail paraît nécessaire pour maintenir l'intensité de R-D et les gains de productivité. Dans la mesure où les anciennes institutions du marché du travail sont reproduites sans changement dans les nouveaux secteurs, le Japon souffrirait d'un désavantage comparatif dans les secteurs en question.

* Un système de relations professionnelles est coordonné lorsque : i) le processus de négociation des salaires est centralisé ou la coordination entre les employeurs et/ou les syndicats fixe une marge uniforme de variation des salaires ; ii) les employeurs et les syndicats coopèrent pour ce qui est de la prise de décisions à l'intérieur de l'entreprise ; iii) les associations d'entreprises (et/ou un code tacite de conduite applicable au comportement des entreprises) jouent un rôle actif dans la résolution des problèmes de parasitage entre entreprises (formation, fixation de règles, recherche fondamentale).

Source : A. Bassanini et E. Ernst "Labour market regulation, industrial relations and technological regimes: a tale of comparative advantage", *Document de travail du CEPREMAP*, 2001-17. S. Scarpetta *et al.*, "The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: evidence from micro and industry data". *Documents de travail du Département des Affaires économiques*, n° 328, 2002.

que les justifications demandées par les tribunaux pour les licenciements sont trop strictes, empêchant pratiquement les entreprises de licencier du personnel pour raisons économiques. C'est pourquoi les programmes de préretraite sont très largement utilisés, l'ajustement se trouvant ainsi limité aux travailleurs plus âgés. Les recrutements sont aussi généralement réduits et tous les postes qui deviennent vacants sont pourvus par des contrats de courte durée. Le système actuel, qui dépend des décisions des tribunaux, est aussi considéré comme peu productif et inéquitable, car les entreprises ne sont pas en mesure de savoir à l'avance si leur décision de licenciement est acceptable ou non. Face à ces critiques, le Conseil de la réforme de la réglementation a recommandé que le ministère engage des discussions pour que soient précisés dans la loi les critères spécifiques permettant de juger si une démission est acceptable.

Des progrès ont été faits dans la déréglementation des contrats d'emploi des agences d'intérim et des contrats de durée déterminée. La levée de l'interdiction de faire appel à des travailleurs intérimaires dans les entreprises manufacturières est à l'étude, mais l'interdiction subsiste dans certains autres secteurs comme les soins de santé, les activités portuaires, la construction et les services de sécurité¹¹³. La durée maximale des contrats pour les travailleurs intérimaires d'âge mûr et âgés a aussi été prolongée d'un an à trois ans, mais seulement à titre temporaire sur la période 2002-2005. Cependant, la durée du contrat dans les

Tableau 24. La protection de l'emploi est relativement stricte au Japon

	Performances du Japon ¹	Pays où la protection est la plus stricte	Pays où la protection est la moins stricte	Rang du Japon
Emploi régulier				
Difficultés occasionnées par les procédures normales	2.0	3.8 (Corée)	0.0 (États-Unis, Canada)	12
Préavis et indemnités applicables aux licenciements individuels sans faute	1.8	5.0 (Portugal)	0.0 (États-Unis)	16
Difficultés de licenciement	4.3	4.5 (Portugal, Norvège)	0.3 (Royaume-Uni)	25
Rigueur globale de la protection	2.7	4.3 (Portugal)	0.2 (États-Unis)	20
Emploi temporaire				
Contrats de durée déterminée	1.5	4.3 (Italie, Turquie)	0.0 (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Irlande)	13
Agences de travail temporaire	2.8	5.5 (Turquie)	0.5 (États-Unis, Royaume-Uni et autres)	18
Rigueur globale de la protection	2.1	4.9 (Turquie)	0.3 (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Irlande)	17
Licenciements collectifs	1.5	4.5 (Suède)	0.4 (Nouvelle-Zélande)	2
Rigueur globale de la LPE²	2.4 (2.3)	3.7 (Portugal)	0.2 (États-Unis)	17 (14)

1. Une note plus élevée traduit des mesures de protection de l'emploi plus strictes.

2. Les chiffres entre parenthèses sont fondés sur la moyenne pondérée de trois composantes.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1999*.

autres cas est encore limitée à une année. La prolongation de trois à cinq ans de la durée maximale des contrats de durée déterminée pour les personnes ayant des compétences et des connaissances spéciales ou pour les plus de 60 ans (souvent l'âge obligatoire de départ à la retraite dans les entreprises) est en cours d'examen et devra être mise en œuvre.

Le système d'allocations de chômage est bien conçu pour éviter l'aléa moral et préserver les incitations à la recherche d'un emploi, car il limite la durée de versement des prestations à 330 jours et prévoit une prime de réemploi. Cependant, la couverture est étroite : seulement 40 pour cent des chômeurs reçoivent des prestations. Le système a été étendu à un plus grand nombre de travailleurs temporaires depuis l'exercice 2001 grâce à la suppression des seuils concernant le revenu annuel et le nombre de journées de travail par mois. La durée de versement des allocations a été prolongée, les chômeurs d'âge mûr participant à des dispositifs publics de formation pouvant recevoir des prestations

pendant deux années supplémentaires au plus. L'état a aussi élargi le filet de sécurité de façon à couvrir les chômeurs ne recevant pas d'allocations de chômage, notamment les travailleurs indépendants, et ceux n'y ayant plus droit, qui peuvent se voir octroyer des prêts. Bien que l'extension du dispositif d'indemnités de chômage soit justifiée dans une certaine mesure, il faudrait s'attacher davantage à réexaminer les strictes conditions d'admissibilité aux prestations d'aide sociale ainsi que la faible protection des individus contre les faillites, deux éléments qui sont à l'origine de graves problèmes sociaux.

L'introduction du partage des emplois pour éviter des réductions d'effectifs en cas de diminution de la durée du travail fait maintenant l'objet d'un débat public. Cependant, dans une situation où un grand nombre d'entreprises sont en sureffectif et n'ont qu'une faible productivité, l'introduction du partage des emplois pourrait finir par peser encore davantage sur la productivité. En mars 2002, le gouvernement, les représentants des syndicats et l'Association des employeurs sont convenus des modalités d'introduction des arrangements de partage du travail au Japon. Le type de partage du travail recommandé est la promotion des formes de travail flexibles, comme le travail à temps partiel, plutôt que la réduction uniforme de la durée du travail pour tous les travailleurs. Bien que la nécessité d'une réduction uniforme de la durée du travail et d'une diminution correspondante des salaires ne soit pas exclue en période de récession économique, il est convenu ces mesures devraient être temporaires. Cependant, il est difficile de voir comment un dispositif de cette ampleur pourra être supprimé une fois qu'il aura été mis en place.

Politique active du marché du travail – progrès récents et problèmes restants

Les dépenses publiques au titre de la politique du marché du travail sont assez faibles, ne représentant que 0.8 pour cent du PIB, ce qui est légèrement plus qu'aux États-Unis mais sensiblement moins que dans nombre d'autres pays de l'OCDE (tableau 25). Les dépenses au titre des mesures actives du marché du travail représentent 36 pour cent, ce qui est assez peu par rapport aux autres pays de l'OCDE¹⁴. La priorité est accordée dans ce cas aux dépenses pour la création d'emplois dans le secteur public, à la formation et aux subventions en faveur de l'emploi dans le secteur privé. Cependant, face à l'augmentation continue du taux de chômage, qui reflète à la fois une faible croissance économique et une inadéquation croissante entre l'offre et la demande d'emploi, l'état a élargi les politiques actives du marché du travail en introduisant une série de programmes pour l'emploi depuis 1998.

Meilleure adéquation de l'offre et de la demande

L'aide à la recherche d'un emploi est le programme actif du marché du travail le moins coûteux et nombre d'évaluations font apparaître que c'est aussi le

Tableau 25. **Les dépenses au titre de la politique du marché du travail sont beaucoup plus faibles qu'en Europe**

Dépenses en pourcentage du PIB¹

	Japon	États-Unis	France	Allemagne	Suède
1. Services publics de l'emploi	0.2	0.04	0.18	0.23	0.25
2. Formation liée au marché du travail	0.03	0.04	0.25	0.34	0.31
3. Mesures pour les jeunes	–	0.03	0.42	0.08	0.02
4. Emploi subventionné	0.08	0.01	0.37	0.32	0.27
5. Mesures en faveur des handicapés	0.01	0.03	0.09	0.27	0.52
6. Indemnisation du chômage	0.55	0.30	1.38	1.89	1.33
7. Retraite anticipée	–	–	0.27	0.01	–
Total	0.86	0.45	2.96	3.14	2.70
Mesures actives (1-5)	0.31	0.15	1.31	1.24	1.37
Mesures passives (6 et 7)	0.55	0.30	1.65	1.90	1.33

1. Tous les chiffres sont ceux de l'année 2000 (exercice budgétaire pour le Japon et les États-Unis).

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, juillet 2002.

plus efficace par rapport à son coût. Il est en outre généralement admis que les organismes de placement privés doivent coexister avec le service public d'emploi pour améliorer le rapport efficacité-coût des programmes grâce à la concurrence¹¹⁵. Les réglementations applicables aux services de placement privés ont été assouplies récemment et les organismes privés sont maintenant autorisés à offrir leurs services pour la plupart des catégories d'emploi. Depuis février 2002, les organismes privés sont autorisés à demander une commission à leurs clients à la recherche d'un emploi dans les secteurs de la gestion et de la technologie, dont le revenu annuel est de 12 millions de yen ou plus. Le plafonnement de la commission que ces organismes sont autorisés à demander aux entreprises clientes a été supprimé. Toutefois, pour établir un service de placement à but lucratif, l'autorisation des autorités est encore requise¹¹⁶. L'abolition de cette obligation est envisagée, conformément à la recommandation du Conseil de la réforme de la réglementation. Malgré les progrès réalisés dans ce domaine, une certaine réticence se manifeste encore à l'égard d'un plus grand recours aux organismes privés car d'aucuns craignent que cela n'ait une incidence sur l'équité. Pourtant, une partie de la fonction sociale du service public de l'emploi pourrait être déléguée à des organismes privés, qui seraient rémunérés, par exemple, pour trouver un emploi à des chômeurs de longue durée ou à des membres de groupes défavorisés¹¹⁷. La qualité du service public d'emploi doit aussi être améliorée. Les mesures prises récemment dans ce sens sont l'introduction de conseillers d'orientation et la tentative de mise en place d'un guichet unique au sein du service public de l'emploi, s'occupant à la fois du placement et de la formation.

Subventions à la création d'emplois

Parmi les diverses mesures prises par l'état, une importance particulière a été accordée aux subventions en faveur des entreprises qui embauchent des travailleurs. Ces subventions, qui couvrent à la fois l'emploi et la formation, visent les entreprises situées dans 15 nouveaux secteurs de croissance (Programme des subventions spéciales à la création d'emplois dans les nouveaux secteurs de croissance), celles qui embauchent des travailleurs de 45 à 60 ans (Programme des subventions spéciales d'urgence en faveur de la création d'emplois) et celles qui acceptent des transferts de travailleurs venant d'autres entreprises (Programme des subventions spéciales pour le transfert de ressources humaines). Le tableau 26 montre l'utilisation de ces trois mesures. Bien que les conditions d'admissibilité à ces dispositifs aient été assouplies, la participation est restée jusqu'ici très faible¹¹⁸. Cependant, les responsables sont confrontés à un sérieux dilemme. Si les conditions d'admissibilité sont encore assouplies afin d'encourager les entreprises à participer au programme, davantage d'abus pourraient alors survenir, se traduisant par des gains nets d'emplois moindres en raison de l'augmentation des pertes sèches et des effets de substitution¹¹⁹. De fait, un grand nombre d'évaluations réalisées dans d'autres pays que le Japon montrent que les subventions en faveur de l'emploi dans le secteur privé se traduisent par des gains nets d'emplois peu importants en raison de ces effets¹²⁰. Comme on l'a souligné dans les études précédentes, l'analyse *ex ante* et *ex post* de ces dispositifs reste très peu satisfaisante, malgré les réformes administratives qui ont conduit à l'établissement d'une unité d'évaluation des politiques.

Tableau 26. **Les subventions à l'emploi dans le secteur privé restent sous-utilisées**
Août 2002

Mesures	Budget et augmentation prévue des emplois	Résultats effectifs	Taux de réalisation
Subventions spéciales pour la création d'emploi dans les secteurs nouveaux et à forte croissance (août 1999-juillet 2002)	Environ 109 milliards de yen, 168 000 emplois	69 866 personnes (demandes de subvention : 70 098)	Pourcentage de l'effectif visé : 41.6 %
Subventions spéciales d'urgence pour la création d'emplois (janvier 1999-juillet 2002)	Environ 60 milliards de yen, 200 000 emplois	18 197 personnes (demandes de subvention : 20 585)	
Subventions spéciales pour le transfert de ressources humaines (janvier 1999-mars 2001)	Environ 29.8 milliards de yen, 70 000 emplois	13 729 personnes (mars 2001)	Pourcentage de l'effectif visé : 19.6 %

Source : Ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale.

Programmes publics d'emploi

Bien que les dépenses pour les programmes publics d'emploi aient été traditionnellement très peu importantes, elles ont augmenté sensiblement en raison des mesures récentes en faveur de l'emploi. Un fonds a été établi pour les administrations locales en 1999, grâce à un financement spécial de l'administration centrale, afin d'encourager l'emploi dans les projets publics dont la mise en œuvre est confiée à des sociétés privées et à des organismes à but non lucratif. Initialement, une subvention spéciale de 200 milliards de yen a été accordée, en vue de créer 300 000 emplois dans des domaines comme les cours d'informatique dans les écoles et les soins aux personnes âgées. Le programme public d'emploi a été sensiblement étendu par le premier budget supplémentaire de l'exercice 2001, qui a introduit un nouveau dispositif et a alloué 350 milliards de yen supplémentaires à ce programme afin de créer 500 000 emplois dans le secteur public. Dans le nouveau dispositif, l'intensité de main-d'œuvre des projets a été augmentée et la durée des contrats, qui était limitée à 6 mois dans le précédent régime, peut être portée à 12 mois. Bien que ce type de programme d'emploi temporaire dans le secteur public puisse être utilisé pour aider les chômeurs à maintenir des contacts avec le marché du travail, en particulier durant une récession, l'expérience des pays de l'OCDE donne à penser que ces mesures n'ont été guère efficaces lorsqu'il s'est agi de les aider à obtenir des emplois permanents sur le marché ouvert. Dans ces conditions, il importe de s'assurer qu'elles ne se transforment pas en un mécanisme permanent de subventions à l'emploi.

