



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Japon

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Keiichi Shimizu.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Japon

Résumé

A la suite de la crise financière, le Japon a connu un recul sévère de ses exportations et une baisse de sa demande intérieure. En conséquence, l'économie japonaise s'est enlisée. Le taux de chômage a atteint un niveau record de 5,6 pour cent en juillet 2009. De plus, un grand nombre de travailleurs temporaires ont été licenciés du fait de la crise, phénomène d'autant plus grave qu'environ 40 pour cent d'entre eux ne bénéficiaient pas de l'assurance chômage et qu'il leur était difficile de pourvoir à leurs besoins essentiels. Pour faire face à la montée du chômage, le gouvernement japonais a adopté tout un ensemble de mesures de riposte, notamment en termes de soutien à l'emploi et d'aide à la subsistance pour les chômeurs. En particulier, l'assurance chômage a été étendue pour couvrir davantage de travailleurs temporaires grâce à l'assouplissement des critères d'admissibilité en avril 2009, puis de nouveau en avril 2010. Le Japon a renforcé le caractère de filet de sécurité de son système de sécurité sociale à l'égard des chômeurs, en vue d'assurer une certaine stabilité de leurs conditions d'existence et de favoriser leur réemploi.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Ministère de la Santé, du Travail et de la prévoyance (MHLW).

Aperçu du système de sécurité sociale

Le système japonais de sécurité sociale est un système d'assurance sociale comportant: un régime de pension public, une assurance maladie, une assurance soins de longue durée (dépendance/handicap), un système d'indemnisation des accidents du travail et une assurance chômage. Le système couvre aussi la prévoyance sociale, l'assistance publique, les soins de santé et l'hygiène publique.

Système d'assurance chômage

Le système d'assurance chômage fournit des prestations aux personnes ayant perdu leur emploi en vue de maintenir une certaine stabilité de leurs conditions de vie et de favoriser leur réemploi. En outre, le MHLW soutient les entreprises pour prévenir le chômage, promeut les possibilités d'emploi et contribue à renforcer les capacités des travailleurs dans le but d'améliorer leur employabilité.

Système d'assistance publique

Le système d'assistance publique fournit une protection aux personnes dans le besoin, sur la base d'une évaluation de leur situation, en vue de leur garantir un niveau de vie décent et de favoriser leur autonomie.

Systeme de pension public

Le système japonais de pension public, incluant l'assurance pension des travailleurs et la pension nationale, a une couverture universelle et comprend trois volets principaux: les prestations vieillesse, les prestations d'invalidité et les prestations aux conjoints survivants (pensions de réversion). Le fonds gouvernemental d'investissement des régimes de pension (GPIF) gère les avoirs du fonds de pension public. Ces derniers représentaient environ 1 270 milliards de dollars EU¹ à la fin mars 2009.

Impact de la crise

L'économie japonaise

Après 2007, l'économie japonaise s'est affaiblie progressivement à la suite du bouleversement financier qui a suivi la crise des subprimes aux États-Unis et la hausse du prix du pétrole brut. Par ailleurs, la crise financière ayant débouché au cours de l'année 2008 sur une crise économique mondiale, le Japon a aussi été confronté à un recul important de ses exportations et à une baisse de sa demande intérieure. En conséquence, l'économie japonaise s'est enlisée, comme le montrent les chiffres du premier trimestre 2009 avec une baisse de 3,8 pour cent du taux de croissance du PIB réel par rapport à la période précédente.

Situation de l'emploi

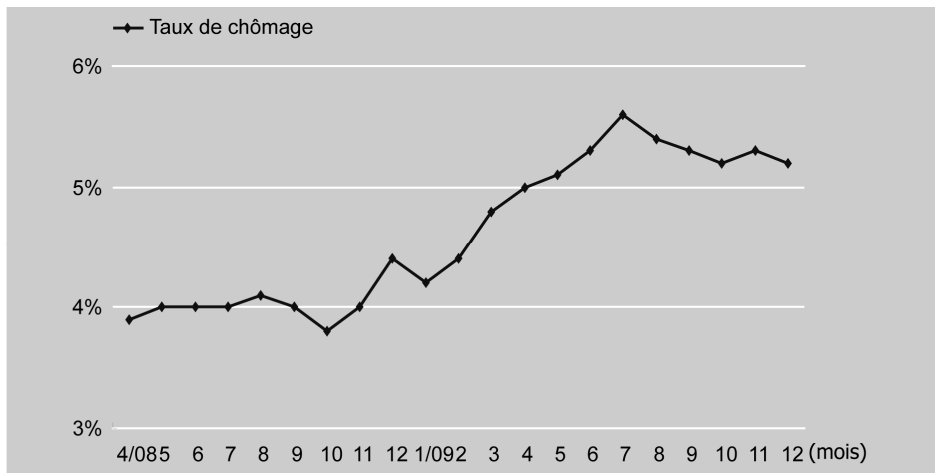
La situation de l'emploi s'est elle aussi considérablement dégradée. Le nombre de demandeurs d'emploi victimes des licenciements économiques qui ont eu recours aux services publics d'aide à l'emploi (principalement des travailleurs d'âge mûr ou des seniors sans emploi) a beaucoup augmenté après septembre 2008. En juillet 2009, le taux de chômage a atteint le niveau record de 5,6 pour cent (3,69 millions de travailleurs sans emploi). Ce taux est resté élevé, du fait que les entreprises ont annulé les offres d'emploi destinées aux nouveaux diplômés et que les travailleurs temporaires ont été licenciés par les employeurs (voir graphique 1).

