

Sayaka DAKE

Maître de Conférences en droit de la sécurité sociale

Faculté de droit de l'Université du Tohoku

**Le défi du gouvernement du Parti Démocratique au Japon.
La problématique actuelle du système de pensions
et le projet de réforme**

Abstract

In order to solve problems concerning the pension system, Japanese government of the Democratic Party is trying to reform it by creating a universal earnings-related pension scheme and guaranteed minimum pensions. This reform project, which would transform the structure of vertical income redistribution in the pension system, is confront with practical and theoretical obstacles, such as difficulty in catching exact incomes and compatibility with the public assistance.

Résumé

Afin de résoudre les problèmes concernant le système de pensions, le gouvernement du Parti Démocratique du Japon est en train de tenter de le réformer en créant un régime universel de pensions proportionnelles aux revenus, accompagné d'un régime de pension minimum. Transformant la structure des redistributions verticales des revenus dans le système de pensions, ce projet de réforme est confronté aux obstacles pratiques et théoriques, tels que les difficultés à saisir les revenus exacts et la conciliation avec l'aide sociale.

À la suite du triomphe du Parti Démocratique (PD) (*Minshu-tô*) lors de l'élection de la Chambre des députés (*Shûgiin*), le gouvernement du Parti Libéral Démocratique (PLD) (*Jimin-tô*) a laissé place au gouvernement *Hatoyama* (ex-chef du PD) au Japon en septembre 2009. Cette alternance historique du pouvoir est en train d'amener un certain nombre de changements drastiques dans les politiques sociales. Le système de pensions qui subit actuellement de grosses difficultés est au cœur des préoccupations du gouvernement du PD. Pour réaliser la réforme des pensions qui figure dans le manifeste du PD (*Manifesto 2009*) lancé pendant l'élection parlementaire de l'été 2009, le gouvernement a fondé, en mars 2010, une commission interministérielle d'étude des pensions présidée par le Premier ministre. Les détails de cette réforme seront soumises à des discussions ultérieures, mais les piliers de la réforme devront suivre ceux inscrits dans le *Manifesto 2009* : unifier les régimes des pensions actuels ; créer un régime commun pour tous en servant une pension proportionnelle aux revenus ; et garantir la pension minimum financée par la taxe à la consommation. Ces principes de la réforme sont à peu près maintenus aussi par le gouvernement *Kan* (chef actuel du PD), qui a été constitué en juin 2010¹.

Cet article a pour objet d'analyser ce projet de réforme, en décrivant les caractéristiques et les problèmes du système de pensions actuel japonais. Ainsi, à travers l'étude des différents systèmes de pension et du revenu minimum, ce sont en premier lieu les caractéristiques de la politique actuelle de garantie de revenus pour les personnes âgées qui sont abordés (I). Ensuite, la problématique actuelle ainsi que le projet de réforme permettront d'aborder les écarts entre les catégories socioprofessionnelles et la nécessité de lutter contre la pauvreté touchant les personnes âgées (II). Enfin, seront également abordées les insatisfactions résultant de ce projet de réforme du système japonais de pensions, relatives à la difficulté d'identifier l'exactitude des revenus à imposer ou encore à l'articulation avec l'aide sociale (III).

¹ Cependant, « les principes fondamentaux du nouveau système des pensions », établis dans le rapport provisoire présenté en juin 2010 par la commission interministérielle d'étude des pensions sous la direction du Premier ministre *Kan*, n'indiquent clairement ni le financement, ni le niveau de la pension minimum.

I – La politique actuelle de garantie de revenus pour les personnes âgées : les systèmes de pension et de revenu minimum

Comme c'est le cas dans un grand nombre de pays, le système de pensions actuel du Japon se présente en 3 niveaux : un régime de base, dit « Régime des Pensions Nationales (*Kokumin-Nenkin*) » qui attribue les pensions de base ; des régimes complémentaires qui allouent les pensions proportionnelles aux salaires (*Kôsei-Nenkin-Hoken* pour le secteur privé et *Kyosai-Kumiai* pour le secteur public) ; et des institutions de pensions supplémentaires (*Kigyô-Nenkin*). Les régimes de base et complémentaires, partie intégrante du système des assurances sociales, sont obligatoires. En revanche, les institutions de pensions supplémentaires sont établies et gérées par des accords libres entre les partenaires sociaux ou par des décisions unilatérales de la part employeurs². En dessous de ce système de pensions, il existe l'aide sociale (*Seikatsu-Hogo*) garantissant un revenu minimum à tous les nationaux. Ce chapitre traitera de la vue d'ensemble des systèmes actuels de pensions, à savoir le régime de base (A), les régimes complémentaires obligatoires (B), le revenu minimum et l'aide sociale pour les personnes âgées (C) avant de détailler les caractéristiques principales de la politique actuelle (D).

