

YUKI SEKINE

UNIVERSITÉ DE KOBÉ

Indépendamment de cette période lourdement marquée par la pandémie de Covid-19, et les prévisions des conséquences économiquement très lourdes qui s'ensuivent **(III)**, deux législations importantes en matière sociale ont été adoptées, l'une en matière de pensions **(I)**, et l'autre en matière d'action sociale **(II)**.

I - LE RENFORCEMENT DE LA PENSION PUBLIQUE EN RÉPONSE AUX CHANGEMENTS DES MODES DE TRAVAIL DANS UNE SOCIÉTÉ JAPONAISE VIEILLISSANTE

La loi n°40 du 5 juin 2020 a opéré plusieurs réformes portant sur de multiples aspects des pensions, tant publiques que privées. Celles-ci répondent aux besoins changeants d'une société japonaise vieillissante, dans laquelle les Japonais et Japonaises sont amenés non seulement à prolonger leur carrière professionnelle le plus longtemps possible pour subvenir à leurs vieux jours, mais aussi, travaillent en vertu de contrats de travail plus divers et parfois plus flexibles qu'auparavant, que ce soit par choix ou de manière contrainte. Ces réformes visent généralement, d'une part, à en élargir le champ d'application personnel **(A)** et, d'autre part, à ne pas démotiver le travail des personnes plus âgées **(B)**. Les dates de mise en vigueur de ces réformes varient du 1^{er} mars 2021 jusqu'au 1^{er} octobre 2024.

A - L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA PENSION DES SALARIÉS (PROPORTIONNELLE AUX REVENUS)

Les salariés à temps partiel travaillant au moins à trois quarts temps (et réunissant les conditions du niveau de salaire), sont aujourd'hui obligatoirement couverts par la pension proportionnelle des salariés, mais seulement dans les entreprises employant au moins 500 salariés de manière régulière (auparavant, ceci était le fait d'une circulaire administrative qui n'a été inscrite dans la loi qu'en 2018).

Désormais, cette règle sera étendue aux entreprises d'au moins 100 travailleurs (1^{er} avril 2022), puis à celles de 50 travailleurs au moins (1^{er} octobre 2024). À partir du 1^{er} octobre 2022, seront également ajoutées à la liste de ces entreprises les secteurs fournissant des services juridiques (comme les cabinets d'avocats) et des services comptables. Cette extension du champ d'application personnel de la pension des salariés vise, d'une part, à inclure les travailleurs à temps partiel, de plus en plus nombreux en raison de la diversification des types de contrats et peut-être aussi en raison des réformes du travail visant à une meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale, ainsi que, d'autre part, à l'élargissement du volume des professions juridiques, en particulier des avocats, nées de la réforme du système judiciaire de 2004. Elle répond également à un besoin de réadaptation générale aux changements de la société japonaise de la fonction de garantie de revenus dévolue à la sécurité sociale.

B - LA RÉVISION DE LA « PENSION DANS L'EMPLOI » (ZAISHOKU-ROUREI-NENKIN)

Dans ce même esprit de réadaptation de la pension, la pension combinée au salaire, appelée *zaishoku-rourei-nenkin*, est révisée afin de ne pas démotiver le travailleur âgé.

En effet, en tant que mesure d'économie du financement des pensions, les personnes qui restent en emploi tout en percevant leur pension de vieillesse, se voient réduire leur pension lorsque cette dernière cumulée au salaire génère un revenu dépassant un certain montant.

Concrètement, lorsque ce montant cumulé dépasse 280K yen¹ par mois entre 60 et 64 ans, ou 470K yen par mois au-delà de 65 ans, leur pension est réduite d'environ la moitié du montant dépassant ce seuil (calcul assez complexe). Lorsque l'âge d'ouverture du droit à la pension a été relevé de 60 à 65 ans, en 1985, la période transitoire prévue à cet effet était de 33 à 45 ans selon ses composantes, ce qui signifie dans les faits que cette transition ne sera achevée qu'en 2030, et explique que beaucoup de Japonais perçoivent aujourd'hui une partie de leur pension entre 60 et 64 ans, un âge auquel beaucoup d'entre eux continuent à travailler.

