

N° 100

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 27 novembre 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) à la suite d'une mission effectuée du 12 au 19 septembre 1990 par une délégation chargée d'étudier les régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse au Japon,

Par M. Jean-Pierre FOURCADE,
Mme Marie-Claude BEAUDEAU,
MM. François DELGA, Marcel LESBROS,
Pierre LOUVOT, Mme Hélène MISSOFFE, MM. Guy PENNE et
Franck SERUSCLAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Suuffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Japon. - Assurance-maladie - Assurance-vieillesse - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PROGRAMME	9
I. DONNEES GENERALES SUR LA PROTECTION SOCIALE AU JAPON	13
A. L'origine récente de la protection sociale	14
1. Des liens familiaux et professionnels traditionnellement étroits	14
2. Une mise en place progressive et récente	16
B. Une couverture généralisée mais complexe	19
1. Une couverture généralisée	19
2. Le rôle de l'Etat	22
C. Les dépenses sociales dans l'économie japonaise	25
1. Un poids comparativement limité	25
2. Un rythme de croissance accéléré	27
II - LE SYSTEME DE SANTE	29
A. La diversité des régimes d'assurance maladie	30
1. Une distinction essentielle	30
2. L'existence de plusieurs niveaux de prestations	33
3. L'importance du financement public	35
4. Le régime de soins aux personnes âgées	37
B. Les nouveaux défis	39
1. La maîtrise des dépenses de santé	39
2. Une meilleure qualité de vie	44
3. Le Sida	47

	Pages
	-
III. LES REGIMES DE RETRAITE	50
A. Un dispositif à plusieurs étages	51
1. La retraite de base : une pension minimale pour tous	51
2. Les retraites complémentaires	54
3. Les avantages supplémentaires servis dans le secteur privé ..	57
B. Un système en mutation	61
1. Un système profondément remodelé	62
2. L'âge réel de départ en retraite	64
IV - LES EFFETS DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION SUR LA PROTECTION SOCIALE	68
A. Les facteurs du vieillissement	68
1. La chute du taux de fécondité	69
2. L'allongement de l'espérance de vie	70
B. La déformation inéluctable de la pyramide des âges	71
1. Un vieillissement plus rapide qu'ailleurs	71
2. Le poids croissant du "quatrième âge"	72
C. Les conséquences sur les régimes sociaux	73
1. L'effet de levier sur les dépenses de santé	74
2. Les incidences sur les régimes de retraite	78
3. Les autres conséquences sociales	83
CONCLUSION	89

INTRODUCTION

Une délégation de la commission des Affaires sociales du Sénat s'est rendue au Japon du 12 au 19 septembre 1990 afin d'y étudier les régimes d'assurance maladie et de retraite.

Cette mission s'inscrit dans la continuité des précédents travaux menés par cette commission depuis quelques années. Après plusieurs décennies d'accroissement continu de leurs transferts sociaux, la plupart des pays industrialisés du monde occidental doivent relever aujourd'hui le défi de leur financement. Il n'est point besoin d'insister sur l'actualité de ce problème en France après la récente création d'une contribution sociale généralisée pour le financement de notre protection sociale et à la veille du grand débat qui doit s'ouvrir avec la publication du Livre blanc sur les retraites.

Cette question est tout aussi présente dans les préoccupations des responsables politiques des autres Etats développés. Les membres de la commission des Affaires sociales du Sénat ont pu le constater lors des précédentes missions en Grande-Bretagne en 1984, en Suède en 1985, aux Etats-Unis en 1987, au Canada en 1988 et en République Fédérale d'Allemagne en 1989. En dépit de la diversité de leurs systèmes de sécurité sociale, ces pays sont confrontés globalement à des difficultés analogues à celles constatées en France -croissance soutenue des dépenses, insuffisance des ressources- et envisagent de prendre ou ont adopté des mesures particulières afin de dégager des solutions durables et satisfaisantes.

Ce sont ces expériences de réformes et ces propositions que la commission des Affaires sociales s'est fixée pour but d'étudier afin d'en tirer des enseignements pour son propre travail législatif et de contrôle.

Cette année, le choix s'est porté sur le Japon. Il n'est pas surprenant que ce pays, parvenu au second rang des puissances mondiales, fasse l'objet de l'attention des membres de cette commission. Si les performances économiques de ce pays ont alimenté une abondante littérature relative au "miracle japonais", en revanche, peu de travaux ont été consacrés à son système de protection sociale. Parmi les nombreuses interrogations qu'il suscite, figure celle relative à la façon dont ce pays parvient à concilier un rythme de croissance élevé et le développement d'un haut niveau de protection sociale.

La délégation qui a mené cette étude, était conduite par M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des Affaires sociales. Elle était également composée de Mmes Marie-Claude Beaudeau, Hélène Missoffe et MM. François Delga, Marcel Lesbros, Pierre Louvot, Guy Penne et Franck Sérusclat. Elle était accompagnée, enfin, de Melle Dinah Desjardins, administrateur des services du Sénat.

La délégation a participé à une quinzaine d'entretiens auxquels il convient d'ajouter de nombreux échanges informels, en particulier lors de déjeuners de travail.

Ces entretiens ont permis aux membres de la délégation d'établir de fructueux contacts à tous les niveaux :

- avec des responsables politiques, qu'ils soient membres du Gouvernement (M. Yuji Tsushima, ministre de la santé et des affaires sociales et M. Shunpei Tsukahara, ministre du travail), ou du Parlement (notamment avec MM. Masao Hori, vice-président du groupe d'amitié France-Japon de la Chambre basse et Tomoyuki Fukuma, président de la commission des Affaires sociales de la Chambre haute) ;

- avec les principaux directeurs des ministères concernés, chargés du suivi de la politique sociale et de la mise en oeuvre des réformes qu'appellent notamment les problèmes liés au vieillissement de la population japonaise ;

- avec des dirigeants d'entreprises, l'une japonaise et l'autre française, installée au Japon, compte tenu du rôle important que jouent les grandes sociétés dans la protection sociale des salariés ;

- avec des responsables syndicaux, du côté patronal avec le Nikkeiren, et du côté des salariés avec la centrale Rengo ;

- avec des responsables locaux dont M. Shunichi Suzuki, gouverneur de Tokyo en raison du poids des collectivités locales dans la gestion de l'assurance maladie;

- enfin, avec des intervenants indépendants susceptibles d'apporter un éclairage différent sur ces régimes (représentants de la Chambre de commerce et d'industrie au Japon, membres de la communauté française établie au Japon, un spécialiste des questions sociales travaillant dans l'un des plus grands quotidiens japonais).

Il était impossible de prétendre réaliser une étude exhaustive de la protection sociale au Japon en moins d'une semaine. Aussi, la délégation s'est-elle attachée à se forger une idée d'ensemble avant de porter son attention sur trois points particuliers : les régimes d'assurance maladie, le système des retraites et les effets du vieillissement de la population japonaise sur ces régimes.

La délégation tient à remercier chaleureusement l'ensemble des personnalités qui l'ont reçue pour leur extrême amabilité et la qualité de leur accueil. Elle exprime sa profonde gratitude à M. Bernard Dorin, Ambassadeur de France à Tokyo et à M. Akitane Kiuchi, Ambassadeur du Japon à Paris, pour leur contribution à l'organisation de cette mission. Elle remercie vivement M. Jacques Moreau, premier conseiller à l'Ambassade de France à Tokyo ainsi que tous les membres de cette Ambassade, pour leur précieuse participation à sa préparation et à sa réussite.

PROGRAMME DE LA MISSION

Mercredi 12 septembre

10 h 15 : Arrivée à l'aéroport de Narita, l'aéroport international de Tokyo, distant de 60 km du centre ville.

Accueil par M. Jacques Moreau, premier conseiller de l'Ambassade de France à Tokyo.

Transfert et installation à l'hôtel Impérial situé à Chiyoda Ku, quartier situé au coeur de Tokyo, proche du Palais Impérial et qui concentre la plupart des activités politiques, économiques et intellectuelles de la capitale.

14 h 00 : Déjeuner au restaurant la Brasserie

16 h 00 : Accueil à l'Ambassade de France et exposé introductif sur le Japon et les relations franco-japonaises par M. Bernard Morin, Ambassadeur de France.

18 H 30 : (pour MM. Fourcade et Penne) Réception offerte à l'hôtel New Otani par le Président djiboutien Hassan Gouled Aptidon

Jeudi 13 septembre

10 h 30 : Accueil par M. Yukio Murakami, administrateur délégué de la société d'ingenierie et de construction Takenaka Komu Ten. Entretiens avec les responsables du personnel de la société.

12 h 30 : Déjeuner au Yamato Seimei.

14 h 30 : Entretiens au Ministère de la santé et des affaires sociales.

16 h 00 : Visite de courtoisie à M. Yūji Tsushima, ministre de la santé et des affaires sociales.

16 h 30 : Reprise des entretiens avec les services du ministère.

19 h 00 : Spectacle de théâtre kabuki.

Vendredi 14 septembre

- 8 h 30 :** Petit déjeuner de travail offert par M. Subrenat ministre conseiller à l'Ambassade de France.
- 9 h 30 :** Accueil par M. Marc Dunoyer, Président de la société Nippon-Roussel. Entretiens avec les responsables du personnel de la société Nippon-Roussel.
- 12 h 00 :** Déjeuner offert par la Société Nippon-Roussel.
- 14 h 00 :** Visite de courtoisie à M. Shunpei Tsukahara, ministre du travail, en présence de Mme Sato, ministre adjoint.
- 14 h 30 :** Entretiens au ministère du travail avec les directeurs de la division des affaires internationales, de la division de l'assurance chômage, et de la division de l'administration des prestations aux travailleurs.
- 17 h 00 :** Audience de M. Shunichi Suzuki, Gouverneur de Tokyo.
- 17 h 30 :** Entretiens avec les responsables de la protection sociale à la mairie de Tokyo.
- 19 h 00 :** Rencontre avec les représentants de la communauté française au Japon.
- 20 h 00 :** Dîner à la Résidence de France.

Samedi 15 septembre

- 9 h 00 :** Départ de l'hôtel pour une excursion à Kamakura, ville réputée pour ses temples et son Grand Bouddha du 13^e siècle.
- 12 h 00 :** Déjeuner au restaurant Le Royal.
- 14 h 00 :** Départ pour Hakone.
- 17 h 30 :** En raison du mauvais temps, retour anticipé sur Tokyo en train.
- 19 h 00 :** Arrivée à la gare de Shinjuku.

Dimanche 16 septembre

- 10 h 00 :** Départ pour une visite de Tokyo - Visite du Musée national.
 - 11 h 00 :** Visite du temple d'Asakusa et des galeries marchandes.
 - 12 h 00 :** Visite du parc Kiyosumi koën.
 - 13 h 00 :** Déjeuner à Ginza dans le grand magasin Mizogushi.
- Après-midi libre.

Lundi 17 septembre

- 8 h 30 :** Petit déjeuner de travail avec M. Naomi Kotani éditorialiste au Journal Yomiuri et spécialiste des questions sociales.
- 10 h 00 :** Entretiens au Nikkeiren (fédération japonaise des dirigeants d'entreprise).
- 12 h 00 :** Déjeuner offert par M. Jacques Moreau au restaurant Le Toucan appartenant à M. André Lecomte.
- 14 h 00 :** Entretiens au Rengo (Confédération nationale des syndicats du secteur privé).
- 18 h 00 :** Rencontre avec des dirigeants de la Chambre de commerce et d'industrie française au Japon, à la Résidence de France et son président M. Emmanuel Prat.

Mardi 18 septembre

- 10 h 00 :** Visite des bâtiments de la Diète (Parlement japonais).
- 11 h 00 :** Entretiens avec M. Masao Hori, vice-président du Groupe d'amitié Japon-France de la Chambre basse et avec des membres du groupe.
- 12 h 15 :** Déjeuner offert par M. Hori au restaurant Genji, au Capital Tokyo Hôtel.
- 14 h 30 :** Entretiens avec des membres de la commission des affaires sociales de la Chambre haute et notamment avec M. Tomoyuki Fukuma, son président.

- 15 h 30 :** Rencontre avec des membres du groupe d'amitié Japon-France et de la Chambre haute notamment avec les vice-présidents MM. Kinio Inoue et Takakatsu Tsushima.
- 20 h 00 :** Dîner au Rainbow room, restaurant panoramique de l'hôtel Imperial

Mercredi 19 septembre

- 10 h 00 :** Transfert à l'aéroport de Narita.
- 12 h 50 :** Départ pour Paris.

I - DONNÉES GÉNÉRALES SUR LA PROTECTION SOCIALE AU JAPON

Les Japonais opèrent une nette distinction parmi les différents régimes de protection sociale entre ceux qui relèvent de l'assurance sociale et ceux qui se rattachent à l'idée de sécurité sociale proprement dite. Dans le premier cas, chaque personne doit verser un montant de cotisations en relation avec les prestations vieillesse, maladie ou chômage dont il pourra bénéficier. Dans le second cas, point n'est besoin d'avoir cotisé pour bénéficier des prestations. Ce principe est appliqué aux allocations familiales, aux soins aux personnes âgées et à la protection sociale des plus démunis. Pour la vieillesse comme pour la maladie, le type de protection varie essentiellement en fonction du statut professionnel de l'assuré.

A première vue, le système de protection sociale au Japon apparaît relativement complexe. D'une part, celui-ci n'est pas entièrement unifié. Il existe, par exemple, six régimes publics de retraite et sept d'assurance-maladie couvrant différentes catégories de la population. D'autre part, divers avantages peuvent venir s'ajouter à la couverture de base selon la catégorie professionnelle ou la nature de l'employeur. Dans le secteur public, des mutuelles prennent encore en charge l'essentiel des prestations. Dans le secteur privé, les entreprises ont la possibilité de mettre en oeuvre divers programmes venant compléter la couverture légale de leurs salariés. Le système japonais frappe enfin par la multiplicité des intervenants : l'Etat, les collectivités locales (en particulier les communes), les mutuelles, les caisses communes à plusieurs entreprises ou de branche, les employeurs eux-mêmes qui peuvent créer leurs propres caisses d'entreprise...

Aussi paraît-il nécessaire, avant d'aborder l'examen des régimes d'assurance maladie et de retraites de rappeler les principales données historiques, institutionnelles et économiques qui président à l'organisation et au fonctionnement actuels de la protection sociale dans ce pays.

A. L'ORIGINE RECENTE DE LA PROTECTION SOCIALE

La protection sociale s'est développée **tardivement** au Japon, du moins si on la compare à celle des Etats européens comme la France ou la Grande-Bretagne. La première loi sur l'assurance maladie date de 1922 et celle sur les retraites des salariés de 1942.

1. Des liens familiaux et professionnels traditionnellement étroits

Ce retard paraît lié à trois facteurs principaux.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, le Japon a conservé une importante **population rurale** soumise à divers réseaux de solidarité caractéristiques des sociétés traditionnelles.

Le milieu naturel japonais a toujours été éminemment inhospitalier pour l'homme : éruptions volcaniques, typhons, secousses tectoniques, écarts climatiques... L'exiguïté des terres (377 700 km² pour 123 millions d'habitants en 1989, soit une densité de 326 habitants au km²) dont un sixième seulement est cultivé, a de tout temps rendu nécessaire l'entraide (moisson, couverture des toits, réfection des chemins et des digues ...) dans une société par ailleurs fortement hiérarchisée.

De plus, dans la société traditionnelle japonaise, les **relations familiales** jouaient un rôle essentiel en particulier pour la prise en charge des générations plus âgées. L'éthique confucianiste qui imprègne encore les mentalités repose sur le principe de l'autorité absolue du père, la soumission de l'épouse, la nécessité primordiale de se perpétuer, au besoin par l'adoption. Au niveau de la famille élargie, elle suppose la subordination des branches cadettes à la branche aînée, sanctionnée par des relations de protection et d'obligations.

Certes, depuis l'ère Meiji, l'urbanisation croissante a altéré l'intensité de ces liens. Toutefois, comme l'ont relevé de nombreux observateurs, à la ville, le quartier a pris le relais de la communauté rurale, de même que la firme où l'on travaille a remplacé les anciens groupements professionnels ou de simple voisinage. En particulier dans les grandes sociétés, un réseau complexe de relations personnelles encadre et guide les comportements dans beaucoup de circonstances, sous une forme que l'on pourrait qualifier en prenant une référence occidentale de "paternaliste". Dans le cadre de la gestion de leur main d'oeuvre, les grandes entreprises ont cherché très tôt à s'assurer la stabilité d'une partie au moins de leur personnel en garantissant, sous certaines conditions, la sécurité de l'emploi et divers avantages sociaux (logement, pécule de départ à la retraite, bonus pour les événements familiaux).

Le système de protection sociale au Japon présente, en conséquence, un visage très différent de celui des autres pays.

Sa mise en place a été plus tardive puisque sa nécessité ne s'est pas fait ressentir avec la même acuité que dans les pays qui ont connu une industrialisation rapide marquée par une forte paupérisation de la classe ouvrière. Les liens familiaux et le système de l'"emploi à vie" ont joué pendant longtemps le rôle de sécurité sociale.

L'"emploi à vie" n'est pas propre au Japon, mais il semble que jusqu'à une période récente, ce système ait été plus répandu dans ce pays qu'ailleurs. Son fonctionnement a été maintes fois analysé⁽¹⁾ et peut se résumer ainsi. En premier lieu, l'entreprise recrute ses employés à leur sortie de l'école : de l'université pour les cadres, de l'enseignement secondaire pour les techniciens, les employés, ou les ouvriers qualifiés, du collège pour le personnel non qualifié. Ensuite, elle cherche à se les attacher pour la durée de leur vie active. Elle évitera donc les licenciements en ayant recours en cas de difficultés, à la flexibilité de la durée du travail et des rémunérations. Les augmentations de salaire et les promotions se font largement à l'ancienneté. Enfin, pour s'assurer la fidélité de son personnel, l'entreprise développe une politique d'avantages sociaux.