Malgré le chômage, il faudrait faire davantage pour stimuler l'offre de main-d'œuvre

Alors qu'il est très important d'accroître le taux d'activité des femmes et des personnes âgées compte tenu de la diminution prévue de la population à compter de 2007, les progrès dans ce sens ont été limités. Même si le niveau d'instruction des femmes est bien supérieur à la moyenne de l'OCDE, leur taux d'activité pourrait encore beaucoup augmenter. A 55 pour cent environ, il est quasiment aligné sur la moyenne des pays de l'OCDE, mais beaucoup plus faible que dans les pays nordiques et les pays anglo-saxons. Le taux d'activité particulièrement bas des femmes de 30 à 40 ans donne à penser que celles-ci interrompent leur carrière pour élever leurs enfants. Elles y sont en partie contraintes par l'absence de structures d'accueil. Pour remédier à cette situation, l'état prévoit d'ajouter 50 000 places dans ces structures au cours de l'exercice 2002 et 100 000 au cours de l'exercice 2004. Surtout, le système de sécurité sociale tend à décourager l'offre de travail d'un conjoint du fait de la dispense de cotisations aux systèmes d'assurance-maladie et de retraite jusqu'à certains seuils d'heures ouvrées et de gains¹²¹. Le fait qu'elles soient moins en mesure de consacrer à leur travail les longues heures nécessaires pour être promues à des postes de direction peut aussi avoir une incidence négative sur la situation des femmes.

Comme noté dans l'*Étude* de l'an dernier, le niveau élevé de leur rémunération, par rapport à leur productivité effective, fait obstacle à l'embauche de travailleurs plus âgés. Cependant, modifier le système de rémunération fondé sur l'ancienneté pour passer à une structure des salaires plus uniforme liée à la performance exigerait la spécification des tâches et responsabilités des différents travailleurs au sein des entreprises et nécessiterait également une évaluation plus stricte des résultats. Des changements majeurs devraient être apportés dans cette optique au système de gestion actuellement en place. Un tiers des grandes entreprises ont déjà instauré des dispositifs de réemploi pour les travailleurs qui ont atteint l'âge obligatoire de la retraite. Dans ce cas, les salaires sont beaucoup plus faibles que ceux versés antérieurement, représentant souvent seulement environ 50 pour cent de ceux-ci. Les allocations de chômage étant calculées sur la dernière année de salaires avant la retraite et le taux de remplacement étant de 60 pour cent, les travailleurs en question pourraient, toutefois, n'être guère incités à accepter un emploi. Une structure des salaires reflétant mieux la productivité avant la retraite obligatoire est nécessaire. S'il est souhaitable de maintenir des taux élevés d'activité et d'emploi chez les personnes âgées c'est aussi en raison de l'écart entre l'âge obligatoire de départ à la retraite fixé par les entreprises (généralement 60 ans) et l'âge de l'admissibilité au régime public de pension, qui est porté progressivement de 60 à 65 ans.

Face aux problèmes rencontrés par les travailleurs plus âgés, il est parfois avancé qu'une législation anti-discrimination est nécessaire. En principe, on pourrait même demander qu'il soit mis fin au système de retraite obligatoire. Ces changements iraient à l'encontre du but recherché étant donné la structure actuelle du marché du travail, où les salaires sont fondés sur l'âge et l'ancienneté et où la protection de l'emploi est stricte¹²². On l'a déjà vu, comme il est pratiquement interdit aux entreprises de licencier des salariés pour raisons économiques dans le cadre de la législation actuelle de protection de l'emploi, la retraite obligatoire est cruciale pour les entreprises qui souhaitent ajuster leurs effectifs. En outre, la hausse des coûts salariaux est aussi limitée par la retraite obligatoire. Pour maintenir l'emploi des travailleurs âgés, il importe que les tribunaux interprètent la législation de protection de l'emploi avec plus de souplesse et que les lois et réglementations soient soigneusement ajustées de façon à encourager des modifications des institutions du marché du travail.

Amélioration des paramètres fondamentaux : une évaluation globale de la politique structurelle

L'enjeu essentiel auquel est confronté l'état est non seulement de trouver un moyen de sortir l'économie d'une récession qui se prolonge mais aussi de placer celle-ci sur une trajectoire de croissance sûre pour l'avenir, alors même que la population commencera de diminuer. La progression de la productivité doit

donc être améliorée, notamment dans les secteurs peu performants, et des ressources devront être transférées de ces secteurs vers des activités plus productives. Si les directives administratives et l'orientation générale des flux financiers ont sans doute bien fonctionné par le passé – encore que des arguments contraires puissent être avancés – à l'avenir ce sont les incitations du marché qui devront jouer un rôle prépondérant. Il faudra surtout favoriser le processus de concurrence, encore que son incidence sur la croissance dépende des dispositifs de gouvernement d'entreprise et du fonctionnement du marché du travail externe. Le tableau 27 présente un résumé général des évolutions récentes de la politique structurelle ainsi que des recommandations d'action pour orienter l'économie dans cette direction.

La concurrence doit être encouragée dans de larges secteurs de l'économie

Pour encourager le développement de mécanismes du marché efficaces, la politique de la concurrence doit jouer un rôle central. Des efforts plus soutenus sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement de la Commission de la concurrence, notamment dans le domaine des enquêtes et de la mise en œuvre, où elle s'est montrée assez peu performante. En outre, la Commission devrait engager des poursuites en cas de soumissions concertées par des fonctionnaires publics et superviser les actions des autres organismes publics, qui ne contribuent guère à stimuler une économie concurrentielle. Pour mener à bien cette tâche, les politiques de la Commission en matière de personnel devront être réexaminées et elle devra s'efforcer d'embaucher des spécialistes des différents secteurs. Sans ces ressources, la Commission de la concurrence sera mal armée pour faire face aux problèmes techniques qui finiront par occuper une place prédominante dans l'élaboration de la réglementation concurrentielle dans les secteurs des réseaux et des transports. Il faudrait aussi envisager de rendre indépendant le secrétariat de la Commission de la concurrence, qui est encore rattaché à un ministère.

Il faut améliorer le système réglementaire pour atténuer les obstacles à l'entrée et à la sortie

La qualité et l'efficacité réglementaires sont particulièrement importantes dans les domaines centraux que sont les incitations et les obstacles à l'entrée et à la sortie des activités économiques. Pour ce qui est de l'entrée, de nombreux programmes gouvernementaux existent, notamment des mesures visant à favoriser la création d'entreprises de haute technologie. Cependant, les mesures de déréglementation sont beaucoup moins nombreuses. Dans ce contexte, la proposition de créer des « zones spéciales de réforme structurelle » (dans lesquelles certaines réglementations considérées comme un obstacle essentiel à la croissance par les collectivités locales seront supprimées) constitue

Tableau 27. **Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis**

Sur la base des études précédente et actuelle et de l'Examen de la réforme de la réglementation

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis l'étude 2001	Évaluation/recommandations de la présente étude
I. Réformer le secteur financier		
i) Recapitaliser le système bancaire	En ce qui concerne les nouvelles créances douteuses, les grandes banques sont tenues de passer par pertes et profits à raison de 50 % en un an et de 80 % en deux ans, de façon à les éliminer en l'espace de trois ans. Une société de rachat d'actions a été créée pour aider les banques à réduire leurs portefeuilles boursiers. Une plus grande latitude a été donnée à la Société de recouvrement et de liquidation pour déterminer le prix d'achat des créances douteuses afin d'accroître ses achats auprès des banques saines.	Exercer des pressions accrues sur les banques pour qu'elles améliorent la classification des prêts et qu'elles constituent des provisions suffisantes. Accélérer la liquidation des créances douteuses. Contraindre les banques à se structurer, notamment par la fermeture de certains établissements. Le prix d'offre de la Société de recouvrement et de liquidation ne devrait pas inclure de subvention aux banques.
ii) Consolider le secteur de l'assurance-vie	Une proposition est à l'étude en vue d'autoriser une réduction du rendement garanti des polices avant défaillance des assureurs.	Nécessité de réviser le processus de démutualisation des assureurs-vie, car un petit nombre d'entre eux seulement ont été transformés en société. Créer des marges de souplesse pour abaisser les rendements garantis. Mettre en garde contre l'approfondissement des liens de capitaux entre banques et compagnies d'assurances.
iii) Durcir le contrôle réglementaire et favoriser la transparence et la publication d'informations	Un contrôle spécial a été introduit à l'intention des grandes banques, qui vise les gros emprunteurs. Le premier résultat a été publié en avril 2002. La protection des dépôts à terme de plus de 10 millions de yen par déposant est levée depuis avril 2002. La suppression prévue de la restriction restante est reportée à avril 2005.	L'instauration du contrôle spécial est une avancée intéressante, même s'il est encore nécessaire de durcir la classification des prêts. Le rétablissement de ce dispositif est important pour faire face au risque d'aléa moral qui guette à la fois les banques et les déposants, et il faut renforcer les pressions en faveur de la restructuration bancaire.
iv) Réexaminer le rôle des institutions financières publiques	La Société publique de crédit au logement sera supprimée d'ici à l'exercice 2006. Des plans de réforme sont à l'étude pour les autres grandes sociétés financières publiques.	La réforme des sociétés financières publiques et de l'épargne postale devrait être engagée immédiatement. Les caisses d'épargne devraient être tenues de cotiser à l'assurance des dépôts et d'instaurer un prélèvement sur tous les dépôts pour tenir compte des coûts, tandis que le coût des obligations de service universel devrait faire l'objet d'une indemnisation explicite et transparente.

Tableau 27. **Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis (suite)**
 Sur la base des études précédente et actuelle et de l'Examen de la réforme de la réglementation

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis l'étude 2001	Évaluation/recommandations de la présente étude
II. Intensifier la concurrence sur les marchés de produits		
i) Accélérer la déréglementation	Le Conseil de la réforme réglementaire a adopté un programme de déréglementation complet pour les trois prochaines années. La création proposée de zones spéciales de réforme structurelle a suscité plus de 400 propositions émanant des collectivités locales et du secteur privé.	La zone spéciale prévue au titre de la réforme réglementaire devrait être instituée en respectant l'initiative locale. C'est une première étape vers la réforme à l'échelle nationale.
ii) Renforcer encore la politique de la concurrence	Un conseil gouvernemental a proposé que l'on renforce la politique de la concurrence en alourdissant les amendes et en élargissant le champ d'investigation de la FTC.	Renforcer l'activité de répression en donnant des pouvoirs d'investigation coercitifs à la FTC et en augmentant les amendes pour qu'elles atteignent au moins le montant de l'infraction. La FTC a besoin d'étoffer son effectif d'économistes professionnels. Rendre indépendant le secrétariat de la FTC.
iii) Prendre des mesures pour encourager la concurrence dans les secteurs de réseau	La nouvelle loi sur les télécommunications de 2001 a instauré une régulation asymétrique du secteur des télécommunications et une commission de règlement des différends. Le régulateur et la FTC ont publié des directives en matière de concurrence à l'intention des entreprises de télécommunications, notamment des règles régissant les activités de l'opérateur en place. Discussions en cours pour une libéralisation plus poussée du marché de l'électricité. La Diète a adopté de nouveaux projets de loi qui établissent une agence indépendante pour les services postaux et connexes et qui définissent les conditions d'entrée dans le segment de la distribution de courrier. La nouvelle agence est autorisée à entrer ou à se maintenir sur les marchés concurrentiels.	Mettre en place des régulateurs sectoriels indépendants. Une application plus efficace de la politique pro-concurrentielle est nécessaire pour lutter contre l'abus de position dominante de la part de l'acteur principal. Il faut recourir davantage aux interdictions <i>ex ante</i> et renforcer les pouvoirs d'investigation. Développer les capacités d'interconnexion et de transport et séparer le secteur du transport du secteur de la production. Les obligations à l'entrée pour les services postaux de base apparaissent restrictives, et le système de réglementation doit être clarifié. Définir clairement l'étendue de l'obligation de service universel concernant les services de banque postale et d'assurance postale fournis par la nouvelle société, et indemniser directement celle-ci d'une manière explicite et transparente.
iv) Supprimer le recours aux mécanismes d'ajustement de l'offre et de la demande	Les restrictions à l'entrée dues à l'ajustement de l'offre et de la demande ont été supprimées pour les taxis en février 2002. Ces restrictions subsistent pour les sociétés d'aérogage à l'exception des neuf principaux ports.	La clause d'urgence de saturation du marché pour les taxis devrait être appliquée avec prudence.

Tableau 27. **Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis** (suite)

Sur la base des études précédente et actuelle et de l'Examen de la réforme de la réglementation

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis l'étude 2001	Évaluation/recommandations de la présente étude
III. Promouvoir la restructuration industrielle et stimuler la technologie et l'innovation		
i) Actualiser le Code de commerce et assouplir la restructuration	La Diète a adopté le Code de commerce révisé qui autorise les entreprises à adopter un système de gestion de type américain. Le remplacement des auditeurs statutaires par un comité d'audit comprenant des administrateurs externes est facultatif, l'autre possibilité consistant à maintenir un système d'auditeurs statutaires amélioré incluant des auditeurs externes indépendants de l'entreprise.	Il convient d'accroître l'influence externe non seulement en ayant davantage d'administrateurs extérieurs mais aussi en faisant appliquer les droits des actionnaires. L'abaissement du quorum requis pour des résolutions extraordinaires, notamment en ce qui concerne les fusions, risque d'affaiblir la capacité d'un certain nombre d'actionnaires de faire valoir leurs intérêts.
ii) Réviser la loi sur les brevets	La loi révisée sur les agents en brevets est en vigueur depuis janvier 2001.	Suivre l'application du nouveau système.
iii) Mettre davantage l'accent sur la recherche fondamentale et améliorer l'efficacité des dépenses publiques pour la technologie	Le plan de base adopté en mars 2001 envisage pour les cinq prochaines années l'allocation de 24 000 milliards de yen au profit de quatre secteurs : technologies de l'information, environnement, biotechnologie et nanotechnologie.	Poursuivre la réforme universitaire. Corriger les structures et les incitations dans les universités de manière à améliorer l'efficacité des dépenses. Pour l'allocation de la R-D, examiner d'abord les priorités propres des entreprises et allouer les crédits en conséquence.
iv) Encourager les créations d'entreprises	Le gouvernement soutient les créations d'entreprises, notamment par des actions de formation en gestion, des prêts, des subventions et un régime fiscal spécial. NASDAQ Japan, l'un des trois principaux marchés boursiers de capital-risque, a été fermé en août 2002.	Réduire les obstacles réglementaires à l'entrée sur les marchés de biens et de services ainsi que dans les professions libérales. Les zones spéciales de réforme réglementaire peuvent représenter une étape importante vers l'abaissement des obstacles à l'entrée.
v) Simplifier les procédures de faillite	Des lignes directrices pour l'annulation de créances fondées sur la condition de Londres (par INSOL) ont été adoptées en septembre 2001 mais n'ont guère été utilisées. La loi sur la restructuration des sociétés (Kaisha kosei) doit être révisé en 2003 de manière à rapprocher les dispositions en matière de restructuration de celles de la loi sur le redressement judiciaire (Minji saisei).	Des modifications juridiques et réglementaires sont nécessaires pour faciliter le financement des débiteurs exploitants. Favoriser un plus large recours aux règles de Londres.

