

## Évaluation et recommandations

---

### *Le Japon a été frappé par la pire catastrophe de son histoire depuis la guerre...*

---

Le grand tremblement de terre qui a dévasté l'est du Japon le 11 mars 2011, le plus puissant jamais enregistré au Japon, a déclenché un tsunami et provoqué d'énormes pertes en vies humaines ainsi que des dégâts économiques de grande ampleur. Ces effets ont été exacerbés par les dommages subis par les centrales nucléaires et thermiques, qui ont entraîné une baisse sensible de la production d'électricité. S'il est encore trop tôt pour évaluer pleinement l'impact de la catastrophe, il est probable que les dommages subis par le stock de capital physique seront plus importants que ceux causés par le séisme de Hanshin-Awaji (Kobé), lesquels ont représenté, selon les estimations, 2 % du PIB annuel. La première des priorités aujourd'hui est de faire face à la grave situation d'urgence humanitaire.

---

### *... qui déterminera l'évolution de l'économie en 2011-12*

---

Il est aussi prématuré d'évaluer l'impact sur la croissance économique, qui devait, selon les prévisions, être de l'ordre de 1¼ pour cent en 2011-12. Au début de 2011, certains signes indiquaient que le Japon se redressait après le ralentissement économique intervenu dans la dernière partie de 2010. La catastrophe aura pour incidence immédiate de réduire l'activité économique, la longueur et l'ampleur du déclin dépendant, en partie, du temps qu'il faudra pour rétablir l'alimentation en électricité. Par ailleurs, les effets négatifs observés dans les zones touchées par le séisme pourraient se propager aux autres parties du pays et à l'étranger, en partie parce qu'ils perturbent les chaînes mondiales d'approvisionnement. Comme lors des catastrophes précédentes, la baisse tendancielle de l'activité sera probablement inversée par les efforts de reconstruction, qui doperont l'investissement privé et public, rendant peu probable un ralentissement prolongé. Outre les incertitudes provoquées par le tremblement de terre, il existe d'importants risques baissiers liés à l'évolution de l'économie mondiale, des taux de change et des prix des matières premières. Mais, surtout, étant donné le niveau sans précédent de sa dette publique, le Japon pourrait souffrir d'une augmentation des taux d'intérêt à long terme.

---

**Des pressions déflationnistes vont sans doute subsister**

---

Le rythme de croissance ne sera peut-être pas suffisamment rapide pour résorber l'écart de production avant la fin de 2012, malgré les incertitudes découlant de l'effet négatif sur l'offre du tremblement de terre et des dépenses de reconstruction ultérieures. Dans ces conditions, des pressions déflationnistes persisteront vraisemblablement. L'inflation mesurée par l'indice global des prix à la consommation (IPC) est devenue positive au dernier trimestre de 2010, mais cette hausse reflète une forte majoration des taxes sur les cigarettes et une envolée des prix alimentaires. L'IPC tendanciel, pour sa part, a enregistré en glissement annuel un recul de 0.8 %, ce qui est, toutefois, moins que précédemment. La déflation chronique a réduit le déflateur du PIB de 14 % depuis 1998, bien que le Japon ait connu entre 2002 et 2007 sa plus longue période d'expansion depuis la guerre. La déflation freine la croissance en maintenant les taux d'intérêt réels à un niveau excessif et en comprimant les bénéfices des entreprises, ce qui se traduit par des pressions à la baisse sur les salaires et l'emploi.

---

**La Banque du Japon devrait maintenir une orientation accommodante afin de mettre fin à la déflation...**

---

La Banque du Japon a réagi rapidement après la catastrophe en injectant de grosses quantités de liquidités pour stabiliser les marchés des capitaux. Une intervention a également eu lieu sur les marchés des changes dans le cadre d'un engagement multilatéral des ministres des finances du G7 et des gouverneurs des banques centrales afin de réduire l'instabilité des taux de change. En outre, la Banque a annoncé qu'elle doublerait la taille du programme de rachat d'actifs pour porter celui-ci à 10 000 milliards de yens (2 % du PIB) afin d'empêcher une dégradation de la confiance des milieux d'affaires et une accentuation de l'aversion au risque. Ce programme faisait initialement partie du « programme global d'assouplissement monétaire » lancé en octobre 2010 pour lutter contre la déflation : i) en établissant un programme supplémentaire de rachat d'actifs s'élevant initialement à 5 000 milliards de yens, dont 3 500 milliards de yens d'obligations d'État et 1 500 milliards de yens d'obligations de société, de billets de trésorerie et de fonds de placements immobiliers, dans le but de réduire les taux d'intérêt à long terme et les primes de risque ; ii) en ramenant le taux directeur de 0.1 % à une fourchette se situant entre 0 et 0.1 %, et iii) en s'engageant à maintenir le taux directeur à un niveau voisin de zéro jusqu'à ce qu'elle estime que la « stabilité des prix soit en vue ». La Banque du Japon devrait maintenir l'orientation accommodante actuelle en prenant en compte les risques baissiers, notamment l'incidence du tremblement de terre, et elle devrait être prête à prendre d'autres mesures en cas de dégradation des perspectives. Dans ce cas, il faudrait s'efforcer de réduire les taux d'intérêt à long terme en intensifiant les achats d'obligations d'État, tout en faisant preuve de prudence dans l'acquisition d'actifs privés à haut risque. Une telle approche pourrait par ailleurs faire monter les anticipations d'inflation. Une disparition de la déflation pourrait aussi avoir un impact positif sur les prix des actifs, notamment ceux des terrains, qui sont retombés à leur niveau de 1975 après 19 années de baisse ininterrompue.

