Le Japon, grand pays de la pauvreté aggravée par le système de redistribution

Mari OSAWA

Sujet et objectif

Je souhaiterais développer trois points dans cette présentation. Tout d'abord, parmi les grandes économies mondiales, le Japon détient le plus fort taux de pauvreté, derrière les États-Unis – ce qui en fait indéniablement un grand pays de la pauvreté. Ensuite, la plus grande partie de ces pauvres est constituée de mères célibataires et de femmes âgées vivant seules. Enfin, le système japonais de l'impôt et de l'aide sociale n'a pas seulement des effets plus que limités sur l'amélioration des situations de pauvreté en général, il a également pour principal effet d'accroître le taux de pauvreté des enfants et des mères célibataires. Nous avons pu vérifier ces informations dans la limite des données accessibles, qui remontent aux années 2000, sachant qu'il faut en outre prendre en compte les effets dévastateurs de la crise économique et financière mondiale actuelle.

Le 30 janvier 2009, au forum économique mondial (Conférence de Davos), le premier ministre ASO Taro prononça un discours sur la possibilité de sortir de la crise économique mondiale. Il s'est exprimé sur son « devoir » de relancer l'économie japonaise et sur la nécessité pour des pays comme le Japon d'être bénéficiaires (dans leur balance courante) en assurant une croissance fondée sur la demande intérieure, et se libérer ainsi de leur dépendance vis-à-vis de la demande extérieure.

Cependant, le modèle économique dans lequel la croissance est tirée par la demande internationale est apparu dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, pour se consolider après 2000. Depuis, comme le souligne le « livre blanc sur l'économie internationale et le commerce » et le « livre blanc sur l'économie japonaise et les finances publiques », l'économie japonaise a connu sa plus « longue période d'expansion depuis l'après-guerre », soit 69 mois entre février 2002 et octobre 2007. Lorsque l'on examine plus en détail la demande qui a assuré une telle croissance du PIB réel, on s'aperçoit de la part considérable occupée par les exportations, soit 60%, alors que la consommation intérieure, qui représentait près de 50%, n'est plus que de 36%. Cette reprise économique a certes accru les dividendes des actionnaires et le salaire des responsables d'entreprises mais, à la différence des périodes de croissance précédentes, l'emploi n'a pas cru de manière significative. Quand au salaire réel des employés,

il n'a pas du tout augmenté. En outre, comme nous allons le montrer, la politique du gouvernement a moins consisté à favoriser la consommation et augmenter les revenus des travailleurs qu'à suivre des orientations opposées.

La politique économique du gouvernement ASO ne vise pas à changer cette situation. Au contraire, les mesures d'urgence qui devraient avoir pour but de « défendre la vie » (*seikatsu bôei*), comportent notamment comme décision phare l'augmentation de la TVA dans trois ans. Or, cette décision risque de freiner la consommation finale des ménages qui devrait au contraire jouer un rôle capital dans la relance de la demande intérieure.

Le 24 décembre 2008, le gouvernement ASO, a également approuvé un « programme à moyen terme : vers la constitution d'un système d'assurance sociale durable à l'équilibre financier assuré ». Le cabinet défend « la constitution d'un système d'assurance sociale 'état providence moyen, coût moyen' solide et durable ». Cependant, la plus grande partie du texte est consacrée aux moyens d'assurer un « coût moyen », ce qui se résume, concrètement, à proposer d'augmenter le taux de la TVA.

Les développements concernant l'« État providence moyen » de haute qualité » sont laissés à la charge de la Commission sur l'Assurance Sociale et de son rapport final publié le 4 novembre. Cependant, la lecture attentive de ce rapport permet de comprendre que le gouvernement japonais renonce à prendre à bras le corps le problème de la crise de l'assurance sociale et s'enferme dans un choix impossible qui compromet la réforme nécessaire (deuxième paragraphe). Dans le troisième paragraphe, à partir d'une rapide comparaison internationale et en rappelant le rôle joué dans la réduction des inégalités et la baisse de la pauvreté par le système de l'impôt et de l'assurance sociale, il est débattu de son dysfonctionnement, ou plus précisément de son efficacité inversée. Dans le quatrième paragraphe, une comparaison entre différents systèmes de sécurité sociale est réalisée, qui se focalise sur les allocations chômage et l'assurance maladie. Enfin, dans le cinquième paragraphe, le rapport aborde le problème du système des retraites et évoque sa crainte de le voir non seulement vidé de sa substance mais bien plus encore d'être la source d'exclusion sociale.

Une commission aux œillères

Quelle évaluation la commission a-t-elle fait de la situation actuelle et quelles sont les propositions qu'elle a avancées ? C'est dans son rapport de mi-terme du 19 juin que la commission a décrit, pratiquement sans ambages, sa perception de la situation. Elle identifie un certain nombre de problèmes tels que « le retard dans la mise en œuvre de politiques en réponse à la baisse du taux de natalité », « l'accélération du vieillissement de la population », « la détérioration du système d'offre de services médicaux et de « care » », « l'affaiblissement

de la fonction des « filets de sécurité (*NdT* : assurance chômage, minimum sociaux etc.) » et enfin « l'érosion de la confiance envers le système de sécurité sociale » (rapport de la commission 2008a : 4-6).