Tableau 27. **Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis (suite)**
 Sur la base des études précédente et actuelle et de l'Examen de la réforme de la réglementation

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis l'étude 2001	Évaluation/recommandations de la présente étude
IV. Libéraliser le secteur agricole	Les mesures de sauvegarde provisoires prises pour trois produits agricoles sont devenues caduques en novembre 2001. Une restriction des superficies agricoles visant les riziculteurs doit être remplacée par un quota de production par région afin d'encourager l'extension des exploitations. Des mesures supplémentaires sont à l'étude pour assouplir l'entrée des entreprises dans l'agriculture.	Promouvoir la concurrence et encourager l'exploitation à grande échelle.
V. Utiliser les instruments économiques pour améliorer les résultats environnementaux	La loi sur le recyclage, qui prévoit que les consommateurs prennent en charge les coûts de recyclage de certains produits électriques, est en vigueur depuis avril 2001.	Suivre la mise en œuvre du nouveau système.
VI. Renforcer l'efficacité du secteur public		
i) Instaurer la budgétisation pluriannuelle et un plan budgétaire à moyen terme	Le gouvernement a adopté un plan économique et budgétaire à moyen terme en janvier 2002.	Préciser les impératifs d'action spécifiques qui devraient guider les décisions actuelles et futures. Adopter des objectifs de dépenses réelles à court terme.
ii) Accorder de plus grandes responsabilités aux collectivités locales en matière de décisions de dépense	La subvention de contrepartie a été partiellement remplacée par une subvention consolidée. La réforme du système de transferts entre l'administration centrale et les collectivités locales est à l'étude.	Améliorer l'efficacité allocative du budget des collectivités locales en réformant le système de transfert et en transférant des recettes fiscales aux collectivités locales.
iii) Réduire l'importance des fonds affectés	Le produit d'une taxe routière affectée a été alloué en partie à d'autres fins dans le budget 2002, même si le cadre général reste inchangé.	Favoriser la suppression du système des recettes affectées.
iv) Développer le recours aux redevances d'utilisation et aux coupons	Pas de progrès.	Recourir davantage aux coupons pour la formation à l'emploi et l'enseignement professionnel.
v) Promouvoir une utilisation accrue de l'analyse coûts-avantages	L'analyse des coûts a été étendue à 31 grandes sociétés publiques du programme PBIP.	Une bonne analyse coûts-avantages <i>ex ante</i> est nécessaire pour éviter la création d'infrastructures inefficaces par l'état et les entreprises publiques, surtout dans le secteur de la construction routière.

Tableau 27. **Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis** (suite)

Sur la base des études précédente et actuelle et de l'Examen de la réforme de la réglementation

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis l'étude 2001	Évaluation/recommandations de la présente étude
vi) Améliorer le système d'appels d'offres, surtout à l'échelon local	Les partis au pouvoir proposent une loi empêchant les fonctionnaires d'intervenir dans le trucage des offres, mais cette simple tentative a été rejetée en 2001.	Revoir le système d'appels d'offres, qui favorise les PME locales et aboutit à des prix plus élevés. Soumettre les fonctionnaires aux dispositions de la FTC.
VII. Réformer le système de retraite		
i) Réorganiser la composante publique pour la rendre viable	La prochaine réforme périodique des retraites est prévue pour 2004.	Définir la source des financements publics à partir de 2004. Éviter l'approche paramétrique et graduelle de la réforme.
ii) Veiller à ce que le système de pension d'entreprise soit convenablement financé	De nouvelles lois ont été adoptées en 2001.	Prendre des mesures pour appuyer la mise en œuvre d'un nouveau système de fonds de pension d'entreprise qui autorise les entreprises et les salariés à opter soit pour un système à prestations définies, soit pour un système à cotisations définies. Les entreprises doivent prendre des dispositions pour assurer le paiement des prestations futures.
VIII. Réformer le système de santé		
i) Les caisses d'assurance-maladie devraient être intégrées pour former une entité plus grande	L'intégration des caisses d'assurance-maladie est examinée par un conseil gouvernemental, mais aucun plan spécifique n'a été proposé jusqu'ici.	Cette décision réduirait l'inéquité horizontale du financement par un partage des risques plus efficace, et contribuerait de surcroît à renforcer le rôle des caisses comme agents des patients.
ii) Le rôle de payeur des caisses d'assurance-maladie devrait être renforcé	Le service de vérification des factures présentées par les médecins, qui était jusqu'ici un monopole public, doit être ouvert à des agents privés.	Les mécanismes de gouvernance des caisses d'assurance-maladie devraient être renforcés de telle sorte que la direction soit responsable de ses résultats.
iii) Le système de rémunération doit s'éloigner davantage du régime de paiement à l'acte	Le barème officiel des rémunérations a été révisé de manière à réduire certaines distorsions entre traitements. Le système GHM a été mis à l'essai dans dix hôpitaux pour certaines pathologies. Le système de paiements globaux va être introduit dans les hôpitaux spécialisés dans des fonctions particulières.	Le barème officiel des rémunérations devrait corriger les biais existants en faveur de l'hospitalisation et de la médecine de pointe, tout en s'orientant vers différents types de paiement global.

Tableau 27. **Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis** (suite)
Sur la base des études précédente et actuelle et de l'Examen de la réforme de la réglementation

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis l'étude 2001	Évaluation/recommandations de la présente étude
iv) Une réforme réglementaire de la prestation de services de santé est indispensable	Les restrictions de la publicité en matière de soins médicaux ont été assouplies.	Les restrictions à l'entrée devraient être assouplies pour promouvoir la restructuration de l'offre, de même que les restrictions sur la diffusion d'informations par les prestataires de soins. L'évaluation des hôpitaux par des tiers devrait être obligatoire.
v) Les restrictions visant le dépassement des tarifs conventionnés devraient être assouplies avec prudence	Le dépassement des tarifs conventionnés est autorisé pour quatre autres pathologies depuis avril 2002.	Une extension graduelle de la liste des services éligibles devrait être envisagée en parallèle avec la formation d'un consensus sur l'éventail minimum des services financés par la collectivité, des avancées dans la pratique du consentement éclairé et l'élaboration d'une assurance-maladie privée.
IX. Accroître la flexibilité de l'emploi et améliorer les politiques actives du marché du travail		
i) Autoriser les agences d'intérim à jouer un rôle accru	Il est envisagé de lever l'interdiction de l'emploi d'intérimaires dans les unités de production manufacturière. La période maximale de travail pour les travailleurs intérimaires âgés a été portée à trois ans pour la période 2002-2005.	Libéraliser l'emploi intérimaire dans un plus grand nombre de secteurs. Allonger la limite d'un an applicable aux contrats de durée déterminée.
ii) Rendre les pensions d'entreprise transférables	Voir la réforme des retraites d'entreprise.	Cette réforme est importante pour promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre.
iii) Autoriser les sociétés de placement privées à jouer un rôle plus important	Les agents de placement privés sont autorisés à percevoir une rémunération auprès des demandeurs d'emploi sous certaines conditions.	L'exclusion des travailleurs du secteur portuaire et de la construction n'est pas justifiée. Recourir à un plus grand nombre d'agences privées pour les services de placement.
iv) Évaluer l'efficacité de toutes les mesures actives du marché du travail	Le nombre et la taille des programmes de formation ont augmenté.	Nécessité d'analyser la productivité des projets et l'amélioration de l'employabilité dans le contexte du programme de formation. Les subventions à l'emploi doivent être réexaminées en fonction des effets d'éviction et des coûts irrécupérables. L'évaluation <i>ex post</i> des performances est médiocre et doit être améliorée.

Tableau 27. **Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis** (suite)

Sur la base des études précédente et actuelle et de l'Examen de la réforme de la réglementation

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis l'étude 2001	Évaluation/recommandations de la présente étude
v)	Le régime d'assurance-chômage a été élargi pour couvrir davantage de travailleurs temporaires, grâce à l'abolition des obligations minimales concernant le revenu annuel et le nombre de jours de travail par mois.	Étendre et élargir la couverture du régime d'assurance-chômage.
X. Développer les qualifications de la main-d'œuvre		
i) Améliorer la qualité et la disponibilité de la formation hors entreprise	En mars 2002 a été autorisée la mise en place de programmes professionnel d'un an dans les écoles professionnelles.	Des subventions à la formation doivent être disponibles pour ceux qui n'adhèrent pas au régime d'assurance-emploi. Nécessité d'une analyse <i>ex post</i> pour vérifier l'efficacité des aides.
ii) Améliorer le système éducatif	10 à 20 universités doivent être sélectionnées pour devenir des centres d'excellence dans 10 secteurs de recherche. Afin de développer la concurrence entre les universités nationales, il est prévu de les transformer en sociétés.	Suivre la mise en œuvre de ces plans et vérifier si la sélection se fait dans des conditions de libre concurrence.

Source : OCDE.

une mesure pragmatique qui, en fin de compte, amènerait les administrations locales à assumer des responsabilités dans ce domaine et qui pourrait contrebalancer le pouvoir politique des intérêts acquis. La réforme doit être mise en œuvre comme envisagé, sans intervention des services de l'administration centrale. Elle doit cependant être considérée comme un premier pas vers une réforme de la réglementation au niveau national. Pour ce qui est de la sortie, beaucoup a été fait par l'état, avec le renforcement de la flexibilité des institutions et des législations de restructuration et de faillite. La question de savoir comment ces dispositifs fonctionneront dans la pratique dépend dans une large mesure de la volonté des banques d'accélérer le rythme de restructuration des entreprises.

Beaucoup de progrès ont été faits ces dernières années pour améliorer la qualité du système de réglementation. Des procédures administratives ont été établies dans de nombreux domaines, des délais de commentaire public de la législation ont été introduits et le principe de lettres de non-action a été mis en place. Mais il reste du chemin à faire pour que ces initiatives fassent partie de la culture de l'état. Les commentaires publics ont parfois été considérés comme une simple formalité et les lettres de non-action, peu nombreuses, ne sont, en tout état de cause, pas contraignantes, alors que certains ministères n'envisagent même pas de les publier. En outre, on est très loin encore du critère envisagé dans l'*Examen de la réforme de la réglementation au Japon*, selon lequel la réglementation doit être nécessaire et efficiente.

Grâce aux réformes du code commercial, les entreprises ont aujourd'hui une grande liberté pour ce qui est de l'établissement de leur propre forme de conseil d'administration et les restrictions visant les dispositifs de levée de capitaux ont été supprimées. La question de savoir si le nouveau code se traduira par un meilleur gouvernement d'entreprise et une amélioration du taux de rentabilité du capital dépendra des modifications qui interviendront dans le comportement des sociétés et dans celui des actionnaires, y compris les OPCVM, grâce à l'exercice approprié de leur responsabilité fiduciaire. Une pression efficace des actionnaires est beaucoup plus importante que la présence d'administrateurs indépendants au conseil. Il sera aussi important de voir comment les pressions commerciales se développent, à la fois du côté des prêts bancaires et de l'activité des banques en tant qu'actionnaires « stables » et du côté de la concurrence, notamment l'amélioration des pratiques d'appel d'offres dans le secteur public¹²³.

Les marchés du travail doivent favoriser la mobilité et accroître l'offre de main-d'œuvre

Parmi les obstacles à l'amélioration de l'allocation des ressources figurent les institutions du marché du travail. Pour que les ressources puissent être redéployées vers des utilisations plus productives, de profondes réformes sont

requis en vue de mettre en place un marché du travail externe plus actif et plus profond. La non-transférabilité des pensions, les salaires fondés sur l'ancienneté et une stricte législation de protection de l'emploi *de facto* sont autant de facteurs qui empêchent le développement d'un marché du travail externe, pouvant réorienter la main-d'œuvre et fournir les signaux requis pour la formation du capital humain. Cependant, la politique ne peut pas tout faire. La Diète doit rationaliser la législation de protection de l'emploi, en précisant clairement les critères à utiliser par les tribunaux. Les mesures prises actuellement pour accroître la flexibilité des contrats de durée déterminée et des autres formes d'emploi temporaire doivent aussi être maintenues. Par ailleurs, le filet de sécurité sociale doit être réformé : il faut assouplir les critères d'admissibilité aux prestations sociales et élargir le champ d'application de l'assurance-chômage. Les programmes publics d'emploi ne semblent pas efficaces et doivent être rigoureusement évalués, ce que prônent depuis quelque temps déjà les *Études* de l'OCDE.

Le réemploi des travailleurs âgés, en particulier ceux de plus de 60 ans, âge habituel de la retraite obligatoire, pose un grave problème au Japon. Le système actuel évolue déjà dans le sens d'une forte diminution des salaires après la retraite obligatoire et cette évolution devra être accompagnée d'autres mesures visant à assurer la flexibilité des contrats de durée déterminée pour ces travailleurs. Cependant, à long terme, les arrangements privés, qui ont encouragé une très forte augmentation des salaires avec l'âge, devront s'adapter dans le sens d'une rémunération davantage fondée sur la performance. La rémunération avant la retraite subira ainsi une moins forte progression et les contre-incitations à l'emploi des travailleurs plus âgés seront moins fortes. La directive couvrant la discrimination en fonction de l'âge accorde une dérogation aux sociétés si la fixation d'un âge limite est nécessaire pour éviter des répercussions négatives sur les paiements de salaire aux travailleurs en place. Il faudrait envisager de supprimer cette dérogation.

L'offre de travail des conjoints est encore découragée par le système de sécurité sociale. Une réforme dans ce domaine est urgente et devrait s'accompagner d'une extension des structures d'accueil des enfants. En outre, les formes plus flexibles d'emploi, comme l'emploi à temps partiel et l'emploi sur des contrats de durée déterminée, devraient être encouragées par de nouvelles mesures de déréglementation.

