

## **L'économie japonaise face au vieillissement de sa population**

**Jean-Pierre Broclawski\***

Jusqu'en 1980, c'est au Japon que la part de la population âgée de 65 ans et plus, est encore la plus faible, comparée à celle des principaux pays de l'OCDE. D'où viennent par conséquent les inquiétudes du gouvernement japonais qui le conduisent depuis 1983 à faire voter des mesures destinées à consolider les comptes de la Sécurité Sociale et à garantir l'équilibre financier du système de retraite ? Le vieillissement est en effet une caractéristique de la démographie de tous les pays industriels, mais il semble que s'il a démarré plus tard au Japon, il risque d'y être plus rapide et de peser sur des éléments-clés de la réussite économique de ce pays : une population jeune qui a été de 1955 à 1975 l'un des moteurs de l'expansion, un coût très compétitif de la main-d'œuvre et un taux d'épargne très élevé jusqu'à présent par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Se prêtant peut-être à moins de critiques que la prospective économique, les travaux de prévision à moyen et long terme des démographes font plus souvent l'objet d'un large consensus. Les risques d'incertitude sont très réduits sur les taux de mortalité au Japon comme en France et si la prévision concernant la natalité est plus ouverte, il faudrait une remontée très sensible des taux de fécondité pour infirmer la tendance au vieillissement de la population.

Dans le cas du Japon, la déformation attendue de la pyramide des âges conduit dès aujourd'hui les responsables de ce pays à s'interroger sur l'équilibre du budget social de la Nation. Mais l'onde de choc provoquée par ce vieillissement devrait

---

\* *Jean-Pierre Broclawski est chargé de mission à la direction de la Prévision, ministère de l'Economie et des Finances.*

---

aller largement au-delà du seul problème des finances publiques. Le mode de gestion de l'emploi, voire la pérennité du système de relations sociales et une possible baisse du taux d'épargne privée avec ses conséquences macro-économiques sur la capacité de financement du Japon doivent également faire l'objet d'une attention particulière.

Une étude plus exhaustive devrait comprendre un volet sociologique pour un pays d'Extrême-Orient où l'âge joue un rôle déterminant dans la promotion de l'individu dans l'échelle sociale. Cet article ne constitue donc qu'une introduction à l'analyse de l'impact du vieillissement sur l'économie nippone.

## **Le constat du vieillissement**

Les tendances lourdes de la démographie japonaise entraîneront au début du XXI<sup>e</sup> siècle un vieillissement notable de la population de l'archipel, alors qu'actuellement le Japon peut encore être considéré comme un pays relativement jeune. Cette montée du « troisième âge » s'inscrit dans le mouvement général que connaîtront également d'autres pays industriels comme la France, mais l'évolution nippone paraît devoir être plus rapide.

## **Les facteurs du vieillissement**

L'accroissement prévisible de la part de la population âgée de 65 ans et plus s'explique par la faiblesse de la natalité depuis le début des années cinquante et l'allongement de l'espérance de vie.

### *La baisse du taux de natalité*

Après l'explosion démographique de l'immédiat après-guerre, le taux de natalité nippon s'est très fortement réduit (graphique 1). Après avoir atteint un maximum de 34 ‰ en 1944 ce ratio est retombé à 28,1 ‰ en 1950. Sur les dix années suivantes, le recul a été supérieur à 10 points. Après 1961 (16,9 ‰) le taux de natalité s'est redressé jusqu'en 1973 (19,4 ‰), à l'exception de l'année de « l'hi-noeuma » en 1966 où il a brutalement chuté à moins de 14 ‰ contre près de 19 ‰ en 1965. Cette baisse spectaculaire correspond à l'année « du cheval et du feu » dont le cycle est de 60 ans : d'après une très ancienne légende, les femmes nées à ce moment tueraient leur époux. Depuis 1974<sup>1</sup> le taux de natalité a repris sa tendance à la baisse tombant dès 1980 à un niveau inférieur au résultat considéré comme exceptionnel de l'année 1966. Cette évolution s'est poursuivie dans la

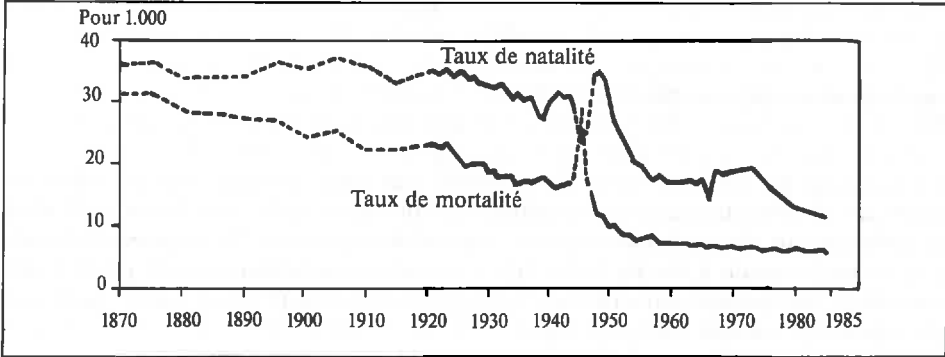
---

1. A partir de 1973 les chiffres de population incluent la préfecture d'Okinawa et ne sont pas strictement comparables à ceux des années précédentes.

première moitié des années quatre-vingt, le chiffre de 1984 s'inscrivant à 12,4 ce qui constitue un nouveau minimum historique. Cette contraction du taux de natalité correspond à « l'effet d'onde » du mouvement démographique observé à la fin des années quarante et au fléchissement marqué, surtout si on compare avec le cas français, du taux de fertilité.

## GRAPHIQUE 1

### Évolution des taux de natalité et de mortalité au Japon.



Sources : INED et OCDE.

De 1947 à 1957, le nombre moyen d'enfants par femme passe de plus de 4 à 2 seulement, niveau auquel il se stabilise pratiquement jusqu'au début des années soixante-dix. A partir de 1973, le déclin reprend jusqu'en 1981 où le taux de fertilité tombe à 1,74, pour amorcer une légère reprise sur les deux années suivantes à 1,8. Le recul de l'âge du mariage, lié notamment à un accroissement notable des taux de scolarisation féminine surtout dans l'enseignement supérieur, et des conditions économiques plus difficiles après le premier choc pétrolier, sont les facteurs les plus souvent cités pour expliquer cette tendance défavorable de la natalité japonaise.