(1) Entre autres par Henri Rouilleault "le Japon : croissance économique et relations du travail". Notes et études documentaires n° 4719-4720, mai 1983. Documentation française

Toutefois, ce système ne permet pas de couvrir l'ensemble de la population ni même des travailleurs comme par exemple les salariés des petites et moyennes entreprises, les travailleurs temporaires, journaliers ou à domicile, les femmes qui quittent en général l'entreprise à leur mariage ou à la naissance de leur premier enfant et enfin les personnes âgées.

Par ailleurs, la société a évolué. Le secteur tertiaire a progressé au détriment du secteur secondaire entraînant d'autres modes de relations de travail. La famille japonaise s'est rétrécie au point que la famille-type se compose aujourd'hui de trois personnes.

L'Etat est donc intervenu notamment pour limiter les effets de la dualité du marché du travail (d'un côté, les salariés des grandes entreprises, de l'autre ceux des PME) et créer une protection sociale pour ceux qui ne peuvent être appréhendés au travers d'un statut professionnel.

Mais il convient de noter que l'Etat ne s'est pas substitué aux régimes existants nés de l'initiative patronale. Au contraire, il a tenté en quelque sorte de combler les lacunes du système privé de protection sociale. Il a également pris en compte l'importance de la solidarité familiale dans la vie sociale. Ainsi, par exemple, l'unité de référence des régimes de retraite est souvent la famille, ce qui permet le versement d'une pension de réversion au conjoint survivant de 100 %, même si celui-ci (l'épouse généralement) n'a jamais travaillé.

2. Une mise en place progressive et récente

L'évolution de la protection sociale japonaise peut être résumée en distinguant quatre étapes.

Dans les années vingt, sont apparues, les premières lois relatives aux assurances sociales. Encore faut-il noter qu'elles relevaient plus de l'assistance sociale que de l'assurance proprement

dite. La première loi sur l'assurance maladie des salariés en 1922 ne visait que les salariés dont les rémunérations n'excédaient pas un certain plafond.

Cette condition fut également requise en 1942 lorsque fut mis en place le premier régime public de retraites pour les ouvriers, étendu en 1945 aux employés. Avant la guerre, seuls les marins, par une loi de 1938, bénéficiaient d'un régime complet d'assurance vieillesse et maladie, sous forme de régime spécial.

Ni les conditions politiques (époque militariste), ni les conditions économiques (flux permanent de nouveaux travailleurs venant des campagnes surpeuplées) ne constituaient alors des facteurs favorables à la constitution d'un système de protection sociale développé. Les syndicats n'ont à cette époque qu'une existence précaire et sont faiblement implantés sauf justement chez les marins et dans le secteur des transports. Si une Fédération générale japonaise du travail (Rodo-Sodomei) s'est créée peu après la Première guerre mondiale, le taux de syndicalisation reste faible. Le plus élevé enregistré avant 1945 fut de 7,9 % (1931), soit 370 000 salariés. En juillet 1940, le Gouvernement dissout d'ailleurs tous les syndicats indépendants.

Après la guerre, les autorités américaines entreprennent de doter le Japon d'un régime démocratique. Ceci se traduit dans le domaine social par toute une série de lois qui, d'une part, donnent aux salariés le droit de se syndiquer, de négocier collectivement, de se mettre en grève et, d'autre part, améliorent leurs conditions sociales : instauration de l'assurance-chômage, de l'indemnisation des accidents du travail, adoption d'une loi sur la réglementation du travail. Ces lois favoriseront le renouveau syndical. En 1947, on compte 3,7 millions d'adhérents, soit 40 % de la population employée et on assiste à l'émergence de trois grandes centrales.

Mais, divisé au plan national, le syndicalisme s'organise rapidement au sein de l'entreprise. Renouant avec les pratiques d'avant-guerre, c'est dans ce cadre que se négocient en réalité les salaires, les primes ou les avantages et non au plan national, où peu de lois sociales sont promulguées (la loi sur l'action sociale pour les

handicapés physiques en 1949 et la loi sur l'assurance maladie des travailleurs journaliers en 1953).

La troisième étape intervient autour de 1960 et se prolonge jusqu'au début des années 80. Cette période est considérée comme celle de l'instauration du Welfare State au Japon. Le Gouvernement entreprend en 1959 une série de réformes destinées à la population qui n'est pas couverte par l'assurance des salariés comme l'adoption de la loi sur le régime national de retraite et l'institution d'un salaire minimum. La même année entre en application la nouvelle loi sur l'assurance maladie nationale qui étend cette protection à l'ensemble de la population.

Suivent trois lois d'action sociale en faveur respectivement des handicapés mentaux, de l'éducation des enfants (concernant les enfants de veuves à bas revenus) et des personnes âgées. Un nouveau progrès vers un système généralisé de sécurité sociale est réalisé dans les années 70, avec en 1971 la loi instituant les allocations familiales, puis, en 1973, une série de mesures achevant le Welfare State : création d'une pension minimale pour tous, gratuité des soins pour les plus de 70 ans, indexation des prestations.

La dernière étape s'est ouverte depuis 1981 avec l'adoption de mesures restrictives pour maîtriser les dépenses de santé et de retraites. En 1982, le Gouvernement a dû modifier le régime d'assurance maladie. En 1985, une importante réforme des régimes des retraites est intervenue dont les différents aspects seront développés dans le chapitre consacré à ces derniers.

Mais il convient de souligner que ces mesures sont considérées comme la restructuration la plus fondamentale entreprise depuis l'établissement du système de base à la fin des années 50 et au début des années 60. Pour les pays de l'OCDE, la réforme du système japonais est probablement la plus radicale qui a été opérée depuis une dizaine d'années (1).

(1) OCDE - Etude sociale n° 5 - La réforme des régimes publics de pensions (1988)

Cette évolution récente de la protection sociale japonaise ne constitue pas le moindre intérêt de la mission réalisée par la délégation sénatoriale.

Le système japonais de protection sociale n'a rien de figé. Il traduit au contraire une grande flexibilité par rapport aux évolutions économiques. En effet, les avances les plus importantes ont été réalisées dans les périodes de forte croissance. Son ralentissement a entraîné des révisions profondes dans les régimes y compris dans le domaine de ce qu'en France on qualifie de "droits acquis".

Les autorités japonaises que la délégation a rencontrées ont paru très attentives à l'augmentation rapide des coûts et à leur incidence sur les finances publiques. La délégation a été tout aussi frappée par la forte sensibilisation des autorités privées sur le thème de la maîtrise des dépenses sociales et sur l'ampleur des réflexions développées pour y apporter les solutions adéquates.

B. UNE COUVERTURE GENERALISEE MAIS COMPLEXE

L'organisation de la sécurité sociale au Japon s'avère profondément originale.

Initialement, on l'a vu, la protection sociale s'est organisée dans le cadre de la grande entreprise ou de la profession. Lorsque l'Etat l'a développée, il l'a fait "autour" de ce qui existait déjà. Aujourd'hui, la totalité de la population se trouve donc couverte mais à travers une pluralité de régimes.

1. Une couverture généralisée

Il convient de distinguer les salariés "réguliers", c'est-à-dire à temps complet et leurs ayants droit d'une part, le reste de la population d'autre part.

Parmi les salariés, certains sont affiliés à des régimes spéciaux, les autres à une sorte de régime général.

- Les régimes spéciaux qui représentent 10 % des assurés sont généralement plus anciens et plus protecteurs que le régime général :

. Le premier qui soit apparu est celui des marins. Il couvre 500 000 assurés et leurs ayants droit, et est géré par l'Etat. Parmi les avantages de ce système, on relève qu'en matière de soins médicaux, l'assuré n'acquiesce que 10 % des frais mais bénéficie de la gratuité s'ils sont la conséquence d'une maladie ou d'un accident professionnels. En cas d'invalidité, il bénéficie de l'intégralité de son salaire pendant quatre mois puis de 60 % auxquels peuvent s'ajouter, selon le cas, (1), un complément allant jusqu'à 20 % de la rémunération antérieure pendant trois ans. Le régime fait fonctionner une cinquantaine d'établissements réservés à ses ressortissants (hôpitaux, cliniques, maisons de repos).

. Les autres régimes spéciaux sont gérés par des mutuelles sous le contrôle de l'Etat. Ces dernières couvrent les salariés de l'Etat, des collectivités locales, de l'enseignement privé et les personnes qui travaillent dans des entreprises liées à l'agriculture et à la pêche.

La plus importante est celle des salariés des collectivités locales (5 % des assurés). Ces mutuelles accordent diverses allocations complémentaires (en cas de décès, de naissance dans la famille, d'accidents, y compris non professionnels). Les cotisations sont déterminées par l'Etat et partagées à égalité entre l'employeur et le salarié. Leur niveau paraît dans l'ensemble moins élevé que dans les autres régimes. En 1988, les cotisations globales d'assurance-maladie évoluaient dans une fourchette allant de 5 à 12 % mais le partage se révélant souvent avantageux pour les salariés qui peuvent par exemple avoir un taux de cotisations de 3,15 % (mutuelle des salariés de l'Etat). En assurance vieillesse, elles s'élevaient en moyenne à environ 12 %.

(1) Selon la nature de la maladie ou de l'accident

- Les autres salariés, ainsi que leurs conjoints, sont affiliés au régime général des salariés du secteur privé qui couvre près de la moitié du total des assurés. Il est géré par l'Etat ou, pour les salariés des grandes entreprises, par des caisses d'entreprise qui fournissent normalement des prestations complémentaires.

Le reste de la population comprend notamment les inactifs, les travailleurs indépendants, les salariés à temps partiel ou occasionnels. Ils relèvent des caisses d'assurance maladie gérées par les collectivités locales pour le compte de l'Etat. En effet, toutes les personnes qui ne sont pas couvertes par les précédents régimes et qui sont résidents dans une commune, doivent être affiliées auprès de la caisse de leur circonscription. Chaque commune dispose d'une caisse d'assurance maladie. L'Etat garantit donc une protection à deux niveaux : l'un pour les salariés réguliers, l'autre pour l'ensemble de la population mais, comme nous le verrons, à un niveau inférieur.

Cette hétérogénéité de l'organisation de la sécurité sociale n'est que le reflet de celle des relations professionnelles au Japon.

Dans le secteur privé, et plus précisément dans les moyennes et grandes entreprises, il existe plusieurs niveaux de protection sociale. Les avantages sociaux sont dispensés par les caisses d'entreprise et mis en place avec l'accord du syndicat d'entreprise.

L'importance des syndicats d'entreprise est une des originalités japonaises. Au sein d'une même entreprise, il n'existe généralement qu'une seule organisation syndicale regroupant indifféremment ouvriers, employés, techniciens et cadres. 94 % des syndicats existant au Japon sont des syndicats d'entreprise. Ceci n'est pas incompatible avec leur regroupement au sein de confédérations industrielles (par branche) ou nationales. Mais le niveau essentiel de négociation est celui de l'entreprise et non celui de l'établissement, de la fédération ou de la confédération.

Dans le secteur public, la protection sociale est assurée par les mutuelles dans la gestion desquelles les syndicats jouent un

rôle important notamment la centrale **Sohyo**, qui a décidé en 1987 de mettre fin à son existence en 1990 pour se fondre dans une nouvelle structure apparue en 1987, le **Rengo**. Cette dernière regroupe ainsi environ 8 millions d'adhérents, soit deux tiers des syndiqués du pays.

2. Le rôle de l'Etat

Même s'il apparaît encore modeste par rapport à d'autres pays, le rôle de l'Etat dans la gestion des régimes, tant pour l'assurance que pour l'assistance sociale, n'est pas négligeable.

En 1989, les dépenses publiques de sécurité sociale se ventilaient ainsi :

	en millions de yens	taux de croissance %
Aide publique	1.141.577	4,8
Action sociale	2.230.879	7,1
Assurance sociale	6.641.225	4,7
Services santé publique	526.888	3,9
Mesures en faveur des chômeurs	354.084	0,3
TOTAL	10.894.653	4,9

L'aide publique correspond aux dépenses engagées pour assurer un niveau de vie minimum par des mesures ponctuelles. Sa base juridique est l'article 25 de la Constitution qui pose le principe du droit de chacun à un niveau de vie et de santé minimal et la loi de 1946 sur la sécurité de la vie quotidienne. Elle prend des formes diverses : aide à l'éducation, au logement, aide médicale, allocations d'entretien. Les dépenses correspondant à ces mesures d'assistance sont assurées par l'Etat, à 75 % à l'échelle nationale et à 25 % à l'échelle locale.

Les dépenses d'action sociale concernent plus spécifiquement la prise en charge de certaines catégories sociales comme les personnes âgées nécessiteuses, les handicapés physiques ou mentaux et les enfants en difficulté. Le Gouvernement a mis en place à leur intention diverses structures (résidences pour personnes âgées, services de rééducation, services de soins à domicile) et a prévu le versement d'allocations spéciales. Depuis ces dernières années,

l'accent est mis sur les programmes d'assistance à domicile destinés à favoriser ou maintenir l'insertion des personnes âgées ou invalides dans leur milieu social.

L'assurance sociale recouvre l'assurance maladie, les pensions publiques, l'assurance chômage et invalidité, ainsi que les allocations familiales. Elle n'est que partiellement prise en charge par l'Etat.

Sur le premier point, en simplifiant, on peut distinguer l'assurance maladie pour les salariés du secteur privé et public organisée à l'échelle nationale, et l'assurance maladie des non salariés (agriculteurs, travailleurs indépendants) offerte essentiellement sur une base locale. Le budget de l'Etat finance par exemple la moitié des prestations du régime des non salariés.

Les pensions publiques recouvrent de même, d'une part l'assurance vieillesse des salariés et des fonctionnaires, d'autre part, celle des travailleurs indépendants pour l'essentiel. Le budget de l'Etat prend en charge un tiers du coût des prestations de base.

Le système d'allocations familiales existe seulement depuis janvier 1972, le Japon ayant dû lutter longtemps contre le risque de surpeuplement. Elles sont versées à toute personne élevant deux enfants ou plus de moins de 18 ans, sauf si le revenu familial excède un certain montant. En 1987, celui-ci était de 4 164 000 yens pour une famille de six membres. Le montant des allocations est peu élevé, soit 2 500 yens par mois pour le deuxième enfant et 5 000 yens pour les suivants. Leur coût est supporté par l'employeur à 70 %, l'Etat 20 %, le département 5 % et la commune 5 %. Pour les non salariés, ces charges incombent à l'Etat pour 70 %, au département pour 15 % et à la commune pour 15 % .

Les allocations chômage couvrent l'ensemble des salariés. Elles permettent de bénéficier de 60 à 80 % du salaire moyen des six mois précédant la perte de l'emploi. La durée de versement est fonction du nombre de cotisations mensuelles versées par le demandeur d'emploi. Elle varie entre 90 et 300 jours. Leur financement est assuré par les employés sur les salaires desquels est

prélevée une cotisation de 0,55 % et par les employeurs qui versent une cotisation de 0,9 % des salaires, soit au total 1,45 %. Ce prélèvement est de 1,65 % pour les employés du secteur agricole et 1,75 % pour ceux de la construction.

Enfin, il existe des allocations accidents du travail dont le financement est assumé par les employeurs en fonction des salaires des employés et de la nature de l'activité du salarié. Cette cotisation varie selon une fourchette de 0,5 % à 14,5 % des salaires. Elle permet de faire bénéficier le salarié victime d'un accident du travail de 60 % de son salaire, assortis ou non d'une pension d'invalidité totale ou partielle.

Les dépenses de santé publique correspondent aux mesures de prévention et de soins pour l'amélioration de la santé des citoyens japonais dans leur ensemble, qui résultent de l'adoption des lois relatives à la prévention des maladies infectieuses, à la prévention de la tuberculose, à la santé mentale et aux services sanitaires pour les personnes âgées. Elles couvrent la construction et l'entretien des hôpitaux ou des sanatoriums, et les dépenses de prévention des maladies (y compris le cancer, les maladies de coeur, etc...). Par ailleurs, elles englobent les mesures pour les personnes qui souffrent encore des effets des explosions de la bombe atomique depuis la dernière guerre.

Enfin, les dépenses d'assistance aux chômeurs traduisent essentiellement les programmes en faveur de ce que les Japonais appellent "le développement de l'emploi" mis en place par les autorités locales et qui visent à aider les chômeurs à retrouver un emploi en leur offrant notamment une formation nouvelle. Ces dépenses ne doivent pas être confondues avec les allocations chômage pour les salariés du secteur privé, financées par un prélèvement de 1,45 % sur les salaires. Elles représentent 60 à 80 % du salaire moyen des six mois précédant la perte de l'emploi. La durée des versements varie entre 90 et 300 jours.

Le Japon dispose donc d'un système de protection sociale très complet qui n'exclut en principe aucun citoyen de ce pays. Il est également important de noter que l'assistance y occupe encore une place non négligeable puisqu'elle représente environ 40 % des dépenses sociales de l'Etat et 10 % des dépenses sociales du pays.

En 1988, les dépenses sociales étaient évaluées à environ 44 000 milliards de yens (soit environ 1 700 milliards de francs). Il est vrai qu'à cette date le revenu national s'élevait à 288 000 milliards de yens (soit environ 11 000 milliards de francs).

C. LES DEPENSES SOCIALES DANS L'ECONOMIE JAPONAISE

L'appréciation du poids des dépenses sociales dans l'économie japonaise est un exercice difficile compte tenu de l'absence de séries statistiques homogènes.

Pour l'OCDE, les dépenses sociales correspondent aux dépenses publiques directes consacrées à l'enseignement, aux services de santé, aux pensions, à l'indemnisation du chômage et aux autres formules de garantie de ressources et services de protection sociale.

1. Un poids comparativement limité

Une première indication peut être donnée par les statistiques établies par l'OCDE qui prennent en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires et établissent une classification en fonction de leur poids par rapport au produit intérieur brut.