En ce qui concerne les orientations majeures en vue de la réforme de la sécurité sociale, il est souligné que le « renforcement de l'efficacité de la sécurité sociale » est un point essentiel. Il n'est pas pour autant question de s'écarter de la voie tracée par les « réformes structurelles » engagées jusqu'à maintenant. En fait, si la commission soulève la question du « renforcement de l'efficacité » et de « l'affaiblissement de la fonction du filet de sécurité », elle évite, jusqu'à en paraître étrange, toute prise de position propre.

Ainsi (les citations du rapport figurent **en gras**), 1) « **Il est critiqué** » que suite à « la bipolarisation du marché du travail et du maintien de cette inégalité », le nombre de travailleurs non réguliers qui n'accède pas au système d'aide sociale ait augmenté ; 2) « **Il est également critiqué** » que l'absence de réforme du système de protection sociale (comme par exemple une ouverture de droits étendue aux employés non réguliers) ait accentué la bipolarisation du travail et l'augmentation du nombre de travailleurs non réguliers ; 3) Enfin, « **il est également critiqué** » que, pour les personnes âgées célibataires de plus en plus nombreuses et pour les travailleurs pauvres, « l'efficacité du revenu minimum vital (*NdT* : sorte de *RMI*) et de la redistribution des revenus est insuffisante » (Rapport de la commission 2008a : 5).

Le rapport mentionne donc clairement un phénomène d'exclusion sociale, mais que la commission ne reconnaît pas. Il est seulement répété que des critiques, dont les auteurs nous restent inconnus, sont formulées. La commission exprime bien son avis propre sur tous les autres problèmes, mais le paragraphe concernant la détérioration du filet de sécurité contraste avec le reste du document, le problème apparaissant comme s'il s'agissait de celui de « quelqu'un d'autre ». Il faut certes ainsi admettre que la commission ne répond pas à ces « critiques », et les reconnaît donc comme pertinentes. Quoi qu'il en soit, sa position est ambiguë.

De même, la proposition de « réforme pour un meilleur fonctionnement » est loin d'être claire. Ainsi, concernant la réforme des retraites, problème en suspens qu'il faut considérer comme le plus important, plusieurs scénarios ont été avancés – dont le maintien du système en l'état. Leurs effets sur les cotisations sociales et le budget de l'État ont été simulés, et leurs avantages et inconvénients mesurés. Cependant, même dans le rapport final, la commission ne tranche en faveur d'aucun scénario et espère seulement que « le débat sur cette question continuera de s'approfondir ».

En ce qui concerne le problème de « l'affaiblissement de l'efficacité du filet de sécurité », j'ai, depuis quelques années, fait plusieurs propositions qui ont été mentionnées dans le texte de la commission sous le terme de « critiques ». Comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant, l'OCDE également, dans ses documents et ses rapports, incite le gouvernement japonais et les chercheurs à une réflexion approfondie et à la mise en place de mesures d'urgence concernant le système de sécurité sociale. Mais il ne semble pas que la commission ait pris en compte ces éléments.

Le fonctionnement inversé du système de sécurité sociale et de l'impôt au Japon

Premièrement, commençons par l'élément le plus important. Le tableau 1 ci-dessous a été établi à partir du travail réalisé par Kiyoshi OTA sur le document de l'OCDE « Synthèse : étude économique du Japon 2006 ». Ce tableau résume les informations concernant la place occupée par le Japon parmi 14 pays de l'OCDE au regard de la pauvreté relative et du degré d'inégalité des revenus aux alentours des années 2000. La pauvreté relative est définie comme étant un revenu par individu inférieur à 50% de la médiane des revenus. Le revenu disponible est défini comme le revenu primaire auquel sont soustraits les impôts et les cotisations sociales et sont ajoutés les prestations sociales. On constate que le Japon, parmi ces 14 pays, accuse un degré d'inégalité et un taux de pauvreté relative faible lorsqu'il s'agit du revenu primaire, mais qu'il se classe parmi les premiers lorsqu'il s'agit du revenu disponible.

Tableau 1 – Classement du Japon parmi 14 pays de l'OCDE : Coefficient de Gini et pauvreté relative

Mesure des inégalités	Type de revenu et évolution du classement	Catégories d'âge		
		Tout âge confondu	Population en âge de travailler 18-65 ans	Population âgée de plus de 65 ans
Coefficient de Gini	Revenu primaire A	11	12	7
	Revenu disponible B	5	5	2
	Différence dans le classement A-B	-6	-7	-5
Taux de pauvreté relative	Revenu primaire a		9	
	Revenu disponible b	2	2	3
	Différence dans le classement a-b		-7	

Note : Les 14 pays visés sont l'Australie, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Hollande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, l'Angleterre, et les États-Unis. Source : Furuta 2006, Résumé du tableau 2-1.