La corrélation entre cycle économique et démographie est particulièrement importante pour la prévision à long terme du taux de fertilité. Dans les travaux menés en 1981 par l'Institut des problèmes de la population du ministère de la Santé et des Affaires sociales, le retour de la fécondité au niveau antérieur à 1974 constitue une hypothèse centrale, le taux de fertilité passerait de 1,68 en 1985 à 1,85 en l'an 2000 pour atteindre 2,09 en 2025, chiffre qui correspond au taux de reproduction d'une population constante. L'accent désormais mis par les responsables politiques japonais sur la promotion de la demande intérieure est certes d'abord destiné à répondre aux critiques des autres grands pays industriels de

---

l'OCDE. Mais si les recommandations du rapport Mayekawa<sup>2</sup> remis au Premier ministre Nakasone à la veille du dernier Sommet de Tokyo devaient être suivies d'effet, la promotion des politiques du logement et du redéveloppement urbain pourraient avoir des conséquences positives sur la taille des familles japonaises.

#### *L'allongement de l'espérance de vie*

Depuis le début de l'ère Meiji, la tendance à la baisse de la mortalité n'a été interrompue que par la seconde guerre mondiale, le taux de mortalité atteignant 30 ‰ en 1945. Après les hostilités, le mouvement de baisse a repris pour toutefois se stabiliser depuis le début des années soixante-dix à 6,2 ‰.

Cette évolution s'est traduite par un accroissement remarquable de l'espérance de vie des Japonais. Aujourd'hui celle-ci atteint 74,5 ans pour les hommes et 80,2 ans pour les femmes, soit un allongement de près de 10 ans depuis 1960. La longévité des Japonais est, avec celle des Islandais et des Scandinaves, l'une des plus élevées au monde. Ce résultat s'explique notamment par la diminution de la mortalité dans les classes d'âge de la population les plus âgées. Dans le scénario central établi en 1981, les taux de mortalité par tranche d'âge ont été supposés constants. Or, avec les progrès potentiels de la médecine et l'amélioration souhaitée du cadre de vie, on ne peut exclure un nouvel allongement de l'espérance de vie; à l'inverse de ce qui a été dit précédemment sur les conséquences possibles d'une croissance économique plus forte, cette hypothèse d'une poursuite de la tendance à la baisse des taux de mortalité aggraverait l'importance du vieillissement à moyen et long terme.

### **La déformation de la pyramide des âges**

Le Japon présente encore un bilan démographique relativement plus favorable que les autres pays de l'OCDE, mais dans les prochaines décennies le vieillissement de la population pourrait y être plus rapide.

En focalisant le graphique 2 sur la période antérieure à 1980, on mesure mieux l'avantage dont a disposé le Japon par rapport à ses principaux partenaires du monde industriel. Le fait de disposer d'une population jeune d'un niveau d'instruction élevé a été l'un des facteurs déterminants du développement économique sur la période 1955-1975.

En 1980, en comparant la part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale des cinq principaux pays membres de l'OCDE, le Japon apparaît comme celui où ce pourcentage est le plus faible : 9,1 %, contre 11,2 aux Etats-Unis, 13,7 en France, 14,8 au Royaume-Uni et enfin 15,1 en Allemagne fédérale.

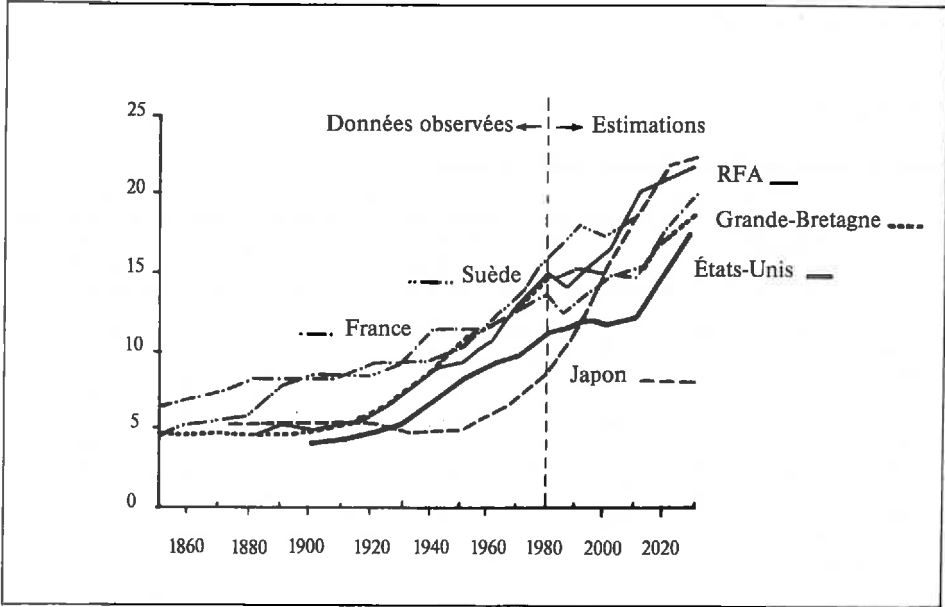
---

2. Ancien gouverneur de la Banque du Japon, président du Comité consultatif sur la restructuration économique pour une harmonie internationale.

## GRAPHIQUE 2

## Taux de personnes âgées au Japon et dans les autres pays industrialisés.

En pourcentage



\* Taux de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale

Source : Institute of Population Problems, MHW, "Population Statistics 1983".

Amorcé plus tardivement qu'à l'étranger, le vieillissement de la population de l'archipel devrait s'y opérer plus rapidement. D'après les estimations du ministère japonais de la Santé et des Affaires sociales, l'opposition entre le cas français et japonais paraît particulièrement flagrante : en 1995-1996 la population âgée de 65 ans et plus atteindrait 14 % du total dans les deux pays, mais pour doubler la part de cette classe d'âge, il aura fallu 130 ans en France et 26 ans seulement au Japon.