Au regard de celles-ci, le Japon reste, sur le plan international, un des pays dont le poids des prélèvements obligatoires par rapport au PIB est le plus faible. Selon les critères retenus par l'OCDE, ce pays se trouve dans une situation comparable à celle des Etats-Unis et en tout état de cause en dessous de la moyenne des Etats de l'OCDE. En 1987, les principaux pays se classaient ainsi :

Suède	56,7
Danemark	52,0
Norvège	48,3
Pays-Bas	48,0
Belgique	46,1

France	44,8
Allemagne	37,6
Royaume-Uni	37,5
Italie	36,2
Japon	30,2
Etats-Unis	30,0
Moyenne	
OCDE total	38,8
OCDE Europe	40,4
CEE	40,6

Au Japon, les personnalités rencontrées utilisent de préférence les statistiques des prélèvements obligatoires par rapport au revenu national. Les statistiques publiées par le ministère japonais de la santé et des affaires sociales en 1989, mais qui datent un peu, font état de la situation suivante (chiffres de 1983)

		dont les dépenses sociales
Japon	33,9 %	10,2
	(36,3 en 1986)	10,8
Etats-Unis	36,6 %	10,0
Royaume-Uni	53,3 %	11,4
Allemagne	53,7 %	22,7
France	62,2 %	28,7
Suède	68,0 %	19,9

Là encore, le Japon apparaît nettement en-deça du niveau des autres pays industriels en matière de dépenses sociales, même si, selon certaines sources, en 1990 le taux des prélèvements obligatoires par rapport au revenu national avoisine 40 %.

Si on s'attache maintenant aux seules dépenses sociales par rapport au PIB et non plus à l'ensemble des prélèvements obligatoires, le Japon apparaît toujours en bas de tableau (1).

	1985 (% du PIB)	Taux de croissance 1975-1980	Taux de croissance 1980-1985 (% annuel)
Suède	32	3,3	0,1
France	34,2	5,5	3,2
Allemagne	25,8	2,0	0,7
Royaume-Uni	20,9	2,0	1,9
Etats-Unis	18,2	2,0	2,7
Japon	16,2	8,2	3,2

(1) OCDE - l'avenir de la protection sociale 1988

2. Un rythme de croissance accéléré

Ces chiffres globaux sont toutefois insuffisants pour appréhender la réalité de la situation des dépenses sociales. En effet, il convient de noter que le taux de croissance de ces dépenses au Japon est en revanche l'un des plus élevés de l'OCDE. Apparue plus tardivement, la sécurité sociale se développe rapidement et on constate un phénomène de rattrapage des dépenses sociales.

Depuis les années 60 jusqu'à l'aube des années 80 les dépenses sociales ont augmenté au rythme de 8 % en moyenne par an. Ce taux est nettement supérieur à celui des autres pays dont la France soit en moyenne 7,3 % par an entre 1960 et 1975, puis 5,5 % entre 1975 et 1980. Après 1980, le Japon reste en tête des pays industrialisés avec la France pour la croissance de ces dépenses sociales, avec un taux annuel de 3 à 5 %, même si cette progression est inférieure à la croissance économique et donc du revenu national.

Cette situation est donc tout à fait inédite pour l'économie japonaise. Avec l'arrivée à maturation des régimes de pensions et d'assurance-maladie et le vieillissement accéléré de la population, les pouvoirs publics se trouvent aujourd'hui confrontés au problème de l'ajustement des ressources aux dépenses.

Or, jusqu'à présent une des particularités du système de protection sociale réside dans la relative faiblesse de la part des cotisations sociales à la charge des employeurs dans le PIB comme le montre le tableau suivant :

Année 1987	Cotisations/PIB	à la charge des salariés	à la charge des employeurs
Suède	13,7	-	13,2
France	19,2	5,5	12,2
Allemagne	14,0	6,1	7,2
Royaume-Uni	6,8	3,1	3,5
Etats-Unis	8,6	3,3	5,0
Japon	8,6	3,1	4,5

Aujourd'hui au Japon, l'une des interrogations fondamentales concerne la possibilité de maintenir les coûts de production des entreprises dans une société vieillissante ainsi que le partage le plus efficace des charges entre l'Etat, les entreprises et les particuliers.

En 1965, les dépenses sociales représentaient moins de 6 % du PIB. Leur progression était déjà rapide mais la croissance économique était si forte que leur niveau relatif au PIB restait bas. Au début des années 70, elles connurent une accélération brutale (+ 15,3 % par an en volume de 1970 à 1975) accentué par le ralentissement de la croissance du PIB (4,6 % en moyenne par an). Après 1975, la croissance des dépenses s'est légèrement ralentie pour retrouver leur rythme d'avant 1970 (en 1980, les dépenses sociales représentaient donc 12 % du PIB).

A l'approche des années 1990, ce taux avoisine 20 %, le Japon étant en passe de rattraper les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Il n'est donc pas étonnant que la protection sociale soit devenue un sujet de réflexion majeur pour les japonais qui sont en droit de se demander jusqu'où cette évolution peut les mener.

II - LE SYSTEME DE SANTE

Les japonais tirent une certaine fierté de leur système de santé. Celle-ci paraît légitime puisque ce système est considéré comme un des meilleurs du monde. Le Japon a obtenu, en effet, en quelques années des résultats impressionnants.

L'espérance de vie est actuellement de 76 ans pour les hommes et de 81 ans pour les femmes. En 1947, elle n'était que de 50 ans pour les hommes et 54 ans pour les femmes. Le Japon détient donc, avec les pays scandinaves, le record de longévité dans le monde. En France, par exemple, les femmes ont une espérance de vie de 80 ans mais les hommes de 72 ans.

Parallèlement le taux de mortalité infantile a fléchi au point que le Japon enregistre le meilleur résultat de l'ensemble des pays de l'OCDE dans ce domaine. Ce taux est passé de 7,7 % en 1947 à 0,5 % en 1987. En France, ce chiffre atteint encore 0,76 (voir annexes).

Au premier rang des facteurs qui ont permis ces remarquables résultats figure le système d'assurance-maladie qui s'est mis en place à partir des années 60 et qui couvre aujourd'hui l'ensemble de la population. Malgré une tendance à l'unification des régimes, l'assurance-maladie est encore régie par plusieurs lois différentes et dépend de plusieurs organismes. Ces régimes garantissant une protection d'inégale importance. Mais, ces inégalités sont compensées par certains mécanismes de solidarité.

A. LA DIVERSITE DES REGIMES D'ASSURANCE MALADIE

Il existe sept régimes d'assurance-maladie selon la catégorie professionnelle et qui correspondent également grosso modo aux différents régimes de retraites. Ils concernent :

- les employés du secteur privé,
- les marins,
- les fonctionnaires des administrations centrales et les personnels travaillant dans des organismes de statut public,
- les fonctionnaires des administrations locales,
- les enseignants et personnels travaillant dans les établissements d'enseignement privé,
- les personnes travaillant dans les entreprises liées à l'agriculture, la forêt ou la pêche,
- la population inactive.

Ces régimes sont soit des assurances professionnelles soit des assurances locales.

1. Une distinction essentielle

Les deux tiers de la population japonaise sont couverts par les assurances professionnelles, un tiers par les assurances locales. Cette distinction est essentielle car le niveau de protection en dépend.

- Les assurances professionnelles visent les personnes dont l'affiliation est assurée par un employeur. Il s'agit donc des salariés et de leur famille. Ces salariés se subdivisent eux-mêmes en deux groupes.

. Certains relèvent d'une mutuelle , c'est-à-dire les salariés de l'Etat, des anciennes entreprises publiques, des

collectivités locales, de l'enseignement privé et des entreprises du secteur agricole et de la pêche. Ils représentent environ 10 % de la population totale. Leur protection est souvent supérieure à celle des autres japonais sous forme de prestations en espèces et d'accès à des structures sanitaires spécifiques.

. Ceux dont l'entreprise emploie au moins cinq salariés et qui n'entrent pas dans l'une des quatre catégories précédentes sont affiliés à la **caisse d'assurance-maladie des salariés du secteur privé**. Cette caisse couvre 53 % de la population et est gérée par l'Etat. Ces salariés bénéficient de la protection de droit commun.

Ils peuvent aussi disposer d'un second niveau de protection lorsque les entreprises créent en leur sein leur propre système d'assurance. Cette possibilité est ouverte à celles qui emploient plus de 700 personnes et recueillent l'accord de la majorité du personnel. En 1989, 1814 caisses d'entreprises étaient en fonctionnement (1).

. Une place à part doit enfin être faite aux marins qui bénéficient d'un régime spécial. La gestion de ce régime est également confiée à l'Etat mais ne couvre que 500 000 personnes environ (assurés et ayants droit). Il s'agit d'un régime particulièrement favorable en particulier pour ceux qui se retrouvent au chômage.

Assurance professionnelles (62 % de la population)	
- caisse d'assurance maladie (53 % de la population)	effectifs 1988 (en millions)
. salariés à plein temps	
système géré par l'Etat	34,479
système géré par les entreprises	31,087
. salariés journaliers ou à contrat déterminé	0,186
- assurance des marins (0,4 %)	0,467
- mutuelles publiques : fonctionnaires de l'Etat, des chemins de fer et des télécommunications (2,4 %)	2,883
- mutuelle des collectivités locales (6,1 %)	8,467
- mutuelle de l'enseignement privé (0,6 %)	0,741

(1) Santé et protection sociale au Japon 1989 (Publication du ministère de la santé et des affaires sociales)

- Le reste de la population est couvert par un système d'assurances locales géré par les communes des associations locales. Toutes les personnes qui ne sont pas couvertes par les régimes d'assurances professionnelles et qui sont recensées dans une commune doivent être affiliées auprès de la caisse d'assurance-maladie de leur circonscription. Ces assurés sont donc les agriculteurs, les travailleurs indépendants, les employés de petites entreprises, les retraités. Même s'ils perdent leur qualité, ces personnes peuvent continuer à bénéficier de cette protection sociale pendant deux ans. Ces différentes caisses sont placées sous le contrôle d'une caisse nationale gérée par l'Etat. Il en existe plus de 3 000.

Assurances locales (38 % de la population)	
	(effectifs en millions) 1988
- communes (3 262) : travailleurs indépendants, agriculteurs, employés des petites entreprises	44,534
- associations locales (167)	

Les collectivités locales gèrent également le système de soins aux personnes âgées. Pour en bénéficier l'intéressé doit avoir plus de 70 ans (ou plus de 65 ans s'il est invalide). Il s'agit d'un mécanisme d'assistance et non plus d'assurance. Jusqu'en 1983, les soins prodigués dans ce cadre étaient d'ailleurs gratuits. Il reste très faiblement contributif.

Grâce à ce dispositif, l'ensemble de la population japonaise est couverte depuis 1961. Le système national géré par les pouvoirs publics joue le rôle de filet de protection, le cadre naturel de l'assurance étant l'entreprise ou la branche professionnelle.

En fonction de facteurs historiques (mutuelles, marins) ou économiques (grandes entreprises), la couverture sera plus ou moins étendue.

2. L'existence de plusieurs niveaux de prestations

On distingue les prestations en nature d'une part, et les prestations en espèces, d'autre part. Elles apparaissent d'inégale portée selon les régimes, en particulier en ce qui concerne les allocations en espèces.

- Les prestations en nature

Le niveau de protection le moins élevé est celui des personnes qui relèvent des assurances locales. Leur prise en charge est de 70 % pour les frais médicaux, y compris les personnes à charge, mais s'élève à 80 % pour les retraités ainsi que leurs conjoints.

Il existe en outre un système depuis 1973 pour la prise en charge des soins très coûteux. Lorsque les frais dépassent 54 000 yens par mois, la différence entre le coût des soins et le montant du ticket modérateur normalement à sa charge est remboursée à l'assuré.

Dans le cas des assurances professionnelles, la prise en charge de soins médicaux des salariés s'élève à 90 %, pour les frais médicaux comme pour les frais hospitaliers. Pour les conjoints et enfants à charge, cette couverture est de 70 % pour les consultations médicales et de 80 % pour les frais d'hospitalisation. Mais il ne s'agit que du niveau légal des prestations.

Par convention, les sociétés et les mutuelles ont la faculté d'accorder une couverture plus large par le biais de leurs propres caisses d'assurance maladie. Ces avantages supplémentaires peuvent être la prise en charge d'une partie du ticket modérateur pour les soins aux ayants-droit, des prestations en espèces plus avantageuses en cas de la maladie, de maternité ou de décès. En outre, les très grandes entreprises ont parfois leur propre système de soins, avec un personnel médical et des établissements de santé réservés à leurs employés.

Dans la pratique, les patients n'acquittent que le montant du ticket modérateur soit 10 % pour un salarié, 20 ou 30 % pour les autres assurés. Pour se faire payer, les établissements (hôpitaux, cliniques,) comme les praticiens doivent présenter leurs factures ou leurs honoraires à la caisse d'assurance. Le règlement de ceux-ci est subordonné à l'avis d'une commission de contrôle, composée de médecins et chargée d'examiner la justification de ces sommes. Ce n'est qu'après son avis favorable que les établissements ou les médecins peuvent se faire rembourser⁽¹⁾.

- Les prestations en espèces

Des prestations en espèces peuvent être en outre accordées en cas de maternité, de maladie, de décès de l'assuré ou d'une personne de sa famille. Elles sont accordées par les assurances professionnelles et locales.

Mais les salariés peuvent à travers leurs mutuelles ou les caisses d'entreprise bénéficier de conditions plus avantageuses. Des prestations exposées ci-dessous constituent le droit commun.

. Une prime de naissance est accordée aux assurées qui accouchent, dont le montant est égal à la moitié du salaire mensuel de référence par enfant (et au minimum 200 000 yens). Elle est également versée aux conjoints d'assurés.

. Pendant son congé de maternité, la femme japonaise a droit à 60 % de sa rémunération entre le 42ème jour précédant la naissance et le 56ème jour suivant celle-ci.

. Les allocations pour congés maladie représentent 60 % du salaire de référence et sont versées à partir du quatrième jour d'incapacité. La durée de versement est limitée à 18 mois.

(1) Il semble que dans la réalité, ce contrôle soit effectué par sondages et ne concerne réellement que 2 % des actes médicaux.

. En cas de décès, une allocation équivalente au montant du salaire mensuel de référence (au minimum 100 000 yens) est versée à la famille, pour couvrir les frais d'enterrement.

Mais ces avantages peuvent être plus étendus dans les grandes entreprises. Ainsi, par exemple, la société Takenaka, en cas de maladie de longue durée, verse pendant six mois 100 % du salaire de l'intéressé. Puis, pendant six mois suivants, 70 % du salaire. Au-delà, le salarié retombe dans le droit commun (60 % du salaire). En cas de maternité, les employées ont droit à trois mois de congé avant la naissance et trois mois après. Elles perçoivent 60 % de leur salaire plus une allocation spéciale de naissance.

3. L'importance du financement public

Cette protection est financée pour partie par les assurés et les entreprises, ce qui donne lieu au versement de cotisations, mais également par l'Etat.

En ce qui concerne les assurances professionnelles, les cotisations sont fixées à 8,4 % du salaire de référence, acquittées en principe pour moitié par l'employeur et pour moitié par l'assuré.

Mais il existe plusieurs exceptions. Les systèmes autonomes que peuvent instituer les grandes entreprises permettent de modifier ce partage. En 1988, sur 1 800 systèmes d'entreprises, environ 30 % prévoyaient un taux de cotisations supérieur pour les entreprises. Ce système avantageux pour les salariés permet une fidélisation du personnel par les entreprises. Ce partage inégal n'existe pas dans les mutuelles en raisons de leur caractère paritaire.

En ce qui concerne les assurances locales, les collectivités ont le choix entre quatre modes de calcul différents avec possibilité de combiner plusieurs options.

1°) Elles peuvent opter pour un système de primes fixes :

- soit une prime par ménage (montant fixe par ménage) indépendamment du nombre des assurés,

- soit une prime fondée sur le nombre d'assurés (montant fixe par assuré),

2°) Elles ont aussi la faculté de fixer des primes d'un montant variable :

- soit en fonction des revenus (montant déterminé en fonction des revenus de l'assuré),

- soit en fonction des actifs détenus (montant déterminé en fonction des actifs essentiellement immobilisés de l'assuré).

Le montant maximum de cotisations est de 4 000 000 yens par foyer.

D'après une enquête menée en 1988 dans les environs de Tokyo, beaucoup de collectivités locales appliquent le système des primes forfaitaires dans les conditions suivantes :

- prime forfaitaire par ménage : de 4 700 à 5 800 yens par an et par ménage,

- prime fondée sur le nombre d'assurés : de 4 300 à 12 000 yens par an et par assuré,

- prime établie en fonction des revenus : de 105 à 107 % des impôts locaux payés au titre des revenus,

- prime établie en fonction des actifs : environ 37 % des impôts locaux payés au titre des actifs immobilisés.

Le montant annuel moyen des cotisations s'élevait à 50 402 yens par assuré et 129 021 yens pour un foyer.

Par ailleurs, le budget de l'Etat contribue pour 16,4 % (1988) aux dépenses du régime des salariés par l'intermédiaire des allocations en espèces (maternité, congé maladie), le dispositif de prise en charge des soins les plus coûteux et les soins aux personnes de plus de 70 ans.

En outre, il subventionne certaines mutuelles qui ne parviennent pas à équilibrer les comptes. En 1988, cette aide financière s'est élevée à 7 milliards de yens.

Enfin, la participation de l'Etat s'élève à 50 % du montant des prestations dans le système des assurances locales.

L'Etat contribue ainsi pour une part importante au haut niveau de protection médicale dans ce pays. Son intervention est décisive pour la couverture des personnes âgées.

4. Le régime de soins aux personnes âgées

Jusqu'à une date récente (1983), les soins aux personnes âgées étaient prodigués gratuitement, fait qui n'est sans doute pas sans rapport avec l'exceptionnelle longévité des japonais. Le coût de cette protection était réparti entre l'Etat et les collectivités locales (départements, communes).

