

JAPON

La période de septembre 2008 à septembre 2009 est tout d'abord marquée par la continuité avec l'année précédente, pendant laquelle on s'est attaqué aux problèmes des « *working poor* » et à l'augmentation des disparités salariales¹. Ces efforts sont d'autant plus urgents dans le contexte de crise économique qui affecte gravement le Japon depuis la fin 2008 ; dans le même temps, la crise est bien sûr elle-même un obstacle à la concrétisation de ces efforts. En effet, on a essayé de renforcer certaines dispositions du « filet de Sécurité sociale », surtout par la révision du système de prestations de chômage (I) et par le réajustement des salaires minimums régionaux par la loi sur le salaire minimum en partie modifiée en 2007 (II). Par ailleurs, la loi sur les normes du travail, au cœur du droit du travail japonais, a été partiellement modifiée, surtout pour réagir contre le problème du surmenage (III).

I - Amendement partiel de la loi sur l'assurance chômage

S'agissant de la prestation chômage, son insuffisance en tant que « filet de Sécurité sociale » a été souvent soulignée, surtout pour les chômeurs de longue durée et les travailleurs dits « atypiques » tels les travailleurs temporaires, les travailleurs à temps partiel, etc. L'amendement du 30 mars 2009 de la loi sur l'assurance chômage vise à répondre, au moins en partie, à ces critiques surtout en facilitant l'accès à la prestation et en augmentant celle-ci pour certaines catégories de travailleurs.

Avant cette réforme, il existait une catégorie de chômeurs mieux protégés à la fois du point de vue des conditions d'obtention et de celui du niveau de prestation, en raison du fait que leur perte d'emploi étant imprévisible, ils connaissaient plus de difficultés que les autres travailleurs à retrouver un emploi. Cette catégorie englobe notamment les travailleurs qui ont perdu leur emploi suite à un licenciement ou une faillite (articles 23 et suivants). La nouvelle loi a ajouté une autre catégorie de chômeurs qui bénéficieront des mêmes conditions et d'un niveau de prestation identique ; il s'agit des

¹ Y. Sekine, « Japon », *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, COMPTRASEC, Bordeaux, 2008, pp. 313-317.

travailleurs temporaires dont le contrat du travail n'a pas été renouvelé (article 13 alinéa 3)². Cette nouvelle disposition s'appuie sur le constat selon lequel la situation économique actuelle affecte fortement et gravement ces travailleurs dits « atypiques », non par le licenciement, mais par l'expiration de leurs contrats et leur non-renouvellement³.

Aussi, selon cet amendement, ces deux catégories de travailleurs – lorsqu'ils remplissent certaines conditions additionnelles⁴ – peuvent également bénéficier d'une prolongation de la période de prestation de 60 jours. Au Japon, la période d'octroi des prestations chômage est fixée entre 90 et 330 jours⁵, sous plusieurs conditions (article 22)⁶. Or, les chômeurs ayant épuisé leurs prestations représentent plus de la moitié de la population à la recherche d'un emploi⁷ ; et l'on s'attend à ce que la situation économique actuelle accélère cette tendance, surtout pour les catégories de travailleurs évoqués ci-dessus⁸.

² Les travailleurs ayant spontanément démissionné pour certaines raisons « justifiables » sont également intégrés au sein de cette nouvelle catégorie.

³ Rapport du 7 janvier 2009, fait par le Rohdoh seisaku shingi kai Syokugyou ante bunka kai Koyoh hoken bukai (Sous-commission sur l'assurance chômage de la Commission gouvernementale sur la politique du travail et de l'emploi).

⁴ Par décision des directeurs des bureaux de placement, quand, soit (a) le travailleur est âgé de moins de 45 ans, soit (b) il/elle habite dans les préfectures désignées par le ministre (24 sur 47 préfectures ont été désignées en juillet 2009), soit (c) il/elle a besoin d'une aide additionnelle et particulière à l'insertion professionnelle.

⁵ Il est clair que ces prestations ne couvrent pas le chômage de longue durée (au-delà d'1 an) ; chômage d'importance et en hausse constante au Japon. Les mesures possibles et efficaces pour les chômeurs de longue durée – qui sont maintenant uniquement couverts par l'Assistance publique – sont donc actuellement un sujet très important et activement discuté. Aussi faut-il noter que, même si le maximum de la période de prestation est théoriquement de 330 jours, pour plus de 40% des bénéficiaires la période de prestations n'est que de 90 jours. Cf. K. Marutani, « Shitugyouji no seikatuhosyou tositeno koyoh hoken » (l'assurance chômage en tant que « *safety-net* »), Japan Labor Law association, *Journal of Labor Law*, 2008, p. 39.

⁶ Pour les chômeurs qui ont les difficultés particulières, telles que les personnes handicapées, la loi fixe la prestation spéciale favorisée.

⁷ En 2000, cf. K. Marutani, *op. cit.*, p. 39 ; cf. aussi la note n° 5.

⁸ Rapport du 7 janvier 2009, *op. cit.*

De plus, à l'occasion de cet amendement, le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale (MHLW, *kousei-roudou shou*) a révisé sa circulaire d'application de la loi et élargi le champ d'application de l'assurance chômage pour les travailleurs à temps partiel et les travailleurs intérimaires. Ces travailleurs dits « atypiques » avaient été presque totalement exclus de l'application de la loi, lorsque leurs contrats étaient de moins d'un an. Cette réforme a réduit la condition de durée présumée de l'emploi à 6 mois et a donc élargi la possibilité d'application de l'assurance chômage pour ces travailleurs.