La proportion des personnes âgées de 65 ans et plus atteint aujourd'hui un peu plus de 10 % de l'ensemble des habitants du Japon. A la fin du siècle, ce chiffre serait de 15,6 % et il approcherait 22 % en 2020. Mais il faut remarquer aussi le poids croissant du « quatrième âge » dans cette évolution (tableau 1); en effet la part des personnes âgées de 75 ans et plus devrait nettement progresser passant de 3,8 % de la population totale en 1985 à 5,8 % en l'an 2000 et à 9,6 % vingt ans

plus tard. Ce déséquilibre démographique se traduira par une pyramide des âges de plus en plus « cylindrique » avec une importance croissante de la population dépendante, c'est-à-dire regroupant les classes d'âge les plus jeunes (0 à 14 ans) et les plus vieilles (69 ans et plus), exclusivement provoquée par le gonflement de cette dernière catégorie.

TABLEAU 1

**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

**La contrainte démographique sur le budget social de la nation**

Le déséquilibre démographique prévisible à moyen et long termes a d'ores et déjà provoqué des initiatives du gouvernement japonais pour assurer le financement du budget social de la Nation. L'alourdissement du poids des retraites et des dépenses de santé paraît en effet inéluctable avec la montée des « troisième et quatrième âges ».

**Les menaces sur l'équilibre financier des régimes de retraite**

Avant de présenter la situation financière des caisses de retraite et les réformes mises en œuvre par les pouvoirs publics, il peut s'avérer utile de présenter brièvement les principaux régimes pour rappeler la spécificité du système japonais. Les systèmes de retraite nippons ont été institués plus tardivement que ceux des autres pays de l'OCDE et ce n'est qu'à partir du milieu des années soixante-dix que leurs prestations ont été portées à un niveau se rapprochant des autres grands pays industriels.

*Les principaux régimes de retraite*

Deux grands types de régimes de retraite gérés par l'Etat coexistent, couvrant 52,5 millions de personnes, soit 89,4 % du nombre total d'assurés au 1<sup>er</sup> avril 1984, auxquels il faut ajouter pour être complet divers régimes spécifiques qui devraient être regroupés à l'avenir.

— Le régime de retraite des salariés (Employees Pension Insurance, EPI) correspondant au régime général de retraite des salariés des entreprises privées employant au moins 5 travailleurs. Couvrant 26 millions d'assurés, l'EPI sert une pension moyenne mensuelle égale à un peu plus de 53 % du salaire hors primes.

— La caisse nationale de retraite (NPI) regroupe au total 26,5 millions de personnes. Elle concerne les salariés des petites entreprises (employant moins de 5 travailleurs à temps plein) et les travailleurs indépendants dont le nombre est

### L'exemple de l'Employees Pension Insurance, EPI

Les informations chiffrées publiées par l'EPI illustrent les problèmes rencontrés dans la gestion des régimes de retraite japonais. En effet à l'exception de l'association de prévoyance mutuelle des écoles privées dont le fonds de réserve pourrait financer des prestations pendant 22 ans, les autres régimes disposent de réserves beaucoup plus faibles et leur équilibre financier est donc plus fragile. C'est le cas en particulier du régime national, NPI, avec un ratio de couverture des prestations inférieur à 2 ans (tableau 2).

Pour le régime des salariés (EPI), l'augmentation de la masse des droits acquis (puisque ceux qui partent à la retraite ont un nombre d'années de cotisations croissant) et le vieillissement de la population ont déjà provoqué une progression sensible des dépenses. De 1978 à 1986, celles-ci devraient plus que tripler passant de 2 400 milliards à 7 350 milliards de yens alors même

que la revalorisation des pensions au titre de la hausse des prix est particulièrement modeste depuis la fin de l'exercice 1982. La maîtrise des tensions inflationnistes après le second choc pétrolier a permis au gouvernement de disposer d'une certaine souplesse dans l'évolution des dépenses puisque les revalorisations ne sont automatiques qu'à partir d'un seuil de 5 % d'augmentation des prix à la consommation.

Le maintien de l'excédent total de l'EPI, à hauteur de 4 300 milliards de yens en moyenne de 1981 à 1984, a été assuré par une forte augmentation du produit des cotisations et de celui des intérêts reçus sur les placements des excédents des exercices antérieurs. Avec le relèvement de 1,8 point des cotisations salariées et patronales au 1<sup>er</sup> octobre 1985 (de 10,6 à 12,4 %), l'excédent de l'EPI pourrait atteindre 5 850 milliards de yens pour l'exercice 1986 se terminant le 31 mars prochain.

relativement plus élevé au Japon que dans les autres grands pays de la zone OCDE. La pension servie par la NPI s'élève à 26 000 yens par mois en moyenne, soit moins du quart de celle de l'EPI.

— Les associations de prévoyance mutuelle couvrent 6 millions de personnes :

- 3,3 millions pour la mutuelle des administrations locales,
- 2 millions pour les personnels de l'administration centrale,
- près de 500 000 pour les coopérations agricoles, forestières et piscicoles,
- 330 000 pour les mutuelles des écoles privées.

TABLEAU 2

Situation financière du régime de retraite des salariés

En milliards de yens, exercice budgétaire

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>2</sup>	1985 <sup>2</sup>	1986 <sup>2</sup>
Revenu total	5 476	5 982	7 071	8 425	8 990	9 616	10 200	11 600	13 200
dont :									
Cotisations	3 718	3 988	4 701	5 627	5 999	6 291	6 650	7 650	8 800
Subvention de l'Etat	420	464	573	677	577	620	700	800	900
Intérêts	1 322	1 511	1 785	2 109	2 400	2 692	2 850	3 150	3 550
Dépenses totales	2 339	2 735	3 437	4 127	4 705	5 237	5 800	6 550	7 350
Excédent affecté aux réserves <sup>1</sup>	3 137	3 247	3 634	4 298	4 285	4 380	4 400	5 050	5 850
Réserves, en fin d'exercice	21 108	24 352	27 984	32 280	36 563	40 942	45 350	50 400	56 200
+									
Réserves du régime de pension nationale	2 053	2 360	2 639	2 809	3 070	2 928	2 950	3 100	3 300
=									
Réserves totales	23 161	26 712	30 623	35 089	39 633	43 870	48 300	53 500	59 500
(% du PNB)	(11,2)	(12,0)	(12,7)	(13,8)	(14,8)	(15,7)			
Pour mémoire :									
Réserves moyennes/dépenses totales	8,4	8,3	7,6	7,3	7,3	7,4	7,4	7,3	7,3
Revalorisation des prestations au titre de l'inflation <sup>3</sup>	6,7	3,4	4,8	7,8	4,0	0	2,0		
Taux de cotisation des travailleurs du sexe masculin	9,1	9,1	9,1	10,6 <sup>4</sup>	10,6	10,6	10,6	12,4 <sup>3</sup>	12,4

1. Une faible partie de la différence entre les recettes et les dépenses est reportée sur l'exercice suivant; pour le reste, cette différence est affectée aux réserves.