Travailleurs temporaires

Le nombre de travailleurs temporaires, y compris les travailleurs à temps partiel, les travailleurs contractuels et les travailleurs intérimaires, a augmenté principalement parmi les jeunes, pour atteindre en 2008 17,6 millions (34,1 pour cent de la population active). Après le début de la crise, des mesures d'ajustement consistant à licencier des travailleurs temporaires ou à refuser de renouveler leurs contrats de travail ont commencé à être appliqués; on s'attendait à ce qu'elles concernent 2 968 entreprises employant 223 243 travailleurs temporaires entre octobre 2008 et septembre 2009, en particulier dans l'industrie manufacturière. Les travailleurs temporaires sans emploi ont été confrontés à de graves problèmes. En effet, 40 pour cent environ d'entre eux n'étaient pas couverts par l'assurance chômage et risquaient de ne pas pouvoir faire face à leurs besoins essentiels.

¹ dollars EU = dollars des États-Unis (USD)

Graphique 1. Taux de chômage après la crise

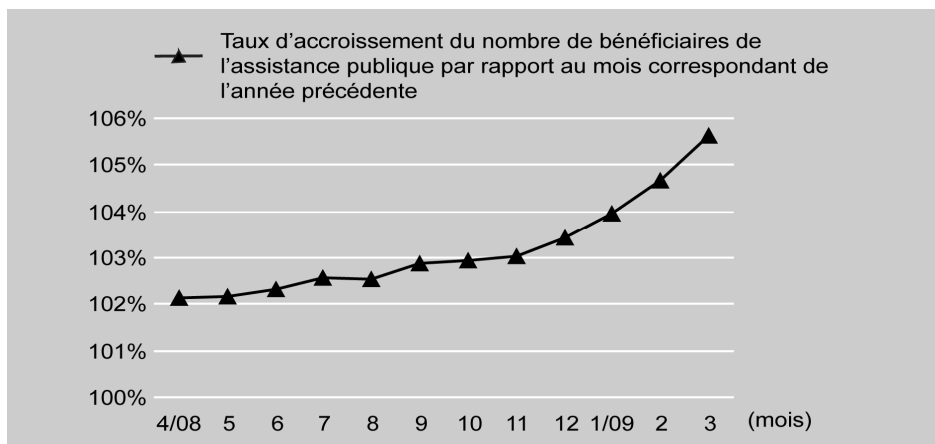


Source: The Ministry of Internal Affairs and Communications, Labour Force Survey.

Bénéficiaires de l'assistance publique

Comme on pouvait s'y attendre, la situation difficile du marché du travail s'est traduite par un accroissement du nombre de bénéficiaires de l'assistance publique, ainsi que le montre le graphique 2.

Graphique 2. Taux d'accroissement du nombre de bénéficiaires de l'assistance publique

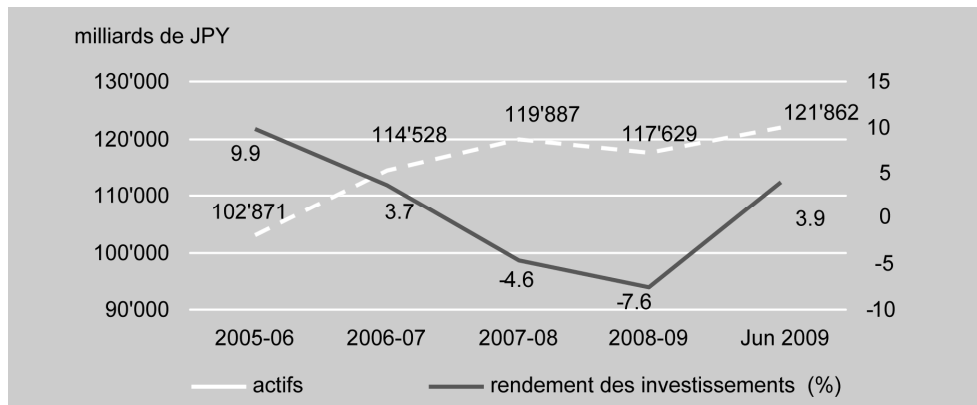


Note: L'exercice budgétaire s'étend d'avril à mars.