Parmi les autres pays qui, du fait de la faiblesse de leur système social et de l'impôt, ont un faible taux de pauvreté relative au niveau des revenus primaires mais se classent parmi les premiers au niveau des revenus disponibles, se trouvent les États-Unis et le Canada. A l'opposé, en France ou en Allemagne notamment, le taux de pauvreté au niveau des revenus primaires est

particulièrement important, mais l'effet des politiques sociales et de l'impôt étant fort, le taux de pauvreté au niveau du revenu disponible est faible (Jones 2007 : 21).

Confrontés à ces chiffres, peu nieront que le système d'assurance social au Japon ne fonctionne pas bien, voire ne fonctionne pas du tout. Je voudrais insister pour ma part sur le fait qu'il ne s'agit pas seulement d'un dysfonctionnement mais d'un fonctionnement inversé. Comme je vais le montrer, au Japon, l'impôt et le système d'aide sociale n'a pas seulement un très faible effet sur la baisse de la pauvreté ou la redistribution des revenus. En réalité, il accroît la pauvreté des enfants. De plus, comme je vais le développer dans le cinquième paragraphe, le système d'assurance sociale actuel invite à des pratiques illégales comme la falsification de justifications de paiement et de fausses déclarations de paiement. Il intensifie ainsi la délégalisation du marché du travail.

De plus, l'efficacité inversée du système n'est pas neutre par rapport à la question du genre. S'il y a un point laissé de côté par les « critiques », ce sont bien les femmes qui, comme nous allons le développer dans le paragraphe 4 de cette présentation, sont les principales victimes de la dérégulation violente du marché du travail. Ainsi, le taux d'inclusion dans le système d'assurance sociale des femmes actives est en baisse continue depuis le début des années 70. De plus, le nombre de personnes âgées vivant seules sont pour la plupart des femmes.

Deuxièmement, intéressons-nous succinctement au poids que représentent l'assurance sociale et l'impôt sur l'économie nationale. En effet, nous pouvons supposer que l'indépendance financière des femmes est corrélée par l'ampleur des dépenses et des recettes de l'État. Ainsi, selon une étude réalisée dans 15 pays comprenant les États-Unis et des pays d'Europe de l'ouest, il apparaît que dans les pays où le niveau de l'imposition et les transferts sociaux sont élevés, on compte peu de mères célibataires pauvres et la proportion du revenu des femmes dans le revenu total du couple est plus importante.

En ce qui concerne les revenus de l'État, que ce soit en 2000 ou sur la période 2005-2008, la part que représente dans le revenu national (RN) les recettes de l'impôt et des cotisations sociales, place le Japon au sein du groupe des pays de l'OCDE où ce pourcentage est le plus faible. En ce qui concerne les dépenses de l'État, le Japon réalise peu de transferts sociaux (en comptant), et dépense beaucoup en revanche en travaux publics. Faiblesse de l'État providence, importance des travaux publics et de la construction, c'est il me semble la caractéristique de l'interventionnisme de l'État japonais.

Les recettes de l'État traduisent une évolution importante de la part relative de l'impôt et des contributions sociales. Alors que le pourcentage des revenus en provenance de l'impôt (par

rapport au revenu national) a baissé de manière quasi continue entre 1990 et 2004, le pourcentage de revenu en provenance des contributions sociales a augmenté de manière continue en 2001, devenant plus important que les revenus obtenus par l'impôt. Entre 1990 et 2002, au sein des pays de l'OCDE, seul le Japon a connu une baisse manifeste et continue du pourcentage des revenus issus de l'impôt (Centre de recherche économiques et sur le niveau de vie, 2007 : 13).

Le détail de cette baisse suggère un fort impact sur les inégalités de genre. En effet, à partir de la fin des années 90, les impôts sur les grandes fortunes, les hauts revenus et les entreprises décroissent, ce qui entraîne une baisse des recettes issues de l'impôt direct. Ainsi, dans les recettes de l'impôt, le pourcentage de l'impôt direct passe d'environ 74% au début des années 90 à 60% après 1998, et l'augmentation relative des impôts indirects concerne essentiellement la taxe sur la valeur ajoutée (dont le pourcentage dans les recettes de l'État passe de 7 à 20%).

Au Japon, cette taxe est uniformément de 5%, mais il n'en demeure pas moins qu'elle a un effet dégressif. En effet, elle est disproportionnellement plus pénalisante au sein des ménages dont la propension à consommer (part du revenu disponible consacrée à la consommation) est plus forte : les femmes âgées célibataires, les mères célibataires et les couples à faible revenu avec enfant. Pour résumer, il est possible de dire que pendant ces dix années, l'État japonais a grandement accentué sa tendance à être bienveillant envers les riches et insensible envers les personnes à faibles revenus.