2. Estimations du Secrétariat reposant sur les hypothèses formulées dans les Notes techniques. Les chiffres ayant été arrondis, les totaux peuvent ne pas être égaux à la somme des composantes.

3. Les retraites sont généralement révalorisées en octobre.

4. A partir d'octobre 1980.

5. A partir d'octobre 1985.

Sources : *Annual Report on Health and Welfare 1984*, ministère de la Santé et des Affaires sociales : Secrétariat de l'OCDE.



Ces quatre mutuelles servent des prestations de retraite d'un montant sensiblement équivalent à celui de l'EPI.

#### *La situation financière des caisses de retraite*

Le maintien de l'excédent financier des caisses de retraite apparaît fragile à moyen terme en raison de la déformation de la pyramide des âges et de l'accroissement de la masse des droits acquis (tableau 2).

Au Japon, les régimes de retraite fonctionnent selon le système de la capitalisation, c'est-à-dire que les excédents considérables dégagés au départ doivent permettre de financer les engagements futurs. 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 qui devait intervenir dans l'évolution 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, il semblait prévisible que la forte croissance du revenu réel permettrait 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 imposée aux ménages.

#### *Les réformes décidées au printemps 1985*

Les perspectives pessimistes affichées par les pouvoirs publics concernant la solidité financière du système des retraites ont conduit à des réformes qui ont été votées par la Diète en avril 1985.

Les études menées par l'Economie Planning Agency (EPA) et le ministère de la Santé et des Affaires sociales avaient conclu à un triplement du coût réel des retraites en 20 ans de 1980 à 2000. 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 4,9 % à 9 %. Le déséquilibre des régimes de retraite menacerait donc directement celui de l'ensemble du budget social de la Nation, alors que l'excédent actuel des comptes de la Sécurité sociale représente près de 2,5 % du PNB (tableau 3).

Dans ses projections à long terme, l'EPA estime que le poids des retraites dans les transferts sociaux passerait d'un tiers au début des années quatre-vingt à la moitié d'ici la fin du siècle. La pression croissante des retraites dans les dépenses sociales provoquée par le vieillissement de la population et la maturité des régimes mis en place plus tardivement que dans les autres pays de l'OCDE paraît rendre pratiquement inéluctable une augmentation notable des cotisations sociales.

TABLEAU 3

Projections relatives à l'évolution des retraites<sup>1</sup>

Exercice budgétaire	Population de plus de 65 ans (%)	Nombre de bénéficiaires (en millions)	Rapport d'exigibilité <sup>2</sup> (%)	Montant moyen des prestations = (D)/(A) (en milliers de yens)	Coûts des prestations de retraite (aux prix de l'exercice 1980) (en milliards de yens)	En pourcentage du revenu national		EPI Taux de cotisation estimé <sup>3</sup>
						Prestations	Cotisations	
1980	9,1	11,6	14,2	671	7 807	4,3	4,9	10,6
1985	10,1	13,5	18,9	837	11 299			12,4
1990	11,6	15,3	22,8	1 028	15 691			14,2
2000	15,6	18,7	28,3	1 410	26 361	12 <sup>4</sup>	9 <sup>4</sup>	

1. EPI, NP, assurance des gens de mer, régimes professionnels des salariés du secteur public, pensions de l'aide sociale.

2. Rapport entre le nombre des prestataires et celui des assurés.

3. Cotisation salariale et patronale (y compris assurance-maladie) pour un salarié de sexe masculin.

4. Ces estimations ont été arrondies.

Source : ministère de la Santé et des Affaires sociales, Economic Planning Agency.

Dans le cadre des réformes en cours, la pension maximum servie par l'EPI à partir de l'an 2000 a été ramenée de 64 % du montant nominal moyen des rémunérations salariales (primes comprises) 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 14,2 % en 1991 et 16 % pour l'an 2000. Pour réduire les inégalités entre les prestations servies par les différentes caisses de retraite, plusieurs régimes seront rationalisés et fusionnés à l'horizon 1995. En particulier le système NPI devrait être élargi et transformé en une « pension de base » commune à tous les régimes à laquelle serait ajoutée la partie proportionnelle au salaire pour les adhérents actuels du système EPI. Dans ce nouveau cadre, les salariés et leurs conjoints s'inscriraient au nouveau régime NPI contrairement aux dispositions antérieures à 1985, où les premiers étaient affiliés au régime EPI et leurs conjoints pouvaient facultativement adhérer à la NPI. Parallèlement, la subvention de l'Etat au financement de la caisse EPI sera progressivement diminuée.

D'autres propositions n'ont pu encore faire l'objet d'un consensus et demeurent à l'étude : c'est le cas du report à 65 ans de l'âge de la retraite ou plus précisément de l'âge auquel sont versées les allocations vieillesse.

Il existe en effet au Japon un décalage entre le moment où la majorité des salariés quittent leur entreprise, en moyenne à 57 ou 58 ans, et celui où ils perçoivent leur pension de retraite, à 60 ans en général. Dans les grandes entreprises industrielles, les travailleurs réguliers reçoivent une prime représentant près de trois ans de salaire lorsqu'ils cessent leur activité; une lente évolution se dessine pour substituer à ce versement forfaitaire un supplément régulier de pension.

## Le freinage souhaité des dépenses de santé

La progression des dépenses de santé n'est pas exclusivement liée au problème démographique. La conjonction au milieu des années soixante-dix de l'établissement au Japon d'une très large protection sociale, en particulier pour les soins médicaux, dans le sillage du programme de l'administration Tanaka de 1973, et de la rupture du rythme de croissance économique ne pouvait pas être sans incidence sur le financement de la politique de santé. Le coût de plus en plus élevé de la technologie médicale a également joué un rôle important dans cette évolution. Le facteur démographique accentue encore l'acuité de ce problème; comme pour les retraites, des mesures relatives à la gestion des dépenses médicales pour les personnes âgées ont été adoptées dès le début des années quatre-vingt.

