

# Japon

## Les finances publiques à l'épreuve du vieillissement de la population

Avec la crise démographique qui menace le Japon, les finances publiques — déjà tendues à l'extrême pour maintenir l'économie à flot — doivent accommoder les pressions croissantes qui s'exercent sur les systèmes publics de pension et de santé. Nous examinons dans cet article les coûts économiques et budgétaires du vieillissement au Japon.

**Martin Mühleisen  
et Hamid Faruqee**

**L**A POPULATION vieillit dans tous les pays industrialisés. À mesure qu'ils sont devenus plus prospères, la natalité y a fléchi et, maintenant que la génération du baby-boom arrive à l'âge de la retraite, les systèmes publics de pension se voient contraints d'augmenter les contributions ou de réduire les prestations. Le Japon, dont la population détient le record mondial de longévité, va s'en trouver particulièrement affecté. La proportion de personnes âgées par rapport à la population active y est déjà parmi les plus élevées du monde et le taux de fécondité parmi les plus faibles, ce qui veut dire que la pyramide des âges est vouée à se transformer rapidement dans les décennies à venir. En 2025, on comptera pour chaque personne âgée environ deux personnes d'âge actif, ce qui laissera le Japon avec un ratio de dépendance des personnes âgées plus élevé que dans n'importe quel autre grand pays industrialisé (tableau 1).

Tableau 1

**Ratios de dépendance des personnes âgées : projections comparées<sup>1</sup>**

	Allemagne	Canada	États-Unis	France	Italie	Japon	Royaume-Uni
2000	25	20	21	28	28	27	27
2025	36	36	33	41	43	47	36

Tableau 2

**Situation financière des administrations publiques, 1999**

(En pourcentage du PIB)

	Allemagne	Canada	États-Unis	France	Italie	Japon	Royaume-Uni
Solde effectif	-0,7 <sup>2</sup>	2,8	0,01 <sup>2</sup>	-1,8	-1,9	-9,21 <sup>2</sup>	0,3
Solde structurel	-0,7 <sup>2</sup>	3,3	0,21 <sup>2</sup>	-0,8	-0,5	-8,11 <sup>2</sup>	0,1
Dette brute	61,1	88,1	62,4	58,6	114,9	125,4	44,8
Dette nette	52,4	56,7	50,6	49,0	108,8	38,1	39,0
Dette nette, hors sécurité sociale <sup>3</sup>	53,1	...	59,1	...	...	87,9	...

Source : Nations Unies, 1996, *World Population Prospects 1950-2050* (New York).<sup>1</sup>Nombre de personnes âgées (de 65 ans et plus) en pourcentage de la population active (20-64 ans).<sup>2</sup>Hors sécurité sociale.<sup>3</sup>... : données non disponibles.

Ce choc démographique représente un défi pour les finances publiques, lequel sera beaucoup plus difficile à relever au Japon que dans les autres pays. Tandis que la plupart des nations industrialisées ont réussi à réduire leurs déficits budgétaires au cours des dix dernières années, la situation budgétaire du Japon s'est gravement détériorée en conséquence des efforts déployés par le gouvernement pour ranimer l'économie. La première tâche à accomplir sera de ramener le déficit de l'État à un niveau soutenable, ce qui sera compliqué par l'augmentation des paiements de sécurité sociale et la nécessité d'éviter une brusque réorientation de la politique budgétaire qui pourrait compromettre les perspectives de croissance. Cependant, même après que la situation budgétaire globale aura été stabilisée, le gouvernement aura encore à s'acquitter de la tâche de longue haleine qui est de préserver la solvabilité du système de sécurité sociale.

**La diminution prévisible de la population...**

La baisse à long terme de la fécondité est un élément clé de la démographie du Japon. Après la deuxième guerre mondiale, le taux de fécondité totale — à savoir le nombre moyen de naissances par femme — a fortement baissé en l'espace de dix ans, tombant de 3,5 naissances en 1950 à tout juste 2 naissances en 1960 (voir graphique, panneau supérieur). Ce fléchissement a continué depuis à un rythme un peu plus lent, mais le taux de fécondité est maintenant bien inférieur au taux de remplacement. On attribue souvent ce déclin à trois facteurs économiques : la diminution de l'écart entre les salaires des hommes et des femmes, la difficulté à concilier l'emploi rémunéré et les enfants, et le généreux système de sécurité sociale qui a accru l'indépendance financière des personnes âgées vis-à-vis de leurs enfants. La plupart des projections ont été fondées sur l'hypothèse que le taux de fécondité finirait par se stabiliser et se rapprocherait du taux de remplacement de sorte que la population serait stationnaire d'ici la fin du siècle actuel. Cependant, ces projections se sont révélées quelque peu optimistes et l'horizon du redressement attendu du taux de fécondité a été plusieurs fois repoussé ces dernières années.