Notes

1. En août 2002, le gouvernement a adopté une modification substantielle de la méthode d'estimation des comptes nationaux trimestriels au moment de la publication des chiffres du deuxième trimestre. La nouvelle méthode utilise davantage de statistiques du côté de l'offre pour l'estimation de la consommation et de l'investissement, et accorde moins de poids aux enquêtes sur les ménages et les entreprises. De ce fait, les taux de croissance du PIB entre le deuxième semestre 2001 et le premier semestre 2002 ont été fortement révisés à la baisse, notamment celui du premier trimestre 2002, ramené du niveau déraisonnablement élevé de 5.7 pour cent en taux annuel désaisonnalisé à 0.0 pour cent, ce qui semble plus plausible au vu d'autres indicateurs tels que celui de la production industrielle.
2. La forte augmentation des exportations vers l'Asie est en partie imputable à la reprise des exportations en provenance des pays d'Asie vers les États-Unis et d'autres régions, mais l'augmentation des exportations de biens de consommation finale vers l'Asie tels que les produits électroniques grand public et les automobiles a été supérieure à celle des exportations de composants électriques et autres biens intermédiaires. Ceci pourrait indiquer que les pays d'Asie vont devenir plus importants en tant que destination finale des exportations japonaises.
3. Comme l'enquête Tankan de mars ne montrait aucune amélioration de la confiance, la progression enregistrée en juin pourrait inclure un certain degré de rattrapage.
4. Voir, Matsuoka, « Capital investment outlook: Will cashflow and capex remain decoupled? », septembre 2001, Deutsche Bank Security.
5. Cette situation s'explique en partie parce que la comptabilité à la valeur de marché n'a pas été totalement appliquée aux actifs réels détenus par les entreprises dans un objectif d'investissement fixe. Toutefois, un nombre croissant d'entreprises ont commencé à évaluer leurs actifs réels à la valeur de marché, afin de s'adapter aux tendances internationales en matière de comptabilité (dépréciation d'actifs, par exemple).
6. Voir par exemple, Cabinet du Premier ministre, Rapport annuel sur l'économie et les finances publiques japonaises, 2000-2001.
7. D'après certains observateurs, l'augmentation massive de la base monétaire peut stimuler la consommation, les ménages consommant une partie de l'augmentation de leurs avoirs monétaires. Par ailleurs, la suppression de l'assurance des dépôts a pu inciter à préférer la consommation aux dépôts bancaires, mais cet impact éventuel est jugé peu significatif.
8. Pour un aperçu de certains de ces programmes, voir *La réforme de la réglementation au Japon*, chapitre I, OCDE, 2000.

9. Voir *Études économiques de l'OCDE, Royaume-Uni*, 1985, et Lewis Evans *et al.*, « Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency », *The Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, n° 4, décembre 1996.
10. Le besoin de financement a été un peu plus important durant l'année civile 2000 qu'en 2001, mais la différence peut s'expliquer par un transfert en capital exceptionnel de 4 500 milliards de yen en 2000.
11. Des fonds placés dans des comptes spéciaux, obtenus à l'occasion de la vente de parts de Nippon Telecom and Telegraph (NTT) il y a plusieurs années, ont été transférés dans un compte spécial de l'administration centrale (*Sangyo toushi tokubetsu kaikei*) qui sert à accorder des prêts sans intérêts aux collectivités locales et aux entreprises publiques pour financer la construction d'infrastructures et d'installations publiques. Pour inciter fortement les collectivités locales à réaliser les travaux publics prévus, l'administration centrale s'est également engagée à leur accorder des subventions couvrant la plus grande partie du remboursement des prêts consentis sur ce compte spécial au cours des prochaines années. De ce fait, la transparence du budget s'est encore dégradée.
12. L'impôt sur les bénéficiaires consolidés a été institué, avec toutefois des limitations : la consolidation ne s'applique qu'aux filiales nationales à 100 pour cent ; le report de pertes enregistré avant son institution n'est possible que pour les sociétés mères ; enfin, les pertes particulières dues à la création de réserves pour le financement des retraites de l'entreprise sont exclues pour toutes les sociétés.
13. Le compte spécial de la taxe d'affectation locale et de la taxe locale de transfert avait accumulé 42 600 milliards de yen de dettes en mars 2001. La Banque du Japon a placé les prêts des institutions financières au compte spécial sur la liste des garanties admises à l'escompte.
14. Moody's et Standard and Poor's ont abaissé les notes qu'elles attribuaient aux obligations d'État japonaises au printemps de 2002, les ramenant respectivement de Aa3 et AA à A2 et AA-, respectivement. Fitch avait également rétrogradé les obligations d'État japonaises en novembre 2001, de AA+ à AA. Les autorités ont posé les questions suivantes aux agences de notation : Quel type de risque de défaut de paiement peut-on craindre pour la dette libellée en monnaie nationale ? Comment le plus gros excédent de balance courante du monde (ou l'épargne intérieure la plus importante) et les réserves de change également les plus importantes sont-ils évalués ? Enfin, pourquoi un pays dont le PIB par habitant est trois fois moins élevé que celui du Japon et dont le déficit de balance courante est considérable est-il mieux noté que le Japon ? Les autorités ont soumis ces questions à plusieurs reprises aux agences de notation et, dans une lettre, elles ont expressément indiqué qu'elles s'estimaient en droit de demander réparation si une administration publique ou une entreprise venait à subir un préjudice injustifié du fait de leur rétrogradation. Le différend n'est pas réglé.
15. Cependant, les taux d'intérêt à long terme ont connu leur plus forte hausse mensuelle (105 points de base) des 20 dernières années en décembre 1998, lorsque le ministère des Finances a annoncé la diminution des achats d'obligations d'État par le Trust Fund Bureau.
16. En mars 2002, la part des obligations à long terme (10 ans et plus) était d'environ 65 pour cent, tandis que celle des obligations à moyen terme était voisine de 27 pour cent.

17. Pour donner un ordre de grandeur, la baisse des taux d'intérêt depuis 1990 s'est traduite par des économies budgétaires de l'ordre de 43 000 milliards de yen au total.
18. L'encours des actifs extérieurs est lui aussi important. Voir Matsuoka, *Iron hexagon: Japan's ponzi scheme keeps going*, Deutsche Bank Security, août 2001.
19. Précédemment, le Trust Fund Bureau collectait les fonds provenant de l'épargne postale et des caisses de retraite publiques et les investissait dans un certain nombre d'entreprises publiques et en obligations d'État. Une partie des fonds détenus par le Trust Fund Bureau était réaffectée à l'épargne postale et à la société publique de réserve pour les retraites, qui investissaient aussi une certaine proportion de leurs ressources en obligations d'État.
20. Voir M. Shirakawa, « The reform in the Japanese government securities market », Banque du Japon, note présentée à la table ronde sur les réformes des marchés de capitaux en Asie, avril 2000.
21. La poursuite de ces deux objectifs simultanément pourrait réduire l'aversion du secteur financier public vis-à-vis du risque et éventuellement faire monter les cours des obligations, ce qui pourrait envoyer des signaux erronés au secteur privé. Voir Ithori, Katoh, Nakano, Nakasato, Doi, Kondo et Sato, « Public bond management and the role of public financial institutions », chapitre 6, *Budget deficit and economic activity*, Institut de recherche économique et sociale, Cabinet du Premier ministre, mars 2002.
22. Ainsi, par exemple, lorsque l'inflation réapparaîtra, les investisseurs pourront considérer que le gouvernement cherche à réduire la charge budgétaire réelle représentée par la dette publique grâce à une période d'inflation inattendue. Ils exigeront en conséquence une prime de risque et pourront transférer des fonds à l'étranger.
23. La dynamique de la dette est calculée au moyen de l'équation $b_t = d_t + (1 + r)/(1 + g) b_{t-1}$, dans laquelle b est le ratio de la dette au PIB, d est le ratio du solde primaire au PIB, r est le taux d'intérêt nominal et g est le taux de croissance nominal. L'excédent primaire nécessaire pour stabiliser le ratio de la dette au PIB au temps t est calculé de la manière suivante : $d_t = (g - r)/(1 + g) b_t$.
24. Ce chiffre a été calculé par l'OCDE dans l'optique des comptes nationaux. L'investissement public, les salaires du secteur public et la consommation publique hors salaires (à l'exclusion des soins de santé) seraient respectivement réduits, par hypothèse, de 3 pour cent, 0,5 pour cent et 7 pour cent. Une économie de 700 milliards de yen au titre des soins de santé est également retenue comme hypothèse.
25. Ces principes sont les suivants : abaisser l'investissement public jusqu'au niveau observé avant l'instauration des programmes de relance ; réduire régulièrement le nombre des salariés de l'administration centrale ; limiter les dépenses de sécurité sociale ; privilégier la réallocation en matière de dépenses non salariales.
26. Le déficit primaire des administrations centrales et locales prévu dans les *Orientations à moyen terme* du gouvernement est plus faible que celui des administrations publiques, car les caisses de sécurité sociale enregistrent un déficit primaire. Cependant, le déficit primaire des caisses de sécurité sociale pourrait ne pas entraîner d'augmentation de la dette brute étant donné que les caisses ont accumulé des actifs nets représentant 200 000 milliards de yen (40 pour cent du PIB). La dette brute prévue dans les *Orientations* est aussi moins élevée que les prévisions établies dans l'optique des comptes nationaux, car elle exclut le passif de certains comptes spéciaux de l'administration centrale, qui représente plus de 50 000 milliards de yen.
27. Voir *Études économiques de l'OCDE, Japon*, 2001, p. 88. Voir également Giavazzi, F. et M. Pagano (1995), « Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International

- evidence and Swedish experience », NBER *Working Paper* No. 5332, Bertola, G. et A. Drazen (1993), « Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity », *American Economic Review*, 83, et Alesina, A. et R. Perotti (1996), « Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects », NBER *Working Paper* No. 5730. En outre, la théorie budgétaire du niveau des prix donne à penser qu'en pareille circonstance, la demande de monnaie pourrait diminuer, ce qui aurait pour effet de stimuler la consommation.
28. Voir Ihori, Katoh, Nakano, Nakasato, Doi, Kondo et Sato, « Review of non-Keynesian effects in fiscal policy », chapitre 2, *Budget deficit and economic activity*, Economic and Social Research Institute, Cabinet du Premier ministre, mars 2002.
 29. Les principales réductions d'impôts intervenues au cours de la période récente sont les suivantes : réduction spéciale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (5 500 milliards de yen) en 1994 ; réduction anticipée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (3 500 milliards de yen) en 1995 et par la suite ; réduction temporaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (2 000 milliards de yen en 1995 et 1996, et 4 000 milliards en 1998) ; réduction de l'impôt sur les sociétés, ramené de 37,5 pour cent à 34,5 pour cent en 1998 et par la suite ; réductions proportionnelles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (4 100 milliards de yen) et de l'impôt sur les sociétés (2 500 milliards de yen) en 1999 ; réduction de l'impôt sur les sociétés, ramené de 34,5 pour cent à 30 pour cent en 1999. En revanche, la TVA a été portée de 3 à 5 pour cent en 1997 (y compris une TVA locale de 1 pour cent).
 30. La Commission fiscale gouvernementale s'est opposée à la proposition visant à abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés. Tout en laissant inchangé le taux marginal de l'impôt sur les sociétés prélevé par l'administration centrale, il propose d'instituer un impôt sur le chiffre d'affaires pour remplacer l'actuelle taxe professionnelle, qui est assise sur les bénéfices des entreprises. Étant donné que l'institution d'un nouvel impôt permettrait aux administrations locales de lever des impôts sur un plus grand nombre d'entreprises, y compris celles qui enregistrent des pertes, elle aurait pour effet d'abaisser de 3 points au total le taux effectif de l'impôt (central et local) sur les sociétés.
 31. Cependant, même au début des années 90, lorsque l'économie était florissante, 48 pour cent des entreprises déclaraient enregistrer des pertes. Cela en dit sans doute long sur la capacité des petites entreprises à sous-déclarer leurs revenus.
 32. Voir *Études économiques de l'OCDE, Japon*, 1999, chapitre 4, p. 190.
 33. Voir OCDE, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises « Fiscalité et économie : analyse comparative des pays de l'OCDE », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, 2001. Voir également P. van den Noord et C. Heady, « Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in economic surveys », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 303, 2001.
 34. Voir Doi, T. et T. Hoshi, « FILP: How much has been lost? How much more will be lost? », mars 2002.
 35. C'est effectivement ce qui s'est passé pendant la période qui a précédé l'effondrement de Mycal, en septembre. La banque principale a pris en charge les créances des autres banques, ce qui a accru ses engagements. Cette opération fait actuellement l'objet de poursuites judiciaires de la part des actionnaires, ce qui pourrait amener d'autres grandes banques à réduire leurs engagements implicites.
 36. Voir *Études économiques de l'OCDE, Japon*, 2001, annexe I, pour une analyse des estimations des créances improductives dans le secteur privé.

37. Certains indices (ponctuels, mais aussi des rapports de société) donnent à penser que les emprunteurs défaillants peuvent obtenir des taux plus bas que les bons emprunteurs.
38. Par exemple, voir M. Fukao, « Barriers to financial restructuring: Japanese banking and life insurance industries », dans *Structural Impediments to Growth in Japan*, NBER, 2002.
39. Dans le cas précis d'une grande entreprise, les banques ont tenté d'éviter les lignes directrices et de régler l'affaire entre elles et avec la société en question. Lorsque d'autres créanciers ont fait part de leur insatisfaction, la société a finalement accepté d'appliquer les principes INSOL.
40. L'application de ces critères a même justifié le soutien d'une chaîne de supermarchés.
41. Pour un aperçu de cette question, voir Y. Fuchita, « Recent developments concerning Japan's bad loan problem and the outlook for its financial system », *Capital Research Journal*, vol. 4, n° 4, 2001.
42. Dans le cadre d'accords concernant la vente de deux grandes banques nationalisées, la SRL a accepté de racheter des créances qui ont perdu plus de 20 pour cent de leur valeur en trois ans. Cette clause avait pour objet de compenser la perte subie par l'acheteur, du fait qu'il n'avait pas été autorisé à procéder à un audit préalable. La SRL refuse désormais de racheter certaines de ces créances et les tribunaux peuvent être saisis.
43. Standard and Poor's, *Unsustainable revenue growth at major Japanese banks*, Tokyo, juillet 2002.
44. Voir Fukao *op. cit.* qui conclut également que le ratio de solvabilité actuel surestime peut-être la vigueur financière des compagnies d'assurance-vie.
45. Voir Fukao, *op. cit.*
46. Voir Fukao, *op. cit.* 2002.
47. Environ 6 500 milliards de yen de capitaux propres prennent aussi la forme d'actions préférentielles achetées par l'État au moment de la recapitalisation des banques. Normalement, elles devront être remboursées, mais rien n'empêche l'État de vendre simplement ses participations dans le public.
48. Pour une analyse de l'intérieur de la crise des années 90 et des leçons à en tirer, voir H. Nakaso, « The financial crisis in Japan during the 1990's: how the Bank of Japan responded and the lessons learned », *BIS Papers*, n° 6, 2001.
49. Les banques étrangères ont obtenu des fonds en yen en échange des fonds en dollars qu'elles ont fournis aux institutions financières japonaises pendant une certaine période. Étant donné que le coût des fonds en yen (taux des swaps sur le yen) était négatif, les banques étrangères se voyaient plus ou moins garantir une marge bénéficiaire, alors même que le taux d'intérêt sur les placements en yen était pratiquement égal à zéro. Voir M. Shirakawa, « One year under "Quantitative easing" », *IMES Discussion Paper*, 2002-E-3, Tokyo, 2002.
50. Le rapatriement des actifs extérieurs avant la fin de l'exercice financier suivi de nouvelles sorties par la suite est un phénomène courant au Japon, encore que les sorties semblent s'être étalées sur de plus longues périodes ces dernières années.
51. Au cours de la même journée, le ministère des Finances a utilisé comme mandataires la Banque fédérale de réserve de New York et la Banque centrale européenne.
52. L'enquête Tankan comporte des prévisions relatives aux prix de vente, lesquelles sont négatives depuis un certain temps. En outre, les perspectives se sont en fait détériorées avec le ralentissement de l'activité en 2001, alors même que la politique monétaire était assouplie. Pour une analyse des indices composites, voir le chapitre I.