### *L'évolution des dépenses de santé*

Ces dépenses représentaient près de 4 % du revenu national au Japon sur la période 1955-1960. Ce pourcentage est passé à 5 % en moyenne de 1965 à 1974 pour s'élever à 6,6 % en 1983 avec un montant de 14 500 milliards de yens (soit 465 milliards de francs). Parallèlement, l'amélioration de la couverture sociale poursuivie sur les trente dernières années a ramené la part du ticket modérateur à 10 % des dépenses au début des années quatre-vingt contre 20 % au début des années soixante-dix et près de 40 % en 1955.

Dans le cadre de la politique menée en 1973 pour transformer le Japon en « société à bien-être élevé », la couverture sociale des personnes âgées a fait l'objet d'une attention particulière. Alors que la garantie d'une couverture minimale à 70 % était instaurée sur le plan général, le gouvernement a mis en place un système de fourniture gratuite de prestations pour les dépenses de santé de la population âgée de 70 ans et plus.

De plus, le vieillissement de la population s'est accompagné d'une déformation de la fréquence des maladies, marquée par une importance croissante des affections circulatoires qui demandent relativement plus de soins. En 1980, la classe d'âge de 65 ans et plus, soit 10,6 % de la population totale, contribuait pour un peu plus de 30 % à l'ensemble des dépenses médicales nippones; ce ratio atteignait plus de 20 % pour la seule population de 70 ans et plus.

### *Les réformes de 1983 et 1984*

L'alourdissement des dépenses de santé devait conduire les pouvoirs publics à adopter récemment un train de mesures dont certaines affectent directement la population âgée : la loi sur la santé et les services médicaux pour les personnes âgées date de février 1983 et le régime de soins médicaux pour les retraités a été établi en octobre 1984. La participation des patients au paiement des frais occasionnés par leurs soins médicaux, réintroduite par la loi de 1983, visait à redistribuer les responsabilités financières en matière de santé. Parallèlement, pour alléger la charge des hôpitaux, les pouvoirs publics encourageaient les initiatives visant à permettre aux personnes âgées de continuer à vivre à leur domicile tout

---

en bénéficiant d'une protection médicale satisfaisante. Actuellement il y a 170 000 personnes âgées logées par la Sécurité sociale dans des cités du troisième âge, et on ne compte que 5 000 personnes dans les 82 maisons de retraite. Le rythme de construction était en 1985 de 3 ou 4 ensembles pour près de 600 résidents. Ce problème est d'autant plus préoccupant que le Japon a vécu au cours des années de forte croissance économique de l'après-guerre un éclatement de ses structures familiales traditionnelles : le nombre de familles nucléaires a considérablement augmenté au cours des trente dernières années.

Le régime spécifique de soins médicaux pour les retraités introduit en 1984 couvre ceux-ci et les personnes à leur charge. Il est géré par les municipalités au nom du régime d'assurance-maladie nationale. Le taux de prise en charge est de 80 % pour les retraités eux-mêmes, que les soins soient dispensés en système hospitalier ou non, de 80 % pour les personnes à charge hospitalisées et de 70 % pour les personnes à charge recevant des soins à domicile. Pour atténuer l'incidence financière de ce régime pour les collectivités locales, la subvention qui leur est versée par le gouvernement central a été portée de 45 à 50 % du coût effectif des soins médicaux.

Ces réformes en matière de santé et de retraite répondent à des préoccupations de moyen et long terme. Si, dans l'immédiat, elles consolident encore l'excédent des comptes de la Sécurité sociale, leur efficacité ultérieure est moins assurée. Dans le contexte d'une nouvelle politique économique visant à soutenir la demande intérieure pour compenser le déclin officiellement souhaité de la contribution du surplus extérieur à la croissance, une hausse continue des cotisations sociales et du taux de prise en charge par les retraités de leurs dépenses de santé ne peut que peser sur le revenu disponible des ménages et donc sur la consommation privée, principale composante de la demande interne.

## **Une remise en question du fonctionnement du marché du travail**

La nouvelle structure par âges de la population risque d'entraîner à moyen terme une baisse des ressources en main-d'œuvre, mais aussi au-delà de ce problème quantitatif une mise en question du mode de fonctionnement actuel des relations professionnelles.

## Les menaces sur la gestion de l'emploi

L'importance de ce problème souligné notamment dans les travaux de Jon Woronoff<sup>3</sup> conduit à rappeler brièvement, au préalable, les principales caractéristiques propres au système avant de rappeler l'opposition entre le bilan démographique, avantageux sur ce plan, des années de forte croissance économique de l'après-guerre et la situation préoccupante des années quatre-vingt.

### *L'organisation des relations professionnelles*

La spécificité de la gestion de l'emploi est généralement présentée, suite aux travaux de James C. Abegglen<sup>4</sup> à la fin des années cinquante, comme reposant sur trois piliers : l'emploi à vie, la promotion à l'ancienneté et les syndicats d'entreprise. Seuls les deux premiers méritent un examen plus attentif directement lié au facteur démographique.

La pratique de l'emploi à vie ne concerne que les salariés permanents des grandes entreprises japonaises, soit 20 % de la population active salariée. Ces employés recrutés à l'issue de leur scolarité demeurent dans l'entreprise jusqu'à leur départ en retraite (entre 55 et 60 ans), ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'ils se retirent de la vie active à cette date.

Les grandes entreprises disposent ainsi d'un marché du travail interne avec une main-d'œuvre formée en cours d'emploi : la nécessité de rentabiliser ces dépenses de formation conduit les employeurs à garder leur personnel même dans les périodes de récession ; les employés qui voudraient changer d'entreprise perdraient leur ancienneté et éprouveraient des difficultés à se réadapter ailleurs. Il n'existe pratiquement pas au Japon de structures capables de relayer les entreprises pour assurer la formation professionnelle des adultes.