La nouvelle révision, qui sera appliquée à partir du 1^{er} avril 2022, comporte deux volets ainsi destinés à ne pas démotiver ces personnes, surtout lorsque leur travail est par ailleurs encouragé par des mesures incitatives à l'égard des employeurs, jusqu'à 70 ans (depuis 2020). Les statistiques démontrent d'ailleurs que les foyers « âgés », où la pension constitue l'unique source de revenus, sont en diminution constante ; ce taux est en effet passé d'environ 70% en 2007 à 48% en 2019, reflétant l'augmentation du nombre de personnes restant en emploi mais recevant (une partie de) leur pension de vieillesse (ce qui semble perçu comme un cauchemar par les jeunes générations, peu enclines à travailler presque à vie, ce qui est compréhensible!).

Le premier volet de cette réforme de la pension dans l'emploi prévoit de refléter les revenus du travail générés après l'ouverture des droits à la pension au montant ultérieur de la pension, par une révision annuelle (à la hausse) de ce montant. Quant au deuxième volet de la réforme, il augmente le seuil du montant cumulé de la pension et du salaire évoqué ci-dessus, ce qui enclenche la réduction de la pension. À partir du 1^{er} avril 2022 ce montant sera désormais unifié à 470K yen par mois pour tous, au lieu de 280K par mois pour les 60-64 ans.

C - L'ÉLARGISSEMENT DU CHOIX DU MOMENT DE L'OUVERTURE DU DROIT À LA PENSION

Alors que l'âge officiel d'ouverture des droits à la pension publique de vieillesse est de 65 ans dans la loi, il est aujourd'hui possible de commencer à la percevoir plus tôt ou plus tard, dès 60 ans ou, au contraire, en la repoussant jusque 70 ans. Le montant en est dès lors recalculé, à la baisse si l'ouverture du droit se fait avant l'âge officiel, ou à l'inverse à la hausse si elle est opérée après l'âge légalement prévu. À compter du 1^{er} avril 2022, ce choix sera étendu à l'âge de 75 ans.

D - LA RÉVISION DES CONDITIONS D'AFFILIATION AUX RÉGIMES DES PENSIONS PRIVÉES D'ENTREPRISE ET INDIVIDUELLES RÉGULÉES, DE TYPE « COTISATION DÉFINIE »

Depuis 2001, les régimes de pension d'entreprise à capitalisation, de type « contribution définie », ont été encouragés par des avantages fiscaux afin de compléter la pension publique qui, comme partout, connaît les difficultés liées au système de

1 100 yen = 0,78€

financement par répartition. Depuis 2017, les conditions d'affiliation individuelle ont été révisées pour y inclure plus largement les particuliers, les femmes au foyer, les salariés de petites entreprises, etc. La dernière réforme vise à élargir encore plus ces possibilités, en reculant la limite d'âge de l'affiliation à 65 ans au lieu de 60 ans, et en étendant le champ des avantages fiscaux destinés aux PME, aux entreprises de moins de 300 salariés, au lieu de 100 salariés actuellement.

E - DES AJUSTEMENTS ADMINISTRATIFS

Enfin, des ajustements de nature plus administrative, dont notamment l'extension du remboursement forfaitaire d'une partie des contributions des pensions pour les résidents étrangers quittant le territoire - de 3 ans actuellement, portés à 5 ans - ont été adoptés, permettant d'adapter le régime des pensions aux récentes réformes des lois de l'immigration, en particulier celles concernant les visas d'apprentissage.

II - LA POURSUITE DE LA PROMOTION D'UNE CULTURE DE COHABITATION SOCIALE PARTICIPATIVE (CHIIKI-KYOUSEI-SHAKAI) ENGLOBANT L'ENSEMBLE DE L'ACTION SOCIALE POUR LE RENFORCEMENT DES MUNICIPALITÉS

La loi n°52 du 12 juin 2020 « réformant la loi sur l'action sociale pour la réalisation d'une culture de cohabitation sociale participative » (*chiiki-kyousei-shakai*) s'inscrit dans la continuité des réformes mises en place progressivement depuis 2015-2016, visant non seulement à soutenir les municipalités dans leur rôle de gestionnaires de l'action sociale, mais également de l'assurance dépendance pour les personnes âgées.

Ces réformes visaient à repenser l'ensemble de l'action sociale afin de fournir une aide plus englobante, répondant aux besoins divers, composites et spécifiques aux populations locales concernées, sur base d'un concept de « culture de cohabitation sociale participative » construit autour de l'idée qu'idéalement, l'ensemble des membres d'une communauté donnée se devrait de participer largement à la mise en place et à l'implémentation d'une culture d'entraide et de soutien, en collaboration avec les services de l'action sociale et les représentants politiques. Pour cela, il serait important de décloisonner les services et les secteurs d'aide, en éliminant les barrières administratives, générationnelles et autres, permettant ainsi aux différents acteurs d'agir en concordance, et en particulier d'inviter les habitants à s'impliquer dans cette action sociale, dans une logique participative.