53. Voir par exemple M. Matsuoka, *Monetary policy, wealth effect and private consumption*, Deutsche Bank Economic Research, Tokyo, mai 2002.
54. Cette méthode utilise l'écart de production et l'écart de prix pour expliquer les mouvements des niveaux de prix. L'écart de prix est la différence entre le prix courant et le prix d'équilibre à long terme, désigné par p^* , soutenu par le niveau courant de l'offre de monnaie. Ce niveau dépend à son tour de l'écart de vitesse de circulation de la monnaie. On trouvera des estimations concernant le Japon dans M. Matsuoka, *Will inflation be back? Analysis from the P-star model*, Deutsche Bank Group, Economic Research, Tokyo, 3 juin 2002.
55. Une approche plus hardie attribuerait aussi un certain rôle aux exigibilités fiscales futures résultant de l'augmentation de la dette.
56. Le marché des obligations de sociétés s'est développé à un rythme d'environ 3 pour cent par an depuis 1998, équivalant à peu près à celui du recul du crédit bancaire. Cependant, la taille du marché est beaucoup plus limitée, puisqu'il ne représentait que 20 000 milliards de yen au milieu de 2002.
57. La croissance est induite non seulement par l'augmentation des facteurs de production mais aussi par le progrès technologique, dont un aspect est résumé par la productivité multifactorielle (PMF). Bien que la PMF soit un concept théorique bien défini, elle est très difficile à calculer et de petits changements dans la période considérée et dans les procédures de lissage pour tenir compte des cycles d'activité peuvent conduire à d'importantes modifications des estimations. En outre, la mesure du stock de capital par les autorités statistiques est très imprécise, la prise en compte de la mise au rebut et de l'amortissement posant de gros problèmes, en particulier dans les périodes où ces taux sont appelés à se modifier. Les difficultés sont encore plus accentuées dans le cas du Japon, où le progrès technique au cours de la période de rattrapage pourrait avoir été intégré dans le nouveau stock de capital (progrès technique incorporé), ce qui conduit généralement à une surestimation de la PMF. La productivité du travail (corrigée pour tenir compte de la durée du travail) est plus facile à calculer, mais est aussi sujette aux problèmes notés dans le texte. Il est donc important de prendre en compte les tendances générales dans le temps et de ne pas accorder trop de poids à de petites différences des estimations, sauf si elles sont étayées par d'autres données. Pour un examen détaillé des problèmes en cause, voir P. Schreyer et D. Pilat, « Mesurer la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, 33, 2001.
58. Pour un examen détaillé de l'évolution de la PMF et de la productivité de la main-d'œuvre au cours de la période de convergence, voir R. Katz, *Japan: The system that soured*, Eastgate, 1998.
59. Pour l'évaluation de cette relation et la construction d'un modèle empirique examinant le cheminement vers un niveau tendanciel moins soutenu de la croissance de la PMF, voir F. Hayashi et E. Prescott, « The 1990s in Japan: A Lost Decade », *Review of Economic Dynamics*, 5, 2002.
60. Une autre raison incitant à la prudence dans l'utilisation des estimations de la PMF est que les estimations du stock de capital ne sont pas fiables.
61. Le *Projet sur la croissance* était axé non pas sur la croissance mais sur la croissance par travailleur d'âge actif, qui s'est régulièrement ralentie entre les années 70 et la fin des années 90. Voir *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2002, à paraître.
62. Voir, par exemple, M. Baily et R. Solow, « International productivity comparisons built from the firm level », *Journal of Economic Perspectives*, 15.3.2001.

63. Voir Katz *op. cit.*, graphique 2.2, qui montre que l'indice de mondialisation pour les secteurs peu performants est bien moindre au Japon qu'en Allemagne ou aux États-Unis. L'écart est aussi plus important entre les secteurs les plus faibles et les secteurs les plus performants.
64. McKinsey Global Institute, *Why the Japanese economy is not growing: micro barriers to productivity growth*, Washington, 2000.
65. Voir M. Porter, H. Takeuchi et M. Sakakibara, *Can Japan Compete?*, Macmillan, 2000.
66. Les actifs nets légués par les personnes âgées, exprimés en pourcentage du revenu disponible annuel, se chiffrent aux alentours de 2 200 pour cent au Japon, contre 660 pour cent aux États-Unis.
67. Pour des corrélations qui rendent la relation encore plus apparente que dans le graphique, voir S. Scarpetta *et al.*, « The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics », *Documents de travail du Département des Affaires économiques*, n° 329, 2002.
68. Pour une analyse complète du développement de la politique de la concurrence au Japon, voir OCDE, *La réforme de la réglementation au Japon*, chapitre III et rapport de référence, 1999.
69. On doit distinguer deux formes de soumission concertée : l'une entre entreprises (*dango*) et l'autre au niveau des services administratifs (*kansei dango*) qui cause autant de dommages à l'économie.
70. Le ministère de la Terre, des Infrastructures et des Transports limite depuis longtemps l'entrée dans le transport aérien et n'encourage pas la concurrence entre les compagnies aériennes. Deux petites compagnies établies en 1996 – dont l'une est aujourd'hui en faillite – ne se sont vu attribuer que très peu de créneaux au départ et leurs comptoirs et portes d'embarquement n'étaient pas bien situés dans l'aéroport. En outre, les diverses autorités en cause ont été excessivement lentes à accroître la capacité de l'aéroport national de Tokyo, très encombré.
71. A en juger par les travaux réalisés dans le cadre du *Projet sur la croissance* de l'OCDE et par les ouvrages empiriques de caractère plus général, il semble qu'il y ait une forte relation de cause à effet entre une plus grande ouverture (mesurée par le rapport échanges/PIB) et la croissance dans la zone de l'OCDE.
72. Le fort pourcentage relatif à la zone euro est quelque peu faussé par l'exclusion du Royaume-Uni, marché qui a connu une croissance rapide en Europe.
73. H. Wall, « Has Japan been left out in the cold by regional integration », *Monetary and Economic Studies*, vol. 20. n° 2, avril 2002.
74. L'accord avec Singapour couvre de nombreux domaines, notamment l'accès des biens et services aux marchés, la reconnaissance mutuelle des normes, les TIC, la politique de la concurrence et les services financiers.
75. L'estimation du soutien à la production (ESP) pour le Japon est de 59 pour cent pour 2001, alors que la moyenne pour la zone de l'OCDE est de 31 pour cent. *Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE, Suivi et évaluation 2002*, OCDE, 2002, tableau III.3.
76. Étude réalisée par le Centre japonais de recherche économique sur la base du modèle d'équilibre général appliqué.
77. Le Japon a maintenu des contrôles généralisés sur l'investissement direct en provenance de l'étranger jusqu'en 1967, craignant pour son industrie intérieure, mais par la suite l'établissement de nouvelles entreprises étrangères a été totalement libéré dans plusieurs secteurs considérés comme libéralisés. Ultérieurement, les

- plafonds imposés dans les secteurs non libéralisés ont été peu à peu levés, mais l'abolition complète des lourdes procédures d'approbation et de notification imposées aux investisseurs étrangers n'est intervenue qu'en 1998, beaucoup plus tard que dans la plupart des autres pays industrialisés. A l'heure actuelle, les réserves maintenues par le Japon à l'égard du Code de l'OCDE sur la libération des mouvements de capitaux pour ce qui est de l'investissement direct en provenance de l'étranger concernent les secteurs ci-après : secteur primaire lié à l'agriculture, sylviculture et pêcheries, industries extractives, pétrole, cuir et produits en cuir, transport aérien et maritime.
78. Voir Katz, *op. cit.*, pour la façon dont les ententes établies pour protéger des secteurs non concurrentiels et soutenir des prix nationaux élevés se sont appuyées mutuellement et ont empêché l'entrée de nouvelles entreprises (y compris l'IDE). Ces ententes ont aussi contribué à réduire les importations et, dans certains cas, ont accru les exportations.
 79. K. Fukao et K. Ito, « Foreign direct investment and service trade », dans A. Kreuger et K. Ito, *Barriers to trade in services in the Pacific region*, NBER, 2001. Voir aussi K. Ito et K. Fukao, « Foreign direct investment in Japan: Empirical analysis based on establishment and enterprise census », *RIETI Discussion Paper Series*, O1-E-002.
 80. La question de savoir si cette restriction particulière est couverte par la réserve formulée par le Japon au titre du Code de libération des mouvements de capitaux de l'OCDE pour ce qui est de l'investissement dans « le secteur primaire lié à l'agriculture... » est aussi sujette à controverse.
 81. Pour un examen des effets sur les échanges et le revenu de l'entrée de la Chine à l'OMC, voir annexe II « Synthèse d'études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC », dans *La Chine dans l'économie mondiale*, OCDE, 2002.
 82. Pour une discussion plus détaillée, voir Y. Nakamura et M. Shibuya, « The hollowing out phenomenon in the Japanese Industry », *Studies in International Trade and Industry*, 19, REITI, Tokyo.
 83. Pour des estimations fondées sur les données relatives aux importations des États-Unis (classifications à 10 chiffres du Système harmonisé), voir C. Kwan, *Complementarity and Competition between China and Japan*, REITI, www.rieti.go.jp/en/index.html
 84. L'étude montre que 50 à 85 pour cent de la croissance de la productivité totale dans cinq pays (non compris le Japon) sont imputables à la situation dans les sociétés existantes. L'entrée et la sortie d'entreprises n'y contribuent que pour 20 à 40 pour cent, l'entrée étant plus importante dans les secteurs de haute technologie. Voir S. Scarpetta, *et al.*, « The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: evidence from micro and industry data », *Documents de travail du Département des Affaires économiques*, n° 329, 2002.
 85. Les cartels de récession et les réductions convenues des capacités au cours de cette période ont souvent conduit certaines entreprises à procéder à des réductions de même ampleur, sans aucun lien avec la productivité, alors que d'autres, en revanche, ont été incitées à parier plutôt sur une augmentation de leurs capacités et de leurs parts de marché pour se trouver dans une meilleure situation de négociation plus tard. Voir Katz *op. cit.* et aussi Porter *et al.*, *op. cit.*
 86. Audretsh et Thurik (2001) ont démontré qu'une augmentation des taux d'entrée tend à se traduire par des taux de croissance ultérieurs plus élevés et une réduction du chômage. D. Audretsch et R. Thurik, « Linking entrepreneurship to growth », *Documents de travail de la DSTI*, OCDE, 2001/2, 2001.

87. D'après K. Komoto, « Economic impact and policy implications of the long-term decline in Japan's business start-up rate », *NLI Research Institute*, 2002, n° 161.
88. Parmi les hypothèses de travail retenues par le Conseil de la réforme de la réglementation figurent une série d'exemptions concernant les services portuaires, y compris la facilitation des procédures douanières, la suppression des charges supplémentaires de nuit, l'assouplissement des conditions requises pour l'obtention de visas touristiques, et l'autorisation de la fourniture de services légaux et comptables par des juristes et comptables étrangers. Une autre hypothèse importante est celle de l'assouplissement des réglementations dans l'agriculture, qui limitent la taille des propriétés agricoles et freinent l'entrée d'entreprises dans un grand nombre de secteurs agricoles.
89. Pour avoir une idée des coûts du présent système, les conseillers ont estimé que les réformes pourraient conduire à la création de plus de 5 millions d'emplois dans le secteur des services sur cinq ans.
90. Voir J. Peek et E. Rosengren, *Have Japanese banking problems stifled economic growth?*, document non publié, pour une étude fondée sur un ensemble unique de données qui retracent les liens entre les différentes entreprises et leur banque principale. Ces auteurs n'ont pas pu constater l'existence d'une pénurie de crédit. Hayashi et Prescott, *op. cit.*, concluent aussi qu'il n'y a pas eu de manque de financements dans les années 90 pour les investissements potentiellement rentables. Une étude du FMI indique également que les bilans des banques comme des entreprises ont contribué à la contraction du crédit. Voir FMI, article IV Consultations, Japon 2002.
91. Bien qu'on ne dispose pas de données fiables, il semblerait que les entreprises aient réduit leur activité dans certains domaines dans le cadre de stratégies d'allègement de la dette. Des processus industriels, voire des usines entières, ont été déplacés à l'étranger, ce qui s'était déjà produit dans les années 80 après l'appréciation du yen. A l'opposé, les entreprises anciennes sont de plus en plus nombreuses à connaître des faillites : les sociétés de 30 ans ou plus ont enregistré un nombre record de faillites en 2001 et cette tendance s'est poursuivie en 2002.
92. Ce critère a même conduit à la fourniture d'une aide à une chaîne de supermarchés.
93. Le remboursement des prêts est garanti dans une certaine mesure car ceux-ci sont classés comme des créances d'intérêt commun, qui ont la priorité sur les autres créances (créances générales). Cependant, cette protection n'est pas très sûre. Voir M. Iwatani, « Issues surrounding debtor in possession financing in Japan », *Capital Research Journal*, vol 4, n° 2, 2001.
94. Y. Seki, « The use of debt equity swaps by Japanese companies », *Capital Research Journal*, vol 5 n° 2, 2002.
95. Pour une description du régime japonais des faillites dans une perspective internationale, voir OCDE, *Étude économique du Japon*, 2000, encadré 6.
96. En outre, il est proposé d'assouplir la disposition selon laquelle tous les administrateurs doivent démissionner, afin de couvrir le cas où il est fait appel à certains administrateurs pour faire face à une dégradation de la situation.
97. Pour un examen de l'incidence des dispositifs de gouvernement d'entreprise sur la performance, dans l'optique des droits des actionnaires, voir S. Johnson et A. Shleifer, « Privatisation and corporate governance », à paraître dans T. Ito et A. Krueger (dir. pub.), *Privatisation, Corporate Governance and Transition Economies*, University of Chicago Press. Ces auteurs constatent que divers aspects de la protection des actionnaires affectent bien la performance, non seulement au niveau de la société mais aussi lorsqu'un échantillon de pays est examiné, encore que dans l'échantillon figurent un grand nombre de pays d'Asie.

