

Japan's reconstruction: constrained by the deterioration in public finances

By Bruno Ducoudré

Following the earthquake that hit Japan in March 2011, the government estimated the cost of the loss at 16.9 trillion yen (3.6 points of GDP). The response in terms of the structural deficit needed to deal with this exogenous shock conflicts with the government's desire to implement an austerity policy to reduce the deficit. The additional financing requirements are thus coming at the worst possible time, amidst the economic crisis that began in 2008, which has been accompanied by a sharp deterioration in public finances due to the need to prop up the economy.

On the growth front, 2011 was a difficult year for Japan, coming on the heels of a 4.4% rebound in GDP in 2010 following a 5.5% drop in 2009. While the economy saw renewed growth in Q3 of 2011 (1.9% GDP growth quarter-on-quarter), after two quarters of falling GDP, at year end floods in Thailand again disrupted the supply chains of Japanese firms, and the economy faltered (zero growth in Q4 and -0.7% growth for 2011). The period of reconstruction begins in 2012.

In fiscal year 2011, four additional budget bills were passed for a total of 3.9 percentage points of GDP, mainly to cope with emergency expenses (1.3 GDP points) and to prepare for reconstruction (2.3 GDP points). The services of the State have estimated the total bill for reconstruction at 23 trillion yen (4.8 GDP points). The reconstruction will be spread over the next ten years, with the main effort

concentrated on the period 2012-2016. The government decided to allocate 0.8 GDP points for reconstruction in fiscal 2012, three-quarters of which is to be funded by debt (Table).

Contrary to expectations, the series of plans passed in 2011 have not resulted in a rapid surge in public spending: public consumption grew by 2.1% in 2011, unchanged from 2010 and less than in 2009, and public investment fell by 3.1% in 2011. Reconstruction costs were partly substituted for other expenses. Also, part of the budget adopted was set aside and so is just beginning to be spent. Public orders for construction work rose by 20% in Q4 of 2011 yoy, and public works in progress rose sharply at year end. Thus, the additional expenses related to the reconstruction costs already approved will be spread in part over the coming quarters, and even beyond fiscal year 2012.

Japan's fiscal situation is actually precarious. The expenditures needed to rebuild the devastated areas were decided in a context of high levels of deficit and debt related to the crisis. The budget deficit has indeed deteriorated sharply since the beginning of the crisis, rising from 2.2% of GDP in 2008 to 8.1% in 2010, while the debt has risen by 31.2 GDP points since 2007, to reach 199% of GDP in 2010. In 2011, the deficit widened to 9.3% of GDP mainly due to the increased debt burden, higher social security spending and the fall in GDP in 2011. The government announced that some plans would be financed by a combination of restrictions in other areas of expenditure, surplus tax revenues related to the improvement in activity in 2010, and the accumulated reserves from past budgets (for a quarter of the budget dedicated to reconstruction in 2011-2012).

In the short term, the government has nevertheless chosen to favor growth over fiscal consolidation. We expect, for instance, a fiscal stimulus of 0.4 GDP point in 2012 and 0.5 GDP point in 2013, and the Japanese economy should see average annual growth of 1.9% in 2012 and 1.5% in 2013 (see ["Japan:](#)

[reconstruction time](#)", in our forecast dossier, in French). In these circumstances, the budget deficit will be stable at 9.2% of GDP in 2012, and will worsen to 9.8% of GDP in 2013.

