

Japon

Une inflexion incertaine de la politique de l'emploi

Jacques FREYSSINET

Le taux de chômage au Japon dépassera probablement 5 % au cours de l'année 2001 (il était de 4,9 % en décembre 2000). C'est un choc considérable pour une société qui, après la phase de reconstruction postérieure à la Seconde Guerre mondiale, avait connu un régime de croissance rapide de plein emploi¹. L'effondrement de la bulle financière, au début des années 1990, a ouvert une période de quasi-stagnation avec une lente montée tendancielle du chômage. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène cyclique et les projections de l'emploi pour la décennie à venir ne sont pas optimistes : avec un taux de croissance moyen de 2 % du PIB, le niveau de l'emploi, après une légère croissance, retrouverait en 2010 le même niveau qu'en 2000 (Watanabe, 2001).

Pendant la phase antérieure, la régulation de l'emploi relevait pour l'essentiel de la politique des entreprises et de la négociation collective organisée à ce niveau. Un précédent article de la *Chronique internationale* (Lechevalier,

2001 ; voir aussi Watanabe, 2000) a montré comment ce modèle était remis en question sans que la nature d'un éventuel nouveau compromis soit encore clairement esquissée. Nous examinerons ici les transformations qui se dessinent dans la politique publique de l'emploi. Jusqu'à la décennie 1990, elle était d'ampleur et d'ambition modestes ; sa fonction principale était d'atténuer l'impact des récessions grâce à des subventions temporaires aux entreprises permettant de préserver l'emploi dans l'attente de la reprise économique. Ces dispositifs sont devenus manifestement insuffisants et un débat s'est développé, au cours des dernières années, sur la nature d'une politique de l'emploi efficace face à un chômage croissant et vraisemblablement persistant.

Très sommairement, deux lignes principales s'affrontent. D'un côté, impressionnés par la réussite des Etats-Unis et convertis à l'orthodoxie économique néo-libérale, beaucoup préconisent la rupture avec les rigidités du « système d'emploi japonais », la dérégulation du

1. Jusqu'au début des années 1990, le taux de chômage, au sens du BIT, fluctue entre 2 et 3 %. Le taux de sous-utilisation de la force de travail, tenant compte du temps partiel involontaire et des chômeurs découragés (abandon de la recherche d'emploi) était environ le double (Iwai, 2000).

JAPON

marché du travail et la construction (ou l'élargissement) de marchés externes du travail assurant mobilité et flexibilité. La responsabilité de l'Etat réside alors principalement dans la transformation des normes et des institutions organisant la relation d'emploi pour redonner une pleine liberté d'action aux entreprises. D'un autre côté, ceux qui considèrent que le modèle d'emploi japonais a constitué pendant longtemps un élément décisif de la compétitivité économique et de la paix sociale craignent les conséquences de son démantèlement ; ils cherchent plutôt à le corriger pour l'adapter à l'accélération de la globalisation et des changements technologiques. Le rôle de l'Etat serait d'y contribuer en mettant en place une politique active de l'emploi et les sources d'inspiration sont alors recherchées dans les pays d'Europe occidentale qui ont eu à affronter un chômage massif¹.

Dans la pratique, bien entendu, des compromis évolutifs s'établissent entre les deux orientations. La première se manifeste surtout au travers des réformes de la législation de l'emploi ; la seconde est présente dans la mise en place de nouveaux dispositifs d'activation de la politique de l'emploi.

Les réformes de la législation de l'emploi

Au cours des trente années de quasi-plein emploi, la réglementation du tra-

vail, complétée par la jurisprudence, avait stabilisé les conditions de fonctionnement du système d'emploi japonais qui combinait un modèle dit « d'emploi à vie » pour les salariés réguliers des grandes entreprises et diverses formes d'emplois flexibles à la périphérie de ce noyau stable². Un ensemble de réformes ont été introduites, par étapes, et d'autres sont envisagées dans l'objectif principal d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre. Nous nous limiterons ici, à la présentation des deux principaux changements déjà réalisés et de deux projets significatifs en cours d'examen.