A – Le régime de base

Ce régime est géré par l'État. Jusqu'à la fin de l'année 2009, l'autorité compétente était l'Agence des Assurances Sociales (*Shakaihoken-chô*), un organisme gouvernemental relevant du Ministère de la Santé et du Travail (*Kôsei-Rôdô-shô*). Cependant, celle-ci a été sévèrement critiquée en raison de la mauvaise conservation des listes des assurés ; ce qui peut avoir comme conséquence la diminution d'une pension ou, dans le pire des cas, la perte du droit à une pension. Cette Agence des Assurances Sociales a finalement été remplacée, au 1^{er} janvier 2010, par un établissement public, nommé « Japan Pension Service » (*Nippon-Nenkin-Kikô*). Cet établissement s'occupe désormais de l'administration quotidienne du régime de base sous mandat du Ministre de la Santé et du Travail qui contrôle le travail entrepris et prend la responsabilité finale du régime sur les plans financier et administratif.

² Pour une présentation des pensions japonaises supplémentaires, voir S. Dake, « Présentation du système japonais de pensions – Problématique actuelle », *RFAS*, n° 1 2007, pp. 45-47.

Les assurés sont toutes les personnes résidentes au Japon – y compris les résidents étrangers stables – âgés de 20 ans au moins et de 60 ans au plus. Ils sont divisés en trois catégories :

- les travailleurs salariés qui sont affiliés également au régime complémentaire de pensions (« assurés du deuxième alinéa ») ;
- leurs conjoints à charge, pour la plupart, des femmes au foyer (« assurés du troisième alinéa ») ;
- tous les autres habitants du Japon âgés de 20 ans au moins et de 60 ans au plus, pour la plupart des travailleurs indépendants, les étudiants de plus de 20 ans et les inactifs (« assurés du premier alinéa³ »).

Pour obtenir le droit à la pension de base de vieillesse⁴, l'assuré doit justifier d'un âge de 65 ans minimum et d'une durée de cotisation fixée à 25 ans et plus. Si la durée de cotisation dépasse 40 ans, l'assuré peut bénéficier de la pension complète, soit au total 792 100 yens (7 201 €)⁵ par an, pour l'année 2010. Théoriquement, ce montant est fixé pour couvrir la partie fondamentale du minimum vital. Le montant d'une pension est minoré proportionnellement à la durée de cotisation lorsque celle-ci est inférieure à 40 ans.

Le régime de base, géré par répartition, est financé par les cotisations et par les subventions de l'État⁶. Tous les « assurés du premier alinéa » sont obligés de payer une cotisation fixée à 15 100 yens (137 €) par mois pour l'année 2010, qui augmentera de 280 yens (2,5 €) chaque année, jusqu'à ce qu'elle atteigne 16 900 yens (154 €) par mois. Lorsque le revenu de l'assuré est inférieur à un certain seuil, la cotisation est exonérée totalement ou partiellement en fonction du niveau de son revenu. Dans ce cas, le montant de la pension est réduit en conséquence. En revanche, les autres assurés (les travailleurs salariés et leurs conjoints à charge) sont dispensés de cotiser à ce

³ Ces appellations des catégories d'assurés sont basées sur leurs inscriptions à chaque alinéa de l'article 7-1 de la loi sur les Pensions Nationales.

⁴ S'assurant aussi contre l'invalidité et le décès d'un soutien de la famille, le régime de base sert les pensions de base d'invalidité et de réversion de plus.

⁵ 110 yens équivalent à 1 euro (juillet 2010).

⁶ La réforme de 2004, ayant pour but de maîtriser la forte augmentation des cotisations consécutive au vieillissement de la population, a décidé de relever la proportion de la prise en charge de l'État du tiers à la moitié de la somme totale de ce régime.

régime. À la place, les assureurs des régimes complémentaires versent des contributions équivalentes aux cotisations dont les assurés devraient se charger.

B – Les régimes complémentaires obligatoires de pensions proportionnelles

1. L'économie générale

Le deuxième niveau du système de pensions se compose de plusieurs régimes complémentaires obligatoires pour les travailleurs salariés selon les professions exercées :

- le régime des travailleurs salariés des entreprises privées (*Kōsei-Nenkin-Hoken*), couvrant à lui seul environ 88% des assurés du deuxième étage⁷ ;
- le régime pour les fonctionnaires de l'État (*Kokkakōmuin-Kyosai-Kumiai*) ;
- le régime pour les fonctionnaires régionaux (*Chihōkōmuin-Kyōsai-Kumiai*) ;
- le régime pour les professeurs des écoles privées (*Shigaku-Kyōsai*).

2. Le régime complémentaire des travailleurs salariés des entreprises privées

De même que le régime de base, ce régime est géré par le « Japan Pension Service » mentionné ci-dessus, sous mandat du Ministre de la Santé et du Travail.