La baisse spectaculaire de la fécondité laisse prévoir, pendant un certain temps, une diminution du nombre de jeunes adultes participant à l'activité économique au Japon. La «natalité» étant redéfinie comme l'entrée de jeunes adultes dans l'économie, le panneau intermédiaire du graphique indique l'évolution historique et projetée du «taux de natalité» du Japon depuis 1960.

Le nombre de jeunes adultes en pourcentage de la population adulte (âgée de 15 ans et plus) a beaucoup diminué depuis quarante ans; même dans l'hypothèse d'une modeste remontée de la fécondité au cours du prochain demi-siècle, il ressort des projections que le «taux de natalité» restera bien inférieur aux niveaux historiques longtemps après la fin du siècle. Ces chiffres ne supposent aucune croissance de la population due à l'immigration, qui a atténué les pressions démographiques ailleurs.

La démographie du Japon implique non seulement le vieillissement de la population, mais aussi sa diminution. Avec moins de jeunes adultes, la proportion de personnes d'âge actif ira décroissant et l'âge moyen croissant.

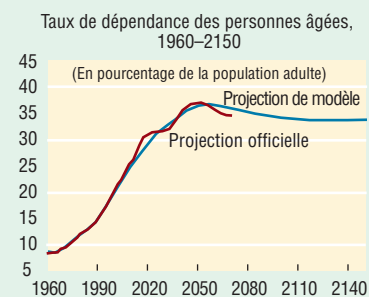
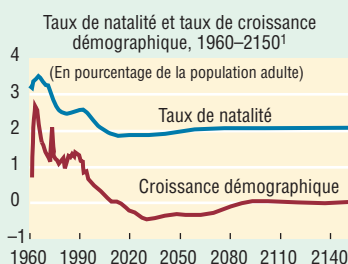
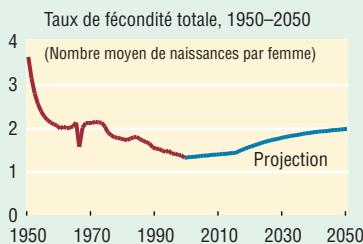
En outre, les taux de fécondité ont diminué dans une mesure telle que l'on peut s'attendre à voir la population adulte et la population active diminuer pendant une grande partie du XXI<sup>e</sup> siècle, en dépit de l'augmentation attendue de l'espérance de vie (de 81 ans actuellement). Le panneau inférieur du graphique indique que le ratio des personnes âgées à charge (de 65 ans et plus) à la population adulte augmentera fortement, ce qui entraînera un vieillissement plus rapide de la population au Japon que dans les autres grands pays industrialisés.

**... entraînera une contraction de la production**

Les économistes s'accordent sur le fait que l'évolution démographique réduira la croissance de la production et limitera la progression du bien-être économique. Une population décroissante est associée à une baisse de l'emploi et de la production, bien qu'une augmentation de l'intensité de capital, de la productivité et des taux de participation de la main-d'œuvre puisse en atténuer l'impact sur les revenus par habitant. Sur la base des simulations à long terme établies à partir du modèle macroéconomique mondial du FMI (MULTIMOD), la démographie du Japon implique que le niveau du PIB réel diminuera de 20 % au cours du siècle à venir, par rapport à une simulation de référence fondée sur une population stationnaire. Du point de vue de la production, le vieillissement se traduira par une croissance du PIB plus faible de presque un demi-point par an entre 2025 et 2075, période durant laquelle on prévoit que les changements démographiques seront les plus prononcés. Sur une base par habitant, on s'attend que le PIB sera d'environ 5 % plus faible par rapport au scénario de référence, principalement du fait que la diminution de la main-d'œuvre effective est proportionnellement plus forte que celle du nombre de travailleurs, compte tenu du vieillissement de la population active et des différences de productivité et d'offre de main-d'œuvre selon les groupes d'âge qu'implique le profil âge-revenus au Japon.