Les services de placement

La loi sur la sécurité de l'emploi de 1947 affirmait le principe du monopole du service public de l'emploi en matière de placement (Araki, 1999). Par exception, des services de placement privés pouvaient être créés, avec l'autorisation du ministère du Travail, dans 29 professions (pour l'essentiel, il s'agissait de services aux personnes et de professions artistiques). En 1997 (avec une confirmation légale en 1999), le mécanisme est inversé : les services de placement privés payants sont autorisés sauf pour une liste de professions interdites (principalement dans les transports, les ports et la construction). Le paiement est dû par l'employeur mais des mesures dérogatoires peuvent autoriser qu'il soit à la charge du

-
1. La documentation utilisée ici a pour l'essentiel été réunie à l'occasion de la préparation du *Symposium on Employment Measures*, organisé par le Japan Institute of Labour (Tokyo, mars 2001) ; le symposium avait pour objet de comparer les politiques de l'emploi du Japon avec celles de l'Allemagne, de la France et de la Finlande.
 2. Pour éviter des contresens sur le modèle dit « d'emploi à vie », voir Michio, 1998 ; Watanabe, 2000 ; Lechevalier, 2001 ; Morishima, 2001. En 1999, les « travailleurs réguliers » représentaient 72,5 % de l'emploi total ; parmi les 27,5 % restant, on comptait 20,3 % de travailleurs à temps partiel. La discrimination selon les sexes est forte : 13 % des hommes et 39 % des femmes occupent des emplois « non réguliers » ; l'écart est accru pour le temps partiel : 4 % des hommes et 29 % des femmes.

demandeur d'emploi. L'objectif est d'améliorer la mise en relation des offres et des demandes en stimulant la concurrence entre le service public et les services privés de placement¹.

Le travail intérimaire

La loi sur la sécurité de l'emploi de 1947 interdisait le recours au travail intérimaire (Araki, 1999). Dans la pratique, il est apparu sous des formes camouflées et la législation a progressivement accepté puis élargi son utilisation. Dans un premier temps, en 1985, la technique d'une liste limitative de professions autorisées a été utilisée avec des élargissements successifs (1994, 1996). En 1999, comme pour les services de placement, la technique est inversée : le recours est autorisé sauf pour une liste limitative de professions (ports, transports, construction, services de sécurité). Si l'agence embauche le travailleur intérimaire sur une base permanente, elle doit seulement notifier son existence au ministère du Travail ; si elle n'embauche que pour la durée des missions, elle doit obtenir une autorisation pour fonctionner. La durée des missions est limitée à un an sur le même poste de travail mais diverses dérogations sont possibles et, de plus, la notion de « même poste de travail » n'a pour l'instant pas été précisée.

Dans les deux cas, les arguments avancés pour justifier les nouvelles dispositions reflètent un changement des conceptions quant aux mécanismes qui doivent assurer la sécurité de l'emploi. Dans la logique antérieure, elle résultait, pour les salariés réguliers mais aussi pour une partie des « travailleurs irréguliers »

(en particulier, à temps partiel) du fonctionnement des marchés internes du travail à l'échelle des entreprises ou des groupes d'entreprises. Désormais, la croissance des licenciements économiques, notamment du fait des faillites, requiert un autre « filet de sécurité » : il doit être assuré par le développement de l'activité des intermédiaires du placement pour élargir les probabilités de retour à l'emploi. Le même objectif d'accroissement de la mobilité apparaît dans des projets concernant d'une part les travailleurs âgés, d'autre part les cols blancs ; dans les deux cas, il s'agit de réduire les dysfonctionnements résultant des caractéristiques des marchés internes.

Les discriminations contre les travailleurs âgés

Les travailleurs âgés subissent directement les conséquences du système dit « d'emploi à vie » accompagné d'une progression des salaires en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise, donc d'un coût salarial croissant pour celle-ci. Trois effets en ont résulté.

En premier lieu, les entreprises ont introduit des clauses de départ obligatoire à la retraite à partir d'un certain âge. Autrefois concentrées autour de 55 ans, ces clauses se sont déplacées vers le seuil de 60 ans. Au-delà, l'insuffisance des retraites conduit une partie importante des « retraités » à chercher un emploi non régulier, parfois dans la même entreprise et, à défaut, à s'inscrire au chômage².