Troisième point, quels ont été les résultats de cette politique ? Le tableau 1 ne présente qu'une partie limitée des informations et nous allons y revenir ici de manière un peu plus précise (les données étant incomplètes, le nombre de pays de référence n'est pas toujours le même). Selon le document de l'OCDE « Synthèse : étude économique du Japon 2006 » et un working paper de 2007, le taux de pauvreté relative au sein de la population japonaise était de 15.3% en 2007, le cinquième taux le plus fort parmi 25 pays de l'OCDE. L'inégalité des revenus disponibles (coefficient de Gini) était de 31.4%, le huitième taux le plus fort parmi 23 pays de l'OCDE (Jones 2007 : 27).

Au sein de la population en âge de travailler (18-65 ans), le calcul du taux de pauvreté relative, établi à partir du revenu disponible de 2000, est de 13.5%, le deuxième plus fort taux derrière les 13.7% des États-Unis (moyenne OCDE : 8.5%). En 1999, au sein de la population en âge de travailler, le pourcentage de personnes recevant des allocations de la part de l'État n'était pas supérieur à 11.4% (moyenne de 16 pays de l'OCDE : 19.7%). Le Japon est ainsi le seul pays dont le taux de personnes allocataires d'un revenu social est inférieur au taux de pauvreté du pays (Jones 2007 : 21, 23-24).

En ce qui concerne les inégalités de revenus disponibles des personnes âgées, le tableau 1 indique qu'en 2000, sur 14 pays de l'OCDE, le Japon était le deuxième pays avec le plus fort taux. En ce qui concerne le taux de pauvreté relative de cette population, il est de 21.1%, soit le septième taux le plus élevé sur 24 pays de l'OCDE.

Afin de mettre en évidence la différence de situation en fonction du sexe, nous nous référons à l'analyse de SHIRAHASE Sawako, selon laquelle le taux de pauvreté parmi les personnes célibataires est de 21.6% pour les hommes, et près du double pour les femmes, soit 42%. Pour les personnes de 60-69 ans, il est de 29.8% pour les hommes et de 44% pour les femmes. Pour les personnes de plus de 70 ans, il est de 28.5% pour les hommes et de 48.7% pour les femmes (Shirahase 2006 : 69). Force est ainsi de constater que près de la moitié des femmes âgées célibataires vivent dans une situation de pauvreté. En janvier et février 2008, le bureau pour l'égalité des sexes du cabinet du premier ministre réalisa une enquête nationale auprès de 2000 hommes et 2000 femmes entre 55 et 74 ans. Il apparaît, là encore, que près de la moitié des femmes célibataires ont un revenu inférieur à 1 800 000 yens (13 500 euro) par an (cabinet du premier ministre : 2008).

Quelle est l'efficacité du système de redistribution par l'impôt et les transferts sociaux (calculé par l'écart entre le coefficient Gini relatif au revenu brut et celui relatif au revenu effectif) ? En 2000, l'écart était de 9.7 alors que la moyenne de 14 pays de l'OCDE était de 15.2% (Jones 2007 : 15), ceci mettant en évidence une efficacité faible du système de redistribution. D'autre part, l'effet sur la baisse de la pauvreté au sein de la population en âge de travailler n'a pas dépassé 3.0 point en 2000, soit le pire résultat au sein de 17 pays de l'OCDE (Jones 2007 : 21).

Dans un autre working paper de l'OCDE concernant le taux de pauvreté des enfants avant et après la redistribution par l'impôt et les prestations sociales, il apparaît que le Japon est le seul pays, comme le montre le graphique 1 (voir annexe), dans lequel le taux de pauvreté s'accroît systématiquement après redistribution, que ce soit au cours des années 80, au milieu des années 90 ou bien aux environs de l'an 2000.

En outre, en 2000, parmi les foyers japonais avec enfants, seuls les foyers monoparentaux sans emploi accusaient un taux de pauvreté plus faible au niveau des revenus disponibles qu'au niveau des revenus primaires (Whiteford and Adema, 2007: 18, 25). Un tel état de fait montre à suffisance qu'au Japon, hormis le cas des foyers monoparentaux sans emploi, c'est bien le système de l'impôt et de l'aide sociale qui aggrave le taux de pauvreté des enfants.

Par ailleurs, en ce qui concerne les ménages composés d'adultes en âge de travailler avec enfants, on constate qu'en 2000, le Japon, sur 26 pays de l'OCDE, enregistrait le plus fort taux

de pauvreté derrière la Turquie, soit 58% lorsqu'il s'agissait de parents célibataires actifs, contre 52% lorsqu'il s'agissait de parents célibataires inactifs. Le Japon est donc l'un des seuls trois pays de l'OCDE, avec la Turquie et la Grèce, où le taux de pauvreté est plus élevé pour les foyers monoparentaux avec emploi que pour ceux sans emploi (Jones, 2007 : 24). Or, ces foyers monoparentaux sont en majorité tenus par des femmes. Il apparaît ainsi qu'au Japon, le taux de pauvreté devient plus élevé – et l'effet sur la redistribution, négatif – lorsque la mère célibataire travaille. Comment caractériser cette situation autrement qu'en termes d'« efficacité inversée » (*gyaku kinô*)?