---

### ... tout en améliorant le cadre de la politique monétaire

---

Des possibilités existent aussi pour améliorer le cadre de la politique monétaire. En décembre 2009, le Conseil de politique monétaire a révisé son « interprétation » de la stabilité des prix, supprimant la limite inférieure de la fourchette de 0 à 2 % jusqu'alors retenue. L'interprétation du Conseil reste néanmoins très basse, puisqu'elle est respectée en principe dès lors qu'une inflation se situant dans cette fourchette est « en vue ». Un objectif d'inflation plus élevé permettrait de disposer d'une plus grande marge de sécurité contre la déflation. En outre, les intentions de la Banque seraient plus claires, et donc beaucoup plus crédibles, si elles étaient exprimées en termes de fourchette de part et d'autre d'une valeur donnée. Cet objectif est souvent de 2 %, avec une marge de plus ou moins un point. Il apparaît également justifié de réviser le mécanisme de fixation du niveau d'évolution des prix pouvant être interprété comme correspondant à la stabilité. Dans certains pays de l'OCDE, la fourchette d'inflation est fixée par les pouvoirs publics ou à l'issue de consultations entre ceux-ci et la banque, et non de manière indépendante par cette dernière. Une telle pratique pourrait favoriser le soutien par l'État de l'objectif d'inflation et laisserait à la banque centrale plus d'indépendance dans sa réalisation. Ce recadrage devrait permettre de renforcer encore la crédibilité et encourager une action résolue dans le sens de la stabilité des prix, soutenant ainsi l'activité économique pendant la longue période d'assainissement des finances publiques qui s'amorce.

---

### La situation budgétaire atteint un seuil critique...

---

Les nombreuses mesures de stimulation budgétaire et les augmentations de dépenses liées notamment au vieillissement de la population ont accru la dépense publique, alors qu'une période prolongée de faible croissance et des réductions d'impôts ont pesé sur les recettes, entraînant des déficits budgétaires pendant 18 années consécutives depuis 1993. En conséquence, la dette publique brute a augmenté rapidement pour atteindre un niveau sans précédent de l'ordre de 200 % du PIB, tandis que la dette publique nette, voisine de 115 %, est aussi la plus élevée de la zone OCDE. L'impact de cette énorme dette a été atténué par le très faible niveau des taux d'intérêt à long terme, qui se situent actuellement aux alentours de 1¼ pour cent. Cependant, le Japon devra d'urgence accélérer ses efforts d'assainissement des finances publiques pour réduire le risque d'une hausse rapide des taux d'intérêt à long terme ainsi que pour atténuer les conséquences à long terme du retour à une trajectoire budgétaire viable. La Stratégie de gestion budgétaire mise sur pied en juin 2010 a relancé le processus d'assainissement des finances publiques en fixant comme objectif une réduction de moitié du déficit de l'administration centrale et des collectivités locales, en le ramenant de 6.4 % du PIB durant l'exercice 2010 à 3.2 % en 2015. À cette fin, les dépenses de l'administration centrale inscrites au budget général pour les exercices 2011 à 2013 (hors remboursement du capital et des intérêts de la dette) ne doivent pas dépasser le niveau du budget initial de l'exercice 2010, objectif qui a été incorporé au projet de budget pour l'exercice 2011. Mais les dépenses de reconstruction dans les zones dévastées par le tremblement de terre et le tsunami seront importantes, compte tenu de l'ampleur des dégâts. Les dépenses engagées à ce titre par l'administration centrale après le tremblement de terre de Kôbe de 1995 se sont chiffrées à plus de 1 % du

PIB annuel (sur une période de six ans). Il importe de financer les dépenses de reconstruction en transférant les dépenses et en augmentant les revenus à court terme, en faisant appel à la solidarité de la population japonaise. À moyen terme, l'assainissement budgétaire reste une priorité.