L'alourdissement des dépenses de santé lié au vieillissement accéléré de la population japonaise a conduit les pouvoirs publics à adopter à partir de 1983 un train de mesures tendant à relever le niveau de contribution des assurés en général des personnes âgées en particulier. En effet, alors que les personnes âgées représentent actuellement 11 % de la population, elles sont à l'origine de 26 % des dépenses de santé.

Les nouvelles mesures visent, d'une part, à responsabiliser les patients âgés en prévoyant leur participation au paiement des frais occasionnés par leur soins médicaux.

Elles encouragent, d'autre part, les initiatives destinées à permettre aux personnes âgées de continuer à vivre à leur domicile tout en bénéficiant d'une protection médicale satisfaisante.

Le dispositif actuel reste toutefois encore très avantageux pour les bénéficiaires (les personnes de plus de 70 ans ou de 65 ans si elles sont invalides).

Ce programme mis en place en 1989 permet la prise en charge des consultations médicales, des médicaments des traitements, opérations, frais de séjour en hôpital, de surveillance et de transport.

Lorsque le patient vient en consultation externe, il doit acquitter 800 yens par mois lorsqu'il se fait soigner et 400 yens par jour en cas d'hospitalisation temporaire.

Au-delà des soins médicaux, les personnes âgées peuvent bénéficier de divers programmes d'éducation, de prévention et d'entraînement pour maintenir leurs capacités physiques et mentales. Des équipes médicales peuvent se déplacer à domicile pour leur surveillance et leurs soins.

Pour les personnes dépendantes, des aménagements particuliers peuvent être réalisés dans les établissements de soins sur les fonds communaux. Selon la réglementation en vigueur depuis 1986, ces aménagements peuvent permettre d'installer une chambre adaptée au traitement des consultations ou à l'exercice physique, un salon ou une salle à manger ou encore une salle de bains sur mesure. En 1989, 91 projets d'équipements pour les services de personnes âgées ont été retenus. A l'horizon 2000, il est prévu de porter de 3 000 à 200 000 le nombre de lits pour personnes dépendantes dans ce type de services.

Les patients subviennent à seulement 3,5 % du total des dépenses. Pour le reste, le financement des soins est assuré actuellement à hauteur de 70 % par les régimes d'assurances, 20 % par l'Etat, 5 % les départements et 5 % par les communes. Quant au fonctionnement des services autres que de soins, il est partagé par l'Etat, les départements et les communes à hauteur d'un tiers chacun.

B. LES NOUVEAUX DEFIS

Les mécanismes de solidarité jouent donc un rôle important dans le système de santé japonais au travers du financement public et du régime de soins aux personnes âgées.

Le Japon est parvenu à un haut niveau de protection en matière de santé et à des résultats remarquables. Mais, depuis peu, le système de santé est confronté à de nouveaux défis auxquels les autorités tentent d'apporter des solutions courageuses.

1. La maîtrise des dépenses de santé

Au Japon, les dépenses de santé représentent le second poste de dépenses sociales juste après les pensions publiques.

Au cours des deux dernières décennies, elles ont augmenté considérablement. Cela tient à l'évolution démographique et à l'accroissement rapide des dépenses par personne, comme l'indique le tableau ci-dessous.

	Dépenses nominales	Dépenses réelles	Contributions:	
			Evolution démographique	Augmentation des dépenses par personne
Japon	16.8	10.2	1.1	9.1
Etats-Unis	11.8	5.3	1.1	4.1
Allemagne	10.1	4.2	0.4	3.8
France	15.3	7.9	0.8	7.0
Royaume-Uni	13.1	4.4	0.3	4.1
Italie	17.6	6.5	0.5	5.9
Canada	12.5	6.5	1.4	5.1

Un certain nombre de caisses se trouvent actuellement en situation de déficit ou de surendettement. Les salariés du secteur privé sont en situation relativement meilleure que leurs homologues du secteur public en raison de la situation démographique des régimes respectifs.

Dans les régimes publics, l'écart entre les cotisations personnelles et les prestations s'est accentué. Au début des années 1980, le déséquilibre était manifeste :

**Ecart moyen entre les cotisations et les prestations par assuré
(régimes publics)**

	Cotisations (yens)	Prestations (yens)	dont assurance- maladie
1982	187 959	218 589	198 649
1983	194 481	226 086	206 607
1984	202 747	223 217	203 914
1985	212 663	219 338	198 826
1986	216 169	239 074	218 222

Le vieillissement de la population est généralement invoqué pour expliquer les déséquilibres apparus dans les années 1980. Son incidence ne peut être niée. Au Japon, les dépenses médicales par personne pour les gens âgés sont 4,8 fois plus élevées que pour les autres classes d'âge (1). C'est le chiffre le plus élevé des sept pays les plus industrialisés. A titre d'exemple, ce rapport n'est que de 2,4 en France. Mais le vieillissement de la population devrait surtout s'accélérer à partir des années 90.

Il semble qu'il faille aussi chercher les causes de la croissance rapide des dépenses de santé (4 à 9 % par an) dans certaines particularités du système japonais de santé peuvent également constituer des facteurs de développement des dépenses.

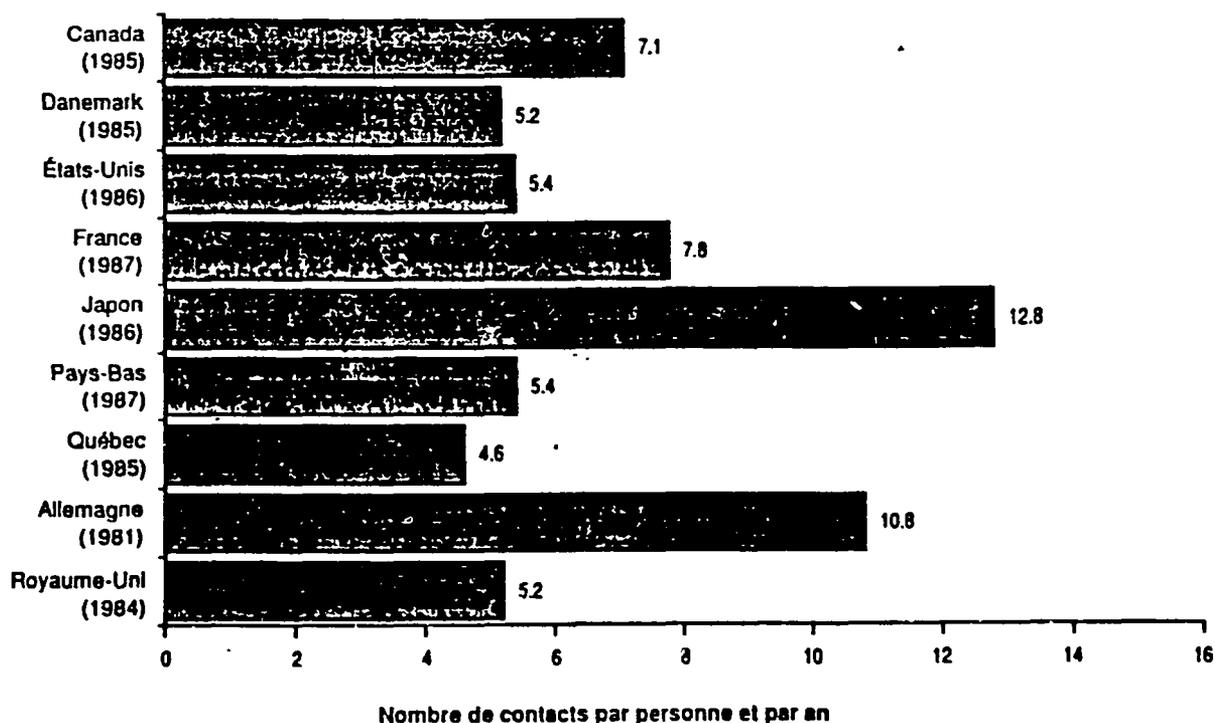
En premier lieu, il faut rappeler que les médecins ne perçoivent directement de leur malade que le montant qui correspond strictement au ticket modérateur et sont, pour le reste, rémunérés par les caisses de sécurité sociales après examen d'une commission de

(1) Etudes économiques de l'OCDE. Japon 1989/1990

contrôle. Les salariés n'acquittent donc que 10 % de leurs frais médicaux (20 % pour leurs conjoints) et les non salariés, en général 30 %, sans compter la quasi-gratuité des soins pour les personnes âgées et les catégories défavorisées. Ce mécanisme est à comparer avec le système français dans lequel le patient fait l'avance des frais avant d'obtenir un remboursement total ou partiel. L'avance de frais sensibilise davantage le malade au coût des soins et peut représenter pour certains d'entre eux un frein à l'utilisation des services d'un médecin. Ce frein n'existe pas au Japon où les sommes demandées sont ainsi relativement symboliques.

Selon l'OCDE, ce pays vient d'ailleurs en tête dans les statistiques d'utilisation des services de médecins, comme le montre le graphique reproduit ci-dessous.

L'utilisation des services de médecins, 1981-1986



En second lieu, au Japon ce sont les médecins qui fournissent les médicaments aux malades. Il n'existe pas comme dans notre pays de séparation entre les pharmaciens et les médecins. Généralement les patients ignorent le prix des médicaments et n'ont d'ailleurs pas à s'en préoccuper. Mais il n'est pas rare que les sociétés pharmaceutiques consentent aux médecins des prix inférieurs aux tarifs de remboursement des régimes d'assurance-maladie. Cette

pratique qui s'apparente à des subventions à la consommation déguisées est combattue par les pouvoirs publics depuis quelques années car elle serait en partie à l'origine de la surconsommation médicale dans ce pays. En 1980, la part des médicaments dans les dépenses totales de santé s'élevait à 38 %. En 1989, ils en représentent environ 30 %.

Il n'est pas étonnant en conséquence que les médecins japonais disposent d'un haut niveau de revenus. Selon une étude de l'OCDE parue en 1990 (1), ces derniers apparaissent comme les mieux rémunérés en valeur absolue et en valeur relative parmi ceux des pays pris en compte par cette organisation (les Etats-Unis, l'Allemagne, le Canada, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark). Leur chiffre d'affaires moyen s'élevait en 1984 à 325 500 dollars par an, soit une fois et demie celui des médecins américains (202 400 dollars) et leur revenu net avant impôt représentait 7,3 fois le salaire moyen contre 4,4 en Allemagne et 3,9 aux Etats-Unis.

Ces informations ont d'ailleurs été confirmées à la délégation par les autorités japonaises qui évaluent à 2,4 millions de yens le revenu mensuel des médecins (environ 90 000 FF).

En troisième lieu, il faut noter que la durée d'hospitalisation au Japon est la plus longue du monde. Actuellement, celle-ci s'élève à 39,4 jours contre 14,4 en France et 7,5 aux Etats-Unis. Ce phénomène touche en particulier les personnes âgées. La durée moyenne d'hospitalisation des personnes de plus de 70 ans est de 94,4 jours. Selon certains de nos interlocuteurs, l'hospitalisation prolongée des personnes âgées ne serait pas étrangère à des considérations extra-médicales comme l'exiguïté des logements des familles japonaises. Comparativement aux autres pays industrialisés, les personnes âgées qui vivent chez leurs enfants, comme le veut la tradition japonaise, sont encore nombreuses (environ 40 %). Aussi, l'hospitalisation est-elle parfois un moyen de faire prendre en charge par le système médico-social des ascendants parfois un peu encombrants pour des couples qui travaillent. Il faut noter en particulier qu'en cas d'hospitalisation leurs frais de séjour sont entièrement pris en charge par la collectivité publique.

(1) Les systèmes de santé. A la recherche d'efficacité OCDE 1990

Les établissements hospitaliers y trouveraient également leur compte notamment à travers les médicaments et les analyses qu'ils facturent aux caisses d'assurance.

Il ne s'agit bien entendu que d'hypothèses que, faute de temps, votre délégation ne peut ni infirmer ni confirmer. Quoiqu'il en soit, les frais d'hospitalisation représentent 40 % du total des dépenses de santé.

Cette situation est à l'origine de l'importante réforme de 1983 destinée, entre autres, à rééquilibrer les comptes de la protection sociale en ajustant le niveau des cotisations à celui des prestations. Tous les assurés contribuent désormais, même faiblement, aux dépenses qu'ils occasionnent : les personnes âgées à hauteur de 3,5 %, les salariés en général pour 10 %, les non salariés et les conjoints pour 30 %. La réforme repose par ailleurs sur quatre axes essentiels :

- un contrôle plus étroit des établissements de soins,
- un renforcement des structures qui examinent les demandes de soins, comme par exemple la commission pour le paiement des honoraires médicaux,
- l'amélioration du système d'informations sur les dépenses médicales,
- la rationalisation des honoraires médicaux et la réactualisation de la nomenclature des actes et des prix des médicaments.

Selon les informations recueillies par la délégation, cette dernière mesure soulève une vive hostilité de la part des praticiens.

Parallèlement, le gouvernement encourage le recours aux assurances maladie privées, ou à des mutuelles. Pour les personnes âgées, un programme spécifique a été retenu, mettant l'accent sur la coopération nécessaire entre les services médicaux et les services sociaux, notamment pour le maintien à domicile de ces personnes.

Grâce à ces mesures, les pouvoirs publics ont pu obtenir un certain freinage des dépenses de santé. Alors qu'elles progressaient de 10 à 30 % par an dans les années 70, leur rythme d'accroissement tourne actuellement autour de 4 à 9 % par an. Plus généralement en élargissant l'assiette des régimes, ce qui entraîne la disparition progressive des petits régimes autonomes (ex. : les salariés des entreprises publiques comme le chemin de fer), il est parvenu à rééquilibrer le ratio cotisants/bénéficiaires.

Mais l'évolution démographique actuelle du Japon ne permet pas de penser qu'il s'agit d'un équilibre durable. Le vieillissement de la population qui sera étudié dans la dernière partie constitue désormais une grave menace.

2. Une meilleure qualité de vie

Les performances japonaises en matière de longévité ne sont également pas sans lien avec l'équipement sanitaire de ce pays.

Au cours des dernières décennies, le nombre des hôpitaux a plus que doublé. Entre 1955 et 1987, il est passé de 4 096 à 9 841. Parallèlement, le nombre de sanatoriums, quant à lui, est passé de 676 à 31. Les hôpitaux offrent, en moyenne nationale, 150 lits pour 10 000 habitants. Le système hospitalier est majoritairement public. Les cliniques privées offrent moins de 20 % de la totalité des lits disponibles.

L'équipement matériel suit en général de près l'évolution des progrès techniques. En 1982, le nombre de scanners pour le dépistage du cancer était de 18,5 par million d'habitants du Japon contre 1,5 en France.

Etablissements de soins (1987)

	Description	Total	Etablissements		
			Etat	Local	Privé
Hôpitaux (Nombre de lits)	20 lits et plus	9 841 (1 582 393)	402 (159 805)	1 508 (377 387)	7 933 (1 045 201)
Cliniques (nombre de lits)	généralistes moins de 20 lits	79 134 (277 958)	517 (2 417)	4 572 (5 042)	74 045 (270 499)
	dentaires	48 300 (244)	2 (-)	366 (19)	47 932 (225)

Le Japon compte plus de 226 000 médecins, soit environ un médecin pour 550 habitants. Cette densité n'a cessé de s'améliorer, surtout depuis les années soixante-dix. En trente ans, elle a augmenté de moitié, même s'il reste de fortes disparités entre les villes et les campagnes.

Selon une étude de l'OCDE publiée en 1990 (1), le Japon vient en tête pour l'utilisation des services de médecins par personne et par an (13 contacts en moyenne contre 8 en France).

Toutefois, on peut remarquer que les causes de mortalité au Japon présentent un profil assez atypique.

Si le nombre de cancers est l'une des premières causes de décès (105,5 pour 100 000), celui des cancers de l'estomac y est parmi les plus élevés du monde avec 43 cas pour 100 000 décès. Parmi les causes importantes, on trouve les maladies cardiaques (129,4 pour 100 000) et autres maladies cérébro-vasculaires (105,5 pour 100 000), souvent liées à l'hypertension. Faut-il y voir des maux de la civilisation industrielle et le résultat d'un excès de stress ? La réponse est difficile mais il semble qu'une certaine frange de la population soit de plus en plus sensibilisée à ces questions, comme tend à le montrer un article récent paru dans *Le Monde*, intitulé de façon assez provocante "Des japonais qui meurent au travail".

(1) Les systèmes de santé. A la recherche d'efficacité - Etudes de l'OCDE 1990

Tous les observateurs ont pu noter la forte compétition régnant dans les entreprises japonaises qui n'est pas sans incidence sur la vie privée et crée souvent un état de forte pression.

Il faut rappeler également que la durée annuelle de travail en 1989 s'élève à 2 150 heures (1 655 en RFA). Selon la centrale syndicale Rengo, en 1989, les japonais travaillant dans le secteur privé n'ont pris en moyenne que sept jours de congés. Un rapport récent du comité consultatif sur la durée du travail auprès de l'Agence japonaise de planification a montré qu'un salarié sur deux travaille plus de quarante neuf heures par semaine et un sur quatre plus de soixante heures. Il faut noter également que les congés maladie sont décomptés des vacances annuelles.

Or, les membres de la délégation ont eu le sentiment, partagé semble-t-il par les japonais eux-mêmes qu'il existe une aspiration réelle à un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle. Les sondages indiquent que, surtout parmi les jeunes, un nombre de plus en plus important de japonais déclarent préférer gagner moins et avoir plus de temps libre.

Les pouvoirs publics semblent d'ailleurs vouloir jouer un rôle incitatif vis-à-vis des entreprises. Ainsi ont-ils fixé à mille huit cents heures par an l'objectif à atteindre en matière de durée du travail. Depuis 1989, une loi impose un week-end obligatoire deux fois par mois aux fonctionnaires.

Même si le secteur privé semble un peu à la traîne, on peut constater que les banques ferment le samedi et le dimanche. Quant aux entreprises, elles accordent en moyenne un samedi libre une à deux fois par mois.