La promotion à l'ancienneté s'accompagne d'une grille de rémunération basée sur le même principe, abstraction faite de l'évolution générale des salaires. Ce système renforce naturellement la pratique de l'emploi à vie. D'autre part, la structure des salaires semble relativement plus égalitaire au Japon que dans les autres grands pays industriels, ce qui contribue à assurer une plus grande fluidité du « marché du travail interne ».

Ce système paraît s'éroder puisque l'on observe un déplacement du sommet de la courbe des salaires (pour les travailleurs masculins de l'industrie manufacturière) du groupe de 50-54 ans à celui de 45-49 ans dans l'enquête de 1982 du ministère du Travail par rapport aux résultats observés en 1978. Cette adaptation du système de la promotion à l'ancienneté s'inscrit dans la politique de modération des coûts salariaux suivie depuis le début des années quatre-vingt.

3. "Japan : the Coming Social Crisis", Lotus Press, 1981.

4. "The Japanese Factory", The Free Press, 1958.

---

### *le retournement de l'avantage démographique*

En schématisant quelque peu, la situation des années soixante s'oppose très nettement à celle des années quatre-vingt et suivantes.

Une population jeune, d'un niveau d'instruction élevé avait été l'un des facteurs décisifs du développement économique des années soixante. A la structure pyramidale de la démographie à cette époque correspondait une structure de l'emploi analogue au niveau de l'entreprise : d'un côté, une majorité de jeunes, un groupe d'âge moyen diminuant rapidement vers le sommet et peu de personnes âgées à la pointe; de l'autre, une large base d'ouvriers, des cadres dont les effectifs vont en se réduisant plus on monte dans la hiérarchie et donc dans les tranches d'âge, et enfin une direction gérontocratique peu nombreuse au sommet.

Désormais, la déformation de la pyramide des âges de la population totale se traduira également par un vieillissement de celle en âge de travailler, sous l'effet conjugué de la faiblesse numérique des jeunes générations du côté des « entrées », et des « sorties » massives des classes nombreuses de la génération du « baby-boom ».

En 20 ans, de 1980 à l'an 2000, la part des personnes âgées de plus de 54 ans dans l'ensemble de la population active progresserait de plus de 7 points, passant de 16,6 à 23,8 %.

Cette évolution risque de provoquer, dans les quinze ans qui viennent, des goulots dans le groupe de la population aspirant à des promotions en fin de carrière et au niveau des salaires de peser sur les coûts salariaux. L'érosion de la pratique de la promotion à l'ancienneté, déjà mise à mal comme cela a été relevé précédemment par la politique salariale qui a suivi le second choc pétrolier, pourrait s'accroître à moyen et long termes.

A la base de la pyramide des âges de la population active, la pénurie relative de main-d'œuvre jeune pourrait peser sur les coûts salariaux. Tel pourrait être le cas pour les PME obligées de proposer aux travailleurs débutants des rémunérations plus élevées face à la concurrence des grandes entreprises. Plus généralement, l'augmentation du coût du travail au Japon, si elle se vérifiait, remettrait en cause l'un des éléments contribuant à la compétitivité de l'économie nipponne vis-à-vis de ses concurrents sur le marché international.

## **La question de l'âge de la retraite**

On étudie au Japon la possibilité d'un relèvement de l'âge de la retraite pour limiter le coût des prestations vieillesse, mais aussi pour accroître les ressources en main-d'œuvre. Le recours à un afflux de travailleurs immigrés ne paraît pas envisagé. L'augmentation du taux d'activité féminin a déjà été très forte depuis

1975 avec le développement du travail à temps partiel; avec un taux de 48,7 % en 1985, le Japon se situe dans les premiers rangs des pays de l'OCDE sur ce point.

*Une évolution déjà largement amorcée*

A partir des enquêtes annuelles sur la gestion de l'emploi du ministère du Travail (portant sur les entreprises de 30 salariés et plus), il est possible d'apprécier en longue période la tendance déjà entamée au départ de plus en plus tardif en retraite. A la fin des années soixante, les salariés quittaient leur entreprise majoritairement à l'âge de 55 ans. Dix ans plus tard en 1978, l'ampleur des départs à 55 ans ou au moins à 60 ans était équivalent. Dans la dernière enquête disponible pour 1985, le pourcentage des départs à partir de 60 ans approchait de 58 % contre 27 % de ceux à partir de 55 ans (tableau 4).

TABLEAU 4

**Répartition par âge des départs en retraite<sup>1</sup>**

	<i>En pourcentage</i>				
	Moins de 55 ans	55 ans	De 56 à 59 ans	60 ans au moins	65 ans au moins
1969	0,3	63,2	14,2	22,1	(1,5)
1971	0,7	57,9	18,3	23,1	(1,1)
1974	0,3	52,0	12,3	35,4	(2,6)
1976	0,3	47,3	15,9	35,9	(3,3)
1978	0,1	41,3	19,4	38,5	(4,4)
1980	0,2	39,5	20,1	39,7	(2,5)
1981	0,4	38,0	18,0	42,6	(2,2)
1982	0,5	35,5	18,2	45,8	(2,0)
1983	0,3	31,3	19,0	49,4	(2,6)
1984	0,1	29,6	18,3	52,1	(2,5)
1985 <sup>2</sup>	0,1	27,0	17,4	55,4	(2,3)

1. Les données concernent les entreprises employant trente salariés au moins et dans lesquelles la retraite est obligatoire à un âge prescrit. Les totaux ne sont pas toujours égaux à 100 en raison des réponses incomplètes à l'enquête.

2. En janvier.

Source : ministère du Travail : Koyo Kanri chosa (Enquête sur la gestion de l'emploi) pour les différentes années.

Les taux d'activité dans les classes d'âge les plus élevées sont aujourd'hui remarquables par rapport aux autres grands pays industriels : 90 % pour la main-d'œuvre masculine de 55 à 64 ans et 45 % pour celle âgée d'au moins 65 ans. Cette caractéristique s'explique par l'insuffisance relative des prestations vieillesse et aussi par l'importance notable au Japon du nombre de travailleurs indépendants. Mais sans un recul parallèle de l'âge de la retraite, une mesure limitée au passage à 65 ans de l'âge minimum d'allocation pourrait créer des tensions sur le marché du travail alors que le taux de chômage de la population active masculine de 55 à 64 ans est plus élevé que le taux de chômage global.