Comme dans les études antérieures, les simulations indiquent que les niveaux d'épargne et d'investissement diminuent avec le PIB sur le long terme. La baisse de l'investissement reflète le désir de réduire le capital face à la contraction de la main-d'œuvre et de la production, quoique le taux d'investissement rapporté au PIB reste grosso modo inchangé. En revanche, contrairement à ce qui ressort d'études antérieures, les taux d'épargne ne diminuent pas nécessairement à mesure que

## Japon : tendances démographiques



Sources : Noriyuki Takayama, 1998, *The Morning After in Japan: Its Declining Population, Too Generous Pensions, and Weakened Economy* (Tokyo: Maruzen); Eduardo Bos, My T. Vu, Ernest Massiah, and Rudolfo A. Bulatao, 1994, *World Population Projections* (Baltimore, Maryland; London: Johns Hopkins University Press), 1994-95 ed.; données de l'OCDE; estimations du Ministère de la santé et des affaires sociales du Japon; estimations des services du FMI.

<sup>1</sup> Le taux de «natalité» est défini comme le taux de jeunes adultes entrant dans la population active.

la population vieillit. Malgré la plus forte proportion de personnes âgées, qui tendent à moins épargner, la diminution du nombre de jeunes adultes (qui tendent à consommer davantage) et l'accroissement de la longévité (qui incite à planifier à plus long terme) contribuent à une hausse du taux d'épargne privée. Par conséquent, tant que le gouvernement arrivera à maîtriser le déficit budgétaire, l'excédent du compte courant du Japon ne diminuera pas nécessairement de manière appréciable avec la transformation de la démographie.

### Le problème des finances publiques

Les finances publiques du Japon se sont toutefois gravement détériorées pendant les années 90 et ne sont pas en bonne position pour faire face au vieillissement de la population. Les recettes fiscales se sont fortement contractées après l'éclatement de la bulle du prix des actifs au début des années 90, et les dépenses ont été poussées à la hausse par les mesures de relance (surtout dans les travaux publics) et par le coût de la prise en charge des obligations d'un certain nombre d'institutions financières qui sont tombées en faillite. Bien que le système des pensions reste excédentaire et soit doté d'actifs substantiels (de l'ordre de 50 % du PIB), ceux-ci sont largement neutralisés par les obligations futures au titre des pensions. Si l'on exclut le système de sécurité sociale, le déficit des administrations publiques s'est élevé à 9 % du PIB en 1999 et la dette nette a atteint près de 100 % du PIB, l'un des niveaux les plus élevés de tous les pays industrialisés (tableau 2). Le ratio de la dette au PIB a doublé depuis dix ans, et les marchés craignent qu'il ne soit en réalité encore plus élevé dans la mesure où l'État pourrait avoir à couvrir des passifs conditionnels liés à des garanties et pertes sur prêts pour le compte d'entreprises publiques.

Le gouvernement a pris certaines mesures pour se préparer au changement démographique. La réforme des retraites approuvée par le parlement en mars 2000 prévoit une réduction de 20 % des pensions à vie des futurs retraités, notamment avec un abaissement de 5 % du niveau des prestations, un relèvement graduel de 60 à 65 ans de l'âge d'admissibilité aux prestations liées aux salaires à partir de 2013, et la pleine indexation des pensions sur la base de l'indice des prix à la consommation au lieu du revenu disponible. Bien que les transferts publics au régime de retraite de base doivent être relevés de l'équivalent du tiers des prestations de base à la moitié à partir de 2004, les obligations de l'État au titre des pensions non capitalisées (auparavant estimées à 100 % du PIB) ont été réduites d'un tiers. Cependant, de nouvelles augmentations des taux de contribution seront nécessaires pour empêcher l'érosion des actifs des caisses de retraite. Une réforme de fond s'imposera aussi pour faire face à la croissance rapide des dépenses de santé publique.