En second lieu, pour réduire l'emploi sans licenciements en cas de récession, les entreprises incitent fortement les salariés à accepter, souvent dès 45 ans, une

1. Il était alors estimé que le service public assurait environ 20 % des recrutements.

2. Ceci explique qu'une revendication traditionnelle du mouvement syndical soit le retardement de l'âge de départ obligatoire en retraite.

JAPON

retraite anticipée moyennant une compensation financière.

Enfin, les entreprises utilisent des limites d'âge parmi les critères de recrutement. Il est fréquent que les offres d'emploi excluent explicitement les candidats de plus de 40 ans.

Cet ensemble de pratiques a fait des travailleurs âgés les principales victimes du chômage alors que le vieillissement de la population active s'accélère.

Le gouvernement a longtemps limité son intervention à l'allongement de l'indemnisation du chômage pour les travailleurs âgés ou à l'offre de subventions aux entreprises qui les embauchent (voir plus loin). Aujourd'hui, il incite les entreprises à repousser à 65 ans l'âge de la retraite obligatoire tandis que les dispositions qui la rendent obligatoire avant 60 ans ont été interdites. Plus fondamentalement, il est envisagé, à l'exemple des Etats-Unis, d'introduire une législation interdisant les discriminations en fonction de l'âge dans l'emploi, et notamment dans l'embauche.

Des normes de qualification ?

Le système de l'emploi à vie est construit sur un recrutement à la sortie de la formation initiale puis sur une mobilité interne à l'entreprise accompagnée de formation-maison. En cas de perte d'emploi, il n'existe pas de références permettant de caractériser la qualification du salarié lors des opérations de mise en relation des offres et des demandes. Le gouvernement projette donc, pour les emplois de « cols blancs », de créer un système national d'évaluation des qualifi-

cations ou des aptitudes : il permettrait tout à la fois aux employeurs d'apprécier les candidatures et aux salariés de définir leurs objectifs de formation.

Il faut bien mesurer en quoi ce projet, qui peut sembler banal pour un Européen, constitue un élément d'une transformation qualitative profonde des logiques de régulation des marchés du travail : aux formations et qualifications spécifiques d'entreprises, caractéristiques des marchés internes du travail, se substitueraient (ou, au moins, se juxtaposeraient) des procédures sociales de validation de qualifications transférables, condition du fonctionnement efficace de marchés du travail externes¹.

Une première inflexion majeure de la politique publique se manifeste donc dans le contenu des règles qui assurent le fonctionnement des marchés du travail. Elle a pour objectif principal de favoriser la mobilité inter-entreprises et l'élargissement des marchés externes du travail.

L'activation des politiques de l'emploi

Jusqu'à la fin de la décennie 1990, le Japon est caractérisé par le très faible niveau de la dépense publique pour l'emploi (voir tableau). La situation y est proche de celle des Etats-Unis ; la dépense totale ne dépasse 0,5 % du PIB qu'en fin de période du fait de la croissance mécanique des dépenses d'indemnisation du chômage. Ce n'est que la moitié du niveau atteint par le Royaume-Uni et moins du cinquième de celui des grands pays d'Europe continentale. Les mesures dites « actives » sont

1. Cette évolution accompagnerait celle de la politique salariale des firmes qui, de plus en plus, mettent en cause les progressions de salaires à l'ancienneté pour introduire des mécanismes de fixation des salaires individualisés en fonction des aptitudes, de l'implication et des performances des salariés.

INFLEXION INCERTAINE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

presque inexistantes ¹. Avec la perspective d'un chômage important et persistant, le poids accordé et les objectifs assignés à la politique de l'emploi sont aujourd'hui en transformation profonde (Ito, 2001 ; Japan Institute of Labour, 2000 ; Min. of Labour, 2000 ; OCDE, 1998, 1999, 2000 ; Othake, 2000) sans que l'on dispose encore du recul nécessaire pour en évaluer les conséquences ².