Examinons enfin ce qu'il en est du transfert net (soit les prestations publiques après déduction des impôts) aux environs de l'an 2000. Au Japon, le quintile inférieur de revenu (tranche composée de 20% des revenus les plus faibles) bénéficie de 15.7% des prestations (la moyenne sur 27 pays de l'OCDE était de 22.8%), une fois acquittés les 7.4% des impôts totaux (contre une moyenne de 4.0% dans la zone de l'OCDE). Le transfert net au quintile inférieur ne représentait que 1.3% du revenu disponible des ménages de cette tranche (contre une moyenne de 4.0% pour l'OCDE). La part des transferts au quintile inférieur représentait seulement 0,8 fois celle qui allait au quintile supérieur (contre une moyenne de 2.1 fois pour l'OCDE). Les prestations attribuées au quintile supérieur étaient donc plus importantes que celles versées au quintile inférieur (Jones 2007: 22). Soulignons que ce quintile inférieur concerne en majorité les mères célibataires et les femmes âgées vivant seules.

Ces données se tarissent aux environs de l'année 2000. La commission aurait dû effectuer elle-même des suivis statistiques en la matière. Or, son rapport ne fait aucunement mention du taux de pauvreté ; et ne tient pas compte non plus de la comparaison internationale concernant l'efficacité du système de redistribution via les transferts sociaux.

En résumé, s'agissant du niveau de revenu primaire aux environs de l'an 2000, ni les inégalités ni la pauvreté ne distinguaient sensiblement le Japon des autres pays. Mais force est de constater que la situation s'est détériorée depuis lors, avec une dérégulation accélérée et une baisse continue du pourcentage des revenus. Par conséquent, aussi longtemps que le système de l'impôt et de l'assurance sociale ne sera pas radicalement réorganisé, nous ne saurions espérer une hausse de la consommation privée, les inégalités et la pauvreté au niveau du revenu disponible atteignant un seuil critique. Or, c'est précisément dans un tel contexte que la crise économique frappa le pays de plein fouet. Mais quelles sont exactement les personnes touchées, qui ont perdu leur emploi et leur revenu, et de quelle manière ?

Un système de sécurité sociale en cas de chômage lâche en comparaison d'autres pays

Le rapport rendu public fin mars 2009 par l'Organisation internationale du travail (OIT) et intitulé « La crise économique et financière : Une réponse concernant le travail décent », révèle que la majorité des chômeurs ne perçoivent aucune indemnité chômage dans plus de la moitié des pays de l'ODCE. Pour 7 pays tels que la Chine, le Japon, les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne, la proportion des chômeurs ne touchant pas d'allocation chômage est indiquée à l'aide des chiffres les plus récents. Elle est de 77% au Japon, le taux le plus élevé, après la Chine (84%). À l'opposé, elle est de 6% en Allemagne – un taux particulièrement bas –, 20% en France, 59% aux États-Unis, 56% au Canada et 45% en Grande-Bretagne (OIT 2009 : figure 5).

Le rapport suggère ainsi que les pays continentaux d'Europe de l'ouest disposent de filets de sécurité à mailles fines pour l'indemnisation du chômage, alors que les pays anglo-saxons ont des filets à mailles plus larges. Au Japon, où il est estimé que plus de 3 chômeurs sur 4 ne pourraient être protégés par le filet de sécurité, les mailles apparaissent encore plus larges que celles des filets existant dans les pays anglo-saxons.

L'enquête sur la force de travail et le rapport annuel sur l'assurance chômage publiés par le Ministère de la Santé et du Travail permet de confirmer ces estimations. On constate d'ailleurs que ce taux de 77-78% s'est maintenu depuis 2004 (contre environ 70% en 2002), et ne s'explique donc pas par la crise économique actuelle. À l'inverse de l'OIT, lorsque l'on considère le nombre des bénéficiaires d'allocation chômage par rapport au nombre des chômeurs, on s'aperçoit d'une baisse récente, commune aux deux sexes, mais – et comme le montre le graphique 2 (voir annexe) – nettement plus accusée pour les femmes que pour les hommes.