Tous les salariés de moins de 70 ans des établissements désignés par la loi doivent obligatoirement s'y affilier. En réalité, la liste des établissements fixée par la loi inclut presque toutes les professions et ce régime couvre donc la plupart des salariés du secteur privé. Le travailleur à temps partiel, lui aussi, est obligé de s'y affilier lorsque son temps de travail par semaine dépasse les trois quarts de celui d'un travailleur à temps plein du même établissement.

Pour obtenir la pension complémentaire de vieillesse qui est proportionnelle aux salaires perdus de l'assuré ainsi qu'aux durées

⁷ Ce régime compte environ 34,6 millions d'assurés sur 39,1 millions pour l'ensemble des régimes complémentaires en mars 2008.

d'assurance, il doit au moins être âgé de 65 ans⁸ et pouvoir justifier d'une durée minimale de cotisation de 25 ans au régime de base (pas au régime complémentaire). La pension de retraite est calculée selon la formule suivante :

$$\text{Pension annuelle} = \text{Salaire moyen mensuel de toute la durée d'assurance} \\ \times 5,481/1\ 000 \times \text{Nombre de mois d'assurance}$$

Au niveau financier, le régime complémentaire, géré par répartition avec un fonds de réserve, est financé principalement par les cotisations proportionnelles aux salaires de l'assuré. La cotisation, dont le taux est fixé à 16,058%, pour la période de septembre 2010 à août 2011, est partagée entre l'assuré et l'employeur. Le taux de la cotisation augmentera de 0,354% chaque année pour atteindre 18,3% en septembre 2017.

C – L'aide sociale

L'aide sociale du Japon – qui joue le rôle le plus important pour la réalisation du « droit à l'existence » (*Seizon-Ken*) garanti à tous les nationaux par l'article 25 de la Constitution japonaise⁹ – sert de dernier filet de sécurité contre la pauvreté. Ce système, financé par l'impôt, garantit un niveau de vie minimum à tous les japonais¹⁰ en servant les allocations

⁸ L'âge d'ouverture des droits a été relevé progressivement de 55 à 65 ans. Cependant, afin d'éviter aux retraités de vivre sans aucun revenu professionnel ou social entre l'âge effectif de la retraite (60 ans dans la plupart des entreprises avant l'amendement de « la loi pour la stabilité de l'emploi des personnes âgées » (*Kônenreisha-Kôyô-Antei-Hô*) en 2004) et 65 ans, le système complémentaire a offert à l'assuré la possibilité d'obtenir une « pension spéciale » – quasi-équivalente aux pensions de base et complémentaire – à partir de 60 ans et ce jusqu'à 65 ans. Mais, les réformes récentes ont, en raison de la situation financière du régime, décidé d'augmenter graduellement l'âge de cette pension de 60 à 65 ans pour, au final, la supprimer en 2025. Pour une analyse de la politique japonaise d'emploi des personnes âgées, voir Y. Sekine, « Travailler plus, plus longtemps – Le Japon, "age-free" malgré lui », *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 2009*, COMPTRASEC, Bordeaux, pp. 93 et s.

⁹ Plus précisément, cet article garantit à tous les nationaux « le droit à une vie saine et culturelle au niveau minimum ».

¹⁰ Les étrangers sont légalement exclus de l'application de l'aide sociale, mais un règlement administratif leur permet de bénéficier d'allocations équivalentes lorsqu'ils résident au Japon à titre régulier de manière perpétuelle ou à long terme.

suivantes : allocation de vie ; allocation d'éducation ; allocation de logement ; allocation de maternité ; allocation pour les préparations et les formations professionnelles ; allocation d'enterrement ; allocation de soins médicaux ; et enfin, allocation de dépendance. En principe, les six premières allocations sont servies en espèces, et les deux dernières en nature. Par ailleurs, les droits aux allocations sont attribués théoriquement à chacun, mais leurs montants sont calculés par ménage et sont payés au chef de famille qui est considéré comme leur représentant.

L'accès à l'ensemble des allocations est subordonné à une condition stricte, dite « le principe de subsidiarité ». Cela impose que le bénéfice de l'aide sociale ne soit offert que si tous les membres du ménage auquel appartient le demandeur ont épuisé l'ensemble des moyens dont ils disposent : il s'agit de ressources personnelles (revenus professionnels ou autres, épargnes, biens mobiliers et immobiliers etc.), de capacités (notamment la capacité de travailler), de prestations de protection sociale (pensions, allocations familiales etc.), et de créances fondées sur les obligations alimentaires, telles que définies par les articles 752 et 877 du Code civil japonais¹¹. En principe, le bénéficiaire peut garder ses biens immobiliers pour un usage d'habitation principale, mais ce n'est pas le cas pour une personne âgée de plus de 65 ans : lorsqu'elle occupe un bien immobilier d'une valeur supérieure à 5 millions de yens (45 455 €) à titre de résidence principale, elle doit passer un contrat de prêt financier sur hypothèque sur ce même bien immobilier avec l'association départementale de l'action sociale (*Todôfuken-Shakai Fukushi-Kyôgikai*) avant de toucher les allocations de l'aide sociale.