Les autorités publiques paraissent déterminées à franchir un pas en faveur de meilleures conditions de vie.

Un des problèmes les plus difficiles à résoudre paraît être celui du logement. La superficie moyenne d'un logement au Japon

est d'environ 80 m². Mais en zone urbaine, cette moyenne chute à 50 m² pour une famille de trois à quatre personnes. Le coût du logement a atteint de tels sommets que, selon une image citée par un journaliste, si la surface totale du Japon était à vendre, le prix du m² à Tokyo représenterait quatre fois le prix aux Etats-Unis, alors que ce pays est 25 fois plus grand.

Le terrain le plus cher du Japon et du monde en 1990 était situé à Ginza et valait 243 200 dollars le m², soit 20 000 dollars pour la surface d'un timbre-poste.

Le logement représente en conséquence un fardeau considérable pour le budget domestique. Il n'est pas rare que les Japonais s'endettent pour deux, voire trois générations afin de pouvoir devenir propriétaires.

Le logement est donc devenu un avantage social très prisé et utilisé par les entreprises pour attirer les salariés les plus qualifiés ou les jeunes sortis des grandes écoles.

Ce problème constitue l'un des grands défis du système japonais qui ne prévoit pas d'aides publiques au logement.

3. Le Sida

La délégation qui se composait notamment de M. François Delga, président du groupe d'études sénatorial sur la toxicomanie et le Sida, s'est aussi intéressée à l'importance de la contagion par le VIH au Japon, ainsi qu'aux mesures prises par le Gouvernement vis-à-vis de cette nouvelle maladie.

Ils ont été frappés par le très faible nombre de cas recensés. En 1989, seuls 97 cas de Sida ont été recensés et 1 605 porteurs du virus, officiellement enregistrés. A titre de comparaison, à la même date aux Etats-Unis, on relevait 91 000 cas de Sida et plus d'un million de porteurs du virus VIH. Les hémophiles sont les plus

touchés. Avant 1985, 90 % des produits sanguins étaient importés des Etats-Unis, d'où semble venir une part de la contagion dans ce pays.

Les autorités japonaises imputent ce remarquable résultat à la combinaison de plusieurs facteurs : un usage largement répandu des préservatifs, utilisés dans un but contraceptif, (la pilule étant encore interdite aux célibataires), un faible nombre de toxicomanes et, de façon plus implicite, le faible nombre de résidents étrangers dans ce pays : environ 1 million, dont 700 000 coréens installés depuis deux générations ou plus. Selon une étude datant de 1988 (1), le Sida est en effet dans l'opinion japonaise, le mal des "hommes blancs", associé à trois mots clé : l'étranger, les homosexuels et la mort.

Il faut également souligner parmi les causes de la faible contamination constatée au Japon les mesures énergiques prises par les autorités. En 1987, 155 millions de yens contre 43 millions en 1986 ont été consacrés à la prévention et un crédit de 7 millions de yens alloué à l'information du public. Des consultations spécialisées ont été ouvertes dans près de 2 000 hôpitaux, notamment en faveur des homosexuels, hémophiles et toxicomanes. Le Gouvernement a également adopté un programme en faveur des hémophiles, dont le coût est estimé entre 300 à 400 millions de yens (2).

Toutefois, les experts japonais n'écartent pas l'hypothèse d'un rapide développement du phénomène de contagion parmi les homosexuels et les hémophiles. Toujours selon l'étude de 1988 déjà citée, le nombre de porteurs du virus dépasserait officiellement les 10 000 personnes, compte tenu du taux de séroconversion actuel (environ 50 % sur dix ans), le nombre de cas de Sida risque néanmoins de progresser dans un proche avenir.

*

Grâce à une protection étendue, un équipement performant et une politique active des pouvoirs publics, le système

(1) L'état du Japon (Editions La Découverte, 1988)

(2) Japon Economic Institute - Challenges to Japan's health insurance system (avril 1989)

japonais apparaît aujourd'hui comme un de ceux qui garantit la plus longue durée de vie.

Au-delà de ce résultat quantitatif, il semble que l'amélioration de la qualité de la vie soit désormais à l'ordre du jour.

III - LES REGIMES DE RETRAITE

L'originalité de la protection sociale au Japon, soulignée à l'occasion de l'examen du système de santé, est aussi illustrée par l'organisation des régimes de retraite dans ce pays. Les entreprises (ou la profession) y jouent un rôle très important et ont la possibilité de développer des systèmes internes plus favorables pour leurs salariés. L'Etat garantit une sorte de régime minimum d'assurance vieillesse qui couvre le reste de la population.

Avant 1985, on distinguait trois types de régimes :

- le régime de retraite des salariés (Employees Pension Insurance) ou EPI correspondant au régime général de retraite des salariés des entreprises privées employant au moins 5 personnes.

- la caisse nationale de retraite (National Pension System) ou NPS qui, à l'origine, concernait essentiellement les salariés des petites entreprises (employant moins de 5 salariés à temps plein), et les travailleurs indépendants.

- les mutuelles qui ne visaient que les salariés de l'Etat et des anciennes entreprises publiques, ceux des collectivités locales, de l'enseignement privé, de l'agriculture et de la pêche.

Le système de retraites apparaît aujourd'hui en pleine mutation. Le Gouvernement a entrepris en 1983 de le modifier assez profondément dans le sens d'une plus grande rationalité. La réforme adoptée en avril 1985 après d'importants débats, est entrée en vigueur en avril 1986.

Depuis cette date, les différents régimes publics de pension sont reliés entre eux dans le cadre d'un régime de base qui s'applique uniformément à l'ensemble des japonais. Ce régime de base est géré par la caisse nationale de retraite qui, initialement, ne couvrait qu'une partie de la population (essentiellement les travailleurs indépendants ou les salariés de petites entreprises).

Le schéma général de l'assurance vieillesse s'est donc trouvé considérablement modifié. Il s'agit maintenant d'un **dispositif à plusieurs niveaux**. Il y a d'abord une **retraite de base** bénéficiant à tous les assurés. Pour la grande majorité des salariés, vient se superposer ensuite une **retraite complémentaire proportionnelle** plus ou moins importante selon le statut professionnel de l'intéressé. Enfin, certains **avantages annexes** peuvent être accordés dans les entreprises ayant développé des caisses autonomes de sécurité sociale pour leurs salariés.

Le système des retraites ressemble donc à une fusée à plusieurs étages dont il convient d'analyser plus précisément les mécanismes. En dépit des récentes modifications, ce système ne semble pas avoir trouvé son point d'équilibre définitif. Si, à court terme, l'essentiel des difficultés financières semble jugulé, des interrogations sérieuses persistent quant à la pérennité du système issu de la réforme de 1985.

A. UN DISPOSITIF A PLUSIEURS ÉTAGES

1. La retraite de base : une pension minimale pour tous

La caisse nationale de retraite garantit à tous les japonais le versement d'une pension minimale. Son dispositif est assez simple.

- Champ d'application

Le principe de cette pension existe depuis 1986. Avant cette date, la caisse nationale de retraite ne couvrait que les résidents âgés de 20 à 59 ans qui ne relevaient pas d'un autre régime. L'adhésion était facultative pour les épouses et pour les étudiants.

L'assiette du régime s'est donc considérablement accrue. Toutes les personnes résidant au Japon sont aujourd'hui couvertes dès lors qu'elles ont plus de 20 ans et moins de 60 ans. Néanmoins, les autres peuvent bénéficier de cette couverture à titre volontaire. Les

japonais vivant à l'étranger peuvent également y adhérer s'ils ont plus de 20 ans mais moins de 65 ans.

On distingue trois groupes d'assurés :

- ceux qui relèvent seulement du régime national (travailleurs indépendants, inactifs...) soit 28,8 % des assurés (groupe I) ;

- ceux qui sont parallèlement couverts par le régime général des employés (EPI) ou une mutuelle, soit 53,3 % des assurés (groupe II) ;

- les conjoints de ceux appartenant à la dernière catégorie, soit 17,9 % des assurés (1) (groupe III).

- Financement

Le financement de la caisse nationale de retraite qui effectue les prestations est assuré :

- pour un tiers par le budget de l'Etat,

- pour les deux autres tiers par des cotisations prélevées sur les assurés. Le prélèvement se fait par l'intermédiaire des caisses d'assurance vieillesse pour les salariés ainsi que par celui des collectivités locales pour les professions libérales et les autres catégories.

Pour les conjoints, les cotisations sont prélevées sur les revenus des assurés.

Le montant de la cotisation individuelle est forfaitaire. Elle est actuellement fixée à 8 400 yens par mois. Toutefois, celui-ci doit évoluer afin de maintenir l'équilibre financier de la caisse. Depuis la réforme de 1986 elle augmente de 400 yens par an.

Certaines catégories ont droit à une pension sans y avoir contribué. Celle-ci est versée d'une part aux personnes très démunies

(1) Statistiques mars 1989

ou qui étaient trop âgées au moment de la création du système contributif pour pouvoir y entrer, d'autre part, aux personnes handicapées.

- Les conditions d'ouverture des droits

Le bénéfice d'une pension de vieillesse requiert une durée minimale d'assurance de 25 ans, mais pour bénéficier d'une pension au taux plein, la durée de cotisation doit être de 40 ans. Cette durée est beaucoup plus longue que dans les autres pays de l'OCDE.

Elle n'est accordée qu'aux personnes de plus de 65 ans. En effet, la retraite du système national est liquidée à partir de 65 ans contrairement à la retraite du régime général des salariés qui est versée à 60 ans. Toutefois, pour ces derniers, les caisses d'entreprises font l'avance à partir de 60 ans des sommes correspondant à cette pension.

Le ratio retraités/cotisants est actuellement d'un retraité pour cinq cotisants grâce à l'élargissement récent de l'assiette.

	Cotisants (en millions)	Retraités (en millions)	Ratio
Groupe I	18,7	7,4	-
Groupe III	11,6		
Groupe II	34,6	3,6	-
Total	64,9	11,0	17 %

- Les prestations

Comme pour la cotisation, le montant de la pension de base est forfaitaire. Elle s'élève à 666 000 yens par an soit 55 500 yens par mois pour les assurés ayant cotisé sans interruption pendant 40 ans ; si la période d'assurance est moindre, les prestations sont réduites et calculées au prorata de la durée de cotisation.

Ce montant est ajusté automatiquement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation dans quatre domaines :

. la nourriture	24 057 yens
. le logement	17 622 yens
. le chauffage et l'électricité	7 375 yens
. l'habillement	4 056 yens
Total	54 310 yens

Le montant de cette pension apparaît relativement modeste puisqu'elle représente à peu près 2 000 francs par mois. Le système national de retraite a donc vocation à fournir une pension minimale, forfaitaire et contributive d'une part et, d'autre part, assurer un revenu minimum à des personnes démunies de ressources, à titre transitoire (personnes trop âgées pour avoir pu cotiser assez longtemps) ou complémentaire (handicapés).

2. Les retraites complémentaires

Pour les salariés, la pension de base est complétée par une retraite complémentaire versée soit par le régime général des salariés (EPI), soit par les différentes mutuelles sus-mentionnées.

Les non salariés ne perçoivent normalement que la pension de base dans le cadre du système national géré par les communes. La seule façon qu'ils ont de compléter celle-ci est de souscrire une assurance privée. Il ne sera donc ici question que des régimes publics de retraite.

- Champ d'application

Tous les établissements de plus de cinq salariés doivent être obligatoirement affiliés au régime des salariés du secteur privé (EPI) qui couvre 44 % de l'ensemble des assurés. Toutes les personnes appartenant à ces entreprises sont alors couvertes quels que soient leur nationalité, leur sexe, leurs revenus, si elles ont moins de 65 ans. Toutefois les travailleurs à temps partiel, les travailleurs saisonniers ou temporaires sont exclus du bénéfice de cette prestation.

Les différentes mutuelles pour les salariés de l'Etat, des collectivités locales, de l'enseignement privé ou des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche versent également cette pension complémentaire. 10 % environ des salariés relèvent de ce système.

Le bénéfice d'une retraite complémentaire publique n'est donc accordé qu'à environ la moitié des assurés. Ce fait n'est pas sans importance compte tenu de la relative faiblesse de la pension de base.

- Financement

Pour le bénéfice de cette pension complémentaire, les cotisations, comme les prestations, sont **proportionnelles aux revenus des personnes assurées**. Mais un système de salaire de référence a été introduit pour faciliter le calcul de ces sommes. Il s'agit d'un salaire plafonné moyen qui, en 1988 s'établissait ainsi :

. salariés du secteur public	- homme	260 540 yens
	- femme	150 540 yens
. salariés du secteur privé	- homme	320 279 yens
	- femme	179 128 yens

Les cotisations sont en principe payées à égalité par l'employeur et l'employé.

Dans le régime général des salariés, leur montant est actuellement fixé à 14,3 % du salaire de référence pour les hommes et à 13,8 % de celui des femmes. L'employeur comme l'assuré acquittera donc 7,15 % du salaire de référence.

Mais il ne s'agit que d'un minimum. L'entreprise peut prévoir un niveau de cotisations plus élevé. Dans la société Nippon Roussel, le taux global s'élève à 15,5 % pour les hommes et à 14,9 % pour les femmes en 1990. L'entreprise acquitte respectivement 8,35 % et 8 % des cotisations prélevées sur le revenu de ses salariés. La différence de 1,1 ou 1,2 % prélevée dans cette société permet d'alimenter un fonds d'entreprise géré par le ministère des finances

destiné à financer des avantages supplémentaires de retraite aux salariés.

Dans le cadre des mutuelles, les cotisations varient selon une fourchette allant de 11 à 15 % environ. Le niveau de cotisations n'est pas encore totalement harmonisé malgré une tendance à l'uniformisation. Ainsi, en 1988 par exemple, la mutuelle des enseignants du secteur privé fixait le taux global de cotisations à 10,2 % alors que celles du secteur privé (salariés de l'Etat et des collectivités locales) prévoyaient un taux global de 12,26 % et les salariés du secteur de l'agriculture et de la pêche de 13,4 %.

Les caisses de retraite sont tenues d'investir leurs ressources par le biais du Programme budgétaire d'investissements et de prêts, qui finance des investissements publics, notamment dans des infrastructures industrielles non commerciales, ou des investissements résidentiels privés. Le taux de rendement nominal des investissements du Programme est fondé principalement sur le taux nominal des obligations publiques à 10 ans, qui est généralement inférieur au taux de base à long terme.

- Conditions d'ouverture des droits

La retraite complémentaire est versée à partir de 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes (l'âge d'ouverture des droits apparaît donc plus bas que dans la plupart des autres pays de l'OCDE malgré une espérance de vie plus élevée). Le minimum de durée de cotisation est 25 ans alors qu'elle était de 20 ans avant 1986. La durée normale de cotisation est comme dans le système national de 40 ans, au lieu de 32 ans avant 1986.

Toutefois, il existe dans la pratique une différence entre l'âge légal de la retraite qui est 60 ans et l'âge réel qui, souvent dans le secteur privé, se situe souvent entre 50 et 55 ans.

- Prestations

Les prestations comme les cotisations sont étroitement liées aux gains. La retraite complémentaire est calculée selon la

formule suivante : salaire moyen de référence x 7,5/1 000 x nombre de mois d'assurance.

A titre d'exemple, pour un couple dont le mari a cotisé pendant 40 ans avec un salaire moyen de 288 000 yens et dont la femme ne travaille pas, le montant mensuel de la retraite sera :

- retraite de base	mari	55 500 yens
	conjoint	55 500 yens
- retraite complémentaire		
	(288 000 x 7,5 x 40)	86 400 yens
	1000	-----
	Total	197 400 yens

Cette somme représente actuellement 69 % du salaire moyen de référence.

Il faut noter que cette somme est en principe versée à 60 ans or elle comprend le montant de la retraite de base qui, normalement, n'est liquidée qu'à 65 ans. Les deux retraites (de base et complémentaire) sont versées entre 60 et 65 ans par le régime général des salariés EPI puis par la caisse nationale de retraite. Les deux sont en effet gérés par l'Etat.

3. Les avantages supplémentaires servis dans le secteur privé

Dans le secteur privé, divers programmes collectifs d'assurance vieillesse peuvent venir s'ajouter à la retraite complémentaire générale au sein d'une profession, de plusieurs entreprises ou d'une seule.

- Les systèmes autonomes de retraite

. Certains régimes d'entreprise résultent d'accords entre des employeurs et certaines compagnies d'assurance ou banques de gestion de portefeuilles. Il existe actuellement une dizaine de sociétés de gestions de ce type de fonds ; la sécurité des placements est garantie par le ministère des Finances. Autrement dit, même si la

banque ou la compagnie fait faillite, les sommes capitalisées sont dues.

Cette formule est ouverte aux entreprises de plus de 700 employés et s'est beaucoup développée dans les années 70.

Elle a été adoptée par 25 % des employeurs. Ce système s'avère avantageux car les versements des entreprises sont exonérés d'impôts sur les sociétés. Or cet impôt représente 60 % des bénéfices. Il existe donc une forte incitation à recourir à ce système. Il permet surtout le versement d'indemnités de départ (infra). Dès le recrutement, l'employeur doit verser une somme importante qu'il complète pendant une dizaine d'années. Chaque salarié a donc un compte individuel constitué des sommes versées par l'employeur et majorées des intérêts.

La société Takenaka dont la délégation a rencontré les responsables du personnel, a mis en place pour ses salariés qualifiés un système financé par l'entreprise et qui représentait, en 1989, avec les intérêts, 9,5 milliards de yens.

. Dans certaines entreprises on rencontre une autre formule qui consiste à faire gérer par une caisse de retraite commune à plusieurs entreprises, un régime dans le but d'assurer une péréquation des prestations au sein d'une même branche. Cette formule concerne 17 % des employeurs.