Sur la base de simulations reposant sur la structure des prestations et transferts, on prévoit que les contributions au régime de retraite principal fondé sur les salaires passeront de 17<sup>1/2</sup> % actuellement à près de 30 % au cours des 50 prochaines années. Les taux des contributions au régime médical devraient augmenter dans une proportion analogue, surtout à cause de la forte augmentation des coûts médicaux pour les personnes âgées. Malgré ces augmentations, l'équilibre financier du système de sécurité sociale exigerait que les transferts de l'État soient doublés pour être portés à plus de 5 % du PIB par an, ce qui montre bien que les perspectives budgétaires s'assombriront considérablement avec la transition démographique.

Quand l'économie aura redémarré, le gouvernement devra donner la haute priorité au rééquilibrage budgétaire et à la stabilisation de la dette publique avant que le vieillissement ne s'intensifie après 2010. Mais, même dans l'hypothèse où le gouvernement arrivera à ramener le déficit budgétaire à 3 % du PIB en dix ans, il est probable que la dette nette ne se stabilisera qu'après avoir atteint environ 120 % du PIB, niveau qui laisserait les finances publiques vulnérables à des chocs des taux d'intérêt et à des dérapages de la politique économique. Tandis qu'un rééquilibrage plus rapide serait souhaitable, le problème pour les autorités est de remédier au déséquilibre budgétaire de manière à ne pas compromettre la reprise naissante. La dernière tentative de rééquilibrage, en 1997, a dû être abandonnée, car le relèvement du

taux de la taxe de consommation et la réduction des dépenses dans les travaux publics, entre autres, freinaient la reprise.

### Actions possibles

Bien que les résultats des simulations à long terme ne soient en rien certains, il est clair qu'une politique de consolidation lente de la dette et de réforme graduelle de la sécurité sociale ralentirait à long terme la hausse du niveau de vie, en raison de l'effet de désincitation produit par des prélèvements sociaux élevés et l'alourdissement des impôts indirects nécessaire au financement des transferts et paiements d'intérêts de plus en plus lourds. Qu'y aurait-il à gagner à suivre d'autres politiques et à quel coût?

**Sécurité sociale.** Les simulations macroéconomiques donnent à penser qu'une réduction des prestations de retraite et de santé, assortie d'une baisse des cotisations à la sécurité sociale, serait préférable au maintien des niveaux actuels généreux des prestations, aussi bien pour la croissance que pour le bien-être économique. Tandis que la réduction des prestations impliquerait des coûts de production à court terme (la consommation diminuant du fait que les ménages épargneraient davantage pour leur retraite), elle aurait des effets positifs nettement plus importants à long terme sur la production, car la baisse des taux



d'intérêt stimulerait l'investissement. En outre, une solution consistant à réduire les retenues sur salaires serait clairement plus équitable du point de vue des travailleurs plus jeunes.

À la différence d'une diminution des prestations, une réduction des contributions à la sécurité sociale financée par une augmentation de la taxe à la consommation aurait des effets contrastés sur la consommation privée et la richesse. Il y aurait moins d'accumulation d'épargne privée, car le financement des retraites serait partiellement transféré des travailleurs aux retraités, qui ont tendance à moins épargner. La croissance serait un peu plus forte que dans un système à prélèvements sociaux élevés, surtout parce que l'offre de main-d'œuvre augmenterait en raison des charges sociales plus faibles. (Les données historiques indiquent que l'emploi des femmes, en particulier, réagit aux variations du revenu disponible.) Cependant, une hausse des taux d'intérêt conduirait les consommateurs âgés — à la faveur de rendements plus élevés sur leurs actifs — à accroître leur consommation. L'effet négatif sur le solde des transactions courantes se répercuterait sur la richesse financière par le jeu de ponctions sur les actifs extérieurs, ce qui finirait par entraîner une baisse de la consommation par rapport au scénario de base, bien que cela n'interviendrait que vers la fin du siècle.

**Rééquilibrage budgétaire.** Étant donné le déséquilibre budgétaire de longue durée au Japon, toute mesure visant à remédier au déficit aura non seulement un effet direct sur la demande globale, mais elle affectera aussi le comportement futur des ménages en matière d'épargne. La confiance étant lente à revenir après une longue période de stagnation, il est à prévoir que toute reprise au Japon sera fragile et sujette à rechute. Aussi le choix de la politique de stabilisation de la situation des finances publiques est-il important, en particulier si le gouvernement opte pour un rééquilibrage un peu plus rapide afin de limiter son exposition aux risques budgétaires.