Le Ministre de la Santé et du Travail fixe les plafonds des allocations en espèces aux niveaux qui correspondent à celui de la vie minimum et, en même temps, veille à ne pas le dépasser. Ils varient selon le lieu de résidence et l'âge du bénéficiaire. Toutes les communes (*Shichôson*) sont catégorisées en 6 groupes, compte tenu de la diversité des coûts. Par exemple, le plafond mensuel de l'allocation de vie pour une personne âgée de 70 ans et plus est de 75 770 yens (689 €) pour le premier groupe et de 59 170 yens (538 €)

¹¹ Ces articles définissent les personnes tenues à l'obligation alimentaire : époux ou épouse, parents directs, frères et sœurs, parents collatéraux et par alliance au troisième degré de parenté au maximum qui prennent actuellement la charge de l'intéressé, ou qui avaient la charge de l'intéressé et sont présumés actuellement capables de prendre sa charge.

pour le sixième groupe, pour l'année 2010¹². L'allocation de vie est majorée pour les bénéficiaires de certaines catégories : femmes enceintes, personnes handicapées, malades à domicile etc. Elle avait été majorée pour une personne âgée de 70 ans et plus jusqu'en mars 2004¹³, mais cette majoration avait été réduite graduellement à partir d'avril 2004 pour définitivement être supprimée en avril 2006¹⁴.

Enfin, les ressources du ménage du demandeur ne doivent pas excéder le plafond qui leur est appliqué pour obtenir le droit à l'allocation. Le montant de l'allocation de vie est calculé par différence entre le plafond et les revenus du ménage du demandeur.

D – Les caractéristiques principales de la politique actuelle

La politique actuelle de garantie des revenus pour les personnes âgées au Japon présente quelques caractéristiques notables du point de vue du droit comparé.

Premièrement, il existe au Japon un régime de base couvrant tous les habitants, y compris les inactifs, afin de garantir une pension fixe et quasi-équivalente au revenu minimum. À cet égard, le système japonais présente un volet commun avec « les systèmes beveridgiens ».

Deuxièmement, il existe un grand écart de niveau de prestation entre les salariés et les non-salariés car aucun régime complémentaire obligatoire ne couvre ces derniers. Cette différence est l'une des caractéristiques du système japonais, par rapport au système français dans lequel les régimes pour les travailleurs non-salariés se rapprochent de plus en plus de ceux des

¹² Dans le cas d'un couple âgé de 70 ans et plus, le plafond est de 112 750 yens (1 025 €) pour le premier groupe et de 88 270 yens (802 €) pour le sixième, pour l'année 2010.

¹³ Le montant de la majoration pour une personne âgée variait de 15 430 yens (140 €) à 17 930 yens (163 €) (pour l'année 2003) selon le lieu de résidence du bénéficiaire.

¹⁴ Les tribunaux de première instance et la Cour d'appel de Tokyo ont jugé que la suppression de cette majoration n'était contraire ni à la loi sur l'aide sociale (*Seikatu-Hogo-Hô*) ni à l'article 25 de la Constitution japonaise, tandis que la Cour d'appel de Fukuoka a jugé le 14 juin 2010 qu'elle était contraire à la loi sur l'aide sociale.

salariés¹⁵. Les non-salariés japonais disposent cependant de deux choix d'institutions facultatives de pensions supplémentaires : le premier est le Fonds des Pensions Nationales (*Kokumin-Nenkin-Kikin*) regroupant des non-salariés du même département ou du même métier ; et le second est le régime de pensions supplémentaires à cotisations définies, qui a été introduit lors de la réforme des pensions supplémentaires de 2001.

Troisièmement, alors que quelques régimes ont déjà été intégrés au régime complémentaire des travailleurs salariés des entreprises privées¹⁶, le deuxième niveau du système de pensions se caractérise toujours par la multiplicité des régimes pour les salariés – pas aussi marquante que celle du régime français. Cela produit les écarts de prestation et de cotisation entre les régimes que nous évoquerons plus avant.

Quatrièmement, les régimes de pensions japonais produisent des effets « redistributifs » au même titre que les assurances sociales d'autres pays : par exemple, une redistribution pour les « assurés du troisième alinéa » qui bénéficient d'une pension de base sans payer aucune cotisation sociale au système de pensions ; et une autre redistribution verticale entre les salariés car chacun paie des cotisations proportionnelles aux salaires pour obtenir une pension de base fixe ainsi qu'une pension proportionnelle aux salaires.