La société Takenaka relève ainsi de la caisse professionnelle de génie civil. Cette caisse regroupe 6 000 entreprises et couvre environ 320 000 familles. Le montant cumulé des cotisations perçues s'élève à 92 milliards de yens. Cette formule bénéficie du soutien de l'Etat qui octroie une subvention forfaitaire de 720 millions de yens. En 1989, la caisse professionnelle de génie civil a dégagé un excédent de 10 milliards de yens.

. Enfin, les employeurs peuvent créer au sein de leurs propres entreprises un caisse d'assurance vieillesse entièrement financée par leurs soins. Celle-ci est souvent destinée à constituer des

fonds pour faciliter ultérieurement les départs en retraite des salariés de l'entreprise. Le système apparaît donc fait de strates d'avantages successifs.

A titre d'exemple, pour un couple dont le mari a travaillé 40 ans à Nippon Roussel, pour un salaire moyen de 260 000 yens et dont la femme n'a jamais travaillé, le montant annuel de la pension de retraite s'élèvera :

- retraite de base	mari	666 000 yens
	conjoint	666 000 yens
- retraite complémentaire EPI		
	($260\ 000 \times 7,5 \times 40 \times 12$)	936 000 yens
	1000	
- avantage supplémentaire		<u>283 200 yens</u>
	Total	2 551 200 yens
	(soit environ 100 000 FF par an ou 8 000 FF par mois)	

- Les indemnités de départ

Pour être complet, il convient de dire un mot d'une institution originale : les primes ou pécules de départ.

Ces sommes correspondent à des indemnités de fin de fonctions. Elles sont versées, tant par les administrations (par l'intermédiaire des mutuelles) que par les entreprises et plus particulièrement les grandes sociétés.

Ce système, lorsqu'il est pratiqué dans les grandes entreprises, répond à des préoccupations économiques.

L'objectif des entreprises est double :

- **fidéliser** pendant la durée de leur activité professionnelle les salariés. Dans le système d'emploi à vie, on peut dire en schématisant que le salarié est plutôt payé en-dessous de sa productivité en début de carrière, au-dessus en fin de carrière. Ayant en quelque sorte "investi" dans son emploi durant ses jeunes années, il a de moins en moins intérêt à en changer au fur et à mesure qu'il avance en âge. Les promotions ainsi que les avantages sociaux tiennent compte de l'ancienneté. L'employé qui quitte l'entreprise

avant la date choisie par l'entreprise perd tout ou partie du bénéfice de l'indemnité de départ en retraite et se retrouve dans le régime public de droit commun.

- faciliter le moment venu le départ de leurs employés avant l'âge légal de la retraite. Au-delà d'un certain âge, l'entreprise a aussi intérêt à se débarrasser de ses éléments les plus âgés. On constate donc que, dans les grandes entreprises, beaucoup de salariés prennent une "retraite anticipée", c'est-à-dire quittent leurs postes de travail, ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'ils abandonnent toute activité professionnelle. Ce départ est d'autant mieux accepté qu'il s'accompagne du versement d'une somme non négligeable.

En 1988, ce pécule de départ représentait en moyenne une somme de 12 millions de yens soit environ trois ans de salaire. Mais certaines entreprises peuvent accorder plus. Dans la société Takenaka, son montant est équivalent à 30 millions de yens. Il fait toutefois l'objet de modalités particulières (15 millions en capital, 15 millions sous forme de rente).

Le capital-départ aide souvent le bénéficiaire à acquérir ou finir de payer son logement mais ne lui permet pas de vivre sans travailler.

L'employé est amené à reprendre un emploi moins bien rémunéré, éventuellement dans la même entreprise, mais sans bénéficier des garanties anciennes.

Un débat est actuellement ouvert pour substituer à ce versement forfaitaire un supplément régulier de pension. Pour les salariés, un étalement du versement peut leur permettre de bénéficier plus longtemps d'un complément de ressources substantiel, avantage qui peut être appréciable, compte tenu de l'allongement de la durée de la vie au Japon. Pour les entreprises, ce système permettrait d'éviter de fortes et brutales sorties d'argent.

L'idée semble faire son chemin. La société Takenaka, par exemple, verse la moitié de l'indemnité de départ en liquide

immédiatement lors du départ en retraite et la moitié sous forme de versements réguliers.

*

Il existe donc au Japon un système de retraites très élaboré et relativement complexe en raison de la superposition des avantages fournis par les différents régimes.

Il ressort clairement de ce rapide aperçu que le système fonctionne "à plusieurs vitesses". Il vaut mieux travailler dans une grande société au Japon que dans une petite entreprise sous-traitante où les rémunérations sont par ailleurs moitié moins importantes. La mobilité n'est pas non plus très encouragée. Interrogée sur ce sujet, la société Takenaka a indiqué à la délégation que 100 à 150 personnes sur les 10 200 que compte l'entreprise la quittaient chaque année.

Enfin, compte tenu du rapport retraités/cotisants global (1 retraité pour 11 cotisants), la situation des caisses de retraite apparaît relativement florissante. Comme il s'agit pour l'essentiel (régimes EPI, mutuelles, régimes d'entreprise) de régimes de retraite par capitalisation, le montant cumulé des fonds atteint des sommes considérables qui avoisinent plusieurs dizaines de milliards de dollars.⁽¹⁾

B. UN SYSTEME EN MUTATION

Le système des retraites apparaît toutefois en pleine mutation. En premier lieu, le Gouvernement a décidé d'en revoir progressivement l'organisation afin de la rationaliser. Par ailleurs, la société japonaise évolue rapidement en particulier sous l'effet de son vieillissement, phénomène qui conduit à une augmentation rapide des dépenses.

(1) En 1984 un article du magazine Fortune intitulait l'un de ses articles "la bataille autour du magot des pensions japonaises a commencé".

Toutefois, malgré sa généralisation, le système ne paraît pas avoir encore trouvé son point d'équilibre tant au niveau des ressources que des prestations.

En ce qui concerne les ressources, d'importantes interrogations pèsent sur leur évolution dans un proche avenir.

En ce qui concerne les prestations, leur niveau actuel relativement insuffisant par rapport au coût de la vie, conduit de nombreux japonais à poursuivre leur activité professionnelle au-delà de l'âge légal de la retraite.

1. Un système profondément remodelé

Lorsqu'il a ouvert le débat sur la révision du système de retraites, le Gouvernement a mis en avant la situation financière des caisses à moyen et long terme. La réforme qui en est issue paraît beaucoup plus globale et suscite des interrogations.

Au Japon, les régimes de retraite fonctionnent selon le système de la capitalisation. Chaque système de retraite a constitué depuis sa création un fonds de réserve sur lequel sont transférés pour chaque exercice les surplus de recettes et qui est géré par le ministère des Finances.

Les calculs de base sur lesquels reposaient ces régimes avant les réformes du printemps 1985 avaient été effectués à la fin des années de forte croissance économique, avant l'inflexion du revenu réel.

Les cotisations étant fonction des revenus salariaux alors que les pensions (calculées en fonction des salaires au moment du départ à la retraite) sont liées à l'évolution des prix à la consommation. La forte croissance du revenu réel devait permettre

aux caisses de retraite de dégager des excédents suffisants pour couvrir leurs charges à long terme.

L'inflexion notable de la croissance après le premier choc pétrolier a conduit à reconsidérer ce dispositif et poussé les pouvoirs publics à prendre des mesures de sauvegarde de l'équilibre des comptes sociaux par un alourdissement de la charge des ménages.

Les études du ministère de la santé et des affaires sociales avaient conclu à un triplement du coût réel des retraites en vingt ans de 1980 à 2 000. En l'absence de réforme, les retraites passeraient de 4,3 % du revenu national en 1980 à 12 % à la fin du siècle, alors que le poids des cotisations ne progresserait que de 4,90 % à 9 %. Le déséquilibre des régimes de retraite menaçait donc directement celui de l'ensemble du budget social de la nation.

La réforme proposée par le Gouvernement en novembre 1983 a mis presque deux ans pour aboutir. Adoptée en avril 1985, elle est entrée en vigueur en avril 1986. D'emblée elle apparaît comme une réforme en profondeur et d'une portée immédiate. Elle présente quatre volets principaux.

Le premier est l'unification du système. Le Gouvernement souhaite atténuer les différences entre les régimes. A terme, cette politique devrait conduire à la mise en place d'une structure unique de cotisations et de prestations. Dans un premier temps, l'organisation en plusieurs régimes a été maintenue mais la même formule de calcul des prestations est désormais appliquée pour les agents de la fonction publique couverts par les MAA et pour les salariés du secteur privé relevant de l'EPI.

Le second est la mise en place de prestations minimales de base. Comme on l'a vu depuis 1986, la caisse nationale de retraite (NPS) assure à toutes les personnes âgées du pays une pension de base forfaitaire.

La réforme tend en troisième lieu à assurer une plus grande égalité entre les hommes et les femmes. Avec ce système,

toutes les femmes, y compris les veuves de travailleurs salariés ont droit à une retraite indépendante. En conséquence, les femmes à la charge de leurs maris peuvent percevoir leur propre pension d'invalidité de base en cas d'incapacité et leur propre pension de vieillesse de base à l'âge de la retraite en cas de divorce.

Enfin, elle réalise un ajustement du niveau des prestations. La pension maximum servie par l'EPI à partir de l'an 2 000 a été ramenée à un peu plus de 50 %. La durée normale de cotisation a été accrue de 8 ans, passant de 32 à 40 ans et leur taux devrait atteindre 16 % dans dix ans.

La réforme de 1985 n'a pas réglé tous les problèmes. Elle prévoit un durcissement des conditions d'admissibilité (durée de cotisations, départ en retraite), sans garantir absolument le maintien du niveau des retraites par rapport aux revenus antérieurs. Les entreprises ne font pas l'objet de nouveaux prélèvements, le partage à égalité des cotisations restant la règle.

Les travailleurs indépendants ne pourront toujours percevoir qu'une pension de base. 30 % des assurés se trouvent donc dans une situation moins avantageuse par rapport au reste de la population.

2. L'âge réel de départ en retraite

Comme cela a déjà été souligné, les entreprises ont intérêt à se séparer de leurs salariés à partir d'un certain âge. Pour libérer la pression sur les postes de responsabilités, limiter la croissance du coût salarial (ces salaires sont surtout déterminés à l'ancienneté) et continuer à s'adapter plus facilement aux évolutions économiques et technologiques, les entreprises ont largement recours à la mise à la retraite anticipée à partir de 50 ou 55 ans.

L'âge légal de la retraite fixé à 60 ans n'a en effet rien d'impératif. Les entreprises sont libres de prévoir un départ plus précoce. L'âge légal correspond seulement au versement des

prestations légales. D'où l'intérêt des systèmes des indemnités de départ vus précédemment.

Le départ à la retraite s'accompagne d'une démission de l'employé. Toutefois, ce dernier est très souvent réembauché par la même entreprise, dans le cadre de ses filiales en particulier.

Plusieurs moyens sont utilisés. Les plus fréquents sont les suivants :

- le transfert des salariés de la maison mère vers des filiales ou des sociétés ayant des liens d'affaires. En 1986, 92 % des firmes de plus de 5 000 employés ont pratiqué ce système. 34 % ont eu recours à ce système après mise à la retraite ;

- la création de filiales spéciales pour l'emploi des travailleurs âgés. La proportion des personnes âgées y atteint en effet plus de 50 %. Mais la situation de ces salariés est moins enviable que les précédents : moins de la moitié des travailleurs âgés qui y sont transférés sont à même d'utiliser directement leur expérience antérieure. 70 % voient leur salaire réduit. En contrepartie, des efforts particuliers sont faits pour aménager les conditions de travail tels que le développement de formations spéciales, l'adaptation des processus de travail ou l'aménagement du temps de travail ;

- le développement d'une nouvelle voie de carrière : les spécialistes. Ce système est mis en place le plus souvent pour détourner la demande pour les postes de management. Les spécialistes agissent comme conseillers sur des sujets précis liés, par exemple, à l'organisation du travail. 40 % des entreprises de plus de 5 000 employés l'ont adopté.

Les taux d'activité dans les classes d'âge les plus élevées sont aujourd'hui remarquables par rapport aux autres grands pays industrialisés : 90 % pour la main d'oeuvre masculine de 55 à 64 ans et 45 % pour celle âgée d'au moins 65 ans.

Outre l'initiative des entreprises, ce phénomène s'explique par plusieurs facteurs :

- une donnée sociologique d'abord que nous ont confirmé tous nos interlocuteurs japonais. La vie des nombreux concitoyens

s'organise autour de l'entreprise. Souvent, l'inactivité et la rupture d'une partie des liens sociaux qui accompagnent le départ à la retraite, sont mal vécus par les intéressés y compris par leurs épouses qui n'ont pas été habituées à une longue cohabitation.

- l'importance du nombre des travailleurs indépendants. Ceux-ci représente près de 30 % des assurés sociaux, ce qui est notablement plus élevé que dans les autres pays développés.

- l'insuffisance relative des prestations vieillesse : environ 2 000 FF dans le cadre du NPS et 8 000 FF dans celui de l'EPI. Ce problème revêt une acuité nouvelle avec le coût élevé de la vie (logement, nourriture), le développement du nombre de familles nucléaires. Même si 40 % des personnes âgées continuent à vivre avec leurs enfants, l'exiguïté des logements fait que cela devient de plus en plus rare. Les responsables syndicaux ont souligné l'importance de ce facteur auprès de la délégation.

- enfin, le travail des personnes âgées est aujourd'hui encouragé par les pouvoirs publics qui y voient une des solutions à l'équilibre des comptes sociaux. Ils ont pris des initiatives pour maintenir les salariés dans leur entreprise au-delà de 60 ans et pour encourager l'embauche d'un personnel âgé de 60 à 65 ans.

Les fonds d'assurance emploi (FAE), par exemple, accordent aux entreprises des subventions pour chaque salarié âgé de plus de 60 ans bénéficiant d'un report de l'âge de départ à la retraite. Cette aide est de 400 000 yens par an et par personne pour les PME (moins de 1 000 salariés et de 300 000 yens pour les grandes entreprises (1)).

D'autre part, le FAE dispose de trois types d'incitation financière pour les employeurs engageant des salariés de 60 à 65 ans :

- une prime égale à un tiers du salaire pour les PME (un quart pour les grandes entreprises), la première année de service de personnes dans cette tranche d'âge présentée par l'Agence nationale pour l'emploi,

- une prime destinée aux employeurs qui réemploient les retraités de 60 à 65 ans sur demande de leur ancienne entreprise dans un délai de trois mois après la date de leur départ. Cette prime est de

(1) Chiffres de 1985

400 000 yens par personne engagée à plein temps dans les PME et de 300 000 yens pour les autres entreprises,

- une prime de 200 000 yens par personne pour les PME et de 150 000 yens pour les autres entreprises embauchant des travailleurs âgés à mi-temps sur présentation de l'Agence nationale pour l'emploi.

Ces aides, non négligeables, ne seraient toutefois pas décisives si l'insuffisance du montant des retraites ne se faisait pas sentir.

L'importance de ce phénomène conduit à s'interroger sur la réalité d'un véritable choix pour les personnes du troisième âge entre le travail et la retraite.

Alors que le débat sur le passage de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans est engagé, on ne peut que constater que la retraite à 60 ans n'est pas entrée dans les faits au Japon depuis vingt ans que le principe en a été posé.

*

Le débat sur le financement des retraites est donc ouvert au Japon. Pour l'instant, la solution retenue par les pouvoirs publics paraît être celle de l'allongement de la durée d'activité des personnes âgées. Mais divers facteurs objectifs conduisent un grand nombre de Japonais à prolonger d'eux-mêmes leur période d'activité professionnelle.

Le vieillissement de la population est d'ailleurs l'un des sujets les plus importants actuellement au Japon.

IV. LES EFFETS DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION SUR LE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE

Les nombreux entretiens auxquels la délégation a pu participer ont fait apparaître que le vieillissement de la population est au centre de nombreuses préoccupations actuellement au Japon. Toutes les personnalités, sans exception, qu'elle a rencontrées, ont évoqué cette question et manifesté leurs inquiétudes. La délégation a pu également constater que ce thème était très présent dans la presse nationale.

Cette forte mobilisation peut a priori surprendre. La part de la population âgée de plus de 65 ans (11 %) reste encore inférieure à ce qu'elle est en France (14 %), au Royaume-Uni (15 %) ou en Allemagne (16 %). Le vieillissement est un phénomène commun à presque tous les pays développés. De plus, actuellement, le rapport inactifs/actifs (défini comme celui de l'ensemble des groupes de moins de 15 ans et de 65 ans et plus, à la population d'âge actif) est au Japon comme d'ailleurs en Allemagne, le plus bas des pays de l'OCDE (42 % contre 52 % en France ou aux Etats-Unis).

Mais la situation démographique japonaise évolue très vite. Selon des prévisions concordantes, aucun pays ne connaîtra au cours des trente prochaines années un vieillissement aussi rapide et aussi important que le Japon. En effet, on y trouve à la fois le taux de fécondité le plus bas et l'espérance de vie la plus élevée. Le vieillissement accéléré de la population japonaise aura selon toute vraisemblance des effets majeurs sur les régimes de protection sociale.

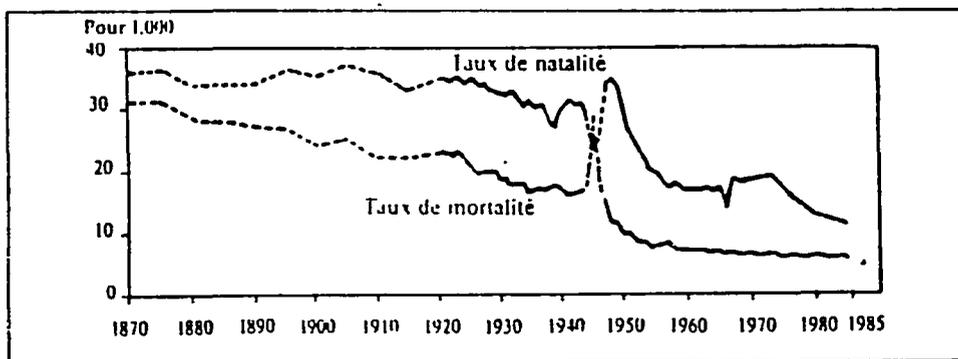
A - LES FACTEURS DU VIEILLISSEMENT

L'accroissement du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans s'explique par la conjonction de deux facteurs : la faiblesse du taux de fécondité depuis les années 50 et l'allongement de l'espérance de vie.