98. Les participations étrangères atteignent aujourd'hui 18 pour cent environ. Les participations des institutions financières restent de l'ordre de 40 pour cent, malgré la réduction des portefeuilles des banques.
99. Pour un examen général du nouveau code, voir S. Osaki, « Corporate governance and reform of Japan's commercial code », *Capital Research Journal*, vol. 5, n° 2, 2002.
100. Le nouveau comité aura des responsabilités semblables aux « comités opérationnels » et aux « comités de gestion » qui existent déjà. Contrairement à ces comités non officiels, le nouveau comité aura des attributions et des responsabilités clairement définies dans la loi.
101. L'étude du gouvernement d'entreprise réalisée par la Bourse de Tokyo en 2000 a couvert 1 310 entreprises et est arrivée à des résultats quelque peu différents. Soixante pour cent des entreprises interrogées ont répondu qu'elles avaient pris des mesures pour renforcer les conseils. Parmi elles, 33 pour cent ont signalé qu'elles avaient nommé des administrateurs externes, 46 pour cent qu'elles avaient réduit le nombre de membres des conseils et 35 pour cent qu'elles avaient fait appel à des administrateurs indépendants. Voir K. Nitta, « Corporate governance rating », *NLI Research*, 02/06/13.
102. La réduction de la taille du conseil d'administration s'explique moins par des raisons d'efficacité que par la volonté de diminuer le coût total des poursuites engagées par les actionnaires. Ces coûts ont désormais été plafonnés à six années de gains d'un administrateur représentatif.
103. Au niveau municipal, ils sont, respectivement, de 70 pour cent et de 45 pour cent. Les taux sont meilleurs au niveau des préfectures mais encore inférieurs à ceux de l'administration centrale.
104. Par exemple, dans un cas, un ministère a reçu 301 commentaires au cours de la période allant du 25 juillet au 27 août. La dernière version du projet n'a été publiée que 13 jours après, ce qui laisse planer des doutes quant à la sincérité de la procédure. Le projet de loi est resté quasiment inchangé.
105. En mission, le Secrétariat a eu connaissance de nombreux cas d'actions contradictoires entre les responsables des douanes et les responsables fiscaux ; par exemple, une demande de licence a été initialement rejetée par le ministère compétent, qui n'était pas habilité à le faire et qui est revenu ultérieurement sur sa décision.
106. Les estimations démographiques n'ayant pas par le passé anticipé la diminution du nombre d'enfants par couple, la croissance de la population a été surestimée. La dernière projection a fait suite, semble-t-il, à de nombreuses critiques et est fondée sur l'hypothèse qu'un couple né après 1985 n'aura que 1.72 enfant durant sa vie. L'actuel groupe d'âge des plus de 50 ans a eu en moyenne 2.14 enfants.
107. Ono et Rebick calculent qu'un salarié de sexe masculin ayant 30 années d'ancienneté verrait ses gains diminuer de 30 pour cent s'il quittait son emploi actuel. Un tel manque à gagner ne saurait être attribué à la perte de capital spécifique à l'entreprise, car la structure des salaires ne reflète guère, semble-t-il, la productivité, étant davantage influencée par d'autres facteurs de caractère plus sociologique. H. Ono et M. Rebick, « Impediments to the Productive employment of Labour in Japan », dans M. Blomstrom *et al.* (éd.), *Structural Impediments to Japan's Economic Growth*, NBER, 2002.
108. La perte des droits à pension peut être très importante : 10-20 millions de yen pour une pension moyenne de 35 millions de yen en fonction de l'âge de départ. C'est pourquoi les entreprises offrent des sommes forfaitaires aux individus qui partent dans le cadre de plans de préretraite ou qui sont transférés, souvent de façon permanente, vers d'autres sociétés. Ono et Rebick, *op. cit.*, signalent que des paiements

- forfaitaires supplémentaires sont versés, qui peuvent atteindre 5 à 10 millions de yen, mais qu'ils ne compensent pas totalement la dévalorisation de la pension. Un travailleur perdant son emploi dans une grande entreprise à l'âge de 40 ans risque de devoir supporter des pertes globales pouvant aller jusqu'à 100 millions de yen.
109. Ainsi, dans une entreprise des États-Unis la promotion intervient souvent immédiatement après l'entrée alors que, dans une entreprise japonaise typique elle est inexistante pendant les douze premières années (voir Ono et and Rebick et les références qu'ils présentent). Dans ces conditions, l'entrée de travailleurs plus âgés perturbe le système.
 110. C'est là la principale conclusion de Kato, qui indique aussi que la restructuration et la diminution des effectifs ont été tributaires des départs en préretraite, des transferts de salariés vers des filiales (souvent des filiales en aval) et des entreprises apparentées et de la réduction correspondante des coûts d'embauche. T. Kato, « The end of lifetime employment in Japan? Evidence from national surveys and field research », *Journal of the Japanese and International Economies*, 15, 2001. Pour ce qui est de la possibilité de transférer des travailleurs vers les petites entreprises, les conclusions de cet auteur sont sans doute un peu trompeuses, car Fujiki *et al.* (2001) ont montré que les petites entreprises ne sont plus caractérisées comme dans le passé par une pénurie de main-d'œuvre. H. Fujiki *et al.*, « Structural issues in the Japanese labour market », *Monetary and Economic Studies*, 19, 2001.
 111. Pour plus de précisions, voir « Protection de l'emploi et performance du marché du travail », chapitre 2, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 1999.
 112. Pour qu'il y ait licenciement pour excédent de main-d'œuvre, il faut que l'entreprise fasse la preuve de l'urgence de la réduction de ses effectifs, que les critères de sélection soient acceptables et que les procédures appliquées soient raisonnables.
 113. La modification de la loi en 1999 a ouvert la plupart des domaines aux travailleurs temporaires, sauf ceux mentionnés dans le texte.
 114. Le pourcentage relativement important des dépenses au titre des allocations de chômage reflète en partie la hausse récente du taux de chômage.
 115. Voir R.G. Fay, *Making the public employment service more effective through the introduction of market signals*, Documents hors série, OCDE, 1997 et OCDE, « Des politiques du marché du travail qui marchent », *Synthèses*, juillet 2001.
 116. Si cette règle est strictement respectée, elle pourrait empêcher le siège d'une société holding de recruter des salariés au nom des entreprises du groupe. Voir Ohtake, *Discussion in Economics* printemps 2000, Toyokeizai.
 117. Par exemple, l'état australien a introduit la concurrence dans les services d'emploi en sous-traitant les services publics d'emploi à des organismes de placement privés et communautaires, alors que les fonctions d'enregistrement et d'évaluation de l'admissibilité ont été regroupées avec celle de la gestion de la garantie de revenu de la sécurité sociale.
 118. Ont désormais droit aux subventions à l'emploi dans les nouveaux secteurs de croissance les chômeurs entre 30 et 60 ans qui suivent une formation professionnelle publique. Initialement, pour obtenir ces subventions, les entreprises devaient embaucher des chômeurs par l'intermédiaire des services publics de placement. Actuellement, elles peuvent en bénéficier également lorsqu'elles emploient des travailleurs venant d'organismes privés de placement agréés par l'état. L'une des raisons de la faible utilisation de ces dispositifs pourrait être la récession économique qui sévit depuis la fin de 2000 et limite probablement l'embauche par les entreprises, même si celle-ci donne lieu à des subventions publiques.

119. Il y a perte sèche lorsqu'un grand nombre de ceux pour lesquels la subvention est versée auraient été recrutés de toute façon : l'argent versé pour les embauchés en question constitue une perte sèche et n'a pas d'effet du tout. Par effet de substitution, on entend le cas où certaines des personnes recrutées ne font que remplacer d'autres personnes que l'entreprise aurait recrutées autrement. Voir R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford press, 1991.
120. J. Martin (2000) résume les effets des diverses mesures actives du marché du travail. Les évaluations des subventions salariales en Australie, en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas ont fait apparaître des effets conjugués de perte sèche et de substitution de 90 pour cent environ, ce qui veut dire que pour cent emplois subventionnés par ces dispositifs, seulement dix représentaient un gain net. Voir J. Martin, « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000.
121. Parmi les mécanismes en cause, on peut citer les cotisations à l'assurance maladie et au régime public de retraite dont sont exonérés les conjoints à condition qu'ils ne travaillent pas plus d'un certain nombre d'heures et n'aient pas un revenu annuel supérieur à 1.3 million de yen. Les conjoints dont le revenu annuel ne dépasse pas 900 000 yen sont aussi dispensés de la cotisation à l'assurance-chômage. Il est évident que ces facteurs influent sur la durée du travail. C. Hoirioka, « Japan's public pension system: What's wrong with it and how to fix it », *Japan and the World Economy*, 11, 1999. Pour des précisions sur l'incidence du système d'imposition sur le revenu sur la décision de retour au travail, voir l'*Étude économique du Japon* de 1999.
122. Les directives couvrant la discrimination en fonction de l'âge ne sont efficaces que jusqu'à un certain point et les offres d'emploi contiennent généralement des conditions restrictives liées à l'âge. Ainsi, l'une des exceptions est liée aux salaires fondés sur l'ancienneté : « cas où le recrutement ou l'embauche vise des travailleurs au-dessous d'un certain âge dans des situations où, pour pouvoir verser des rémunérations non liées à l'âge aux nouveaux employés, les entreprises seraient contraintes de réviser les réglementations actuelles déterminant les salaires essentiellement en fonction de l'âge, de telle sorte qu'il en résulterait un effet négatif sur les paiements de salaire aux travailleurs en place ».
123. Beaucoup dépendra aussi de la façon dont les grands groupes (*keiretsu*) évoluent. Pour une analyse, voir Y. Yafeh, « Japan's corporate groups: Some international and historical perspectives », dans M. Blomstrom *et al.*, *Structural Impediments to Japan's Economic Growth*, NBER, 2002.
124. Dans le graphique 28, les prix en yen sont convertis en dollars à l'aide du taux de change en vigueur en août 2002. Le ministère de la Gestion publique, des Affaires intérieures, des Postes et des Télécommunications utilise les parités de pouvoir d'achat pour ses calculs, ce qui a pour effet d'abaisser les prix.
125. A titre d'exemple, au Royaume-Uni l'autorité régulatrice est habilitée à infliger des amendes pouvant atteindre 10 pour cent du chiffre d'affaires au Royaume-Uni pendant une durée maximale de trois ans.
126. La méthode des coûts marginaux à long terme a été adoptée pour déterminer les tarifs d'interconnexion, mais les modalités techniques précises sont encore à l'étude. Voir l'*Étude* 2001 pour une analyse des méthodes A et B fondées sur les coûts marginaux à long terme.

127. Un exemple de groupage consiste à combiner de nouveaux produits, qui sont exposés à la concurrence, avec l'activité actuelle de centraux téléphoniques locaux, qui n'y est pas soumise.
128. La logique est la suivante : le droit d'ériger des poteaux a été accordé gratuitement par les autorités aux compagnies d'électricité, qui ne devraient donc pas être en mesure d'extraire des rentes de rareté auprès des opérateurs de télécommunications. Les redevances liées aux opérations sont autorisées.
129. Voir « Corporate IT investment and internet usage gain momentum: The NLI Survey of Business conditions », *NLI Research*, n° 140, 2000.
130. H. Joffe, « Japanese business models for electronic commerce – laying the foundation of a ubiquitous networking infrastructure with mobile phones and convenience stores », *Vierteljahrsheft*, 4-2001, DIW. Berlin.
131. Ces derniers temps, les services ADSL (ligne numérique à paire asymétrique) et DSL se sont développés en raison d'une baisse des prix consécutive au dégroupage local et à un meilleur accès aux installations (colocalisation).
132. Pour les ingénieurs hautement qualifiés, les conventions conclues avec l'Inde, la Corée et la Chine devraient faciliter la délivrance de permis de travail.
133. Telle était la recommandation formulée dans l'*Examen de la réforme de la réglementation au Japon* de 1999.
134. Pour les services de courrier express la concurrence sera autorisée dans trois cas : lorsque le tarif appliqué à l'objet est égal ou supérieur à 1 000 yen ; lorsque les objets ont un poids de 4 kg ou plus ou une longueur, largeur et profondeur combinées de plus de 90 cm, et lorsque le délai de livraison ne dépasse pas 3 heures.
135. Voir le tableau 6 de l'*Étude* 2001, qui est tiré de CAO, *The economic impact of recent regulatory reform*, Tokyo, avril 2001.
136. A l'heure actuelle, 96 pour cent des créneaux de la piste longue sont soumis aux règles de coordination fixées par l'IATA. Toutefois, une augmentation du nombre des créneaux de quelque 4 pour cent représenterait une amélioration sensible pour une piste qui souffre déjà de contraintes de capacité.
137. Les étudiants dépensent beaucoup d'argent et déploient des efforts considérables pour réussir les difficiles examens d'entrée aux écoles prestigieuses, et cet investissement est effectivement payant. Toutefois, les employeurs n'évaluent pas les diplômés en fonction de leurs résultats scolaires mais d'après l'université qu'ils ont fréquentée. Voir H. Ono, « College quality and earnings in the Japanese labour market », *SSE/EFI Working Paper*, 395, Stockholm, 2002.
138. Blondal, Field, Girouard et Wagner (2001) estiment que le taux de rendement privé de l'enseignement tertiaire au Japon, calculé en fonction des gains avant impôt et de la durée des études, se situe aux alentours de 8 pour cent. Ce chiffre est inférieur à la moyenne des pays étudiés, mais plus élevé qu'en Allemagne et en Italie. Au Japon, le taux de rendement social de l'enseignement tertiaire est de 5½-6½ pour cent. Les taux de rendement privé de l'enseignement tertiaire chez les hommes de 45 ans et plus sont négatifs, comme dans les autres pays non anglo-saxons. Ce résultat reflète le coût d'opportunité élevé des études pour les travailleurs âgés, du fait en partie du profil abrupt du ratio âge/salaire au Japon.
139. Le rapport entre les diplômés de l'enseignement universitaire supérieur qui quittent l'université chaque année et les diplômés normaux est d'un peu plus de 10 pour cent.
140. Ministère du Travail, *Minkan kyoiku kunren jittai chosa*, Tokyo, 1993, 1997.