Cinquièmement, la protection sociale japonaise n'est munie d'aucun système de minima sociaux visant exclusivement les personnes âgées, comme c'est le cas en France avec le minimum vieillesse. Les personnes âgées démunies de pension suffisante leur permettant de subvenir à leurs besoins vitaux n'ont donc comme ultime recours que l'aide sociale ; caractérisée par des conditions très rigoureuses, consécutives au « principe de subsidiarité », pour ouvrir droit à l'allocation. La rigueur de ce principe s'explique, d'une part, par l'étendue des personnes tenues à l'obligation

¹⁵ En France, la réforme des retraites de 2003 a introduit des régimes complémentaires obligatoires pour les travailleurs indépendants afin de réduire les inégalités des niveaux de pensions entre les travailleurs salariés et indépendants.

¹⁶ Par exemple, y ont été intégrés les régimes pour les salariés des entreprises publiques telles que l'entreprise publique du télégraphe et du téléphone (Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation), l'entreprise publique du tabac et du sel (Japan Tobacco and Salt Public Corporation), et la société nationale des chemins de fer japonais (Japanese National Railways) en 1997, et le régime pour les agriculteurs, les sylviculteurs et pêcheurs en 2002.

alimentaire, et d'autre part, par l'obligation pour l'intéressé âgé d'au moins 65 ans de faire un emprunt, et ce, même sur ses biens immobiliers à usage de résidence principale, avant de recevoir une allocation.

II – La problématique actuelle et le projet de réforme

Confronté à l'évolution considérablement rapide du vieillissement de la population, le système de pensions japonais subit de graves problèmes d'ordre financier, de même que la plupart des pays développés. Néanmoins, ce chapitre se focalisera sur les deux problèmes suivants que le gouvernement du PD est en train d'affronter : les écarts entre les catégories socioprofessionnelles (A) et la pauvreté des personnes âgées (B).

A – Aborder les écarts entre les catégories socioprofessionnelles

Comme il a été mentionné précédemment, le système de pensions actuel composé de plusieurs régimes induit des écarts de niveaux de prestations entre les professions exercées. Les non-salariés n'ont droit qu'à une pension de base s'ils n'optent pas pour une pension supplémentaire, tandis que les salariés profitent des régimes obligatoires de pensions complémentaires. Le montant de la pension du non-salarié est donc beaucoup plus bas que celui du salarié à revenu équivalent¹⁷.

Même entre les salariés, la diversité des régimes complémentaires produit des différences de prestations et de cotisations. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, le niveau de prestations du régime pour les salariés des entreprises privées est moins favorable que celui des autres régimes. Cela s'explique par le fait que ces derniers assortissent toujours d'une majoration la pension versée ; celle-ci étant initialement calculée selon le même mode que pour le régime des salariés du secteur privé. Afin de faire disparaître ces écarts entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public, un ancien

¹⁷ Selon un sondage mené par le Ministère de la Santé et du Travail en 2007, le montant moyen des pensions publiques est de 2 050 000 yens (18 636 €) par an pour un travailleur salarié et de 1 107 000 yens (10 064 €) pour une travailleuse salariée ; et en revanche, de 637 000 yens (5 791 €) pour un non-salarié masculin et de 539 000 yens (4 900 €) pour une non-salariée féminine (http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&ctclassID=000001016011&cycleCode=0&requestSender=dsearch).

gouvernement du PLD (le gouvernement *Abe*) a présenté, en avril 2007, un projet de loi destiné à intégrer les autres régimes complémentaires au régime pour les salariés des entreprises privées. Néanmoins, la dissolution de la Chambre des députés en 2009 a empêché l'adoption de ce projet de loi.

Tableau 1 :
Les montants des pensions et des taux de cotisations des salariés
(en mars 2008)

	Moyenne du montant mensuel de la pension de retraite (pension de base comprise)	Taux des cotisations
Salariés des entreprises privées	167 000 yens <i>Soit 1 518 €</i>	15,350%
Fonctionnaires de l'État	221 000 yens <i>Soit 2 009 €</i>	15,025%
Fonctionnaires régionaux	228 000 yens <i>Soit 2 073 €</i>	14,800%
Professeurs des écoles privées	215 000 yens <i>Soit 1 955 €</i>	12,230%

Source : Ministère de la Santé et du Travail
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/04-01-01.html>)

Outre les écarts de prestations et de cotisations entre les catégories socioprofessionnelles, la multiplicité des régimes amène à des démarches administratives compliquées lors du changement d'emploi.

Face à de tels problèmes, le *Manifesto 2009* lance un projet de réforme drastique afin d'établir un système plus juste, plus facile à comprendre et plus convenable pour la flexibilité du marché du travail : il propose, sur le modèle du système suédois, la création d'un régime universel de pensions proportionnelles aux revenus en unifiant tous les régimes actuels. Ce projet de réforme est plus radical que le projet de loi proposé par le gouvernement *Abe* ci-dessus, car dans ce dernier, le régime de base demeure tel qu'il est aujourd'hui, tandis que le premier indique sa suppression ou son intégration dans le nouveau régime de pensions proportionnelles. Ce projet de réforme

permettrait d'uniformiser les charges de cotisations ainsi que les montants de prestations dans le système de pensions pour ceux qui gagnent le même revenu quelque soient leurs professions.