**Provisional budgets for 2011-2012 for reconstruction
Central government**

In % GDP

| | 2011 | 2012 |
|---------------------------------|------|------|
| Revenue and financing | 3.9 | 0.8 |
| Tax revenue | 0.3 | 0.1 |
| Non-tax revenue | 0.0 | 0.1 |
| Bond issues | 2.1 | 0.6 |
| Surplus from previous years | 1.1 | 0.0 |
| Reduction in expenditure | 0.4 | 0.0 |
| Expenditure | 3.9 | 0.8 |
| General expenditure, including: | 3.3 | 0.7 |
| <i>Public works</i> | 1.4 | 0.2 |
| <i>Other expenditure</i> | 1.9 | 0.6 |
| Transfers to local government | 0.6 | 0.1 |

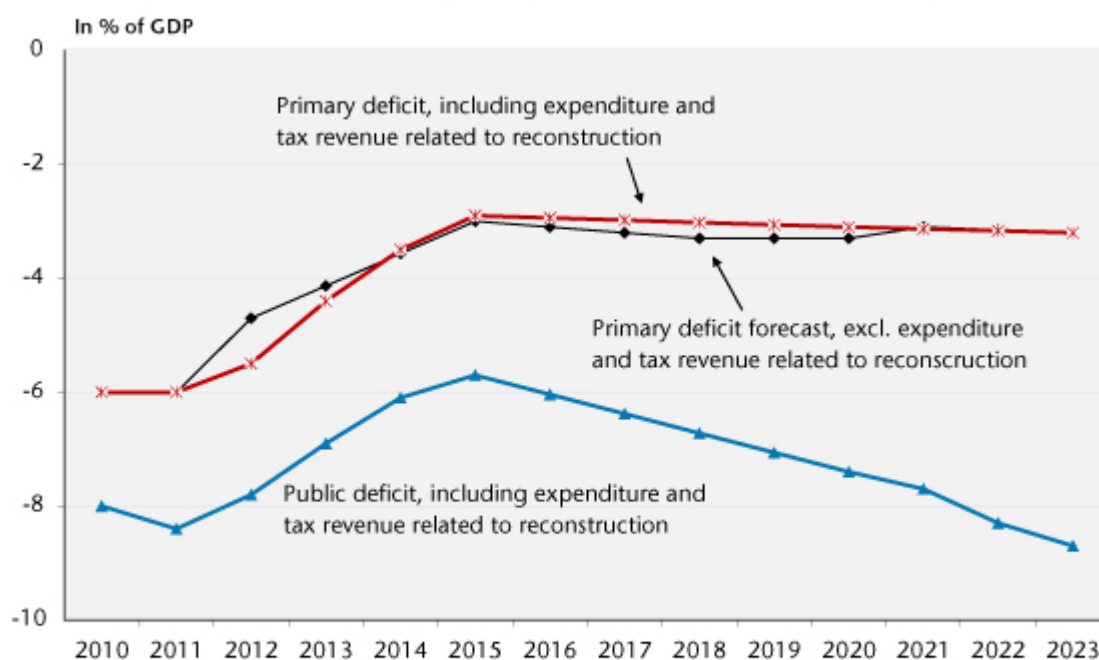
Sources: Cabinet Office, Ministry of Finance, OFCE calculations.

However, beyond 2013, there is still uncertainty about the direction of government economic policy. In the Japanese government's [medium-term fiscal strategy](#), decided in 2010, it aimed to halve the primary deficit of central and local government by 2015 compared to the level in 2010 (6.4% of GDP), and to break even by 2020. According to our calculations, balancing the primary structural deficit would require the implementation of a major fiscal consolidation effort. This would involve a negative fiscal impulse on the order of 1.1 GDP points a year in 2014, which is nevertheless a slower pace than the consolidation policies planned in the euro zone in 2012-2013 (see "[He who sows austerity reaps recession](#)" in our forecasting dossier). To this end, an increase of 5 points in the consumption tax is to be considered during the current session of the Diet, Japan's parliament, which will wind up in June. This increase would occur in two stages and yield 2.5 GDP points in tax revenue. According to [the latest medium-term forecast of the Japanese](#)

[government](#), this will not be sufficient to meet its targets (Figure 1). Moreover, the means to achieve a balance by 2020 have not been clarified, and the government has not indicated how the debt built up to finance reconstruction would be repaid. Finally, given the continuing growth of the public debt, the interest burden, which currently is low (1.8 GDP points in 2011), will place an increasing burden on state finances in the future. This will exacerbate the government's difficulties in implementing any budgetary changes aimed at stabilizing the debt-to-GDP ratio by 2020, and then to bring it down even further.