Source: MHLW, Social welfare administrative operations report.

Fonds de réserve de la pension publique

Comme pour le fonds de réserve de la pension publique, les avoirs gérés par le GPIF ont connu un recul historique de 7,6 pour cent au cours de 2008, ainsi que le montre le graphique 3. Cela s'explique par le cours élevé du yen par rapport au dollar EU et à l'euro (EUR), ainsi que par l'effondrement généralisé des marchés actions. Toutefois depuis 2009, le fonds a enregistré des résultats positifs, de 3,9 pour cent pour le premier trimestre, 1,1 pour cent pour le deuxième trimestre et 1,5 pour cent pour troisième trimestre. Cette embellie a été due à l'augmentation du cours des actions aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger.

Graphique 3. Actifs gérés par le GPIF et rendement des investissements

Note: l'exercice budgétaire s'étend d'avril à mars.

Source: Pino and Yermo (2010).

Réponses à la crise

Mesures globales de riposte à la crise

Pour faire face à la montée du chômage, le gouvernement japonais a adopté tout un ensemble de mesures de riposte. Ces mesures ont été introduites en quatre fois par l'administration précédente (le parti démocratique libéral), dont la dernière en avril 2009. Le montant total des crédits budgétaires affectés aux politiques de lutte contre le chômage s'est élevé à environ 39,8 milliards de dollars EU, se répartissant principalement entre les mesures en faveur de l'emploi, l'extension de la couverture de l'assurance chômage et l'octroi de minima sociaux aux chômeurs.

Principales mesures en faveur de l'emploi

- Développement de la "subvention d'ajustement de l'emploi". Ce programme a fourni des subventions destinées à financer une partie de la masse salariale supportée par les employeurs qui gardaient des travailleurs à leur service, alors même que ceux-ci n'étaient plus employés à plein temps. Cela a permis aux employés de suivre une formation durant cette suspension temporaire de leurs obligations professionnelles. Certains employés ont été transférés à dans d'autres filiales.
- Instauration de la "subvention immédiate de stabilisation de l'emploi destinée aux petites et moyennes entreprises". Il s'agissait là d'une version améliorée de la subvention d'ajustement de l'emploi à l'intention des petites et moyennes entreprises prévoyant un taux de subvention des salaires plus favorable.
- Mesures visant à répondre aux problèmes causés par les sociétés annulant les offres d'emploi destinées aux nouveaux diplômés.
- Renforcement de la protection des travailleurs intérimaires, en vue notamment d'empêcher la résiliation prématurée de leurs contrats de travail par les entreprises.
- Création d'un programme d'allocations spéciales à l'intention des employeurs qui ont activement recruté ceux que l'on appelle en japonais les "Older Fretters" (c.à.d. les travailleurs temporaires instables âgés de 25 à 39 ans).

- Création d'emplois par les administrations locales grâce à l'instauration d'une "allocation spéciale pour la revitalisation de l'emploi local" et au "programme d'urgence pour la création d'emplois".

Extension de la couverture de l'assurance chômage

Les critères d'admissibilité à l'assurance chômage ont été assouplis pour couvrir davantage de travailleurs temporaires.

Principales aides à la subsistance

- Soutien aux personnes ayant perdu à la fois leur emploi et leur logement, y compris la fourniture de conseils pour la vie de tous les jours, d'une assistance pour retrouver un logement, et de prêts pouvant aller jusqu'à 20 000 dollars EU pour couvrir les coûts de la vie quotidienne et du logement.
- Ensemble d'aides pour la formation professionnelle, le réemploi et la subsistance dans le cadre du "fonds d'aide d'urgence pour le développement des ressources humaines et l'emploi". Ce fonds était destiné principalement aux personnes qui n'avaient pas droit aux prestations de l'assurance chômage comme les travailleurs temporaires sans emploi et les chômeurs de longue durée.