---

**... et il est donc indispensable d'élaborer un plan d'assainissement budgétaire à moyen terme détaillé et crédible...**

---

L'objectif à long terme de la Stratégie de gestion budgétaire d'un excédent du budget primaire pour les administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2020 ne devrait pas être suffisant pour assurer la stabilisation du taux d'endettement, laquelle exigera un excédent d'environ 3 % du PIB, en supposant que le taux d'intérêt nominal ne dépasse pas de plus de 1½ point de pourcentage la croissance nominale. Pour stabiliser le taux d'endettement public, il faudra sans doute une amélioration du solde du budget primaire d'environ 10 % du PIB, et un excédent budgétaire plus important pour que ce taux s'inscrive sur une tendance à la baisse. La révision du cadre budgétaire à moyen terme, prévue pour le milieu de 2011, doit conduire à l'élaboration d'un plan pluriannuel détaillant les réductions de dépenses et les augmentations de recettes nécessaires pour atteindre ces objectifs. Les dépenses publiques (hors paiements d'intérêts) sont passées de 33,4 % du PIB en 2007 à 38 % selon les estimations en 2010, en raison des mesures de relance budgétaire et des initiatives prises par le nouveau gouvernement, comme l'allocation pour enfant à charge. L'augmentation marquée des dépenses incite à penser que des réductions seraient possibles, en partie grâce à une suppression des crédits d'urgence. En particulier, l'investissement public, bien qu'étant tombé de plus de 8 % du PIB au milieu des années 90 à 4¼ pour cent en 2009, dépasse d'un point de pourcentage la moyenne OCDE. Si l'investissement public est vraisemblablement appelé à s'accroître du fait des travaux de reconstruction qui feront suite au séisme, il pourrait être réduit à moyen terme, tout en veillant à renforcer son efficacité par une meilleure affectation. Par ailleurs, les salaires ont nettement plus progressé dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui permet de penser que des économies seraient possibles, notamment au niveau des administrations locales.

---

**... et il est donc indispensable d'élaborer un plan d'assainissement budgétaire à moyen terme détaillé et crédible...**

---

L'objectif à long terme de la Stratégie de gestion budgétaire d'un excédent du budget primaire pour les administrations centrale et locales d'ici à l'exercice 2020 ne devrait pas être suffisant pour assurer la stabilisation du taux d'endettement, laquelle exigera un excédent d'environ 3 % du PIB, en supposant que le taux d'intérêt nominal ne dépasse pas de plus de 1½ point de pourcentage la croissance nominale. Pour stabiliser le taux d'endettement public, il faudra sans doute une amélioration du solde du budget primaire d'environ 10 % du PIB, et un excédent budgétaire plus important pour que ce taux s'inscrive sur une tendance à la baisse. La révision du cadre budgétaire à moyen terme, prévue pour le milieu de 2011, doit conduire à l'élaboration d'un plan pluriannuel détaillant les réductions de dépenses et les augmentations de recettes nécessaires pour atteindre ces

objectifs. Les dépenses publiques (hors paiements d'intérêts) sont passées de 33.4 % du PIB en 2007 à 38 % selon les estimations en 2010, en raison des mesures de relance budgétaire et des initiatives prises par le nouveau gouvernement, comme l'allocation pour enfant à charge. L'augmentation marquée des dépenses incite à penser que des réductions seraient possibles, en partie grâce à une suppression des crédits d'urgence. En particulier, l'investissement public, bien qu'étant tombé de plus de 8 % du PIB au milieu des années 90 à 4¼ pour cent en 2009, dépasse d'un point de pourcentage la moyenne OCDE. Si l'investissement public est vraisemblablement appelé à s'accroître du fait des travaux de reconstruction qui feront suite au séisme, il pourrait être réduit à moyen terme, tout en veillant à renforcer son efficacité par une meilleure affectation. Par ailleurs, les salaires ont nettement plus progressé dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui permet de penser que des économies seraient possibles, notamment au niveau des administrations locales.

---

### ... comportant une réforme des dépenses de sécurité sociale...

---

La révision du Cadre budgétaire à moyen terme doit s'accompagner d'une réforme de la sécurité sociale, principale source d'augmentation des dépenses. Compte tenu du vieillissement de la population, les dépenses de sécurité sociale de l'administration centrale, qui subventionne les administrations de sécurité sociale, devraient augmenter de près de 2 % du PIB au cours de la prochaine décennie, voire plus étant donné que l'on s'accorde à reconnaître qu'il faut améliorer la qualité des soins de santé et des soins de longue durée. Par ailleurs, les comptes de la sécurité sociale se sont détériorés au cours de la dernière décennie, pour se solder par un déficit de 1½ pour cent du PIB à l'exercice 2009. Bien que les administrations de sécurité sociale ne soient pas prises en compte dans les objectifs de la Stratégie de gestion budgétaire, elles font partie des administrations publiques et contribuent à ce titre à l'évolution de la dette publique. Il importe donc de réaliser l'objectif de cette Stratégie en assurant un financement stable de la sécurité sociale. En outre, des mesures doivent être prises sans retard pour limiter la hausse des dépenses de sécurité sociale, notamment en réformant les soins de santé et les soins de longue durée de façon à :