Les détails du nouveau régime à établir restent encore indéterminés, mais une proposition de loi présentée par des sénateurs du PD en 2004¹⁸ – proposant elle-aussi la création d'un régime universel de pensions proportionnelles – peut être indicative des orientations de la politique du gouvernement actuel. En effet, s'agissant du niveau de prestations, cette proposition de loi prévoyait que le montant de la pension proportionnelle d'un retraité serait déterminé pour que la somme totale des pensions servies (au cours de la durée moyenne de la retraite) soit équivalente au total des cotisations versées par l'intéressé¹⁹, tandis que les dépenses totales des pensions annuelles seraient financées par les cotisations totales recouvrées durant la même année²⁰. Elle a donc proposé, à l'instar du modèle suédois, un régime « à cotisations définies notionnelles ». Dans le rapport provisoire mentionné ci-dessus, éclaircir le rapport de cotisations à prestations se situe dans les principes fondamentaux du nouveau système de pensions. Cela peut signifier que le but final du gouvernement actuel consiste également à établir un régime à cotisations définies notionnelles.

B – Lutter contre la pauvreté des personnes âgées

Alors que le régime de base couvre tous les habitants, certaines personnes ne bénéficient que d'une pension très faible en raison d'une durée de cotisation insuffisante à celle requise pour la pension de base complète. Cela résulte principalement des revenus trop faibles pour cotiser ou de la négligence des paiements. Selon un sondage mené par le Ministère de la Santé et du Travail en novembre 2007²¹, le pourcentage de retraités bénéficiant d'une pension annuelle de moins de 500 000 yens (4 545 €) sur l'ensemble des retraités est de 8,5% pour les hommes et de 32,5% pour les femmes. Cela montre que beaucoup de retraités – surtout de sexe féminin –

¹⁸ « Proposition de loi, faisant avancer une réforme radicale du système public de pensions destinée à établir une société garantissant la vie en toute aise après la retraite » (19^{ème} proposition de loi présentée par des sénateurs à la 159^{ème} convocation du Parlement).

¹⁹ Alinéa 2 de l'article 9 de la proposition de loi du PD.

²⁰ Alinéa 1 de l'article 9 de la proposition de loi du PD.

²¹ <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001016011&cycode=0>

n'ont droit qu'à une pension de niveau inférieur au revenu minimum garanti par l'aide sociale. Certes, la pension n'est pas la seule source de revenu pour une personne âgée, mais les personnes âgées sont de fait plus vulnérables à la pauvreté que les autres : le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 65 ans et plus dans la population de cette tranche d'âge est presque deux fois plus importante (2,3%) que celle de tous les bénéficiaires de l'aide sociale dans la population globale (1,2%) en 2008²².

Face à cette situation, le *Manifesto 2009* propose la création de « la pension minimum » financée par la taxe à la consommation afin de permettre à toutes les personnes âgées de bénéficier d'une pension de 70 000 yens (636 €) et plus par mois. Selon ce projet de réforme, lorsqu'un retraité a droit à une pension proportionnelle aux revenus d'un certain niveau, la pension minimum est réduite en conséquence. La pension minimum aurait donc pour rôle de garantir un revenu minimum à une personne âgée, mais, selon une explication donnée par le Ministre de la Santé et du Travail à la commission du budget de la Chambre des députés le 26 février 2010, elle ne serait pas octroyée à ceux qui auraient négligé de cotiser au régime des pensions proportionnelles aux revenus, même si leurs pensions seraient inférieures à la pension minimum.

III – Les problèmes à régler dans le projet de réforme

Ce projet de réforme fut l'un des principaux arguments politiques proposés par le PD, qui a permis d'attirer des suffrages lors des élections de 2009. Le gouvernement *Kan* est donc en train de réaliser ce projet, mais il reste toutefois quelques problèmes à régler tant au niveau théorique (B) que pratique (A).

A – Les difficultés à identifier les revenus exacts

S'agissant de l'introduction du régime universel de pensions proportionnelles aux revenus, l'un des obstacles les plus importants, au niveau pratique, concerne l'estimation des revenus exacts de chacun.

²² Voir les résultats d'un sondage mené par le Ministère de la Santé et du Travail en juillet 2008 (<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001063281>).

Comme l'illustre l'expression japonaise courante, « *Ku-Ro-Yon* »²³, il est difficile d'identifier les revenus exacts des travailleurs indépendants, qui déclarent leurs revenus au fisc en calculant eux-mêmes des frais incompressibles pour exercer leurs métiers. Néanmoins, lorsqu'un régime contributif est accompagné d'un régime non-contributif de pension minimum, il est indispensable d'évaluer avec exactitude les revenus de chaque assuré dans le régime contributif, afin de lui faire payer des cotisations calculées à partir de ses revenus réels et ainsi éviter de lui permettre de bénéficier injustement de la redistribution au travers de la pension minimum financée par l'impôt.