141. Selon Arnal *et al.*, la durée d'occupation d'un emploi peut être affectée par deux facteurs contraires : une modification de la structure industrielle au profit des industries à faible ancienneté dans l'emploi et un accroissement de l'ancienneté dans des branches déterminées. E. Arnal, W. Ok et R. Torres, *Knowledge, work organisation and economic growth*, OCDE, Paris, 2001.
142. Ministère du Travail, *White Paper on Labour*, Tokyo, 1996.
143. Y. Higuchi, *Koyo to sutsugyo no keizaigakn*, Nikkei press, Tokyo, 2001.
144. Ohtake, 2000, « Special Employment Measures in Japan », *Japan Labour Bulletin*, décembre 2000.
145. A titre d'exemple, durant chacune des cinq dernières années, sept des dix premières sociétés par le nombre des dépôts de brevets aux États-Unis étaient des entreprises japonaises. On a utilisé les données sur les brevets américains en raison d'une rupture dans la série japonaise après 1988. Depuis cette date, il faut davantage de brevets pour protéger la même propriété intellectuelle. On a ajusté les brevets en fonction de la qualité en mesurant le nombre de citations reçues par un brevet dans les brevets octroyés au cours des quatre années suivantes, information qui est disponible dans la banque de données des États-Unis. Voir L. Branstetter et Y. Nakamura, « Has Japan's innovative capacity declined », à paraître dans M. Blomström, J. Corbet, F. Hayashi, A. Kashyap (dir. pub.), *Structural Impediments to Growth in Japan*, NBER, 2002.
146. Porter *et al.*, *op. cit.* Cette conclusion se fonde sur des travaux économétriques qui montrent que les projets de R-D en coopération n'ont pas donné de résultats productifs lorsqu'ils impliquaient des concurrents proches (lesquels utilisent vraisemblablement une technologie similaire).
147. D. Guellec et B. van Pottelsberghe de la Potterie, « The internationalisation of technology analysed with patent data », *Research Policy*, 2001, 30.
148. *Gijutsu Yoran*, Tokyo, 2000.
149. M. Sakakibara et L. Branstetter, « Do stronger patents induce more innovation? Evidence from the 1988 Japanese patent law », *RAND Journal of Economics*, vol. 32, 2001.
150. Pour une analyse et des estimations de la valeur des mesures fiscales en matière de R-D dans la zone de l'OCDE, voir *Tax Incentives for Research and Development: Trends and Issues*, DAFPE/CFA/WP2(2002)19.
151. Une étude antérieure des taux marginaux d'imposition effectifs a révélé pratiquement le même profil et a noté que les projets de R-D à court terme bénéficiaient d'un régime plus favorable au Japon qu'ailleurs. K. Gordon et H. Tchilinguirian, « Marginal effective tax rates on physical, human, and R&D capital », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 199, 1998.
152. Pour une analyse des avantages et inconvénients de diverses mesures de soutien de la R-D, voir DAFPE/CFA, 2002, *op. cit.* Alors qu'on affirme souvent que les mesures fiscales sont inefficaces pour accroître la R-D, ce point de vue n'est pas confirmé par des données empiriques très récentes qui dénotent une élasticité à court terme de 0.16 mais une élasticité à long terme de 1.1. Voir OCDE, 2002, pour des références, ainsi que N. Bloom, R. Griffith et J. van Reenan, « Do R&D tax credits work? Evidence from an international panel of countries 1979-1994 », *The Institute for Fiscal Studies Working Paper*, W99/8.
153. L'impôt légal sur le bénéfice des sociétés est de 30 pour cent pour l'administration centrale et de 9.6 pour cent pour les collectivités locales. Il existe aussi une taxe résidentielle locale représentant 17.3 pour cent des versements fiscaux des sociétés, mais elle est déductible de l'impôt. En conséquence, le taux légal effectif d'imposition s'établit à 40.87 pour cent.

154. Le nombre des projets conjoints de recherche entre l'industrie et les universités a augmenté de 29 pour cent au cours de l'exercice 2000 pour atteindre 4 029, tandis que le nombre des projets commandés par les entreprises a augmenté de 8 pour cent pour atteindre 6 368. Toutefois, les sommes en cause n'étaient pas importantes.
155. Pour un résumé, voir « Les relations industrie-science au Japon », dans *Les relations Industrie-Science. Une évaluation comparative*, OCDE, 2002.
156. Depuis avril 2001, les INR ont acquis le statut de personnes morales, ce qui accroîtra leur flexibilité en matière de gestion. La réforme universitaire doit être mise en œuvre à partir de 2004.
157. 1 007 jeunes entreprises technologiques (42 pour cent du total) ont répondu au questionnaire. Une jeune entreprise technologique est définie comme une entreprise qui apporte une technologie ou un savoir-faire unique, qui a réalisé une croissance élevée ces dernières années, qui est relativement jeune ou qui a récemment changé de domaine d'activité.
158. Cette stratégie doit couvrir également les universités privées. Cependant, un problème fondamental n'a pas été résolu : à la différence des universités publiques, les universités privées sont soumises à une taxation des contrats de recherche.
159. L'agglomération géographique est importante dans la plupart des pays, mais le Japon se caractérise par une forte concentration. Aux États-Unis, pays beaucoup plus vaste, 380 grappes locales réaliseraient environ 60 pour cent de la production nationale. Discours d'ouverture de M. Donald Johnston, Secrétaire général de l'OCDE, au Congrès mondial sur les systèmes productifs locaux en 2001.
160. Voir A. Kerr, *Dogs and demons: The fall of modern Japan*, Penguin, 2001, pour une description de la dynamique politique locale qui vise à obtenir des projets de l'administration centrale quelle que soit l'utilisation qui pourrait en être faite sur le plan local. Les principales carences du système de transferts budgétaires sont étudiées dans OCDE, *Étude économique du Japon*, 2000, chapitre 3.
161. Les nouvelles théories de la croissance et du commerce soulignent aussi l'importance de l'agglomération géographique. Les effets de diffusion du savoir sont souvent restreints sur le plan géographique, ce qui explique le développement spontané de grappes d'activités dans le monde entier. Il en est résulté de nombreuses initiatives gouvernementales en vue de créer de telles grappes.

Bibliographie

- Ahearn *et al.* (2002),
« Preventing deflation: Lessons from Japan's experience in the 1990s », *International Finance Discussion Papers*, 729.
- Ahn, S. et P. Hemmings (2000),
« Policy influences on economic growth in OECD countries: an evaluation of the evidence », *Document de travail n° 246 du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.
- Ahn, S. (2002),
« Competition, innovation and productivity growth: a review of theory and evidence », *Document de travail n° 317 du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.
- Alesina, A. et R. Perotti (1996),
« Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects », *NBER Working Paper*, n° 5730.
- Arnal, E., W. Ok et R. Torres (2001),
Knowledge, work organisation and economic growth, OCDE, Paris.
- Audretsch, D. et R. Thurik (2001),
« Linking entrepreneurship to growth », *Documents de travail de la DSTI*, OCDE.
- Baily, M. et R. Solow (2001),
« International productivity comparisons built from the firm level », *Journal of Economic Perspectives*, 15, 3.
- Bassanini, A. et E. Ernst (2001),
« Labour market regulation, industrial relations, and technological regimes: a tale of comparative advantage », *CEPREMAP Working Paper*.
- Bertola, G. et A. Drazen (1993),
« Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity », *American Economic Review*, 83.
- Blondal, S., S. Field et N. Girouard (2002),
« Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects », *Document de travail n° 333 du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.
- Bloom, N., R. Griffith et J. van Reenan (1999),
« Do R&D tax credits work? Evidence from an international panel of countries 1979-1994 », *The Institute for Fiscal Studies Working Paper*, W99/8.
- Branstetter, L. et Y. Nakamura (2002),
« Has Japan's innovative capacity declined », à paraître dans M. Blomström, J. Corbet, F. Hayashi, A. Kashyap (éd.), *Structural Impediments to Growth in Japan*, NBER.

- Cabinet Office (2001a),
Annual Report on Japan's Economy and Public Finance.
- Cabinet Office (2001b),
The economic impact of recent regulatory reform, Tokyo, avril.
- Colecchia, A. et P. Schreyer (2001),
« ICT investment and economic growth in the 1990's: Is the United States a unique case? A comparative study of nine OECD countries », *Documents de travail de STI*, OCDE.
- Doi, T. et T. Hoshi (2002),
« FILP: How much has been lost? How much more will be lost? », mars.
- Evans, Lewis *et al.* (1996),
« Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency », *The Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, n° 4, décembre.
- Fay, R.G. (1997),
Making the public employment service more effective through the introduction of market signals, OCDE.
- FMI (2002),
Article IV Consultations, Japon.
- Fuchita, Y. (2001),
« Recent developments concerning Japan's bad loan problem and the outlook for its financial system », *Capital Research Journal*, vol. 4, n° 4.
- Fujiki *et al.* (2001),
« Structural issues in the Japanese labour market », *Monetary and Economic Studies*, 19.
- Fukao, K. et K. Ito (2001a),
« Foreign direct investment and service trade », dans A. Kreuger and K. Ito, *Barriers to trade in services in the Pacific region*, NBER.
- Fukao, K. et K. Ito (2001b),
« Foreign direct investment in Japan: Empirical analysis based on establishment and enterprise census », *RIETI Discussion Paper Series*, 01-E-002.
- Fukao, M. (2002),
« Barriers to financial restructuring: Japanese banking and life insurance industries », dans *Structural Impediments to Growth in Japan*, NBER.
- Fukuda et Keida (2001),
« Empirical analysis for projecting inflation: projecting power of Phillips curve in Japan », Banque du Japon, Working Paper.
- Giavazzi, F. et M. Pagano (1995),
« Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and Swedish experience », *NBER Working Paper*, n° 5332.
- Gordon, K. et H. Tchilinguirian (1998),
« Marginal effective tax rates on physical, human, and R&D capital », *Documents de travail n° 199 du Département des Affaires économiques*, OCDE.
- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001),
« The internationalisation of technology analysed with patent data », *Research Policy*, 30.
- Hallman, Porter et Small (1991),
« Is the price level tied to the M2 monetary aggregate in the long run? », *American Economic Review*, 81, 1991, pp. 841-858.

- Hayakawa, H. et H. Ugai (2001),
« Why did prices in Japan hardly change during the 1997-98 recession? », BRI Papers 3.
- Hayashi, F. et E. Prescott (2002),
« The 1990s in Japan: A Lost Decade », *Review of Economic Dynamics*, 5.
- Higuchi, Y. (2001),
Koyo to sitsugyo no keizaigaku, Nikkei Press.
- Hoeller et Poret (1991),
« P-étoile est-il un bon indicateur des tensions inflationnistes dans les pays de l'OCDE ? », *Revue économique de l'OCDE*, 17, pp. 8-29.
- Horioka, C. (1999),
« Japan's public pension system: What's wrong with it and how to fix it », *Japan and the World Economy*, 11.
- Ihori *et al.* (2002),
« Public bond management and the role of public financial institutions », chapitre 6, *Budget deficit and economic activity*, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, mars.
- Iwatani, M. (2001), « Issues surrounding debtor in possession financing in Japan », *Capital Research Journal*, vol. 4, n° 2.
- Johnson, S. et A. Shleifer (2002),
« Privatisation and corporate governance », à paraître dans T. Ito et Kreuger A. (éd.), *Privatisation, Corporate Governance and Transition Economies*, University of Chicago Press.
- Joffe, H. (2001),
« Japanese business models for electronic commerce – laying the foundation of a ubiquitous networking infrastructure with mobile phones and convenience stores », *Vierteljahrsheft*, 4-2001, DIW Berlin.
- Kato, T. (2001),
« The end of lifetime employment in Japan? Evidence from national surveys and field research », *Journal of the Japanese and International Economies*, 15.
- Katz, R. (1998),
Japan: The system that soured, Eastgate.
- Kerr, A. (2000),
Dogs and demons: The fall of modern Japan, Penguin.
- Kimura et Fujita (1999),
« Financial distress, money, real economic activity, and prices », *BOJ Working Paper*, décembre.
- Kimura, F. (2002),
« Globalisation and harmonisation: the case of accountancy services in Japan », dans T. Ito et A. Kreuger, *Trade in services in the Asia-Pacific region*, NBER.
- Komoto, K. (2002),
« Economic impact and policy implications of the long-term decline in Japan's business start-up rate », *NLI Research Institute*, n° 161.
- Kwan, C. (2002),
Complementarity and Competition between China and Japan, REITI, www.rieti.go.jp/en/index.html
- Layard, R., S. Nickell et R. Jackman (1991),
Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market, Oxford Press.

- Martin, J. (2000),
« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience dans les pays de l'OCDE, *Revue économique de l'OCDE*, n° 30.
- Matsuoka, M. (2001a),
« Capital investment outlook: Will cashflow and capex remain decoupled? », Deutsche Bank Security, septembre.
- Matsuoka, M. (2001b),
Iron hexagon: Japan's ponzi scheme keeps going, Deutsche Bank Security, août.
- Matsuoka, M. (2002a),
Monetary policy, wealth effect and private consumption, Deutsche Bank Economic Research, Tokyo, mai.
- Matsuoka, M. (2002b),
Will inflation be back? Analysis from the P-star model, Deutsche Bank Group, Economic Research, Tokyo, 3 juin.
- McKinsey Global Institute (2000),
Why the Japanese economy is not growing: micro barriers to productivity growth, Washington.
- McKinsey Global Institute (2001),
US Productivity Growth 1995-2000: Understanding the Contribution of Information Technology Relative to Other Factors, Washington.
- Ministry of Economy Trade and Industry (2000),
White paper on SMEs.
- Ministry of Economy Trade and Industry (2001),
Interim Report of the New Growth Policy Committee, Industrial Structure Council, juillet.
- Ministry of Labour (1993, 1997),
Minkan kyoiku kunren jittai chosa.
- Ministry of Labour (1996),
White paper on Labour.
- Mylonas, P. et al. (2000),
« New issues in public debt management: government surpluses in several OECD countries, the common currency in Europe and rapidly rising debt in Japan », *Document de travail n° 239 du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.
- Nakamura, Y. et M. Shibuya (2002),
« The hollowing out phenomenon in the Japanese Industry », *Studies in International Trade and Industry*, 19, REITI, Tokyo.
- Nakaso, H. (2001),
« The financial crisis in Japan during the 1990's: how the Bank of Japan responded and the lessons learned », *BRI Papers*, n° 6.
- Nicoletti, G. et al. (1999),
« Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation », *Document de travail n° 226 du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.
- Nitta, K. (2002),
« Corporate governance rating », *NLI Research*, 02/06/13.
- NLI (2000),
« Corporate IT investment and internet usage gain momentum: The NLI Survey of Business conditions », *NLI Research*, n° 140, 2000.