1. La chute du taux de fécondité

Après l'explosion démographique de l'immédiate après-guerre, le taux de natalité au Japon a enregistré une baisse rapide comme le montre le graphique ci-dessous.

Évolution des taux de natalité et de mortalité au Japon.



Sources: INED et OCDE.

En 1944, ce taux a atteint un maximum de 34‰. Celui-ci est retombé à 28 ‰ en 1950 et a continué de chuter jusqu'en 1961 (17‰). Après cette date, le taux de natalité s'est redressé pour avoisiner 20‰ en 1973 à l'exception de l'année 1966 où il a brutalement chuté à moins de 14‰. Depuis 1974, le taux de natalité a amorcé un nouveau déclin, qui s'est poursuivi pendant les années quatre-vingt, pour s'établir à environ 12‰.

En conséquence, le taux de fécondité qui atteignait 4,5 enfants par femme en âge de procréer en 1947 au moment du "baby boom" de l'après-guerre, est tombé à 1,6 en 1989.

Avec ce taux particulièrement faible, le Japon n'assure plus le renouvellement de sa population. De plus, ce ratio est inférieur à la projection officielle des autorités japonaises faite en 1986, qui a servi de base pour les prévisions concernant les budgets de retraite future. Outre qu'il montre la gravité du problème démographique

dans ce pays, il implique de nouveaux ajustements pour les régimes d'assurance vieillesse.

Si dans la période d'après-guerre, cette diminution était liée à la politique de contrôle des naissances menée par l'Etat (autorisation de la contraception, de la stérilisation, libéralisation de l'avortement), d'autres facteurs jouent probablement à l'heure actuelle, dont le recul de l'âge du mariage ainsi que les conditions sociales et économiques qui n'incitent guère les jeunes couples à procréer (logement, coût de l'éducation etc...). A court ou moyen terme, il sera difficile de peser sur ces facteurs qui renvoient aux conditions de vie des Japonais aujourd'hui. Par ailleurs, les allocations familiales, fort modestes, ne peuvent jouer un réel rôle incitatif.

2. L'allongement de l'espérance de vie

L'espérance de vie a considérablement augmenté. En 1947, celle-ci n'était que de 50 ans pour les hommes et de 54 ans pour les femmes. Aujourd'hui, elle atteint respectivement 76 et 81 ans, soit un allongement de plus de 25 ans depuis 1950 et de près de 10 ans depuis 1960.

La longévité des Japonais est, selon les statistiques internationales, l'une des plus élevées du monde, voire la plus élevée (cf. annexes). A titre de comparaison, l'espérance de vie en France est de 80 ans pour les femmes et de 72 ans pour les hommes.

Dans un premier temps, cette progression a été due essentiellement à une forte baisse du taux de mortalité des enfants de moins d'un an, qui est passé de 8 % en 1947 à 0,5 % en 1987, notamment en raison des progrès en matière d'hygiène. (Là encore le Japon détient un record avec le plus bas taux de mortalité infantile du monde). Mais, peu à peu, le développement des soins médicaux en faveur des personnes âgées a également contribué à accroître l'espérance de vie à l'âge de la retraite et au-delà.

On compte actuellement environ 3 600 centenaires dans ce pays.

B. LA DÉFORMATION INÉLUCTABLE DE LA PYRAMIDE DES ÂGES

Ces données conditionnent déjà la structure démographique pour les trente prochaines années et permettent d'établir des prévisions relativement pessimistes.

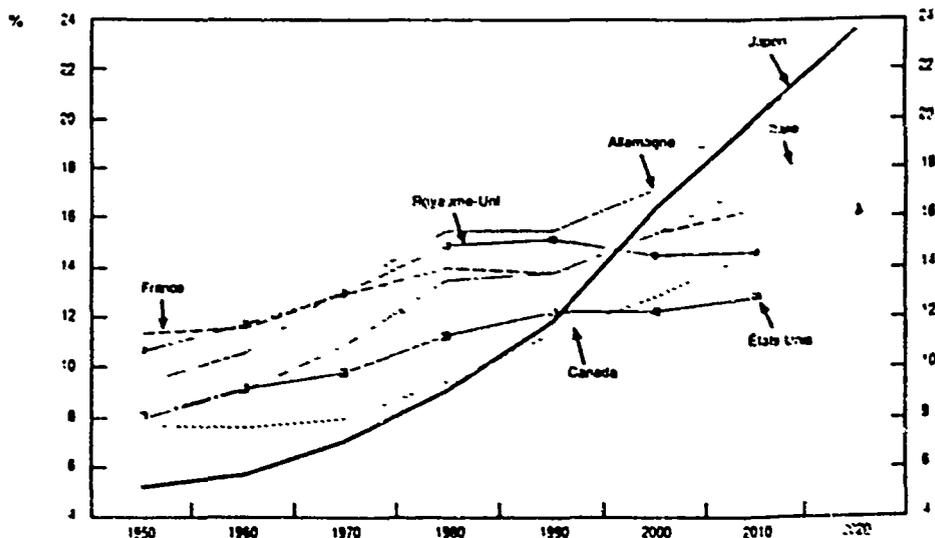
1. Un vieillissement plus rapide qu'ailleurs

Si le Japon présente encore une situation démographique relativement plus favorable que les autres pays de l'OCDE, il devrait dans les prochaines décennies, connaître un vieillissement accéléré de sa population.

En 1989, en comparant la part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale des sept principaux pays de l'OCDE, le Japon apparaît encore comme l'un de ceux où ce pourcentage est le plus faible (avec le Canada et les Etats-Unis) puisqu'il se situe autour de 11 %.

Mais bien que plus tardif, le vieillissement de la population nipponne devrait y être plus rapide pour dépasser vers 2020 l'ensemble des autres pays de l'OCDE, comme l'indique le graphique ci-dessous :

VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION :
COMPARAISON INTERNATIONALE
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans le total, en pourcentage



D'après les estimations du ministère japonais de la santé et des affaires sociales, en 1995-1996 la population âgée de 65 ans et plus, atteindrait 14 % du total de la population, au Japon comme en France. Mais alors qu'il aura fallu 130 ans en France pour doubler la part de cette classe d'âge, au Japon 26 ans auront suffi.

2. Le poids du "quatrième âge"

Il faut remarquer également le poids croissant du "quatrième âge" dans cette évolution. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, la proportion de personnes âgées de 75 ans et plus devrait nettement augmenter passant de 3,8 % de la population totale en 1985 à 6 % en l'an 2000 et à près de 10 % vers 2020.

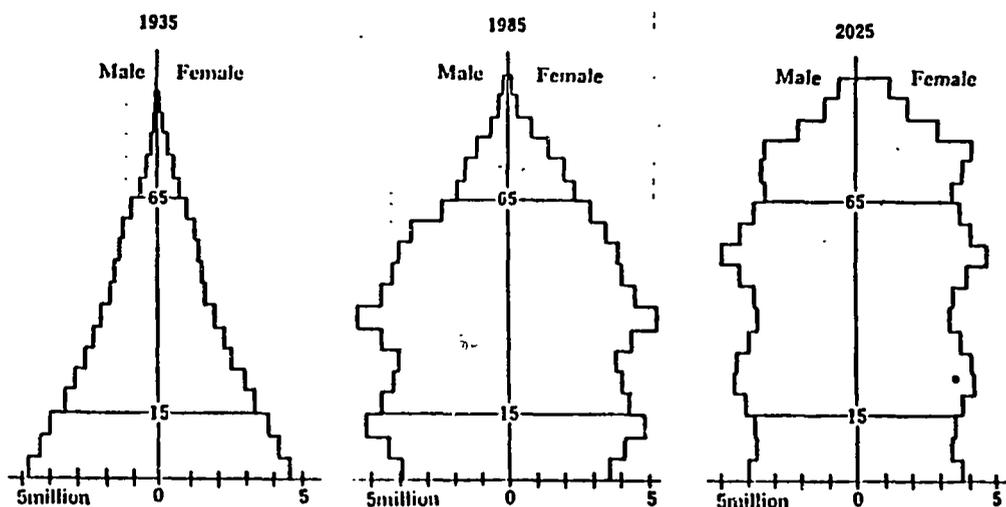
Accroissement de la population âgée au Japon

	Population totale en millions	Population âgée de 65 ans et plus		Population âgée de 75 ans et plus	
		en millions	en % de la population totale	en millions	en % de la population totale
1920	55,9	2,9	5,3	0,7	1,3
1940	71,9	3,4	4,8	0,9	1,3
1960	94,3	5,4	5,7	1,6	1,7
1980	117,0	10,6	9,1	3,6	3,1
1985	120,3	12,2	10,1	4,6	3,8
2000	128,1	19,9	15,6	7,4	5,8
2020	128,1	27,9	21,8	12,3	9,6
2050	120,7	25,5	21,1	13,3	11,0

Source : ministère de la santé et des affaires sociales, Japon

Ce déséquilibre démographique se traduira par une pyramide des âges de plus en plus "cylindrique", caractérisée par une importance croissante de la population dépendante, c'est-à-dire regroupant les classes d'âge les plus jeunes (0-14 ans) et les plus âgées (65 ans et plus).

Ainsi en moins d'un siècle, le Japon aura connu trois types de pyramide des âges.



Source: Statistics Bureau, Prime Ministry's Office and Ministry of Health and Welfare

C - LES CONSEQUENCES DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION SUR LES REGIMES SOCIAUX

Le vieillissement rapide de la population japonaise aura des répercussions économiques importantes, en particulier sur :

- le marché du travail, du fait du ralentissement de la croissance de la population active et des modifications dans sa structure par âge ; les pratiques actuelles en matière d'emploi qui font une très large place aux règles d'ancienneté risquent donc de se voir remises en cause.

- le marché des capitaux, avec la baisse du taux d'épargne des ménages qui est actuellement l'un des plus élevés du monde (plus de 16 %) et l'apparition de nouveaux besoins d'investissement (infrastructures sociales).

- les dépenses publiques qui devraient augmenter parallèlement aux prélèvements fiscaux et de sécurité sociale sur la population active.

Mais compte tenu de l'objet de la mission, ce sont les conséquences sur les régimes retraite et d'assurance maladie qui ont retenu en priorité l'attention de la délégation.

1. L'effet de levier sur les dépenses de santé

Avec l'augmentation des personnes très âgées dans la population totale au cours du siècle prochain, les dépenses de santé déjà élevées, devraient s'alourdir encore.

Les facteurs de cette évolution sont connus :

- la forte concentration des dépenses sur les personnes âgées. Au Japon, les dépenses médicales par personne pour les personnes âgées sont presque cinq fois plus élevées que pour les autres classes d'âge. C'est le double du chiffre constaté en France. Ce ratio est donc exceptionnel et "l'effet de levier" risque d'être très important sur les dépenses de santé. On estime qu'à l'horizon 2020, la part des dépenses de santé en faveur des personnes âgées représentera plus de la moitié des dépenses totales.

- le progrès des techniques médicales. Certes, il s'agit d'un facteur commun à l'ensemble des pays développés. Ces progrès permettent désormais de prolonger la vie des personnes atteintes de maladies qui étaient fatales il y a quelques décennies et l'on sait qu'une grande part des dépenses médicales est absorbée par les traitements administrés aux malades pendant les six derniers mois de leur existence (1). Mais, l'effort d'équipement est particulièrement important au Japon ces dernières années. A titre d'exemple, en 1982, le nombre de scanners pour le dépistage du cancer était de 18,5 par

(1) Etude de l'OCDE (1988) Le vieillissement démographique

million d'habitants dans ce pays, contre 17 aux Etats-Unis, 5,7 aux Pays-Bas, 5,4 en Allemagne, 2,1 au Royaume-Uni et 1,5 en France.

- enfin, la quasi gratuité des soins pour les personnes âgées. On l'a vu, les régimes d'assurance maladie garantissent actuellement une gratuité quasi totale des soins aux personnes âgées qui n'acquittent qu'environ 3 % de leurs frais médicaux. Ceci ne contribue guère à décourager la demande de soins médicaux.

Il faut rappeler qu'avant 1983, les assurés pouvaient bénéficier d'une couverture à 100 % dans le cadre du régime général des assurés ainsi que les personnes de plus de 70 ans. Un ticket modérateur était exigé des seuls ayants droit et non salariés. Le Gouvernement a donc déjà procédé à un ajustement important des prestations.

Lors des premières projections au début des années 80, de nombreuses solutions ont été explorées. Un projet audacieux avait ainsi été avancé par les services du MITI (le ministère du commerce extérieur). Il s'agissait de développer l'implantation de villages de retraités japonais à l'étranger par exemple en Espagne ou en Australie. Le MITI faisait miroiter l'avantage du coût de la vie moins élevé et du soleil toute l'année. Pour le Japon, l'établissement massif de retraités à l'étranger éviterait d'avoir à indexer les pensions sur le coût de la vie au Japon en faisant profiter le troisième âge de la forte valeur du yen à l'étranger. Pour les pays d'accueil, cette solution pouvait constituer un apport non négligeable de devises fortes et une aide à la relance de l'emploi local. Mais les réactions au Japon comme à l'étranger ont été vives et le MITI s'est résolu à abandonner ce projet si contraire à la tradition familiale japonaise. Ce type de programmes a été depuis abandonné à la seule initiative des investisseurs privés.

La politique récente s'inspire de mesures plus classiques, expérimentées à l'étranger. En 1989, le Gouvernement a ainsi mis en place un programme décennal (1989-1999) en faveur des personnes âgées afin, notamment, de limiter les conséquences de l'augmentation du nombre de personnes dépendantes.

Ce programme intitulé "Gold plan" s'articule autour des actions suivantes :

- le maintien à domicile des personnes âgées

L'objectif est, d'une part, de former d'ici dix ans, 100 000 assistantes à domicile, et, d'autre part, créer 50 000 lits de court séjour, 10 000 centres de soins de journée, et 10 000 centres de soins à domicile. Ces dernières structures seront implantées auprès de chaque commune.

Des organismes chargés de proposer des initiatives pour le bien-être des personnes maintenues à domicile, seront constitués auprès de chaque municipalité.

- une campagne pour prévenir les cas de dépendance

Dans ce cadre, le Gouvernement a pour objectif, dans chaque région, de permettre à ceux qui le désirent, de conserver une activité physique. Il a également prévu de mener une campagne d'information sur les risques liés au vieillissement comme l'apoplexie cérébrale, les fractures du col fémur... Des équipes chargées de la prévention seront également constituées auprès des centres de soins, composées d'infirmières et d'aides-soignantes, soit au total 100 000 personnes.

- la création d'un fonds spécial pour la santé des personnes du troisième âge

Ce fonds devrait être doté de 70 milliards de yens. Il sera destiné à aider financièrement les projets d'amélioration du bien-être et des services médicaux à domicile des personnes âgées et de promouvoir toute mesure pour améliorer l'état de santé de ces dernières.

- un plan d'urgence en faveur des établissements d'accueil de personnes âgées

Le Gouvernement envisage de créer 240 000 places en maisons de retraite, 280 000 lits en établissements de soins spécialisés pour personnes âgées, 100 000 postes pour le personnel de soins et de prévention et 400 centres de santé pour personnes âgées dans les zones déshéritées. Il existe en effet une forte disparité dans la répartition des infrastructures sociales dans l'ensemble du pays.

- l'amélioration des moyens de subsistance aux personnes âgées

Un bureau spécialisé dans ce problème sera créé au sein de chaque département. Les mesures prises depuis 1985 en faveur de l'unification des régimes de retraites seront poursuivies.

- un plan de développement des recherches scientifiques en gériatrie

Un centre national de recherches en gériatrie sera créé ainsi qu'une fondation pour encourager les études scientifiques dans ce domaine. Le Gouvernement souhaite que l'accent soit mis notamment sur les méthodes de prévention et de traitement. Un effort sera également fait en faveur de l'information en direction des jeunes générations afin de les sensibiliser aux problèmes de santé.

- le développement d'un réseau complet d'institutions pour le bien-être des personnes âgées

Le Gouvernement compte en particulier sur les entreprises privées pour développer les résidences de personnes âgées. Dans le secteur public, un certain nombre d'hôpitaux et de sanatoriums pourraient être reconvertis afin de pourvoir aux besoins locaux.

Ce programme est évalué à 360 milliards de yens. Mais le Gouvernement attend un ralentissement de la croissance des dépenses de santé.

Un des problèmes majeurs que soulève ce programme est celui du manque de main d'oeuvre disponible pour développer l'assistance à domicile dont les besoins pourraient s'élever à 500 000 personnes. En effet, le chômage au Japon est considéré comme quasi-inexistant (2 % de la population). Une certaine pénurie se manifeste notamment au niveau des petites et moyennes entreprises. Lors du séjour de la délégation, le Japon Times a publié un article (19 septembre 1990) qui indiquait que les besoins en main d'oeuvre qualifiée s'élevaient à près de 2 millions d'emplois ! Or, l'idée de recourir à l'immigration se heurte encore à de fortes résistances. Les femmes japonaises qui souhaitent travailler à l'extérieur devraient donc être de plus en plus sollicitées.

2. Les incidences sur les régimes de retraite

Le vieillissement aura des conséquences non moins importantes sur les régimes de retraite.

Les dépenses au titre de l'assurance vieillesse vont s'alourdir. On estimait en 1983 qu'à législation inchangée, le montant total des prestations versées devrait tripler en quarante ans (1). Les projections plus récentes font apparaître que le poids des régimes de retraite pourraient représenter 6 % du revenu national en 1984, 9,4 % en l'an 2000 et 14 % en 2020.