Programmes d'aide à l'autonomie

Compte tenu de la gravité de la situation de l'emploi, le MHLW a renforcé les programmes d'aide à l'autonomie, dont une aide à l'emploi en faveur des chômeurs récents ayant commencé à bénéficier de l'assistance publique.

Fonds de réserve de la pension publique

En réponse au questionnaire de l'enquête de l'AISS sur la crise, le MHLW a déclaré que les actifs du fonds de pension avaient été gérés par le GPIF de manière efficace et sûre dans une perspective à long terme, et que les stratégies d'investissement n'avaient fait l'objet d'aucun changement significatif dans la période ayant immédiatement suivi la crise financière.

Quels enseignements à tirer?

Effet des mesures en faveur de l'emploi

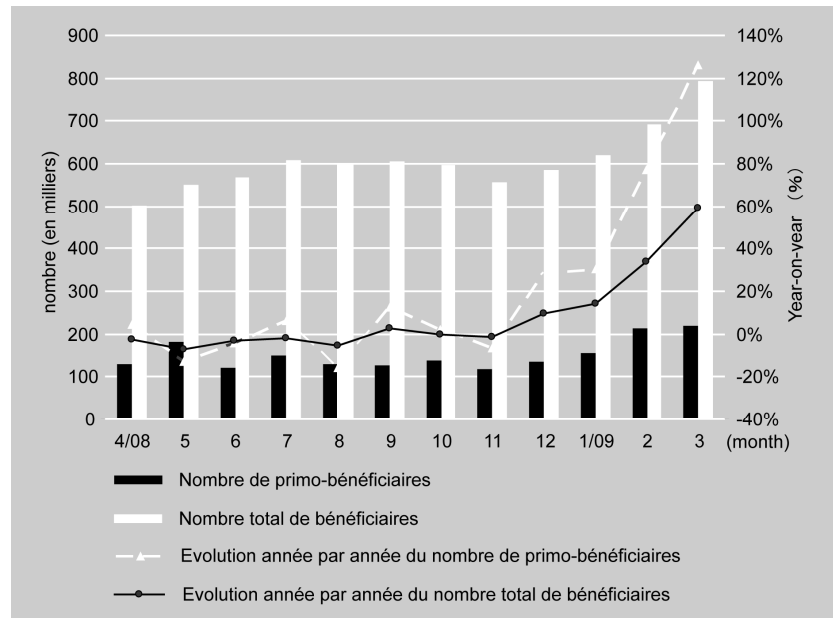
Bien que le taux de chômage soit resté élevé, le Bureau du cabinet a annoncé en juillet 2009 que 2,34 millions de travailleurs avaient bénéficié de la "subvention d'ajustement de l'emploi" et de la "subvention immédiate de stabilisation de l'emploi destinée aux petites et moyennes entreprises" (pour un montant d'environ 6,45 milliards de dollars EU). Près de 90 000 nouveaux emplois ont été générés grâce aux mesures de création d'emploi prises par les autorités locales (pour un montant d'environ 7,53 milliards de dollars EU). Les mesures proactives en faveur de l'emploi ont empêché une aggravation ultérieure du chômage.

Le système de sécurité sociale en tant que filet de sécurité

Le gouvernement a mis en oeuvre différentes mesures d'aide aux chômeurs. Le système d'assurance chômage représente le premier filet de sécurité pour les travailleurs sans emploi.

Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage a augmenté à la suite de la crise, comme le montre le graphique 4. Cette augmentation a été amplifiée par l'assouplissement des critères d'admissibilité, qui a permis de couvrir un nombre accru de travailleurs temporaires. Plus d'un million de travailleurs temporaires ont ainsi bénéficié de l'assurance chômage en avril 2009. La couverture a été étendue en avril 2010 à 2,55 millions de travailleurs temporaires supplémentaires.

Graphique 4. Bénéficiaires de l'assurance chômage, 2008 (exercice budgétaire)



Note: l'exercice budgétaire s'étend d'avril à mars.

Source: MHLW, *Unemployment insurance annual report*, 2008.

En outre, le gouvernement a accordé des prêts aux personnes ayant perdu à la fois leur emploi et leur logement, pour leur permettre de subvenir à leurs besoins quotidiens et de se loger. Ces mesures étaient destinées à servir de second filet de sécurité pour les personnes qui ne pouvaient prétendre aux prestations de l'assurance chômage. Elles ont permis à 9 300 personnes de recevoir un prêt et à 7 300 autres de se loger dans des unités d'habitation spécialement destinées aux demandeurs d'emploi entre décembre 2008 et juillet 2009. De plus, 300 000 travailleurs sans emploi en formation professionnelle ont reçu une aide à la subsistance dans le cadre du fonds d'aide d'urgence pour le développement des ressources humaines et l'emploi.