- OCDE (1985),
 Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni.
- OCDE (1999a),
 Études économiques de l'OCDE : Japon.
- OCDE (1999b),
 « Protection de l'emploi et performance du marché du travail », chapitre II, *Perspectives de l'emploi*, OCDE.
- OCDE (2000),
 Études économiques de l'OCDE : Japon.
- OCDE (2000a),
 La réforme de la réglementation au Japon, chapitre I.
- OCDE (2001a),
 Études économiques de l'OCDE : Japon.
- OCDE (2001b),
 « Les politiques du marché du travail qui marchent », *Synthèses*, juillet.
- OCDE (2001c),
 La nouvelle économie : mythe ou réalité. Le rapport de l'OCDE sur la croissance.
- OCDE (2001d),
 « Fiscalité et économie : analyse comparative des pays de l'OCDE », *Études de politique fiscale de l'OCDE.*
- OCDE (2002a),
 Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE : suivi et évaluation 2002.
- OCDE (2002b),
 annexe II « Synthèse d'études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC », dans *la Chine dans l'économie mondiale*, OCDE.
- OCDE (2002c),
 « Industry-science relationships in Japan », in *Benchmarking Industry-Science Relationships.*
- OCDE (2002d),
 Incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement : Tendances et questions.
- Ohtake, F. (2000),
 « Special Employment Measures in Japan », *Japan Labour Bulletin*, décembre.
- Ono, H. et M. Rebeck (2002),
 « Impediments to the Productive employment of Labour in Japan », dans M. Blomstrom et al. (éd.), *Structural Impediments to Japan's Economic Growth*, NBER.
- Ono, H. (2002),
 « College quality and earnings in the Japanese labour market », *SSE/EFI Working Paper*, 395, Stockholm.
- Osaki, S. (2002),
 « Corporate governance and reform of Japan's commercial code », *Capital Research Journal*, vol. 5, n° 2.
- Patent Office (2000),
 Gijutsu Yoran.
- Peek, J. et E. Rosengren (1999),
 Have Japanese banking problems stifled economic growth?, ronéoté.

- Porter, M., H. Takeuchi et M. Sakakibara (2000),
Can Japan Compete?, Macmillan.
- Sakakibara, M. et L. Branstetter (2001),
« Do stronger patents induce more innovation? Evidence from the 1988 Japanese patent law », *RAND Journal of Economics*, vol. 32.
- Sakata *et al.* (2001),
Digaku karano shinki business no sousyutsu to chiiki keizai saisei, Keizai Sangyo Chosa kai.
- Scarpetta *et al.* (2002),
« The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics », *Documents de travail n° 329 du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.
- Schreyer, P. et D. Pilat (2001),
« Mesurer la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, 33.
- Seki, Y. (2002),
« The use of debt equity swaps by Japanese companies », *Capital Research Journal*, vol. 5, n° 2.
- Shirakawa, M. (1999),
« For improving the functions of Japanese public bond markets », Banque du Japon, juin.
- Shirakawa, M. (2000),
« The reform in the Japanese government securities market », Banque du Japon, Note to Roundtable on Capital Market Reforms in Asia, avril.
- Shirakawa, M. (2002),
« One year under "Quantitative easing" », *IMES Discussion Paper*, 2002-E-3, Tokyo.
- Soejima, Hanajiri et Shimatani (2001),
« Strengthening the linkage between new bond market and its secondary market », Banque du Japon, juillet.
- Standard et Poor's (2002),
Unsustainable revenue growth at major Japanese banks, Tokyo, juillet.
- Toyokeizai (2000),
Economics, Printemps.
- Van den Noord, P. et C. Heady (2001),
« Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in economic surveys », *Document de travail n° 303 du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.
- Wall, H. (2002),
« Has Japan been left out in the cold by regional integration », *Monetary and Economic Studies*, vol 20, n° 2, avril.
- Warda, J. (2001),
« Évaluation du traitement fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE », numéro spécial : nouveaux indicateurs de la science et de la technologie, OCDE STI Revue, n° 27.
- Yafeh, Y. (2002),
« Japan's corporate groups: Some international and historical perspectives », dans M. Blomstrom *et al.*, *Structural Impediments to Japan's Economic Growth*, NBER.
- Yoshikawa, H. (2002),
Japan's Lost Decade, LTCB.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution récente : la reprise conjoncturelle conduira-t-elle à une croissance durable ?	29
Tendances récentes et facteurs à l'œuvre : une reprise identique à celle de 2000 ?	30
Perspectives et risques	47
II. Le cadre de la politique économique : bilan et nouveaux enjeux	51
Vue d'ensemble	51
Vue d'ensemble du programme de réforme du gouvernement	53
Politique budgétaire et réforme du secteur public	58
Remédier à la fragilité du secteur financier	87
Politique monétaire : assouplissement quantitatif en situation de déflation	103
III. Améliorer les sources de la croissance et le niveau de vie	115
Bilan en matière de productivité et de croissance	116
Encourager un environnement concurrentiel	127
Amélioration de l'affectation et de l'offre de main-d'œuvre	149
Amélioration des paramètres fondamentaux : une évaluation globale de la politique structurelle	159
IV. Capital humain, technologie et politiques sectorielles de croissance	171
Promouvoir la concurrence pour abaisser les prix dans les secteurs de réseau	172
Maintenir un niveau élevé de capital humain	184
Stimuler l'activité technologique et la formation pour accroître la productivité	190
Évaluation générale de l'action des pouvoirs publics	200
Notes	204
Bibliographie	219
<i>Annexes</i>	
I. Évaluation des programmes de réforme structurelle du gouvernement	225
II. Chronologie économique	235



Encadrés

1. Prévoir la déflation	45
2. Améliorer le marché des obligations d'État	72
3. Poids et financement des entreprises publiques à statut spécial	84
4. L'exemple de deux secteurs à faible productivité : l'absence de pressions concurrentielles	125
5. Innovation et croissance	128
6. Obstacles à l'entrée dans les professions	141
7. Extension de la réglementation et renforcement des obstacles à l'entrée : l'exemple des clubs de remise en forme	149
8. Institutions du marché du travail et croissance	152
9. Les facteurs qui favorisent la diffusion et l'utilisation efficace des TIC : enseignements du <i>Projet sur la croissance</i>	178
10. Un exemple de réussite d'un système productif local : Kyoto	201

Tableaux

1. Balance des opérations courantes et commerce extérieur	33
2. Indicateurs récents du marché du travail	41
3. Perspectives à court terme	48
4. Résumé du calendrier de réformes du gouvernement	54
5. Programmes budgétaires depuis 1992	60
6. Budgets supplémentaires de l'exercice 2001 et plafonnement des émissions d'obligations publiques à 30 000 milliards de yen	61
7. Redéploiement des ressources dans le cadre du budget 2002	62
8. Budgets de l'administration centrale et des collectivités locales	64
9. Déficit et endettement des administrations publiques	66
10. Capacité de financement par secteur	69
11. Orientations économiques et budgétaires du gouvernement pour la période allant de l'exercice 2002 à l'exercice 2006	75
12. Différents scénarios d'évolution du solde budgétaire des administrations publiques	78
13. Créances douteuses déclarées par le système financier	90
14. Avec un classement plus rigoureux les créances douteuses seraient deux fois plus élevées	91
15. Les bénéficiaires nets des banques commerciales japonaises ont plongé	96
16. Les banques ne sont pas incitées à étoffer leurs bilans	98
17. Mesures concernant l'utilisation du marché monétaire pour soutenir les objectifs d'augmentation des liquidités	105
18. La productivité est faible	119
19. Comptabilité de la croissance	121
20. Dans plusieurs secteurs la croissance de la productivité est faible	123
21. Dans les secteurs ouverts la productivité du travail est forte	124
22. La qualité relative de l'environnement des entreprises au Japon	130
23. Le nouveau programme triennal de réforme de la réglementation : résumé	143
24. La protection de l'emploi est relativement stricte au Japon	154
25. Les dépenses au titre de la politique du marché du travail sont beaucoup plus faibles qu'en Europe	156
26. Les subventions à l'emploi dans le secteur privé restent sous-utilisées	157

27. Recommandations pour la réforme structurelle et évaluation des progrès accomplis	161
28. Réforme de l'enseignement supérieur	187
29. Pépinières d'entreprises : comparaison internationale	200

Graphiques

1. Les indicateurs économiques récents font état d'une reprise	31
2. Le niveau des stocks favorise la reprise de la production	34
3. La confiance des entreprises est en hausse	35
4. Les conditions monétaires se sont assouplies	36
5. La rentabilité a été favorisée par une amélioration des termes de l'échange	37
6. Les entreprises souffrent encore des hausses de salaires précédentes	38
7. L'endettement excessif est un problème dans le secteur non manufacturier	39
8. L'investissement est encore d'un niveau élevé	40
9. Les revenus des ménages restent faibles	42
10. L'écart de production et la déflation ne sont pas très corrélés	44
11. Programme de réforme structurelle	55
12. Programme de réforme structurelle	56
13. La dette publique continue d'augmenter	59
14. Les paiements d'intérêts restent peu élevés	68
15. Le secteur public est l'un des principaux détenteurs d'obligations d'état	70
16. Les ressources fiscales du budget se sont régulièrement érodées	80
17. La base monétaire et la masse monétaire ont suivi des évolutions divergentes	107
18. Les réserves disponibles des banques ont fortement augmenté	108
19. La nouvelle politique monétaire a fait baisser les taux d'intérêt	109
20. Les marchés s'attendent à ce que les taux restent peu élevés	109
21. Facteurs sous-tendant la croissance	118
22. La croissance de la productivité du travail a fléchi	119
23. La croissance s'est ralentie davantage au Japon	120
24. Une réglementation moins rigoureuse est associée à une amélioration de la productivité	129
25. L'économie est remarquablement fermée	133
26. Il y a peu de créations d'entreprises	138
27. Le Japon est à la traîne pour ce qui est du capital-risque	140
28. Les tarifs des télécommunications restent élevés	173
29. L'utilisation des serveurs sécurisés accuse du retard	177
30. Coût des lignes téléphoniques louées pour les entreprises	179
31. Les subventions favorisent la participation aux programmes de formation	189
32. Le Japon affiche une intense activité en matière de brevets	190
33. L'importance relative du Japon dans les brevets mondiaux a diminué	191
34. Le Japon est à la traîne pour les liens science-brevets	193
35. Régime fiscal de la R-D des grandes entreprises, 2001/2002	195
36. Les entreprises financent peu de travaux dans les laboratoires publics et les universités	196

STATISTIQUES DE BASE DU JAPON

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 1995	377.8	Villes principales, estimation d'octobre 2000	
Terres cultivées (milliers de km ²), 1995	51.3	(10 000 habitants) :	
Forêts (milliers de km ²), 1994	251.4	Tokyo (23 arrondissements)	813
Régions à forte densité ¹ (milliers de km ²), 1995	12.3	Yokohama	343
		Osaka	260
		Nagoya	217
		Sapporo	182
		Kobe	149
		Kyoto	147

LA POPULATION

Population totale, estimation d'octobre 2001 (milliers)	127 210	Population active en pourcentage de la population totale, octobre 2001	53.1
Habitants par km ² en 2001	337	Répartition de l'emploi en pourcentage, 2001 :	
Pourcentage de la population vivant dans des régions à forte densité ¹ , 1995	64.7	Agriculture et sylviculture	4.5
Taux d'accroissement net de la population (moyenne annuelle 1995-2000)	0.2	Industries	20.0
		Services	61.2
		Autres	14.3

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2001 (milliards de yen)	506 111	Accroissement en volume de la formation brute de capital fixe, 2001, en pourcentage	-1.9
Accroissement du volume du PIB, 2001	-0.2	Produit intérieur net de l'agriculture, sylviculture et pêche, aux prix des producteurs, 2000 (milliards de yen)	5 092
Formation brute de capital fixe, 2001 (en pourcentage du PIB)	25.7	Accroissement de la production industrielle, 2001	-7.5

L'ÉTAT

Consommation publique en 2001 (en pourcentage du PIB)	17.5	Chambre des représentants	Sénat
Recettes courantes du secteur public, 2000 (en pourcentage du PIB)	29.4	Composition du Parlement, octobre 2002 :	
Employés de l'État en pourcentage de l'emploi total en 2001	8.4	Parti libéral démocrate	239
Encours de titres publics à long terme en pourcentage du PIB (exercice financier 2001)	78.1	Parti démocratique	124
		Paix et réforme (<i>Komei</i>)	31
		Parti libéral	22
		Parti communiste	20
		Divers	38
		Sièges à pourvoir	6
		Total	480
		Dernières élections	Juin 2000
			Juil. 2001

LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS

(2001, milliards de yen)

Exportations de marchandises (fob)	46 584	Exportations	Importations
Importations de marchandises (fob)	38 056	Répartition en pourcentage :	
Services	-5 315	Pays de l'OCDE	58.7
Revenus d'investissements	8 401	dont : Amérique du Nord	33.0
Balance des opérations courantes	10 652	Extrême-Orient	34.0
Exportations de biens et de services, en pourcentage du PIB	10.4	Autres pays	7.3
Importations de biens et de services, en pourcentage du PIB	9.8	Total	100.0
		Matières brutes non combustibles et combustibles minéraux (SITC 2, 3, 4)	1.2
		Articles semi-manufacturés (5, 6)	17.8
		Machines et matériel de transport (7)	67.3
		Autres (0, 1, 8, 9)	13.7
		Total	100.0

LA MONNAIE

Unité monétaire : Yen	Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
	Année 2001	121.5
	Septembre 2002	120.8

Nota : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

1. Zones dont la population excède 5 000 personnes au km².

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

•

La situation économique et les politiques du Japon ont été évaluées par le Comité le 14 octobre 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 30 octobre 2002.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Grant Kirkpatrick et Hideyuki Ibaragi sous la direction de Yutaka Imai.

•

L'Étude précédente du Japon a été publiée en décembre 2001.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Japan 2002

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2002-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « Améliorer les sources de la croissance et le niveau de vie », dans *OECD Economic Surveys: Japan 2002*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2002-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.