Étant donné que la taille du secteur public du Japon est déjà relativement modeste (le vaste programme d'investissement et de crédit public ne fait pas partie du secteur des administrations publiques et est donc exclu de la simulation), il y a essentiellement trois moyens de réduire le déficit budgétaire : 1) en réduisant l'investissement public (qui est sensiblement plus élevé en pourcentage du PIB au Japon que dans les autres grands pays industrialisés); 2) en élargissant la base des impôts directs (les contribuables bénéficiant d'importantes déductions et exonérations au titre de l'impôt sur le revenu); 3) en relevant le taux de l'impôt sur la consommation (qui, à 5 %, est encore faible par rapport aux normes internationales). Nous pouvons là encore nous servir de notre cadre de simulation macroéconomique pour considérer les coûts et les avantages de ces stratégies.

Les résultats donnent à penser qu'un effort ambitieux de stabilisation de la dette pourrait entraîner des coûts substantiels à court terme en matière de production, en particulier dans le cas d'une réduction de l'investissement public, bien que cela engendrerait aussi les gains de bien-être les plus élevés à long terme. D'un point de vue politique, il semble qu'une réduction de l'investissement serait un moyen plus facile de réduire le déficit, étant donné que les chantiers publics suscitent un mécontentement croissant dans l'opinion. En revanche, d'un point de vue économique, il serait moins risqué d'opter pour un prudent dosage de mesures comprenant des augmentations d'impôts de manière à limiter l'impact sur la demande globale. S'agissant des mesures fiscales, les simulations indiquent qu'un relève-



**Hamid Faruqee (à gauche) est économiste principal à la Division de la modélisation économique et de l'ajustement extérieur du Département des études du FMI. Martin Mühleisen est économiste principal au Département Asie et Pacifique du FMI.**

ment de la taxe à la consommation serait moins bénéfique qu'un élargissement de la base des impôts directs. Cela fait ressortir l'effet de distorsion de la taxe sur la valeur ajoutée — bien qu'on considère généralement cet impôt comme étant quasiment optimal — en ce qu'elle introduit un écart entre le prix au producteur et le prix au consommateur. Les pertes d'efficacité estimées qui résulteraient d'un élargissement de la base des impôts directs sont plus faibles, quoique seulement légèrement.

## Conclusion

L'évolution démographique sera dans l'avenir proche un élément déterminant au Japon. Une baisse prolongée des taux de fécondité y sous-tend un vieillissement et une diminution rapides de la population qui ont des chances de durer pendant une grande partie de notre siècle. Il est probable que cette profonde transformation démographique aura de vastes ramifications sociales et économiques, notamment sous forme d'un ralentissement de la production pendant un certain temps. Le poids de la dette publique et la dynamique démographique défavorable limitent la marge de manœuvre des autorités, ce qui donne à penser que de sérieux ajustements de l'action publique s'imposeront tôt ou tard pour rétablir les finances publiques sur des bases viables. Les réformes actuelles des systèmes de retraite et de santé sont un pas dans la bonne direction, mais d'autres mesures seront indispensables pour éviter une forte augmentation des prélèvements sociaux et des transferts publics qui fausserait les incitations et freinerait la croissance.

Un effort ambitieux de stabilisation de la dette pourrait être fort coûteux du point de vue de la production à court terme et compromettre la reprise. Par conséquent, tant que la demande privée restera fragile, les mesures d'ajustement budgétaire devront être prudentes. Mais à partir du moment où la reprise sera bien engagée, le Japon devra mettre en œuvre une stratégie budgétaire à long terme pour assurer la viabilité des finances publiques. Des réductions de l'investissement public, des mesures d'élargissement de la base des impôts sur le revenu, une certaine augmentation de l'impôt sur la consommation et des réductions des prestations de sécurité sociale devraient jeter les bases d'une solution plus durable. **F&D**

*Le présent article est inspiré d'une étude des auteurs à paraître dans la collection des Working Papers du FMI sous le titre «Japan: Demographic Shock and Fiscal Sustainability».*