Dans une précédente étude², ce concept a déjà été exposé, tout comme celui d'un renforcement général de la responsabilité des autorités locales (municipales plus précisément) dans le domaine de l'action sociale. C'est toujours dans cet esprit que s'opère la nouvelle réforme, qui met en place une obligation d'effort pour les municipalités visant à déterminer des programmes spécifiques permettant, d'une part, d'entendre les habitants afin d'identifier leurs besoins ainsi que les solutions concernées et, d'autre part, de faciliter la collaboration entre les divers acteurs, tant publics que privés, pour une offre coordonnée et efficiente de services.

Concrètement, le ministère de la Santé et du Travail offre un soutien tant technique (de consultation et de mise à disposition d'informations telles que les bonnes pratiques) que financier ; cette dernière aide s'effectuant sur la base de projets soumis par les municipalités (à noter que ces mesures seront mises en œuvre à partir du 1^{er} avril 2021). Le ministère de la Santé explique que l'idée sous-jacente de ces nouvelles réformes réside

dans le fait que, désormais, l'action sociale poursuit l'ambition d'œuvrer collectivement sur des besoins propres et individuels, par une approche « sur mesure » et dans une optique d'accompagnement à long terme ; ceci en opposition à son approche traditionnelle qui consistait à identifier des besoins courants et typiques, traités séparément (et ponctuellement) par les services auxquels ils étaient alloués, sans vision à long terme.

À cet effet, les municipalités seront invitées à mettre en place :

1. des services de consultation ouverts aux habitants, compétents pour leur offrir une aide globale coordonnant leurs besoins divers ;
2. des plans de promotion de programmes d'aide pour les personnes âgées dépendantes, en particulier les personnes atteintes de démence ;
3. des services de bases de données, permettant une meilleure coordination entre les services hospitaliers et de dépendance ;
4. des programmes améliorant l'offre des services de l'assurance dépendance.

III - LES MESURES PROVISOIRES EN RÉPONSE À LA CRISE DU CORONAVIRUS

Le second semestre 2020 a été bien évidemment marqué par la crise du Coronavirus et, à commencer, par la décision du Cabinet du 20 avril 2020 de verser à l'ensemble de la population (toute personne présente au registre des résidents, c'est-à-dire comprenant bien sûr les étrangers), une allocation fixe de 100k yen (environ 785€). L'idée en avait été lancée dès le milieu du mois de mars 2020, avant d'être ensuite débattue avec maints rebondissements. Tant les partis du gouvernement en place que ceux de l'opposition étaient largement divisés sur la question, et même le Premier Ministre Shinzo Abe s'y était initialement publiquement opposé.

Mais, face à l'urgence de la situation, en particulier après la déclaration de l'état d'urgence, le 7 avril 2020, et la mise en œuvre du confinement, ce concept a refait surface, pour être finalement adopté et appliqué. La révision en ce sens du budget national (12 billions de yen alloués) fut adoptée par le Parlement le 30 avril 2020, et l'allocation fut versée au cours de l'été.

Enfin, la loi n°54 du 12 juin 2020 a mis en place diverses prestations provisoires de l'assurance chômage, afin de pallier les pertes de revenus dues à la crise du coronavirus :

- Les salariés d'entreprises contraintes d'interrompre leurs activités en raison de la crise du coronavirus, qui ne sont pas en mesure de verser les compensations normalement prévues en cas d'interruption du travail, seront éligibles à recevoir des « prestations d'aide à l'interruption du travail en raison du coronavirus » (littéralement), à hauteur de 80% de leur salaire précédant cette interruption (jusqu'à 330K yen par mois). Cette prestation sera versée indépendamment de l'affiliation à l'assurance chômage (obligatoire), c'est-à-dire même si le travailleur ne remplissait pas les conditions d'affiliation à cette assurance.
- Les périodes de prestations de l'assurance chômage seront prolongées de 30 à 60 jours selon les cas (en raison de la prolongation de la crise du coronavirus, cette mesure a ensuite été reconduite).
- Afin de financer ces prestations temporaires d'urgence, des transferts du budget national régulier sont opérés, ainsi que diverses mesures destinées à renforcer les prestations régulières de l'assurance chômage, notamment à l'égard des familles ou du soutien à la formation continue.