En résumé, les travailleurs sans emploi au Japon sont aidés par des mesures en faveur de l'emploi et par une aide à la subsistance avant de rencontrer des difficultés pour pourvoir à leurs besoins essentiels. Toutefois lorsqu'ils rencontrent de telles difficultés, le système d'assistance publique leur fournit une protection adéquate pour leur garantir un niveau de vie minimum et encourager l'autonomie, jouant ainsi le rôle de filet de sécurité.

Fonds de réserve de la pension publique

Si le rendement des investissements du fonds géré par le GPIF a été positif au cours des trois trimestres qui ont suivi avril 2009, cet excédent s'explique surtout par la hausse du cours des actions tant dans le pays qu'à l'étranger. Naturellement, les retours sur investissements ont connu des fluctuations à court terme, car les placements sont toujours tributaires de la conjoncture économique. L'objectif principal des investissements des fonds de pension

publique au Japon est de générer les profits nécessaires pour couvrir les prestations de pension futures avec un minimum de risques. Il est donc hasardeux d'évaluer les rendements des investissements du fonds de réserve de la pension publique par les seules performances à court terme.

Conclusion

Selon les prévisions économiques et les grandes orientations de la gestion économique et budgétaire pour 2010 (*Economic forecast and basic stance for economic and fiscal management in 2010*), publiées par le Bureau du cabinet en décembre 2009, l'économie japonaise aurait dû connaître une reprise modérée en 2010. Celle-ci devait être garantie par le "paquet économique d'urgence destiné à rétablir la confiance et à assurer la croissance future", mis en place par le gouvernement en décembre 2009 parallèlement aux politiques destinées à soutenir le budget des ménages, prévues dans le budget 2010. On comptait aussi que la demande du secteur privé s'améliorerait régulièrement tandis que l'économie mondiale continuerait de se redresser légèrement. En conséquence, une croissance du PIB réel de l'ordre de 1,4 pour cent était escomptée pour 2010, et ce pour la première fois en trois ans.

Cependant, le taux de chômage est demeuré élevé en 2010 et la situation de l'emploi est restée problématique même si le pire est passé. Selon les "Mesures de riposte d'urgence au chômage" élaborées par la nouvelle administration (le parti démocratique) en octobre 2009, il subsistait de réelles inquiétudes quant au risque que la reprise économique ne soit une "reprise sans emploi". En conséquence, le gouvernement a renforcé encore les politiques de lutte contre le chômage et les plans visant à promouvoir la création d'emplois dans trois domaines prioritaires, à savoir les soins infirmiers, les secteurs "verts" (agriculture, énergies vertes et tourisme) et l'emploi au niveau régional.

Compte tenu des caractéristiques du fonds de réserve de la pension publique au Japon, celui-ci devrait être géré de manière efficace et sûre sur la base de placements diversifiés dans une perspective à long terme et dans le cadre d'une gestion appropriée des risques. La sortie de la crise financière actuelle n'est pas terminée. Il est donc nécessaire de continuer à surveiller les marchés mondiaux et à envisager des mesures préventives contre une éventuelle crise future.

La crise financière devenue crise économique a eu des répercussions majeures sur la vie de nombreuses personnes au Japon. Elle a menacé leur sécurité d'emploi et leur capacité à se prendre en charge. Comme le montre l'expérience japonaise, le système de sécurité sociale peut servir de filet de sécurité pour toutes les personnes vulnérables, en leur garantissant une stabilité générale et leur redonnant confiance durant les périodes d'incertitude.

Sources

AISS. 2008. *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Cabinet Office. 2009a. "Emergency Unemployment Countermeasures" (octobre).

—. 2009b. *Economic forecast and basic stance for economic and fiscal management in 2010* (décembre).

GPIF. Site web: <http://www.gpif.go.jp>. Government Pension Investment Fund

MHLW. 2009a. *Employment measures in post-financial crisis Japan*. Ministry of Health, Labour and Welfare (juillet 2009).

—. 2009b. *The Health, Labour and Welfare White Paper*.

—. Site web: <http://www.mhlw.go.jp>.

Pino, A. et Yermo, J. 2010. "Les effets de la crise 2007-2009 constituent-ils une menace pour la stabilité financière des fonds des régimes de sécurité sociale et des fonds de pension privés?" *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 63, no 2, pp. 5-33.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障