La réforme de l'indemnisation du chômage

La redéfinition de l'assurance chômage a d'abord été imposée par la contrainte budgétaire : le système était devenu déficitaire depuis 1994 et avait pratiquement épuisé ses réserves en 2000. Les nouvelles règles, qui entrent en application en avril 2001, entraînent un accroissement du taux de cotisation sur salaires de 0,8 % à 1,2 % (partagé égale-

ment entre employeurs et salariés) tandis que la part de l'Etat dans le financement des dépenses est portée de 14 % à 25 % du total.

Les changements qualitatifs portent sur les variables qui déterminent la durée de l'indemnisation. Dans le système antérieur, cette durée variait de 90 à 300 jours, d'une part en fonction de la durée de cotisation, d'autre part en fonction croissante de l'âge. Ainsi les travailleurs de plus de 60 ans qui avaient perdu leur emploi en atteignant l'âge de la retraite obligatoire restaient-ils inscrits au chômage pour obtenir un complément de revenu. A eux seuls, les chômeurs de 60 à 64 ans consommaient, en 1998, 35 % des dépenses d'assurance chômage. Le nouveau système introduit un troisième critère : la cause d'entrée en chômage. La durée d'indemnisation peut aller jusqu'à 330 jours en cas de licenciement économique

Dépenses publiques pour les programmes du marché du travail (en % du Produit intérieur brut)

	Japon			Etats-Unis	Royaume-Uni	France	Suède
	1988-1989	1993-1994	1998-1999	1998-1999	1997-1998	1998	1999
Mesures actives ¹	0,18	0,09	0,09	0,17	0,37	1,33	1,84
Mesures passives ²	0,27	0,30	0,52	0,25	0,82	1,80	1,70
Dépense totale	0,45	0,39	0,61	0,42	1,19	3,13	3,54

Notes :

1. Administration et services publics de l'emploi, formation professionnelle, mesure d'aide à l'embauche, mesures en faveur des jeunes, des handicapés.

2. Indemnisation du chômage et retraites anticipées pour motifs liés au marché du travail.

Les années retenues correspondent à des années budgétaires.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (diverses années).

1. Nous utilisons la seule source statistique disponible, c'est-à-dire les séries établies par l'OCDE. Il existe d'importantes difficultés pour la définition des catégories retenues et pour le tracé de leurs frontières. On peut toutefois considérer que les ordres de grandeur obtenus sont approximativement comparables.

2. Nous ne traitons ici que des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi. Bien entendu, on peut considérer que les politiques de soutien du niveau d'activité macroéconomique constituent, dans le contexte actuel japonais, le plus efficace moyen d'action sur l'emploi.

JAPON

ou de faillite de l'entreprise¹ ; en revanche, et quel que soit l'âge, elle ne peut dépasser 180 jours dans les autres cas (en particulier, départ volontaire ou arrivée à l'âge de la retraite obligatoire).

Le dispositif qui jusqu'alors assurait une fonction de garantie de ressources pour les salariés au terme du système dit d'emploi à vie est désormais réorienté en direction des travailleurs d'âge moyen victimes des restructurations économiques.

Les subventions à l'emploi

Pour faire face à la récession économique associée au premier choc pétrolier, le Japon introduit en 1975 les subventions d'ajustement de l'emploi. Selon des formules, qui ont été fréquemment modifiées, il s'agit d'une prise en charge d'une fraction du coût salarial pour éviter que des sureffectifs ne se transforment en licenciements ; la subvention peut correspondre au maintien du salarié dans l'entreprise ou à son transfert dans une autre. Elle vise à couvrir une phase transitoire et doit s'éteindre avec la reprise économique. Selon une logique complémentaire, des subventions ont été offertes aux entreprises embauchant des travailleurs âgés (plus de 55 ans, puis plus de 45 ans) qui, comme nous l'avons vu, sont les premières victimes des licenciements économiques et des discriminations à l'embauche.

L'inefficacité de ce dispositif a été soulignée avec une vigueur croissante :

- d'une part, conçu pour traverser des récessions conjoncturelles, il ne permet

pas de faire face à une montée tendancielle du chômage ;

- d'autre part, centré sur les entreprises, les branches et les régions en difficulté, il risque de freiner les nécessaires restructurations².