Le PD, également conscient de l'importance de recouvrer les cotisations fondées sur les revenus exacts, propose les deux réformes suivantes : la création de « l'Agence de Recettes », chargée de la mission de recouvrer ensemble les impôts et les cotisations sociales ; et de plus, l'introduction du « numéro commun aux systèmes fiscal et social », une sorte de numéro de Sécurité sociale, destiné à identifier exactement les revenus de chacun. Cependant, cette dernière n'est pas une idée tout à fait neuve puisque les anciens gouvernements du PLD avaient tenté eux-aussi d'introduire le numéro de Sécurité sociale depuis une dizaine d'années. Par ailleurs, c'est surtout, l'affaire de la mauvaise conservation des listes des assurés qui a motivé la discussion, au sein du Ministère de la Santé et du Travail, relative à la création d'« une carte de Sécurité sociale » sur laquelle le numéro de Sécurité sociale serait inscrit.

Le numéro commun pourrait contribuer au recouvrement plus efficace et plus juste des cotisations en permettant de faciliter l'identification des assurés. Toutefois, le Professeur Iwamura met en doute l'efficacité de cette mesure contre les efforts des travailleurs indépendants en vue de réduire leurs revenus à déclarer²⁴. De plus, comme l'a fait remarquer la Fédération japonaise des associations d'avocats (*Nichi-Ben-Ren*) dans son avis sur le numéro de Sécurité sociale en 2007, cette idée présenterait des risques de

²³ L'expression japonaise « *Ku-Ro-Yon* » signifie littéralement « 9, 6, et 4 » et exprime l'inégalité entre les salariés, les travailleurs indépendants et les agriculteurs s'agissant des proportions de revenus identifiés par le fisc sur les revenus imposables : ainsi, concernant les salariés, 90% des revenus sont saisis par le fisc, contre 60% pour les travailleurs indépendants et 40% pour les agriculteurs.

²⁴ Cf. M. Iwamura, « Le vieillissement de la société et la Sécurité sociale » (*Kôrei-shakai to Shakai-Hoshô*), *Jurisuto*, n° 1389, 2009, p. 12.

violation de la vie privée en cas de fuite de renseignements personnels. Des dispositifs de sécurité y seraient ainsi indispensables afin de protéger les données personnelles.

B – La conciliation avec l'aide sociale

Concernant la pension minimum, la difficulté d'assurer le financement – surtout celle d'augmenter la taxe à la consommation à cause de l'absence d'accord de la population – est souvent considérée comme la préoccupation la plus grave. Certes, ce problème financier est important au niveau pratique, mais, au niveau théorique, il y a une question plus essentielle, dont le gouvernement ne semble pas saisir l'importance : la conciliation du régime de pension minimum avec l'aide sociale²⁵.

La comparaison entre les bénéficiaires et les conditions de ces deux systèmes montre une situation plus favorable pour les personnes âgées, futures bénéficiaires de la pension minimum. Par exemple, la pension minimum de 70 000 yens (636€) – montant proposé par le *Manifesto 2009* – dépasse le plafond actuel (de l'année 2010) de l'allocation de vie de l'aide sociale appliqué à une personne de n'importe quel âge résidant dans une commune dudit sixième groupe. De plus, un ménage âgé de 65 ans et plus pourrait bénéficier de deux droits à la pension minimum, soit 140 000 yens (1 273 €), somme toujours supérieure au plafond de l'allocation de vie appliqué à un couple résidant dans une commune de n'importe quel groupe de l'aide sociale. En outre, le principe de subsidiarité n'est pas requis pour bénéficier de la pension minimum à la différence de l'aide sociale. On peut ainsi dire que dans le système de la pension minimum, une redistribution, plus favorable que celle qui fonctionne actuellement dans l'aide sociale, serait organisée pour les personnes âgées²⁶.

Pourtant, cette redistribution plus favorable aux personnes âgées n'est pas forcément logique même si ces derniers sont les plus vulnérables à la pauvreté dans notre société. Pour l'instant, le gouvernement n'a pas clarifié le fondement théorique de cette faveur accordée aux personnes âgées par

²⁵ *Idem*, p. 10.

²⁶ Comme ci-dessus, le rapport provisoire n'indique pas le montant de la pension minimum, mais on peut quand même souligner que les personnes âgées seraient toujours plus favorisées que d'autres en raison de l'absence du principe de subsidiarité, quelque soit le niveau de la pension minimum.

rapport aux autres bénéficiaires de l'aide sociale. L'objectif de cette recherche est donc d'essayer de le définir en analysant le projet de réforme présenté par le PD.

