



Le Japon se relève lentement après le séisme du 11 mars 2011

Le séisme du 11 mars 2011, le plus puissant jamais enregistré au Japon, a causé la pire catastrophe de l'histoire de ce pays depuis la dernière guerre mondiale. Son ampleur résulte principalement du tsunami qui s'en est suivi et de l'accident nucléaire de Fukushima (18 684 personnes sont mortes ou disparues¹). La dévastation est telle que la Banque mondiale estime que la durée de reconstruction devrait s'étaler sur cinq ans et coûter entre 123 et 235 milliards \$ US.

Le présent *Satellite* montre les répercussions majeures qu'un tel événement peut avoir sur les finances publiques et sur le régime de sécurité sociale d'un pays.

Les premières mesures d'aide

Dès les premiers jours suivant le séisme, le gouvernement a organisé des opérations de secours dans la région. L'urgence de répondre aux besoins de base de la population sinistrée a forcé le gouvernement à augmenter les dépenses publiques à court terme.

Le grand nombre de personnes décédées ou blessées a entraîné une forte hausse des demandes pour les pensions publiques. Aussi, l'Office des pensions a installé des bureaux temporaires dans la région sinistrée et de nombreux employés d'autres régions ont accepté d'y être mutés temporairement.

Le premier ministre alors en poste depuis juin 2010, Naoto Kan (de centre gauche) a dû gérer la situation de crise qui a fait suite au séisme.

1. Bilan de septembre 2012.

Le 30 avril 2011, un premier budget supplémentaire allouait 4 000 milliards de yens (48 milliards \$ US) à la reconstruction. Il était financé, entre autres, par l'utilisation de 2 500 milliards de yens provenant du fonds de gestion des retraites publiques (GPIF). Ce fonds était constitué aux deux tiers d'obligations du gouvernement japonais. De plus, ce budget annulait l'augmentation prévue des allocations familiales.

Le 2 mai 2011, la *Loi sur l'aide financière et les indemnités spéciales pour faire face au grave séisme ayant frappé l'est du Japon* est entrée en vigueur². Cette loi comportait un certain nombre de mesures, telles que :

- l'exonération du paiement de certaines cotisations³ pour les entreprises sinistrées qui remplissaient certaines conditions;
- des dispositions spéciales permettant aux survivants des soutiens de famille, déclarés disparus à la suite de la catastrophe, de demander des pensions de survivants après trois mois au lieu de la période de carence habituelle de un an;
- l'établissement de guichets uniques pour fournir des services sociaux.

L'Office des pensions a aussi encouragé les sinistrés à suivre leur dossier de pensions en ligne avec le système « Nenkin Net ».

2. Résumé du site de l'Association internationale de la sécurité sociale.

3. Notamment pour l'assurance retraite, l'assurance médicale, l'assurance chômage et les prestations familiales.

Recherche de sources de revenus

Devenu très impopulaire pour sa gestion au lendemain du séisme, le premier ministre Naoto Kan a démissionné en juin 2011. Le 2 septembre suivant, son ministre des Finances, Yoshihiko Noda, lui succédait. Depuis, sa priorité demeure la recherche de nouvelles sources de revenus afin de financer l'ensemble des efforts de reconstruction.

En juillet 2011, un nombre record de 2,05 millions de personnes vivaient de l'aide sociale⁴, battant le record précédent de 1951 découlant des effets de la Deuxième Guerre mondiale.

En décembre 2011, le gouvernement a présenté un budget pour la période d'avril 2012 à mars 2013. Ce budget est financé à 40 % par l'émission de nouvelles obligations du gouvernement, car les recettes fiscales sont insuffisantes. Il devra être adopté par le Parlement d'ici la fin de 2012.

Pour assurer le paiement des pensions pour l'année financière qui a commencé en avril 2012, le fonds de gestion des retraites publiques, dont on a prélevé 2 500 milliards de yens, aura besoin de 8 870 milliards de yens. Cette somme pourra être obtenue en encaissant les obligations du gouvernement japonais qui y sont détenues et qui arriveront à échéance. D'autres obligations et actions de ce fonds seront aussi vendues. Par ailleurs, son portefeuille sera diversifié en investissant sur les marchés émergents, afin d'obtenir de meilleurs rendements.

Hausse de la taxe à la consommation

En février 2012, plutôt que d'émettre d'autres obligations, ce qui augmenterait la dette nationale qui s'élève déjà à plus de 200 % du produit intérieur brut, le gouvernement a approuvé une augmentation de la taxe à la consommation sur la plupart des produits et des services. Actuellement de 5 %, elle passerait à 8 % en avril 2014 et à 10 % en octobre 2015.

Il faut préciser que les Japonais sont taxés à un taux moindre que les populations de plusieurs pays. L'Organisation de coopération et de développement économiques et le Fonds monétaire international approuvent cette décision d'augmenter la taxe à la consommation à partir de 2014, ou même plus tôt.

4. *Japan Today*, 10 novembre 2011.

Évidemment, la hausse de taxe, qui s'appliquera à tous les groupes de la société, y compris les personnes âgées, est impopulaire au sein de la population. Le pays a déjà un grave problème démographique (faible natalité, vieillissement rapide de la population). Or, cette hausse est loin de favoriser les naissances, car de nombreux couples se privent déjà d'avoir des enfants pour des raisons économiques. Les structures d'accueil pour les enfants en bas âge sont rares et les frais d'éducation très élevés.