- Promouvoir le transfert des soins de longue durée des hôpitaux vers des établissements plus adaptés, grâce aux barèmes de prix et à une surveillance plus étroite de la classification des patients à l'hôpital.
- Améliorer le système de paiement en réformant la classification des diagnostics et des procédures, qui fixe un tarif global fondé sur la pathologie, de manière à inciter davantage les hôpitaux à accroître leur efficacité.
- Développer l'utilisation des médicaments génériques en faisant du prix de ces médicaments la base normale de remboursement.
- Mettre en place un système de filtrage pour réduire le nombre de consultations inutiles auprès de spécialistes.

Le solde des administrations publiques dépend aussi du système de retraite, dont la réforme se traduira par un relèvement du taux de cotisation à 18.3 % d'ici à l'exercice 2017, un abaissement du taux de remplacement des pensions, qui passera d'environ 60 % actuellement à 50 % pour un couple à salaire unique, et un relèvement progressif de l'âge

de la retraite de 60 à 65 ans d'ici à 2025 pour les hommes et 2030 pour les femmes. Comme les prévisions à long terme sont sensibles aux hypothèses économiques et démographiques, des réformes supplémentaires se révéleront peut-être nécessaires à l'avenir. Dans ce cas, la meilleure option consistera à repousser encore l'âge de la retraite.

---

### **... et une réforme fiscale d'ensemble destinée à accroître les recettes**

---

Compte tenu des pressions à la hausse qui vont s'exercer sur les dépenses et dans la mesure où de nouvelles réductions ne semblent plus guère possibles, il faudra accroître les recettes pour atteindre les objectifs budgétaires. De fait, d'après les prévisions officielles à long terme, qui datent de janvier 2011, le déficit du budget primaire atteindrait entre 2.5 % et 4.2 % du PIB en 2020 (suivant le scénario économique) si les dépenses (à l'exclusion de la sécurité sociale et des paiements d'intérêts) restent constantes en termes réels. Les recettes devraient être accrues au moyen d'une réforme d'ensemble de l'impôt visant à élargir les bases de l'imposition directe et à encourager la participation à la population active, en comptant pour partie sur la taxe sur la consommation pour obtenir des recettes supplémentaires. Dans l'optique de l'équilibre du budget primaire, il faudrait que le taux de la taxe sur la consommation soit relevé de cinq à neuf points par rapport à son niveau actuel de 5 %. Pour dégager l'excédent du budget primaire de 3 % du PIB qui sera vraisemblablement nécessaire pour assurer une stabilisation du ratio d'endettement, une augmentation supplémentaire de 6 points du taux de la taxe sur la consommation serait nécessaire, ce qui le rapprocherait de la moyenne de 20 % observée en Europe. En outre, il faudrait des recettes encore plus importantes pour réduire le ratio d'endettement après 2020. Ainsi, un doublement du taux de la taxe sur la consommation, pour la porter à 10 %, ne serait qu'un premier pas dans la voie d'une viabilisation de la situation budgétaire. Étant donné l'ampleur de l'ajustement et les prévisions concernant la croissance de la production, la réforme fiscale devrait être présentée et annoncée lors de l'exercice budgétaire 2011 et les hausses d'impôts devraient être mises en œuvre aussitôt que possible, tout en tenant compte de la nécessité de reconstruire les zones dévastées par le grand tremblement de terre à l'est du Japon. La taxe sur la consommation devra constituer la principale source de recettes supplémentaires, car son effet sur la croissance économique est moins négatif que celui des impôts directs sur les revenus des ménages ou des sociétés. Le meilleur moyen de compenser les effets régressifs de l'augmentation des impôts indirects serait d'accorder certains avantages aux ménages modestes, sous la forme par exemple d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail, encore que ce type de mesure creuse à son tour le déficit et doive donc être compensé par des réductions de dépenses dans d'autres domaines ou par le relèvement d'autres impôts. Des taxes liées à l'environnement, destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre, pourraient aussi contribuer à accroître les recettes.