Despite all this, Japan does not seem to need a brutal fiscal consolidation, as it is currently borrowing at low interest rates (0.86% for the last issue of 10-year government bonds). Furthermore, the share of the debt held by non-residents is still low (6.7% in Q4 of 2011), and the abundant savings of the Japanese population, together with the Japanese Central Bank's programme of share purchases, considerably reduces the risk of a sovereign debt crisis like the one seen in the euro zone.

Government forecasts of the primary deficit over the reconstruction period



Note: These forecasts are based on the hypothesis of a rise in the VAT rate from 2013 and a nominal GDP growth rate of about 2% on average over the period. This includes a rise in tax revenue distributed evenly over 10 years to finance reconstruction-related expenditure. The forecast covers only central and local government.

Source: Cabinet Office.

This text refers to the economic analysis and forecast for 2011-2012, which is available on the [OFCE website](#).

La reconstruction japonaise contrainte par la situation dégradée des finances publiques

par Bruno Ducoudré

A la suite du tremblement de terre qui a frappé le Japon en mars 2011, le gouvernement a évalué le coût du sinistre à 16,9

trillions de yens (3,6 points de PIB). Ce choc exogène nécessite en réponse un déficit structurel qui entre en contradiction avec la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une politique d'austérité budgétaire afin de réduire ce déficit. Ces besoins de financement additionnels arrivent donc au plus mauvais moment, en pleine crise économique, débutée en 2008, qui s'est accompagnée d'une forte dégradation de la situation des finances publiques rendue nécessaire pour soutenir l'activité.

Sur le front de la croissance, l'année 2011 fut difficile pour le Japon, après un rebond de 4,4% du PIB en 2010 suivant une chute du PIB de 5,5% en 2009. Alors que l'économie avait retrouvé le chemin de la croissance au 3^e trimestre 2011 (+1,9% de croissance du PIB en variation trimestrielle) après deux trimestres de baisse du PIB, en fin d'année les inondations en Thaïlande ont à nouveau rompu les chaînes d'approvisionnement des entreprises japonaises, et l'économie a vacillé (croissance nulle au 4^e trimestre et -0,7% de croissance pour l'année 2011). En 2012 débute la période de reconstruction.

Dès l'année fiscale 2011, quatre budgets additionnels ont été votés pour un montant total de 3,9 points de PIB afin principalement de faire face aux dépenses d'urgence (pour 1,3 point de PIB) et préparer la reconstruction (pour 2,3 points de PIB). Les services de l'Etat ont estimé le budget total de celle-ci à 23 trillions de yens (4,8 points de PIB). La reconstruction s'étalera sur les dix prochaines années, le principal de l'effort étant concentré sur la période 2012-2016. Le gouvernement a décidé d'allouer 0,8 point de PIB à la reconstruction pour l'année fiscale 2012, financé aux trois-quarts par l'endettement (tableau).

Contrairement à ce qui était attendu, les plans successifs votés en 2011 ne se sont pas rapidement traduits par une forte hausse de la dépense publique : la consommation publique a cru de 2,1% en 2011, soit autant qu'en 2010 et moins qu'en 2009,

et l'investissement public s'est contracté de 3,1% en 2011. Les dépenses de reconstruction se sont pour partie substituées à d'autres dépenses. De plus une partie des budgets votés a aussi été mise de côté et commence donc tout juste à être dépensée. Les commandes publiques de travaux de construction ont augmenté de 20% au 4^e trimestre 2011 en glissement annuel, et les travaux publics en cours ont fortement progressé en fin d'année. Ainsi, les dépenses additionnelles liées à la reconstruction qui sont déjà votées s'étaleront pour partie sur les prochains trimestres mais aussi au-delà de l'année fiscale 2012.