Avec l'aggravation récente de la situation économique, le gouvernement a lancé, entre avril 1998 et mai 2000, cinq programmes successifs en faveur de l'emploi (Ito, 2000 ; Othake, 2000). Au delà de l'extrême hétérogénéité et instabilité des mesures adoptées, où l'on retrouve la gamme familière aux pays d'Europe occidentale, on observe, au moins dans les objectifs affichés, un clair renversement des priorités. Il ne s'agit plus de financer la survie provisoire d'emplois menacés mais de favoriser la création d'emplois dans les activités en croissance et d'accroître l'employabilité des travailleurs menacés par le chômage.

Les subventions à l'emploi sont réorientées vers la création de petites entreprises ou la création d'activités nouvelles par des entreprises existantes. Un ciblage est assuré au profit de 15 secteurs d'activité en expansion. De manière complémentaire, des aides à la formation sont créées soit au bénéfice des chômeurs, soit pour favoriser l'amélioration des qualifications au sein des entreprises.

La mutation semble difficile à réaliser. Bien qu'il n'existe pas de programmes d'évaluation des politiques publiques de l'emploi, il est impressionnant de constater la très faible utilisation par les entreprises des nouvelles subventions mi-

1. Les durées les plus longues sont accessibles désormais aux 45-59 ans et non plus aux 60-64 ans.

2. Il existe une corrélation négative entre le niveau moyen de subvention par salarié dans chaque branche et le taux de croissance moyen de l'emploi dans ces branches ; les subventions aident surtout les branches où l'emploi est en déclin.

ses en place par l'Etat ¹. L'expérience des pays d'Europe occidentale montre qu'il faut du temps, des compétences, des réseaux et une volonté de coopération entre les différents acteurs économiques et sociaux pour rendre efficace une politique active de l'emploi. Il ne suffit pas d'offrir des subventions aux entreprises. Le Japon semble en train de franchir les premières étapes d'un long processus d'apprentissage.

Soulignons, pour terminer sur ce point, que ni dans les réformes législatives, ni dans les dispositifs de politique de l'emploi n'apparaissent de mesures visant à combattre les discriminations dont les femmes sont victimes sur le marché des travail.

Des syndicats en difficulté

Le mouvement syndical japonais a connu au cours des vingt dernières années une complexe succession de reconfigurations. Elles ont donné naissance, en 1989, à une confédération dominante, Rengo, qui rassemblait, en 2000, 7,3 millions d'adhérents sur les 11,5 millions de syndiqués japonais. Les syndicats se sont trouvés, pour plusieurs raisons, en situation difficile pour faire face à la montée des problèmes d'emploi et de chômage au cours de la dernière décennie (Inoue, 1999, Japan Institute of Labour, 2000 ; Jtuc-Rengo, 2001).

En premier lieu, le rapport de forces s'est dégradé du fait de la conjoncture économique et du recul de la syndicalisation. Le taux de syndicalisation qui avait atteint un maximum de 55 % en 1949 et

s'était stabilisé au voisinage de 30 % entre 1955 et 1975, a depuis lors régulièrement diminué pour atteindre 21,5 % en 2000, notamment du fait de la transformation des structures d'emploi.

En second lieu, il s'agit pour l'essentiel d'un syndicalisme d'entreprise qui affine les travailleurs réguliers et défend le système dit d'emploi à vie. Pour éviter les licenciements, il a accepté une certaine modération salariale, une forte mobilité interne à l'entreprise ou au groupe ainsi que des systèmes de mise à disposition temporaire de main-d'œuvre entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Les subventions d'ajustement de l'emploi renforçaient cette logique tant que les variations d'activité avaient un caractère conjoncturel. En revanche, le syndicat n'est pas implanté dans les différentes catégories de travailleurs précaires dont les effectifs sont en croissance rapide. Jusqu'ici leur présence garantissait la stabilité des travailleurs réguliers ; aujourd'hui, ils représentent de plus en plus une menace de substitution.

L'examen du programme d'action de Rengo (Jtuc-Rengo, 2001) engendre une certaine perplexité. D'une part, il fixe des objectifs très ambitieux ² combinant une politique de croissance économique, une politique active de l'emploi, la réduction de la durée du travail, la réduction des inégalités, le développement du système de protection sociale. De l'autre, il ne semble pas disposer de moyens d'action concrets qui permettent de dépasser les possibilités, aujourd'hui limitées, de la négociation annuelle d'entreprise.