---

### **La réforme du cadre de la politique budgétaire pourrait renforcer la confiance dans la viabilité du programme budgétaire**

---

Compte tenu de la forte détérioration des finances publiques du Japon depuis l'éclatement de la bulle économique en 1990 et de l'ampleur sans précédent des problèmes budgétaires,

la solidité du cadre de la politique budgétaire est importante pour renforcer la crédibilité du plan budgétaire à moyen terme. *Premièrement*, les procédures budgétaires peuvent être améliorées par une budgétisation pluriannuelle des dépenses et des recettes fiscales, même si ces plans devront être reconsidérés compte tenu des circonstances exceptionnelles imprévues. *Deuxièmement*, les objectifs budgétaires à moyen terme sont fixés par le gouvernement et peuvent donc être révisés en cas de changement d'équipe dirigeante. Il serait souhaitable de leur donner une base juridique plus solide afin de renforcer leur crédibilité. *Troisièmement*, la mise en place d'un organe indépendant du processus d'élaboration des politiques, pour évaluer les progrès faits par l'État dans la mise en œuvre de ces objectifs pourrait améliorer la transparence et la crédibilité du programme d'assainissement des finances publiques, en particulier dans la mesure où celui-ci devra s'étendre sur une dizaine d'années au moins. Il est indispensable de parvenir à une plus grande crédibilité pour atténuer le risque de hausse excessive des taux d'intérêt à long terme.

---

**La croissance économique est un élément essentiel pour remédier au problème budgétaire, d'où l'importance de la Nouvelle stratégie de croissance...**

---

Un assainissement budgétaire soutenu aura tendance à freiner la croissance économique alors même que le taux potentiel n'est déjà que de ½ pour cent selon les estimations officielles, si bien qu'il faudra absolument prendre des mesures pour soutenir la croissance. La Nouvelle stratégie de croissance lancée par le gouvernement a pour objet d'accélérer la production en termes réels afin d'atteindre un taux de croissance de 2 % après 2010, en stimulant la demande grâce à l'innovation verte, au développement des soins de santé, à l'intégration économique avec l'Asie et au développement régional. La demande doit être induite par des mesures budgétaires (dépenses, mesures fiscales et prêts publics) et par une révision des cadres réglementaire et institutionnel. Cependant, compte tenu de la sévérité de la situation budgétaire, il est important de privilégier des réformes réglementaires de préférence à des mesures budgétaires et de veiller à ce que toute augmentation des dépenses reste compatible avec les besoins d'assainissement des finances publiques. En outre, les réformes ne devront pas se limiter à des secteurs particuliers, mais s'étendre à l'ensemble de l'économie afin d'accroître la productivité. Étant donné que la population d'âge actif devrait se contracter de 10 % d'ici à 2020, l'objectif de croissance de 2 % en termes réels ne pourra être atteint que si les gains de productivité s'accroissent sensiblement par rapport à la dernière décennie, où ils se sont élevés à 1 % par an en moyenne. La priorité doit notamment être donnée à la promotion de l'entrepreneuriat et de la création d'entreprises, grâce à une réduction du coût des créations d'entreprises et à un renforcement de la politique de concurrence et de l'innovation. Un développement rapide des entreprises de capital-risque et la réalisation de la privatisation prévue des services postaux pourraient aussi stimuler le dynamisme du secteur privé.



---

**... notamment dans les domaines  
de la croissance verte et des soins de santé...**

---

L'objectif retenu par le Japon de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 25 % d'ici à 2020 par rapport à 1990, qui repose sur l'hypothèse de l'établissement d'un cadre international juste et efficace prévoyant des objectifs ambitieux pour toutes les grandes économies, implique que l'innovation verte deviendra une source de croissance importante. La première priorité est de mettre en place dès que possible un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission, avec une mise aux enchères de ceux-ci. Une taxe sur le carbone devrait être instituée dans les domaines non couverts par le système d'échange de droits d'émission, ce qui permettra aussi de dégager des recettes pour assainir les finances publiques. Les soins de santé sont aussi une source potentielle de croissance, étant donné le nombre croissant de personnes âgées et le niveau relativement faible des dépenses de santé. Cependant, comme le secteur public couvre 86 % des dépenses de santé, un accroissement de celles-ci dans le contexte actuel ne ferait qu'aggraver la situation budgétaire. Il faudra peut-être assigner au système public d'assurance maladie un objectif moins ambitieux que celui d'une couverture de tous les traitements nécessaires, tout en développant les possibilités de tarification groupée, afin de rendre plus accessibles les traitements non couverts par l'assurance maladie publique.