Pour être en mesure de toucher une allocation chômage, il faut au préalable être admis au régime d'assurance-chômage. Or, les conditions d'admission à l'assurance-chômage impliquent d'avoir un emploi dont la durée de travail hebdomadaire est supérieure à 20 heures, la durée d'embauche étant de plus d'un an. Selon l'« Étude sur la situation actuelle de la diversité des formes d'emploi » de 2007, 99% des employés réguliers sont admis, alors que le pourcentage n'excède pas 60% pour les employés non réguliers, dont 48% chez les travailleurs à temps partiel et 31% chez les travailleurs intérimaires. Par ailleurs, lorsque l'on considère la situation sur le long terme des travailleurs non réguliers parmi l'ensemble des employés (hormis les responsables d'entreprises), on constate que l'admission est passée de 29,0% en 1984 à 54,2% en janvier-mars 2008 pour les femmes, et de 7,7% à 18,7% pour les hommes sur la même période. S'agissant de la tranche d'âge, à partir des années 90 la dérégulation brutale du marché du travail a affecté les femmes entre 15 et 24 ans, et de plus de 45 ans. En revanche, la

dérégulation du marché du travail a affecté la jeune génération des hommes de manière croissante à partir des années 2000, dans une moindre mesure au cours de ces dernières années (mais cette répercussion négative de la dérégulation risque bien entendu de s'intensifier à nouveau à partir du second semestre de 2008).

Reflétant l'écart entre les pourcentages respectifs d'hommes et de femmes dans l'emploi non régulier, la part que représentent les assurés parmi l'ensemble des employés (responsables d'entreprises exceptés) ne dépasse pas, ces dernières années, 62-63% chez les femmes, contre plus de 75% chez les hommes (calculée sur la base des « rapports annuels sur l'assurance chômage »).

La tendance est à considérer le chômage comme une épreuve pénible qui touche plus particulièrement les hommes. Depuis la fin des années 1990, où le taux de chômage au Japon dépassa les 4%, le chômage masculin était de fait supérieur d'à peu près 0,5 point à celui des femmes. Les hommes entre 15 et 24 ans, et surtout entre 55 et 64 ans, étant davantage touchés, le taux de chômage par tranche d'âge était en moyenne plus élevé chez ces derniers. Mais, s'agissant des tranches 25-44 ans, et surtout 35-44 ans, le taux de chômage restait plus élevé chez les femmes. Après avoir augmenté jusqu'à 5,4%, niveau jamais égalé, le taux de chômage (en valeur saisonnière corrigée) baissa, avant de croître à nouveau en octobre dernier. Le taux de chômage féminin a sensiblement augmenté (légère baisse commune aux hommes et femmes en janvier), pour atteindre le même niveau que celui des hommes, soit 4,4%. La crise économique actuelle entraîne donc une augmentation considérable du nombre des femmes au chômage.

Il faut en outre être attentif à la durée du chômage. Pour ce qui est d'une comparaison avec les grandes économies mondiales en 2006, on constate – comme le montre le graphique 3 (voir annexe) – que la durée du chômage est courte dans les pays anglo-saxons, tandis qu'elle est longue dans des pays continentaux d'Europe de l'ouest ainsi que dans les pays d'Europe du sud, les pays d'Europe du nord se situant pour leur part à un niveau intermédiaire. Le Japon témoigne d'une ressemblance de forme avec l'Espagne, ce qui laisse à penser que la situation japonaise est comparable à celle des pays continentaux d'Europe de l'ouest et des pays d'Europe du sud. Si l'on examine l'évolution de la durée du chômage par sexe entre 2001 et 2006 au Japon, la proportion des hommes au chômage depuis plus d'un an est de 40% en 2006, contre 30% en 2001 ; tandis que celle des femmes au chômage depuis plus d'un an est de 22% sur la même période (contre 18% en 2001). La durée du chômage, déjà plus longue chez les hommes, continue de s'allonger pour eux. Quant à la durée du chômage féminin, elle ne dépasse jamais 6 mois chez la plupart des femmes, ceci permettant de conclure qu'il n'existe pas d'allongement de la durée du chômage pour cette catégorie.

Il semblerait que même en période de reprise économique, les femmes aient tendance à être exclues du marché du travail du fait de sa dérégulation, tandis que les hommes soient exclus socialement par l'allongement de la durée du chômage. Cet allongement de la durée du chômage, qui affecte seulement la population masculine, permettrait d'expliquer pourquoi la part des hommes qui reçoivent des indemnités chômage a diminué pour être désormais deux fois moindre que celle des femmes.

En effet, au Japon, la durée d'indemnisation ne peut pas dépasser un an. Les conditions d'indemnisation sont les suivantes: 1) s'agissant des personnes quittant leur emploi : l'assuré doit avoir cotisé pendant plus de 12 mois durant les deux années précédant le départ de la société ; 2) s'agissant d'un départ suite à un licenciement ou à la faillite de l'entreprise : l'assuré doit avoir cotisé pendant plus de 6 mois durant l'année précédant le licenciement ou la faillite. L'indemnisation journalière perçue représente entre 50 à 80% du dernier salaire. Les bas salaires bénéficient d'un taux d'indemnisation plus élevé que les hauts salaires. Le nombre de jours d'indemnisation varie de 90 à 330 jours, selon les motifs de départ, l'âge et la durée de cotisation. Pour les employés ayant fait l'objet d'un licenciement ou victimes de la faillite de l'entreprise (la deuxième hypothèse mentionnée ci-dessus), la période de couverture est plus longue que pour ceux qui ont quitté volontairement leur emploi. La période de couverture de ces derniers ne dépasse pas en effet 150 jours, quel que soit leur âge et la durée de cotisation (et ce, même s'ils ont cotisé pendant plus de 20 ans).