Alléguant que l'augmentation de la taxe ne figurait pas dans le programme du parti au pouvoir, les partis d'opposition ont menacé de ne pas adopter la loi permettant au gouvernement d'émettre les obligations nécessaires pour financer 40 % du budget.

Le ministre des Finances, Jun Azumi, leur a répondu que, si l'opposition refusait de collaborer, le gouvernement japonais ne pourrait plus payer à partir de décembre 2012 les fonctionnaires, les retraités et les indemnités de chômage. Il a affirmé que cette augmentation était indispensable pour maintenir la protection sociale d'une population japonaise vieillissante. Actuellement, on dénombre 2,5 travailleurs par retraité. Pour 2050, les prévisions sont de 1,2 travailleur par retraité, alors que le rapport était de 9,1 pour 1 en 1965⁵. La population japonaise chutera d'un tiers entre 2010 et 2060. Les personnes âgées de plus de 65 ans représenteront alors près de 40 % du total de la population⁶.

En août 2012, le premier ministre est arrivé à un compromis de dernière minute avec l'opposition. Ainsi, il a sauvé son projet de loi controversé sur la hausse de taxe en échange de la promesse d'élections anticipées. Il reste néanmoins le projet de loi sur l'émission des obligations, qui lui, n'est pas encore adopté.

Hausse de l'âge de la retraite à 65 ans

En août dernier, le Parlement a voté le projet de loi visant à faire passer l'âge légal de la retraite de 60 ans à 65 ans⁷ pour les employés du secteur privé. Cette mesure aura pour effet de réduire le

5. *Aujourd'hui le Japon*, 16 août 2012.

6. *Le Monde France*, 30 janvier 2012.

7. *Le Figaro*, 6 août 2012, et *Mercer International Headlines*, 4 septembre 2012.

coût des pensions. Son entrée en vigueur est prévue en avril 2013.

Les Japonais sont depuis longtemps favorables à cette mesure, car, actuellement, c'est l'entreprise qui décide de garder ou non ses salariés au-delà de 60 ans, avec une rémunération qui est souvent sensiblement diminuée.

Le projet de loi a cependant été amendé pour donner le droit à l'employeur de forcer un employé à prendre sa retraite à 60 ans en raison d'un « défaut physique ou mental » qui l'empêcherait d'effectuer son travail. Les syndicats ont déclaré que cette loi va dans la bonne direction, mais qu'elle ne protège pas assez les travailleurs qui ont une moins bonne santé ou qui sont moins performants⁸.

Déjà en 2012, 48,8 % des entreprises japonaises permettent à tous leurs employés de travailler jusqu'à l'âge de 65 ans, ou au-delà. Néanmoins, seulement 24,3 % des entreprises de plus de 300 employés assurent leur emploi jusqu'à 65 ans, une augmentation de 0,5 % par rapport à l'année précédente⁹.

La situation est préoccupante

La situation sur le terrain est très préoccupante. La reconstruction de logements permanents n'est pas encore terminée. Selon la Croix-Rouge du Japon, plus de 300 000 personnes résidaient encore dans des logements provisoires en mars 2012. La presse rapporte que des fonds destinés à la reconstruction ont été dépensés à d'autres fins¹⁰. Une étude du Conseil de l'audit du Japon révèle que les dépenses ont été particulièrement faibles dans les localités le long de la côte pacifique dévastée par le tsunami.

De plus, les rescapés vivent dans l'angoisse à cause des conséquences possibles à long terme de l'accident nucléaire sur leur santé. Les personnes qui ont perdu leur maison, leur emploi ou des membres de leur famille ont aussi un très grand besoin de soutien psychosocial, ce qui pèsera lourdement sur les finances publiques.

8. *Wall Street Journal*, 2 août 2012.

9. Le rapport du ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales est basé sur un total d'environ 140 000 entreprises comptant au moins 31 employés, en date du 1^{er} juin 2012.

10. *Le Monde France*, 31 octobre 2012, et *Le Figaro*, 1^{er} novembre 2012.

En octobre dernier, le premier ministre Noda a déclaré qu'il était important de « créer un environnement » avant de procéder à des élections. Il souhaite, entre autres, établir un conseil national pour discuter d'une réforme de la sécurité sociale avec des membres d'autres partis¹¹.

Cette déclaration a indigné les partis d'opposition qui avaient obtenu une promesse d'élections anticipées. Or, le premier ministre a besoin de leur coopération pour faire adopter le projet de loi sur l'émission des obligations requises pour financer le budget de 2012.

Au début de novembre 2012, le premier ministre avait toujours comme but de faire adopter ce projet de loi pendant la session. Selon lui, si l'opposition le bloquait, le fonctionnement du gouvernement serait entravé et les services ralentiraient, entraînant ainsi des répercussions importantes sur la population et la reprise économique.

Le chef du Parti libéral démocrate, Shinzo Abe, (favori selon les sondages pour devenir le prochain premier ministre) a alors indiqué pour la première fois que son parti pourrait coopérer en votant en faveur du projet de loi¹². Au moment de finaliser ce texte, l'incertitude demeure toujours sur l'adoption du projet de loi et sur des élections possibles d'ici la fin de l'année.

Auteur : Claire Leroux

Direction de la révision, des évaluations et de l'administration provisoire

11. *Japan Times*, 19 octobre 2012.

12. *Japan Times*, 5 novembre 2012.