---

**... ainsi que de l'intégration économique  
dans le cadre d'accords de libre-échange**

---

L'un des principaux objectifs de la Nouvelle stratégie de croissance est de mieux intégrer le Japon dans l'économie mondiale. À l'heure actuelle, le Japon se situe à la périphérie de la zone OCDE, avec le plus bas niveau d'importations et d'entrées d'investissement direct étranger en proportion du PIB et la plus faible proportion d'étrangers au sein de la population active. La Stratégie fixe comme objectif un doublement des entrées de personnes, de marchandises et de capitaux d'ici à 2020, grâce à une réduction des obstacles aux échanges et des restrictions aux investissements étrangers et aux entrées de personnes au Japon. Dans cette optique, le Japon va négocier des accords de partenariat économique avec ses principaux partenaires commerciaux et engager des discussions en 2011 avec les pays du partenariat transpacifique. Ces accords devront avoir un caractère global et couvrir l'agriculture, qui a longtemps constitué un obstacle majeur à la participation du Japon à des accords commerciaux régionaux. Une plus grande ouverture aux importations de produits alimentaires permettrait d'accélérer la restructuration du secteur agricole. Cependant, la Stratégie vise aussi à accroître l'autosuffisance alimentaire du Japon, qui risque de diminuer sous l'effet de l'intégration régionale, laquelle se traduit par une ouverture accrue aux importations de produits alimentaires à bas prix.

---

**La croissance économique dépend aussi  
de la qualité de l'éducation...**

---

La Nouvelle stratégie de croissance vise également à accroître le rôle de l'enseignement supérieur dans l'innovation. L'enseignement japonais est remarquable en termes quantitatifs aussi bien que sur le plan de la qualité. De fait, du point de vue de la proportion d'adultes ayant achevé des études supérieures, le Japon se classe au deuxième rang des



pays de l'OCDE, avec un chiffre de 43 %, tandis que la qualité de l'enseignement, telle qu'elle est mesurée par les tests PISA de l'OCDE, est l'une des plus élevées. Ces excellents résultats ont été obtenus avec des dépenses publiques par élève, dans l'enseignement primaire et secondaire, légèrement inférieures à la moyenne OCDE. S'y ajoutent toutefois des dépenses privées élevées, notamment auprès d'instituts privés de soutien scolaire après la classe, connus sous le nom de *juku*. Étant donné l'importance de l'éducation du point de vue de la croissance économique, les investissements dans ce domaine doivent être judicieux et adéquats.

---

**... qui pourrait être améliorée par des investissements plus massifs dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants...**

---

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants sont peu élevées au Japon. Des investissements plus massifs dans ce domaine seraient justifiés, étant donné qu'ils sont apparemment très rentables et qu'ils permettraient de réduire les désavantages dont souffrent les enfants issus de familles modestes. À l'heure actuelle, un tiers environ des enfants de moins de six ans sont inscrits dans des centres d'accueil agréés, supervisés par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, un autre tiers étant inscrits dans les écoles maternelles qui relèvent du ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie. Le regroupement des écoles maternelles et des centres d'accueil, objectif de la Nouvelle stratégie de croissance, permettrait d'améliorer la qualité de l'éducation dispensée dans les centres d'accueil, tout en permettant de réduire les coûts grâce au regroupement des deux systèmes parallèles. Ce regroupement aurait en outre pour avantage de réduire la pénurie de structures d'accueil en utilisant les capacités excédentaires des écoles maternelles. L'inscription dans les centres d'accueil agréés, qui sont largement subventionnés, avec une participation de l'État de 60 %, fait l'objet de listes d'attente. Le manque de structures d'accueil abordables et de qualité est considéré comme l'un des principaux obstacles à l'augmentation du taux d'activité des femmes, relativement faible au Japon. L'État vise à accroître la capacité de 260 000 places au cours des cinq prochaines années, mais cela n'aura probablement qu'un impact limité sur le taux d'activité des femmes. Un plus large recours à des prestataires privés, dont l'activité est actuellement soumise à des contrôles, avec notamment un plafonnement des tarifs, permettrait de remédier en partie à la pénurie de structures d'accueil. Dans une perspective à plus long terme, le Japon pourrait envisager de mettre en place un système de chèques éducation qui encouragerait les prestataires à se concurrencer pour offrir les services souhaités par les parents.

---

**... et par des réformes visant à améliorer l'enseignement primaire et secondaire...**

---

Le Japon a engagé des réformes destinées à améliorer l'enseignement primaire et secondaire en allongeant d'un quart les manuels scolaires et en ajoutant une à trois heures de cours par semaine. Bien que le Japon se classe parmi les meilleurs pays aux tests PISA, ces réformes pourraient avoir un effet positif, notamment en rendant moins nécessaires les *juku*. Parmi les autres réformes susceptibles d'améliorer la qualité de l'enseignement, il serait possible d'accorder une plus grande autonomie aux établissements et d'élargir les

possibilités de choix offertes aux élèves et aux parents, afin d'encourager la recherche de l'excellence. À l'heure actuelle, seulement 14 % des circonscriptions scolaires offrent le choix de l'établissement.