En outre, bien que la plupart des employés non réguliers travaillent sous contrat à durée déterminée, le non-renouvellement de leur contrat, qu'ils le veulent ou non, n'était pas reconnu comme « départ suite à un licenciement ou à la faillite de leur entreprise ». L'accès à l'indemnisation devient par conséquent difficile et la durée de couverture se réduit. En tenant compte de cette réalité, si l'on examine l'évolution du nombre des chômeurs à la recherche d'un emploi bénéficiant d'une indemnité de base (en moyenne annuelle), on constate que la part des femmes est passée de 47% en 2002 à 57% en 2006.

Comme on vient de le voir, au Japon, l'indemnisation chômage ne constitue qu'un succédané de salaire. Il ne saurait donc s'agir d'une aide minimum destinée à réduire le risque de pauvreté (relative) et, de fait, elle ne permet pas toujours aux bénéficiaires d'échapper à la pauvreté. Il reste que, si l'on n'est pas en mesure d'en bénéficier, le risque est certainement plus grand encore d'être pauvre. Au chômage s'ajoute la pauvreté et l'exclusion sociale, une tendance qui touche de plus en plus fortement la population masculine.

Un système de retraites transformé en source d'exclusion sociale

Depuis la seconde moitié des années 1990, si l'assurance sociale pour les employés s'est contractée, le régime d'assurance sociale des travailleurs à temps partiel, des auto-entrepreneurs et des sans emploi s'est étendu ; ceci laissant supposer que les employeurs ont encore davantage cherché à se soustraire aux charges sociales. En particulier, le système des retraites est continuellement exposé à des pratiques illégales, conduites avec la complicité des fonctionnaires de l'Agence de la Sécurité Sociale, et consistant en la falsification de justifications de paiement ou en fausses déclarations de paiement émises par les entrepreneurs.

Ainsi, en ce qui concerne la retraite complémentaire des salariés, entre le pic de l'année 1997 et la fin de l'année 2003, le nombre d'assurés a décliné de 1,350,000 personnes et le nombre d'entreprises enregistrées a accusé une baisse de 85,000 unités (soit - 5,0%). Ces baisses peuvent être imputées en partie à la réduction du nombre des travailleurs à temps plein. Pas uniquement, car la dérégulation du marché du travail n'est pas seule en cause, mais aussi le fait que le système d'assurance sociale lui-même entraîne la précarisation du marché de l'emploi. En effet, dans un système ayant pour bénéficiaire type un employé à temps plein sous contrat à durée indéterminée – concrètement des salariés masculins, dont les conditions de cotisation et d'allocations varient en fonction de leur position hiérarchique dans un système segmenté – les travailleurs à temps partiel dont la durée de travail hebdomadaire ne dépasse pas les trois quarts de celle des employés à temps plein ne peuvent prétendre ni à l'assurance santé ni à la retraite pour les salariés. La prise en charge des cotisations sociales des entreprises peut en conséquence être réduite. On peut également supposer qu'une part considérable de la baisse du nombre de retraites complémentaires souscrites par les salariés résulte d'évasions illégales, ou pour le dire autrement, de pratiques illicites à l'encontre du système de sécurité sociale.

La réforme des retraites mise en place en juin 2004 n'a pas contribué à corriger le caractère « hiérarchique segmenté » du système qui engendre l'exclusion et favorise les pratiques illégales. Selon une estimation administrative portant sur le contrôle du système de retraite complémentaire des salariés, et rendue publique le 15 septembre 2006 par le ministère des Affaires générales, le nombre des entreprises susceptibles de se dérober à leurs obligations était estimé – sur la période de l'enquête (d'août à novembre 2005) – entre 630,000 et 700,000 (soit environ 30% des entreprises concernées), et le nombre des assurés non couverts s'élevaient à 2,670,000 (soit environ 7% des assurés qui devaient être couverts).

À partir du début de l'été 2007, éclate au grand jour le « problème des 50 millions de dossiers de retraite ». Il s'agissait d'abord de « dossiers non identifiés » ou de « dossiers en suspens », puis de « dossiers perdus », malgré le versement des cotisations. Les 50 millions de « dossiers

de retraite en suspens » désignent les dossiers pour lesquels il est impossible d'identifier l'origine du versement parmi les dossiers de cotisation gérés par l'Agence de Sécurité sociale. La plupart concernerait les personnes qui possédaient plusieurs carnets de retraite suite à un changement d'emploi ou à un mariage avant 1997. Jusqu'à mi-mai 2007, le gouvernement, les partis au pouvoir et plus particulièrement l'Agence de Sécurité sociale se montraient réticents à retrouver les « propriétaires » des cotisations de retraite versées. Le premier ministre d'alors, ABE Shinzo, expliqua d'ailleurs à la Diète qu' « il ne fallait pas provoquer inutilement d'inquiétudes ». Mais le nombre des cotisants placés malgré eux dans l'incapacité de recevoir les versements dus augmentant, la méfiance et la colère gagnèrent la population.