De fait, la situation budgétaire japonaise apparaît précaire. Ces dépenses nécessaires à la reconstruction des régions dévastées ont été décidées dans un contexte de forts niveaux de déficit et de dette publique liés à la crise. Le déficit budgétaire s'est en effet fortement dégradé depuis le début de la crise, passant de 2,2% du PIB en 2008 à 8,1% en 2010, tandis que la dette progressait de 31,2 points de PIB depuis 2007, pour atteindre 199% du PIB en 2010. En 2011, le déficit public s'est encore creusé, à 9,3% du PIB principalement sous l'effet de la hausse de la charge de la dette, de la hausse des dépenses de sécurité sociale et de la baisse du PIB en 2011. Le gouvernement a donc annoncé qu'une partie des plans serait financée par des restrictions dans d'autres postes de dépenses, des surplus de rentrées fiscales liés à l'amélioration de l'activité en 2010, et par des réserves accumulées sur les budgets passés (pour un quart des budgets dédiés à la reconstruction sur 2011-2012).

A court terme, le gouvernement a néanmoins choisi de privilégier la croissance à la consolidation budgétaire. Nous prévoyons ainsi une impulsion budgétaire de 0,4 point de PIB en 2012 et de 0,5 point de PIB en 2013, et l'économie japonaise devrait croître de 1,9% en 2012 et de 1,5% en 2013 en moyenne annuelle (voir [« Japon : le temps de la reconstruction » dans notre dossier de prévision](#)). Dans ces

conditions, le déficit budgétaire serait stable à 9,2% du PIB en 2012, et se dégraderait à 9,8% du PIB en 2013.

Budgets prévisionnels 2011-2012 pour la reconstruction Gouvernement central

En % du PIB

| | 2011 | 2012 |
|--------------------------------------|------|------|
| Recettes et financement | 3,9 | 0,8 |
| Recettes fiscales | 0,3 | 0,1 |
| Recettes non fiscales | 0,0 | 0,1 |
| Emissions obligataires | 2,1 | 0,6 |
| Surplus des années antérieures | 1,1 | 0,0 |
| Diminution de dépenses | 0,4 | 0,0 |
| Dépenses | 3,9 | 0,8 |
| Dépenses générales, dont : | 3,3 | 0,7 |
| <i>Travaux publics</i> | 1,4 | 0,2 |
| <i>Autres dépenses</i> | 1,9 | 0,6 |
| Transferts aux collectivités locales | 0,6 | 0,1 |

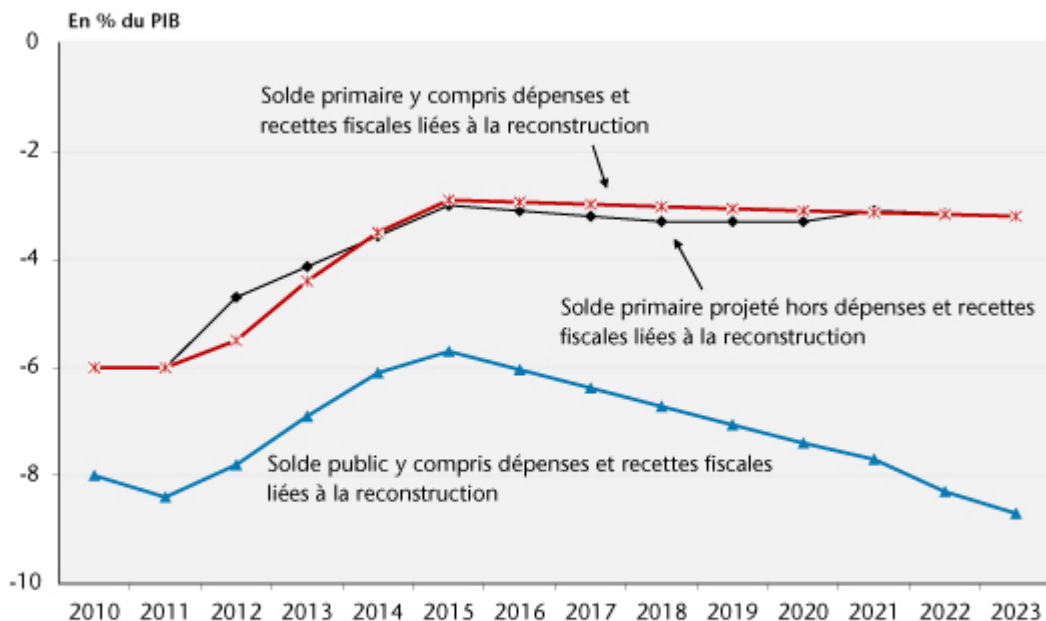
Sources : Cabinet Office, Ministry of Finance, calculs OFCE.