---

**... ainsi que l'enseignement supérieur,  
de manière à promouvoir l'innovation**

---

Contrairement aux établissements primaires et secondaires, les universités japonaises ne se distinguent pas particulièrement dans les comparaisons internationales, et l'on peut donc penser que des améliorations seraient possibles. L'offre d'études supérieures s'est étoffée en même temps que le nombre de diplômés du secondaire diminuait. Étant donné que celui-ci se réduit encore sous l'effet de l'évolution démographique, certains établissements d'enseignement supérieur, y compris les universités nationales et publiques, se trouveront contraints de se regrouper s'ils n'arrivent pas à se réformer. Un regroupement, préservant dûment l'autonomie des universités, pourrait améliorer l'efficacité de ces établissements en matière de R-D, mais doit tenir compte de l'impact sur les économies régionales. Il importe d'accroître la transparence quant à la qualité des établissements supérieurs, y compris en termes de perspectives de carrière des diplômés, afin de renforcer la concurrence et d'améliorer les résultats. Une internationalisation plus poussée des universités, où la proportion d'étudiants étrangers est encore relativement faible, pourrait aussi contribuer à améliorer les résultats, de même que l'implantation au Japon de grands établissements étrangers d'enseignement supérieur. Des universités de plus grande qualité pourraient plus largement contribuer à l'innovation. Alors que les universités emploient la majorité des titulaires de doctorats en sciences naturelles, elles n'ont assuré que 13 % de la R-D en 2007, dont 3 % financés par des entreprises. Il serait possible de renforcer le rôle des universités en favorisant la mobilité des chercheurs entre les universités, les entreprises et les instituts publics de recherche et en accroissant la part du financement public de la R-D universitaire qui ferait l'objet d'une mise en concurrence.

---

**Un accès plus large aux prêts étudiants  
et une moindre dépendance à l'égard des *juku*  
permettraient d'améliorer l'équité tout  
en allégeant les charges des familles**

---

Il est important d'ouvrir plus largement l'accès aux prêts publics pour les études supérieures, qui ne sont actuellement offerts qu'à un tiers des étudiants malgré des frais d'inscription élevés. Le remboursement de ces prêts en fonction des revenus perçus une fois le diplôme obtenu encouragerait aussi les étudiants issus de milieux modestes à investir dans l'éducation. Le rôle prédominant des *juku*, dans lesquels la moitié environ des élèves du primaire et un quart de ceux du premier cycle du secondaire suivent des cours de soutien scolaire, ce qui se traduit par de longues journées de classe qui peuvent nuire au développement des enfants, pose aussi un problème d'équité. Un moindre recours aux *juku* réduirait aussi les inégalités en termes de résultats de l'enseignement, étant donné que la participation à ces cours, qui améliore sensiblement les notes obtenues par les élèves, est d'autant plus grande que la famille est aisée. Cette inégalité peut se révéler persistante, car de meilleurs résultats permettent à leur tour aux élèves d'entrer dans des universités plus prestigieuses, offrant la perspective d'un emploi régulier et de revenus

nettement plus élevés sur l'ensemble de la vie. Il serait possible de réduire la dépendance à l'égard des *juku* en améliorant la qualité des écoles publiques et en réduisant l'importance des tests à choix multiples – domaine dans lequel les *juku* sont le plus efficaces – pour les examens d'entrée. En tout état de cause, les *juku* vont sans doute encore jouer un rôle majeur, si bien qu'il est important d'en faciliter l'accès pour les ménages modestes. En réduisant le recours aux *juku*, tout en investissant davantage dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, on pourrait aussi réduire la lourde charge que constituent les dépenses d'éducation pour les ménages, considérée comme l'une des principales causes du faible taux de natalité – le Japon se situant à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE à cet égard, avec un taux inférieur à 1.4.

---

### **Il devient de plus en plus important d'améliorer l'enseignement et la formation professionnels**

---

Le système traditionnel, en vertu duquel les entreprises embauchaient des diplômés pour une longue durée et les formaient, laisse progressivement la place au recrutement de travailleurs déjà spécialisés. Cette nouvelle approche donne davantage d'importance à l'enseignement professionnel proprement dit. Simultanément, l'augmentation de la proportion d'étudiants inscrits à l'université oblige à fermer des établissements postsecondaires et des collèges de formation spécialisée, qui jouaient traditionnellement un rôle majeur dans l'enseignement professionnel. Pour faire face à l'évolution du marché du travail, il est indispensable d'améliorer la qualité de l'enseignement professionnel, y compris dans les universités, en élaborant des programmes efficaces en étroite coopération avec les entreprises et les syndicats, et en créant des diplômes qui soient reconnus par les entreprises, autre objectif de la Nouvelle stratégie de croissance. Il importe également de développer la formation professionnelle, qui joue un rôle relativement limité au Japon, étant donné la place donnée à la formation en entreprise. Toute expansion des programmes accessibles au moyen de la carte d'emploi ne devra être envisagée que si ceux-ci améliorent manifestement les perspectives d'emploi des participants. Il est particulièrement important de développer l'enseignement et la formation professionnels étant donné la proportion croissante de travailleurs non réguliers (à temps partiel, temporaires ou en mission) qui ne reçoivent pratiquement pas de formation au sein des entreprises.