1. Par exemple, le taux d'utilisation est inférieur à 10 % pour les crédits du premier programme de mesures pour l'emploi adopté en avril 1998.

2. Le sous-titre du Livre blanc de Rengo pour 2001 est ainsi formulé : « D'une société dominée par le marché et centrée sur l'entreprise vers une société centrée sur le travail et orientée vers le *welfare* ».

JAPON

Les efforts pour organiser les travailleurs précaires ne paraissent pas avoir abouti car ils supposeraient un réseau de syndicats locaux interprofessionnels.

Les syndicats se sont opposés sans succès aux mesures de libéralisation du marché du travail présentées plus haut : élargissement du recours au travail intérimaire et aux services de placement privés. Rengo a finalement décidé de créer, en janvier 2001, son propre service de placement qui proposera des tarifs inférieurs à ceux des agences privées.

Il faut cependant signaler que les syndicats conservent une sphère d'influence hors du système d'emploi à vie grâce à leur présence dans les organismes consultatifs tripartites qui fixent les salaires minima par branches et régions (Suzuki, Kashima, 1997). Ces salaires minima concernent principalement les petites entreprises et les travailleurs à temps partiel. Compte tenu des traditions japonaises, le ministère du Travail s'efforce de dégager des consensus tripartites. Il n'existe pas de travaux d'évaluation de l'effet sur l'emploi des niveaux différenciés de ces minima.

Les nouvelles orientations de la politique de l'emploi au Japon illustrent la tension entre les deux orientations qui, pour l'instant, coexistent : d'une part, une amélioration de l'adaptabilité des marchés internes du travail des grandes entreprises, d'autre part, un élargissement du rôle des marchés externes du travail. N'ayant que de faibles moyens d'action dans le premier domaine, les pouvoirs publics concentrent leur action sur le second.

Sources :

Araki Takashi (1999), « 1999 Revisions of Employment Security Law and Worker Dispatching Law : Drastic Reforms of Japanese Labor Market Regulations », *Japan Labor Bulletin*, September.

Inoue Sadahiko (1999), *Japanese trade unions and their future : Opportunities and challenges in an era of globalization*, International Institute for Labour Studies, Discussion papers 106/1999, Genève.

Ito Minoru (2001), *The Structure of Unemployment and Employment/Unemployment Measures in Japan*, contribution au « Symposium on Employment Measures », Japan Institute of Labour, Tokyo, March.

Iwai Hiroshi (2000), « Alternative Unemployment Indicator and Unemployment and Unstable Employment in Japan », *Kansai University Review of Economics*, n° 2, March.

Japan Institute of Labour (2000), – *The Labour Situation in Japan 2000/2001*, Tokyo.

JTUC-RENGO (2001), *The Spring Struggle for a Better Life 2001*, White Paper, Tokyo.

Kezuka Katsutoshi (2000), « Legal Problems Concerning Part-time Work in Japan », *Japan Labor Bulletin*, September.

Lechevalier Sébastien (2001), « Japon : la sécurité de l'emploi au cœur du compromis social émergent », *Chronique internationale de l'IRES*, 68, janvier.

Michio Nitta (1998), « Employment Relations after the Collapse of the Bubble Economy », in Banno Junji (Ed.) *The Political Economy of Japanese Society*, Vol. 2, Oxford University Press.

Ministry of Labour (2000), *White Paper on Labour 2000*, Part II. The Best Mix of Young and Middle – Aged or Older Workers in an Aging Society, Tokyo.

Morishima Motohiro (2001), « Contingent Workers in Japan : New Developments and Unexpected Consequences », *Japan Labor Bulletin*, March.

OCDE (1998, 1999, 2000), *Etudes économiques : Japon*, Paris.

Othake Fumin (2000), « Special Employment Measures in Japan », *Japan Labor Bulletin*, December.

Watanabe Hiroaki (2001), « Employment Projections for the 2000-2010 Period », *Japan Labor Bulletin*, January.

Watanabe Susumu (2000), « Le modèle japonais et l'avenir du système d'emploi et de rémunération », *Revue Internationale du Travail*, vol. 139, n° 3.