En revanche, au-delà de 2013, l'incertitude sur les orientations de politique économique du gouvernement demeure. Dans sa [stratégie fiscale de moyen terme](#), décidée en 2010, le gouvernement japonais avait pour objectif de diviser par deux le déficit primaire des administrations centrale et locales à l'horizon 2015 par rapport à celui atteint en 2010 (6,4% du PIB), et d'atteindre l'équilibre à l'horizon 2020. D'après nos calculs, équilibrer le solde structurel primaire impliquerait la mise en œuvre d'une politique de consolidation budgétaire importante, de l'ordre de 1,1 point de PIB par an d'impulsion budgétaire négative à partir de 2014, à un rythme néanmoins plus lent que les politiques de consolidation prévues en zone euro en 2012-2013 (voir « [Qui sème la restriction récolte la récession](#) » dans notre dossier de prévision) A cette fin, une hausse de 5 points de la taxe à la consommation doit être débattue lors de la session courante de la Diète, le parlement japonais, session qui s'achèvera en juin. Cette hausse interviendrait en deux temps et rapporterait 2,5 points de PIB de rentrées fiscales. D'après [les dernières projections à](#)

[moyen terme du gouvernement japonais](#), elle ne suffirait pas à respecter ces objectifs (graphique 1). De plus, les moyens d'atteindre l'équilibre d'ici 2020 n'ont pas été précisés et le gouvernement n'a pas indiqué de quelle façon serait remboursée la dette contractée pour financer la reconstruction. Enfin, étant donné la progression continue de la dette publique, la charge d'intérêt, faible actuellement (1,8 point de PIB en 2011), pèsera à l'avenir de plus en plus sur les finances de l'Etat. Cela accroîtra les difficultés du gouvernement à mettre en œuvre tout ajustement budgétaire ayant pour objectif de stabiliser le ratio de dette publique rapporté au PIB à l'horizon 2020 et de le faire décroître par la suite.

Cependant, une consolidation budgétaire brutale n'apparaît pas nécessaire, le Japon empruntant à des taux d'intérêt bas (0,86% lors de la dernière émission d'obligations à 10 ans). Par ailleurs, la part de la dette détenue par les non-résidents reste faible – elle s'élevait à 6,7% au 4^e trimestre 2011 – et l'épargne abondante des ménages japonais, ainsi que le programme d'achats de titres de la Banque centrale du Japon, limitent considérablement les risques d'une crise de dette souveraine telles que celles rencontrées en zone euro.

Projections gouvernementales du solde primaire sur la période de reconstruction



Note : Ces projections sont basées sur l'hypothèse d'une hausse du taux de TVA dès 2013 et un taux de croissance du PIB nominal proche de 2 % en moyenne sur la période. Elles incluent une hausse des recettes fiscales étalée uniformément sur 10 ans pour financer les dépenses liées à la reconstruction. Le champ couvre uniquement les administrations centrales et locales.

Source : Cabinet Office.

Ce texte fait référence à l'analyse de la conjoncture et la prévision à l'horizon 2011-2012, disponible sur [le site de l'OFCE](#).