*La politique d'aide à l'emploi pour les travailleurs âgés*

Afin de promouvoir l'emploi des classes d'âge de la population active ayant le plus d'ancienneté, les pouvoirs publics ont pris des initiatives pour maintenir ces

---

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) 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 999 employés) et de 300 000 yens pour les grandes entreprises en 1985 (soit respectivement 15 000 et 11 250 francs).

D'autre part, le FAE dispose de trois types d'incitation financière pour les employeurs engageant des salariés âgés 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 présentées par l'Agence nationale de 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 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 (soit 7 500 francs en 1985) et de 150 000 yens pour les autres entreprises (soit 5 650 francs) embauchant des travailleurs âgés à mi-temps sur présentation de l'Agence nationale pour l'emploi.

#### *Vers une baisse du taux d'épargne ?*

La démographie est l'une des variables explicatives les plus généralement avancées pour expliquer en longue période le niveau élevé du taux d'épargne nippon par rapport à celui observé dans les autres pays de l'OCDE. Une analyse plus complète des déterminants de l'épargne privée devrait aussi traiter d'autres facteurs systémiques propres à la société nipponne comme le coût élevé de l'acquisition d'actifs immobiliers, les dépenses d'éducation dans un pays où le cursus scolaire et universitaire joue un rôle aussi important, ou encore un système fiscal d'incitation dont la remise en cause s'est heurtée jusqu'à présent à de très fortes résistances.

Comme pour l'emploi, le Japon a longtemps bénéficié sur ce point d'une situation privilégiée, qui pourrait s'estomper à terme avec la déformation de la pyramide des âges.

Le taux d'épargne des ménages au Japon est l'un des plus élevés de la zone OCDE. Le niveau observé au Japon (près de 20 % de 1966 à 1979) est corrélé avec le poids relativement faible de sa population âgée, comme l'illustre le graphique 3.

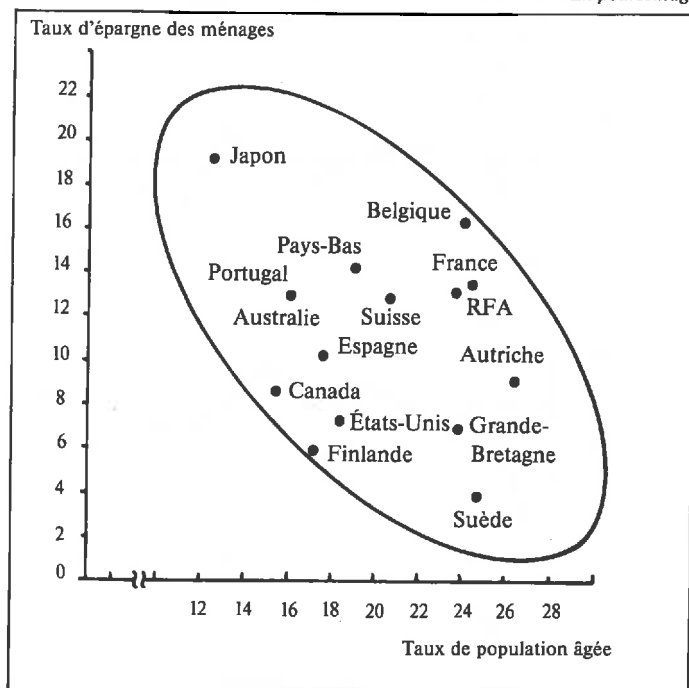
La constitution d'une épargne de précaution préalable à la retraite traduit le comportement classique des ménages théorisé par l'hypothèse du « cycle de vie ». L'épargne est positive dans la phase active du « cycle de vie » des ménages puis devrait devenir négative jusqu'à la mort. Dans une étude très complète sur



## GRAPHIQUE 3

## Taux de la population âgée et taux d'épargne\*.

En pourcentage



\* Le taux d'épargne correspond à la moyenne 1966-1979. Le taux de population âgée correspond au taux moyen en 1965, 1970, 1975 et 1978 ; calcul du taux de population âgée =  $\frac{\text{population âgée de 65 ans et plus}}{\text{population âgée de 20 à 64 ans}} \times 100$

Sources : EPA, Report on National Accounts ; OECD, National Accounts of OECD Countries and Labor Force Statistics ; United Nations Demographic Yearbook.

l'épargne des ménages au Japon, MM. Michel et Roubaud<sup>5</sup> rappellent que ce modèle de comportement, déjà remis en cause par des études concernant plusieurs pays développés, n'est pas totalement pertinent non plus dans le cas japonais où on n'observe pas de désépargne globale après la retraite. Il faudrait en effet prendre en compte la constitution d'une épargne pour motif de transfert intergénérationnel par héritage et introduire l'incertitude dans cette modélisation simplifiée.