---

### **La plus haute priorité doit être donnée à la réduction du dualisme du marché du travail**

---

Le marché du travail japonais conserve un certain nombre de caractéristiques positives, incluant la flexibilité des salaires et des heures travaillées. Cependant, la croissance économique s'étant ralentie de façon spectaculaire depuis 1990, les pratiques traditionnelles de l'emploi de longue durée, de la rémunération à l'ancienneté et de la retraite obligatoire à 60 ans sont devenues de plus en plus inadaptées face à l'évolution de la situation économique. En conséquence, les entreprises ont employé davantage de travailleurs non réguliers afin de pouvoir gérer leurs effectifs de façon plus souple et de réduire leurs coûts de main-d'œuvre. De fait, les travailleurs non réguliers représentent aujourd'hui un tiers de l'emploi, ce qui témoigne de l'intérêt qu'ils présentent pour les entreprises. Cependant, l'augmentation de la proportion de travailleurs non réguliers est

préoccupante, car ils sont moins bien rémunérés, même si l'on tient compte de leur type d'emploi et de leur niveau d'études, ils reçoivent moins de formation et ils sont mal couverts par le système d'assurance sociale. En outre, ils sont confrontés à une grande précarité d'emploi. Par exemple, entre 2008 et 2009, deux tiers des pertes d'emploi salarié ont touché des travailleurs non réguliers. De plus, la mobilité limitée offerte par un marché du travail segmenté empêche l'emploi non régulier de devenir une passerelle vers l'emploi régulier. Le gouvernement a proposé de restreindre par voie législative le recours à des travailleurs détachés à court terme et de leur promouvoir un emploi continu, ceci risque d'aggraver les coûts des rigidités inhérentes au système traditionnel et de réduire l'emploi total. Il faut au contraire adopter une approche globale consistant à assurer une meilleure couverture sociale aux travailleurs non réguliers et à améliorer les programmes de formation, à empêcher la discrimination à l'encontre de ces derniers et à réduire la protection effective de l'emploi pour les travailleurs réguliers.

---

**Il est important d'accroître les taux d'activité féminins et de mieux utiliser les travailleurs âgés pour faire face au vieillissement de la population**

---

Une inversion de l'augmentation tendancielle de l'emploi non régulier pourrait aussi encourager les femmes, qui représentent 58 % des travailleurs non réguliers, à exercer une activité professionnelle. La difficulté d'obtenir des emplois réguliers mieux rémunérés dissuade sans doute les femmes de travailler, notamment lorsqu'elles sont sorties de la population active pour élever leurs enfants. Il faudrait engager d'autres réformes également pour accroître le taux d'activité relativement faible des femmes d'âge très actif tout en augmentant leur taux de fertilité. *Premièrement*, il est important de développer les structures d'accueil des enfants. *Deuxièmement*, un meilleur équilibre doit être établi entre la vie active et la vie de famille pour permettre aux femmes de combiner leur activité professionnelle avec leurs responsabilités familiales. *Troisièmement*, le système d'imposition et de sécurité sociale devrait être réformé de manière à éliminer les facteurs qui dissuadent les conjoints de travailler. Parallèlement à l'augmentation des taux d'activité féminins, il faudrait en priorité assurer une utilisation plus efficace des travailleurs âgés compte tenu de la diminution prévue de près de 40 % de la population d'âge actif d'ici au milieu du siècle. Actuellement, la plupart des entreprises obligent leurs salariés à partir en retraite à 60 ans, encore que de nombreux travailleurs soient réembauchés sur des contrats de courte durée, généralement beaucoup moins bien rémunérés. Le gouvernement devrait interdire la mise en retraite obligatoire et chercher à mettre en place un système d'emploi et de rémunération plus flexible, fondé sur la capacité et non sur l'âge. En d'autres termes, il est indispensable de faire un meilleur usage de toutes les ressources humaines dont dispose le Japon – que ce soient les femmes, les travailleurs âgés ou les jeunes – pour faire face au vieillissement rapide de la population. Parallèlement, comme le prévoit la Nouvelle stratégie de croissance, une augmentation des entrées de travailleurs étrangers hautement qualifiés serait souhaitable.



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Japan 2011**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-jpn-2011-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2011-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2012), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Japan 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-jpn-2011-3-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-jpn-2011-3-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, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.