Face à ce scandale, le gouvernement mit d'abord en place auprès du ministère des Affaires générales un « comité d'examen du problème des dossiers de retraite » ayant pour mission d'examiner les circonstances, causes et responsabilités, puis un « comité des tiers experts sur la vérification des dossiers de retraite », dont la mission est de juger de manière impartiale le travail de rectification réalisé par l'Agence. Mais ces mesures furent de toute évidence prises tardivement par le gouvernement ABE. Elles –nourrirent davantage encore la méfiance à l'encontre du gouvernement. Ce qui provoqua dans les rangs des partis au pouvoir une défaite cuisante aux élections sénatoriales de juillet et, consécutivement, la chute du gouvernement ABE.

Le comité d'examen du problème des dossiers de retraite remit un rapport le 31 octobre 2007. S'il vérifia bien entendu la responsabilité des fonctionnaires de l'Agence et de collectivités locales dans le détournement des cotisations, il se garda de se lancer à la recherche d'autres causes possibles. L'évolution de la situation à partir de l'été 2008 révéla clairement que les mesures prises par le comité d'examen concernant « les dossiers de retraite perdus » étaient insuffisantes.

Car ce problème apparut plus exactement comme un problème de « dossiers falsifiés », dans lequel l'implication de fonctionnaires de l'Agence était passablement importante. Si les fonctionnaires pouvaient fermer les yeux sur la falsification de justifications de paiement et les fausses déclarations de paiement émises par les entrepreneurs, ils ont pu aussi l'encourager. C'est en effet un moyen pour le bureau de la Sécurité sociale de minimiser le « dénominateur » (que représente le paiement des retraites, au sein de la division calculant le taux de cotisation) afin de l'améliorer ; une « belle performance » pour eux.

Au cours de la réunion de la commission sénatoriale de la Santé et du Travail organisée le 18 septembre 2008, le ministre MASUZOE Yoichi dévoila l'existence de 69,000 dossiers susceptibles d'avoir été falsifiés et reconnut l'implication systématique de fonctionnaires de

l'Agence de la Sécurité Sociale. Il est en outre rapidement apparu que ces 69,000 cas n'étaient que la partie visible de l'iceberg. Selon l'enquête effectuée par le comité d'experts indépendants sur la vérification des dossiers de retraite ainsi que les témoignages des personnes concernées, il existe plusieurs types de falsification, tous très communs : 1) abaisser la catégorie de référence du salaire de plus de 5 rangs ; 2) abaisser le salaire en remontant de six mois dans le passé ; 3) et, conséquemment, disqualifier (les personnes ne pouvant plus prétendre à l'assurance sociale). Le chiffre de 69,000 correspond aux cas dans lesquels sont combinés ces trois moyens. Le cas dans lequel au moins un de ces trois moyens est utilisé, ce qui comprend également les cas où deux moyens ont été utilisés, a été estimé à 1,440,000 (Journal *Asahi* du 17 octobre 2008).

Le ministre de la Santé et du Travail, MASUZOE, créa au début d'octobre un « comité d'examen sur la correction rétroactive des salaires de référence » (présidé par NOMUA Shuya, professeur de troisième cycle en droit de l'Université de Chuo), dépendant directement du ministre. Toutefois, sa compétence était limitée aux seuls 69,000 cas. Le rapport remis le 28 novembre révéla que le montant total – affecté par la sous-évaluation des salaires obtenus en remontant dans le passé – correspondait au montant total des arriérés de cotisations par les entreprises concernées, soit un nombre « non négligeable » de cas. Le rapport fit état de la probabilité de falsification des dossiers de retraite pour compenser ces arriérés, et conclut qu'il existait bien un « système de falsification » au niveau des bureaux de la Sécurité sociale (« Aperçu du rapport du comité d'examen sur la correction rétroactive de la rémunération standard, daté du 28 novembre 2008 » <http://www.mhlw.go.jp/topics/2008/12/dl/tp1201-4a.pdf>).

Il est apparu également des cas de détournement de cotisations qui devaient être versées par les entrepreneurs, et qui ne s'accompagnaient pas d'un abaissement du salaire de référence. Par conséquent, le nombre des dossiers falsifiés dépasserait les 1, 440, 000 cas mentionnés ci-dessus. Il existe en outre un certain nombre de dossiers sur lesquels continue de peser une incertitude, car ils ont été enregistrés avant février 1986 (Journal *Asahi* du 3 octobre 2008).

Fermer les yeux sur la falsification des dossiers de retraite par les entrepreneurs, voire l'encourager, constitue une pratique illégale de l'Agence de Sécurité sociale, autorité compétente du système. C'est la raison pour laquelle il est possible de dire que le système japonais des retraites n'est pas seulement vidé de sa substance, mais qu'il est bien plus encore transformé en source d'exclusion sociale massive.