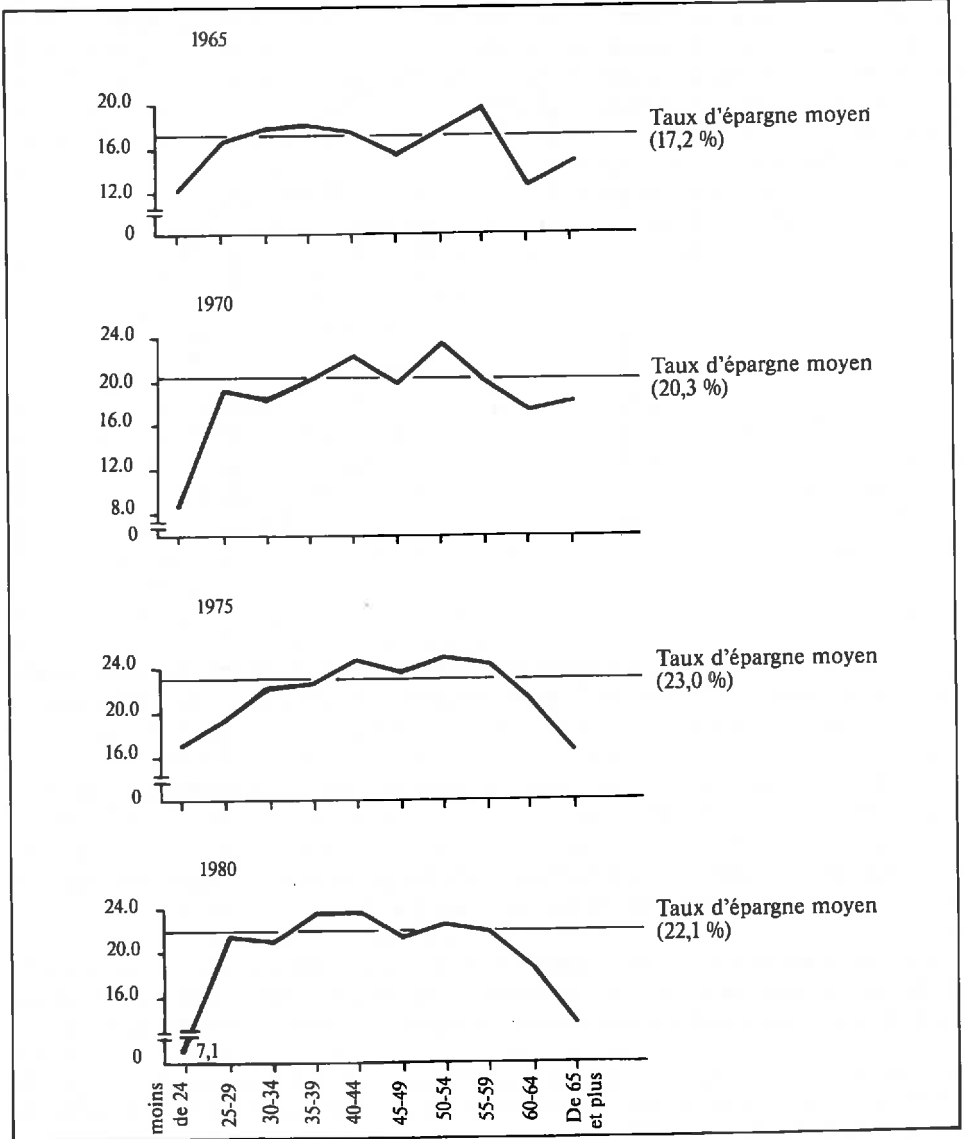
Mais au-delà de ces remarques restrictives, il n'en demeure pas moins que la courbe du taux d'épargne en fonction de l'âge a un profil en cloche de plus en plus accentué depuis 1975, avec une baisse marquée de cet indicateur pour la classe d'âge de 65 ans et plus (graphique 4).

5. Rapport de stage auprès de l'Agence financière pour l'Asie (octobre 1985).

## GRAPHIQUE 4

### Taux d'épargne\* par tranches d'âge.

En pourcentage



\* Le taux d'épargne est défini comme le rapport du solde: revenu disponible moins dépenses de consommation, au revenu disponible.

Source: Prime Minister's office, "Family Income and Expenditure Survey" (all workers' households).

Cette inflexion notable au milieu des années soixante-dix peut s'expliquer notamment par l'amélioration portée à cette époque à la couverture publique des pensions vieillesse. L'évolution des réponses aux enquêtes sur les motifs d'épargne met en évidence pour les personnes les plus âgées (50 à 59 ans, 60 ans et plus) la tendance à la baisse du « motif de précaution » dans la seconde moitié des années soixante-dix. Le rôle croissant de ces classes d'âge dans la société nippone dans les prochaines décennies devrait donc contribuer, toutes choses égales par ailleurs, à peser sur le taux d'épargne des ménages et donc aussi sur la capacité de financement de ce pays sur le reste du monde. L'augmentation de la pression fiscale au titre des cotisations sociales pour financer les régimes publics de retraite irait dans le même sens, alors qu'au contraire un rôle plus important donné au système d'assurance privée encouragerait l'épargne de précaution et contribuerait à ralentir le mouvement amorcé depuis une dizaine d'années.

La contrainte démographique est souvent présentée au Japon comme un frein limitant dès aujourd'hui la flexibilité de la politique budgétaire. Mais ce vieillissement inéluctable de la population n'est pas un phénomène propre à ce pays. A l'orée du XXI<sup>ème</sup> siècle, la France comme l'Allemagne fédérale vivront également avec une population âgée d'au moins 65 ans représentant 15 % de l'ensemble de leurs habitants.

La déformation de la pyramide des âges est plus rapide au Japon, ce qui explique en partie les mesures prises préventivement au niveau des régimes de retraite et d'assurance-maladie pour endiguer la progression des dépenses publiques et au niveau de l'emploi pour retarder les départs à la retraite. Ces dispositions interviennent à un moment où le Japon s'interroge sur la nature de son mode de croissance, jusqu'ici axé sur la demande extérieure. L'opinion publique est également très attentive au problème du vieillissement. Comme le soulignait le sondage du Nikkei Industry Research Institute, publié fin août dernier par le *Japan Economic Journal*, une très large majorité de la population nippone plaçait l'amélioration de la situation des personnes âgées comme un objectif prioritaire de toute politique de dépenses publiques.

Dix ans auparavant, le développement de l'Etat-providence coïncidait avec une phase de rupture du rythme de croissance économique après une expansion du PNB de 10 % par an en volume depuis le début des années soixante. Les régimes de protection sociale ont été élaborés alors que l'espérance de vie était plus courte. Son allongement va aussi rendre plus complexe le fonctionnement du marché du travail alors que parallèlement la réforme attendue du système éducatif risque de poser le problème des qualifications pour la population active la plus âgée, dont l'importance numérique devrait notablement s'accroître. Ces difficultés internes pourraient avoir une incidence sur la compétitivité de l'économie japonaise et donc sur ses performances commerciales. Mais les relations du Japon avec le reste du

---

monde seront aussi affectées par une éventuelle baisse du taux d'épargne se traduisant par un moindre surplus de capitaux exportables.

Ainsi le vieillissement de la population de l'archipel ne peut simplement être observé par ses partenaires dans l'échange international comme un élément neutre du point de vue des échanges extérieurs nippons. Au-delà de son impact économique, ce bouleversement des structures démographiques peut remettre en question le dynamisme de la société japonaise et son aptitude jusqu'ici remarquable à s'adapter au changement. Il est vrai que les autres grands pays de l'OCDE, en particulier en Europe occidentale, connaîtront eux aussi cette contrainte démographique.