Nous pouvons dire que ces réformes ont globalement introduit des dispositions ciblées en faveur des travailleurs précaires, qui sont les plus directement affectés par la crise économique actuelle et qui n'étaient pas suffisamment protégés contre les risques du chômage. En outre, l'amendement a aussi renforcé plusieurs dispositifs existants de prestations supplémentaires qui visent à inciter les chômeurs à retourner au travail et a abaissé le taux de cotisation de l'assurance chômage pour alléger la charge des ménages. Il faut cependant noter que la plupart de ces dispositifs ne sont que provisoires, prévus pour des périodes allant d'1 à 3 ans.

II - Réajustement des salaires minimums régionaux

La modification de la loi sur le salaire minimum a renforcé en 2007 le rôle des salaires minimums en tant que filet de sécurité, en rendant l'application d'un salaire minimum obligatoire dans toutes les préfectures et en précisant que le niveau d'Assistance publique devait être pris en compte pour la « réindexation » des salaires minimums ; afin qu'ils puissent assurer un niveau de vie supérieur à celui de l'Assistance publique⁹. À l'automne 2008, les premiers salaires minimums régionaux ont été fixés en fonction de ces nouvelles dispositions¹⁰ et on peut considérer qu'ils ont été sensiblement relevés, de 16 yens¹¹ en moyenne nationale, alors que le taux de la « réindexation » annuelle avait été de 0 à 5 yens dans les années 2000, à une

⁹ Y. Sekine, *op. cit.* p. 316.

¹⁰ Pour le détail, voir H. Nakakubo, « A New Departure in the Japanese Minimum Wage Legislation », *Japan Labor Review*, vol. 6, n° 2, printemps 2009.

¹¹ 1 euro équivaut à 135,11 yens. Soit 16 yens \approx 0,12 euros.

exception près (14 yens en 2007)¹². Pourtant, dans 12 préfectures, y compris celle de Tokyo, les niveaux de salaires minimums sont encore inférieurs à ceux de l'Assistance publique, et pour ces 12 préfectures, les périodes de 3 à 5 ans avaient été fixées pour combler ces différences.

Les révisions des salaires minimums de l'automne 2009 sont à nouveau en cours dans les préfectures, mais à cause de l'impact de la crise financière mondiale, il est prévu que le taux d'augmentation soit peu élevé pour la plupart des préfectures ; et dans certains cas, il sera nul. Aussi, pour les 12 préfectures mentionnées ci-dessus où certes les salaires minimums seront sûrement relevés, il est probable que les périodes nécessaires à l'élimination des différences entre le salaire minimum et le niveau d'assistance publique soient prolongées, par exemple de 1 an dans plusieurs préfectures.

III - Amendement partiel de la loi sur les normes de travail¹³

L'amendement partiel de la loi sur les normes de travail du 12 décembre 2008 a modifié les règles concernant le temps de travail. Par cette réforme, comme avec d'autres révisions de la même loi, qui concernent surtout les congés payés, le législateur vise à maîtriser le surmenage des travailleurs – lequel est toujours un des sujets centraux du droit du travail au Japon – et à promouvoir une société dans laquelle une meilleure harmonie entre le travail et la vie privée puisse être réalisée.

Au Japon, selon l'article 32 de la loi sur les normes de travail, la durée légale (maximale) du travail est de 40 heures hebdomadaires et de 8 heures quotidiennes. Pourtant, il est juridiquement possible pour les employeurs de déroger à cette limite ; et ce de plusieurs manières. Il est seulement requis que les heures supplémentaires soient rémunérées 25% de plus que le salaire normal. La nouvelle loi de 2008 a réajusté cette règle salariale : lorsque les heures supplémentaires dépassent 60 heures par mois, elles doivent être payées 50% de plus que le salaire normal (nouvel article 37 alinéa 1). Cependant, pour le moment, ce dispositif ne s'applique pas aux PME.

¹² Il est bon de rappeler qu'au même moment le Japon connaissait une période de déflation, c'est-à-dire une baisse généralisée des prix, Cf. H. Yoshikawa, *Japan's Lost Decade*, 2008.

¹³ « Fumiko Obata, Rohdoh-Kijyunhoh no ichibu kaisei » (La réforme partielle de la loi sur les normes de travail), *Jurist*, 2009, n° 1374.

En outre, les employeurs peuvent, sous certaines conditions, accorder des congés payés à la place de ces salaires à taux relevés (nouvel art. 37 alinéa 3). Ce dispositif a introduit l'idée novatrice de compenser le temps supplémentaire de travail par des jours de congé. Théoriquement, cette idée correspond bien au but originaire de la régulation du temps de travail ; à la différence des salaires supplémentaires, ces congés peuvent assurer aux travailleurs un repos suffisant, malgré le temps supplémentaire de travail. Pourtant, pour concrétiser cette idée, il est indispensable que les travailleurs puissent réellement faire valoir leurs droits à ces congés et également que ces congés soient accordés à une période suffisamment proche de la prestation des heures supplémentaires y donnant droit ; conditions qui ne sont pas très faciles à réaliser. Selon la règle d'application de cette loi (nouvel article 19-2 alinéa 1 n° 3), l'employeur doit octroyer ces congés dans les 2 mois suivants le mois durant lequel les heures supplémentaires dépassant 60 heures ont été effectuées.

Eri Kasagi

Faculté de Droit, Université de Kyushu