Comme vu précédemment, selon l'explication du Ministre de la Santé et du Travail, la pension minimum ne serait pas servie à ceux qui auraient négligé de cotiser au régime de pensions proportionnelles aux revenus. Elle aurait donc pour rôle de garantir un revenu minimum à une personne âgée dont les revenus auraient été faibles pendant sa vie professionnelle ou dont la durée active aurait été très courte. Les principaux bénéficiaires devraient ainsi être les suivants : les femmes, les anciens chômeurs de longue durée, les anciens travailleurs précaires etc. Si l'on peut considérer ceux-ci comme les victimes des disparités de salaires ou des inégalités de chances d'accéder au marché du travail, une redistribution plus favorable à ceux-ci peut être justifiée comme étant une mesure destinée à réduire l'inégalité subie pendant la durée de leur vie active. En outre, elle serait d'autant plus juste qu'aucune redistribution verticale des revenus ne fonctionnerait dans le régime universel des pensions proportionnelles à « cotisations définies notionnelles ».

Concernant les femmes au foyer²⁷, ni le gouvernement ni le *Manifesto 2009* ne clarifient leurs droits à la pension dans le nouveau système. Toutefois, ladite proposition de loi présentée par des sénateurs du PD en 2004 avait prévu le partage des droits à la pension proportionnelle entre les conjoints²⁸. Si le nouveau régime de pensions proportionnelles était lui-aussi équipé d'une telle mesure, cela éviterait à un grand nombre de femmes au foyer de dépendre de la pension minimum ; et par contre, s'il manquait d'une mesure du partage des droits, elles deviendraient l'une des principales catégories de bénéficiaires de la pension minimum en raison de leurs propres faibles pensions. Dans ce dernier cas, la logique mentionnée ci-dessus pour justifier la redistribution plus favorable par la pension minimum ne serait pas forcément valable, car le style de vie comme la femme au foyer est souvent le résultat de leurs « choix ». La solidarité qui fonctionnerait à leur profit au travers de la pension minimum pourrait toutefois être justifiée si elles étaient

²⁷ Selon un sondage mené par le Ministère de l'Intérieur et de la Communication (*Sômu-Shô*), le taux d'activité féminine sur la population productive de 15 à 64 ans est de 62,9% au Japon en 2009. (<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/pdf/index.pdf>).

²⁸ En vertu de l'alinéa 3 de l'article 9 de la proposition de loi.

considérées comme des travailleurs non-rémunérés mais chargés de tâches significatives pour la société (l'éducation des jeunes enfants, les soins aux personnes âgées dépendantes, etc.) ou comme étant des victimes « forcées de choisir » de se retirer du marché du travail par la difficulté de concilier les responsabilités familiales et professionnelles²⁹.

D'après « les principes fondamentaux du nouveau système des pensions », basés sur le *Manifesto 2009*, le gouvernement *Kan* est en train de tenter de transformer les régimes actuels de base et les régimes complémentaires en un régime universel de pensions proportionnelles, combiné avec un régime de pension minimum. Les détails de cette réforme demeurent toujours indéterminés, mais il est certain qu'elle reconstituerait fondamentalement la structure des redistributions verticales des revenus dans le système de pensions : des effets redistributifs, dissociés de l'assurance vieillesse sous la forme éventuelle d'un régime « à cotisations définies notionnelles », se produiraient désormais seulement dans le régime de la pension minimum financé par l'impôt. Ce projet de réforme distinguerait ainsi clairement les rôles de chaque régime : le régime de pensions proportionnelles aurait pour rôle de garantir la justice actuarielle à chacun, et le régime de la pension minimum ferait fonctionner la solidarité par l'impôt.

Cette combinaison des régimes contributif et non-contributif exigerait d'autant plus d'identifier les revenus exacts de chacun que l'accès à la pension minimum serait plus facile que l'aide sociale. Cette préoccupation pèserait donc non seulement sur le fonctionnement pratique, mais encore sur la justice sociale, réalisée par la redistribution correcte des revenus au travers de la pension minimum. D'ailleurs, ce projet de réforme apporterait la coexistence, pas forcément justifiable, de deux formes de solidarité par l'impôt : la solidarité dans le régime de pension minimum, et celle dans l'aide sociale. Cela exigerait ainsi de reconsidérer la façon de faire fonctionner la redistribution des revenus, ou la solidarité, pour garantir le revenu minimum aux personnes âgées tout en tenant compte des rôles que doit jouer l'assurance vieillesse.

²⁹ Par exemple, pour les femmes de 30 à 34 ans, le taux d'activité effectif (le pourcentage des travailleurs actifs et des chômeuses sur la population productive) est de 65,1% en 2008 ; par contre, le taux d'activité potentiel (le pourcentage des travailleurs actifs, des chômeuses et autres demandeurs d'emploi) est de 77,2% (http://www.mhlw.go.jp/topics/2009/07/dl/tp0701-1n_02.pdf).