Parallèlement, le financement de ces régimes devra être revu. Les autorités japonaises prévoient que la cotisation moyenne devrait passer de 14,3 % du salaire (cotisation patronale incluse) en 1990, à 31,5 % en 2020. En cas de passage progressif de l'âge

(1) Alain Parant. Le Japon face au vieillissement démographique. Futuribles juin 1983

d'admission à la retraite, de 60 à 65 ans, ce taux pourrait être ramené à environ 26 %.

Comme le souligne le rapport de l'OCDE relatif à la réforme des régimes publics de pensions, publié en 1988, les stratégies envisageables pour faire face aux problèmes financiers des régimes publics de retraite ne sont pas infinies et peuvent se résumer à trois options :

- l'abaissement du niveau des prestations
- le resserrement des conditions d'admissibilité
- l'augmentation des ressources.

Le Gouvernement japonais semble n'en vouloir écarter aucune et tente plutôt d'en combiner leurs effets.

. L'augmentation des ressources

Le relèvement des cotisations a été programmé depuis 1989.

Pour le régime des salariés (EPI), les taux progresseront selon le rythme suivant :

	1989	1990	1991
hommes	12,4 %	14,3 %	14,5 %
femmes	11,9 %	13,8 %	14,15%

Les cotisations prélevées sur les revenus des femmes seront ensuite relevées de 0,15 point par an afin de parvenir à une égalité de traitement avec les hommes en 1994.

Au-delà, selon une projection du ministère de la santé et des affaires sociales, les taux s'établiraient comme suit :

année	taux
1995	16,8
2000	19,0
2005	21,2
2010	23,4
2015	25,6
2020	26,1

Ces projections sont établies en partant de l'hypothèse d'un maintien en activité jusqu'à 65 ans.

Pour le système national, la cotisation forfaitaire mensuelle qui était de 8 000 yens en 1989 est passée à 8 400 yens en 1990 et augmentera de 400 yens par an jusqu'en 2010 où elle atteindra 16 100 yens. Ces projections reposent sur une hypothèse de croissance du taux d'intérêt de 5,5 % et des prestations de 3,9 %. Le Gouvernement espère ainsi maintenir l'équilibre des comptes.

. L'ajustement des prestations

Il est d'ores et déjà prévu d'harmoniser à l'horizon 1994 le niveau des prestations entre le régime des salariés du secteur privé et les régimes mutualistes encore en fonctionnement (marins, salariés de l'Etat, des collectivités locales ou de l'enseignement privé). En effet, ces derniers se révèlent dans la pratique souvent plus avantageux.

En contrepartie, l'indexation des retraites sera automatique et en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Depuis 1990, les pensions sont versées tous les deux mois et non plus tous les trimestres.

Avec l'ancien système, le taux de remplacement (retraite/salaire de référence) aurait encore augmenté pour atteindre 83 % pour un travailleur moyen marié, au bout de 40 ans de cotisations. Actuellement, le taux de remplacement se situe autour de 70 %. La réforme a prévu le maintien approximatif du taux actuel mais avec un allongement de la période de cotisation requise et un relèvement des cotisations. Toutefois, selon certaines prévisions alarmistes, le taux de 70 % pourra difficilement être maintenu et devrait tendre vers 50 %.

. Le resserrement des conditions d'admissibilité

Les conditions d'admissibilité à la retraite sont assez strictes au Japon notamment quant à la durée de contribution. Il est à noter que les syndicats souhaiteraient qu'elle soit ramenée à 35 ans quitte à obtenir une retraite moins élevée.

Le large débat s'est ouvert sur le problème du passage de 60 à 65 ans de l'âge de départ à la retraite qui devrait être modifié pour faire face à l'accroissement considérable des dépenses d'assurance vieillesse. Pour l'instant aucune décision législative ou réglementaire n'a pu être prise.

Cette question apparaît plus complexe qu'il n'y paraît.

Le Gouvernement est favorable au passage de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans pour une raison d'équilibre financier des régimes et pour tenir compte de la progression de l'espérance de vie.

Les syndicats de salariés relèvent qu'en effet une majorité de japonais déclare souhaiter continuer à travailler au-delà de l'âge légal actuel de la retraite. Mais comme le souligne la centrale Rengo c'est en partie parce que le niveau actuel des retraites est insuffisant pour vivre décemment dans une grande ville.

Les parlementaires que la délégation a rencontrés ont paru assez partagés. Si les clivages passent en partie par l'appartenance politique (le parti libéral y est plutôt favorable), ce problème soulève aussi un véritable débat de société. En effet, il s'agit d'opérer un nouveau partage des charges entre les jeunes générations et les plus âgées.

Quant aux entreprises, leur position est délicate. Le prolongement de l'âge légal de la retraite devrait les conduire à conserver un personnel en général moins productif avec des conséquences sur leur rentabilité. Pourtant, la centrale patronale Nikkeiren a indiqué aux membres de la délégation qu'elle était favorable à cette solution.

En effet, l'âge légal de la retraite n'est pas une donnée impérative. On l'a vu, les entreprises incitent dès 50 ou 55 ans leurs salariés à prendre une retraite anticipée. Si les entreprises ne modifient pas leur politique, les salariés risquent de partir en retraite dix ans avant le versement de leurs prestations légales d'assurance vieillesse. Ce décalage risque d'augmenter la proportion de personnes âgées qui continuent de travailler au-delà de leur mise à la retraite mais constitue aussi un important problème financier pour les ménages. Travailler après 55 ou 60 ans ne sera de moins en moins un choix, mais une obligation. Or, on a vu que généralement ces salariés sont en pratique moitié moins payés qu'avant leur départ en retraite anticipée.

Il s'agit donc d'un débat extrêmement important et délicat. Alors que le problème des retraites a pu être mis à plat en 1985, celui de l'âge légal de départ à la retraite a été renvoyé à une date ultérieure. Une discussion devant le Parlement devrait avoir lieu sur ce thème au plus tard en 1994.

3. Les autres conséquences sociales

Le vieillissement risque d'avoir une multitude d'effets induits au plan social. On abordera à titre d'exemple trois questions dont la délégation s'est entretenue avec les autorités rencontrées.

. La question de l'immigration

Par le passé, de nombreux pays confrontés à une pénurie de main d'oeuvre n'ont pas hésité à ouvrir plus largement leurs frontières aux travailleurs immigrés, comme la France dans les années 60.

La population immigrée est proportionnellement très faible au Japon. Officiellement, elle est estimée à moins d'un million dont 700 000 coréens. Il ne s'agit que d'une estimation car beaucoup seraient dans une situation irrégulière. On estime entre 100 000 et 200 000 le nombre de travailleurs clandestins. Ces derniers sont surtout originaires de Thaïlande, du Bangladesh, des Philippines. En conséquence, leur statut est éminemment précaire (bas salaires, menaces d'expulsion après la durée des chantiers). Ils seraient en particulier nombreux dans le secteur du bâtiment.

La communauté française est très réduite. Elle se compose d'environ 3 400 personnes (la population japonaise en France s'élève à 8 800 personnes). Outre, la faiblesse de l'expatriation française en général, la langue constitue un obstacle important. Il convient de noter que le fait qu'il n'y ait pas de convention sociale entre la France et le Japon oblige les ressortissants français du secteur privé à acquitter deux fois leurs cotisations de sécurité sociale. Cette situation devrait être étudiée avec la plus grande attention par les Etats respectifs.

Malgré une certaine pénurie de main d'oeuvre, le recours à l'immigration se heurte aujourd'hui à de grandes réticences en particulier culturelles. Ce pays n'a jamais connu d'immigration importante et sa population est restée remarquablement homogène.

Les pouvoirs publics estiment que l'immigration soulèverait des problèmes sociaux, humains et économiques dans un pays déjà très peuplé.

Lors du séjour de la délégation, un article publié dans le Japon Times indiquait que le Gouvernement rejetait l'idée de recourir à l'immigration pour les emplois non qualifiés. Le ministre de la justice précisait notamment qu'il serait alors difficile de maintenir l'ordre public.

Il est probable que les salariés y soient également hostiles afin de bénéficier à terme des effets de la pénurie de main d'oeuvre sur le niveau des salaires.

Cette solution étant écartée à court et moyen terme, les japonais se tournent vers leurs deux "réservoirs" nationaux de main d'oeuvre : les femmes et les personnes âgées.

. le travail des femmes

Les femmes japonaises devraient se présenter à l'avenir plus nombreuses sur le marché de l'emploi.

Leur taux d'activité entre 25 et 40 ans est faible par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Il oscille entre 40 et 50 %. Lorsqu'elles se marient (autour de 25 ans en moyenne) les femmes quittent traditionnellement leur emploi pour s'occuper de leur foyer et de l'éducation de leurs enfants, d'où une baisse brutale de leur taux d'activité professionnelle. Même si elles souhaitent garder leur emploi, elles sont confrontées à l'insuffisance du dispositif d'aide aux mères qui travaillent à l'extérieur (garderie, congés de maternité de durée, etc...). La longueur de la durée effective de travail ne facilite pas non plus ce choix.

Toutefois, les analyses des personnalités rencontrées concordent.

Avec la relative pénurie de main d'oeuvre, on s'attend à un développement important de l'activité des femmes qui constitue un réservoir important de main d'oeuvre. Dans la société IBM citée en exemple par nos interlocuteurs, un tiers des postes est aujourd'hui occupé par les femmes.

Il est intéressant de remarquer qu'en matière sociale, l'Etat a mis l'accent sur l'égalité des droits dans le cadre de la réforme de 1985 sur les retraites. Cette évolution pourrait s'accompagner aussi d'une émergence des femmes sur la scène politique. Il existe de longue date une association en faveur de la participation des femmes à la politique, "l'union des femmes-électrices". L'une des raisons du succès remporté aux élections sénatoriales de juillet 1989 par le parti socialiste japonais présidé par Mme Doi serait l'appui que cette formation a trouvé auprès de l'électorat féminin.

L'écart des salaires entre les sexes, actuellement de l'ordre de 40 %, pourrait s'en trouver resserré.

Les représentants de la chambre de commerce franco-japonaise nous ont indiqué que parmi le recrutement des entreprises françaises, la main d'oeuvre féminine était nombreuse et de qualité car dotée d'un haut niveau de formation. Les prévisions sur un accroissement du travail féminin sont également confirmées par les responsables syndicaux du Rengo. Il est lié non seulement aux besoins en main d'oeuvre mais aussi à l'évolution des mentalités. La chute très importante du nombre de naissances devrait jouer également dans ce sens.

. Le développement du travail des personnes âgées

Outre l'incitation gouvernementale à retarder l'âge de départ en retraite, il existe au Japon de nombreuses initiatives pour aider les personnes âgées à rester en activité.

Vers le milieu des années 70, plusieurs maires et conseils d'arrondissement de la région de Tokyo ont instauré des programmes appelés "sociétés publiques pour le troisième âge". L'idée était de trouver un emploi temporaire ou à temps partiel pour les travailleurs âgés. Le succès fut tel que la formule fut étendue à l'ensemble des collectivités locales. Rebaptisés "cercles des métiers pour les temps argentés", ces programmes bénéficient d'aides publiques du ministère du travail. Ces cercles fonctionnent comme des associations. Après avoir prospecté les emplois disponibles dans le secteur public et privé, les cercles posent la candidature de leurs adhérents à ces postes. Les employeurs versent les salaires directement aux cercles qui les redistribuent aux adhérents.

En 1986, on dénombrait environ 300 de ces associations qui distribuaient à 150 000 adhérents un montant estimé de 180 millions de dollars. Malgré ses limites, ce programme est devenu le principal instrument des autorités japonaises pour stimuler l'emploi des plus de 60 ans.

Par ailleurs, certaines entreprises développent le système des "spécialistes" qui conduit à une sorte de carrière parallèle sans limite d'âge. Les spécialistes agissent comme conseillers sur des sujets précis liés, par exemple, à l'organisation du travail ou la recherche. Ce système semble avoir surtout été adopté dans les grandes entreprises où il permet de limiter la concurrence pour les postes de management. 40 % des entreprises de plus de 5 000 salariés l'ont adopté mais seulement 13 % des entreprises de moins de 100 salariés(1).

Les entreprises -surtout parmi les plus grandes- consacrent aussi davantage de moyens à la formation de leurs travailleurs âgés, incitées par l'adaptation récente de la législation sur la formation professionnelle. La loi de 1969 sur la formation professionnelle a été révisée en 1985. Plusieurs de ses articles font référence à la formation des travailleurs âgés. Le coût de celle-ci est remboursé, à concurrence de la moitié par les pouvoirs publics.

(1) Patrice de Broucker - Vieillesse et gestion du personnel au Japon - Futuribles novembre 1988

Dans son rapport au Conseil économique et social sur les conséquences du vieillissement de la population active (juin 1990) Michel Garibal cite plusieurs expériences originales lancées par les grandes sociétés privées japonaises.

A titre d'exemple, la société Matsushita a mis au point depuis 1980 un programme "d'aménagement du 3^e âge" parallèlement au recul de l'âge de la retraite qu'elle a prévu de porter à 65 ans. Ce programme permet aux salariés de travailler cinq ans de plus au-delà de l'âge actuel de la retraite en choisissant entre trois options :

- soit travailler selon un horaire et un rythme hebdomadaire qu'ils ont choisis,

- soit partir à la retraite à 55 ans et être mutés dans une filiale,

- soit continuer à travailler à temps plein et bénéficier avant l'âge de la retraite tout en conservant leur salaire entier, d'un congé de six mois qui leur permet de préparer un changement de carrière (nouvel emploi, création d'entreprise). Ce programme aurait été mis sur pied après qu'un sondage réalisé par le syndicat des salariés de Matsushita ait révélé que 80 % des salariés souhaitaient travailler au-delà de l'âge de la retraite.

Les petites et moyennes entreprises confrontées au problème de l'insuffisance de main d'oeuvre font également appel aux travailleurs âgés. Les entreprises familiales ou de moins de 5 personnes emploient la moitié des gens de plus de 65 ans. Mais pour les derniers, travailler pour une PME entraîne une différence de salaire de près de la moitié.

Il existe donc de nombreuses initiatives publiques et privées pour maintenir l'insertion des personnes âgées dans la société et éviter au maximum les phénomènes de dépendance (cf, le Gold plan pour la santé physique des personnes âgées).

Le niveau d'activité des personnes âgées déjà élevé devrait donc continuer à progresser dans les prochaines années.

CONCLUSION

Au terme d'un séjour extrêmement fructueux qui lui a permis d'aborder sous de multiples éclairages les problèmes actuels de la protection sociale au Japon, la délégation retire un certain nombre d'impressions et d'enseignements qui vont quelque peu à contre-courant des préjugés formulés parfois à l'égard de ce pays.

Compte tenu du rythme de progression de ses dépenses, le système de sécurité sociale au Japon est en voie d'atteindre, en termes quantitatifs, un niveau comparable à ceux des grands pays européens.

1. En ce qui concerne la santé, la délégation a constaté que l'intervention de l'Etat, quoique plus tardive qu'ailleurs, a été déterminante pour garantir un niveau de protection croissant à chacun, malgré l'existence de plusieurs niveaux de couverture selon le statut professionnel du chef de famille.

Il paraît légitime que, parvenu à ce haut niveau de garanties, les citoyens japonais aspirent à plus de bien-être et à une meilleure qualité de vie. La délégation a d'ailleurs été frappée par le fait que les japonais n'ont généralement pas encore conscience d'appartenir à l'une des trois premières puissances de la planète. Le prochain défi pour la société japonaise paraît être l'amélioration, à l'échelon individuel, de la vie quotidienne sous ses différents aspects (logement, loisirs, environnement ...).

2. Dans le domaine de l'assurance vieillesse, si à court terme les questions relatives à l'équilibre des régimes semblent réglées, le système est susceptible de nouvelles modifications. Un pas a été franchi dans le sens d'une rationalisation de l'organisation (unification du système, prestations de base ...) mais il existe encore de fortes disparités dans les pensions servies, en particulier entre les salariés et les non salariés.

Par ailleurs, des problèmes très importants sont actuellement débattus comme celui du montant des retraites, de l'allongement de l'âge légal de la retraite, ou du nouveau partage des charges entre l'Etat, les entreprises et les salariés.

La délégation a eu le sentiment que les considérations économiques et financières prennent actuellement le pas sur les autres. En effet, un effort important est demandé aux ménages pour qu'ils acceptent à la fois l'augmentation de leurs charges sociales et une certaine diminution de leurs prestations soumises à des conditions plus sévères qu'ailleurs. Le partage des charges continue à être relativement favorable aux entreprises. Lorsque celui-ci penche du côté des entreprises, c'est généralement à l'initiative de ces dernières et dans le but souvent de faciliter à long terme les départs en retraite anticipée. Toutefois, le point d'équilibre n'étant pas encore trouvé, il sera sans doute très intéressant d'étudier dans les prochaines années les solutions qui seront finalement retenues aux différents problèmes évoqués.

3. S'agissant du vieillissement, la délégation a été frappée par l'aptitude des autorités à se saisir de ce problème et à y sensibiliser les responsables publics et privés ainsi que la population. Il est vrai que le Japon va connaître en une génération ce que les pays occidentaux ont vu se réaliser sur trois générations.

La prise en charge des personnes âgées, traditionnellement assurée par les familles, incombera de plus en plus à la collectivité publique qui y semble encore assez peu préparée. Le développement des infrastructures sociales est sans doute l'un des postes budgétaires appelé à progresser le plus ces prochaines années.

L'avantage qu'a représenté pour le Japon, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, une population jeune et nombreuse ainsi que le faible poids des charges sociales jusqu'au début des années 80, tend donc à disparaître. Placé dans des conditions de plus en plus similaires aux autres pays occidentaux, le Japon conservera-t-il un taux élevé de croissance et son dynamisme économique ? Les japonais paraissent prêts à relever ce défi qui permettrait de franchir une nouvelle étape dans le développement du niveau de leur protection sociale.