Regards sur le travail

Revue dédiée à la recherche et aux observations dans le domaine du travail

Volume 7, numéro 3 - Été 2011

Article de fond

La politique japonaise de rétention des travailleurs âgés

Par Junichiro Koji*

Résumé

Le présent texte a pour but de faire connaître les quatre piliers d'intervention du gouvernement japonais pour faciliter la rétention des travailleurs âgés sur le marché du travail : 1) la réforme de la sécurité sociale; 2) la transformation de la culture de l'emploi; 3) la valorisation du bénévolat et du travail d'appoint et 4) l'encouragement de l'entrepreneuriat chez les travailleurs âgés. Il montre que le Japon a recours à des mesures incitant les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché de l'emploi, telles que la hausse de l'âge minimal pour percevoir une rente de retraite et la redéfinition de la notion de bien-être social. Le pays déploie également des mesures pour permettre aux travailleurs âgés de continuer à travailler, telles que l'interdiction de la discrimination selon l'âge, la réforme de l'âge de la retraite dans les entreprises et les subventions aux entreprises et aux entrepreneurs âgés.

Introduction

Retenir les travailleurs âgés (55 ans et plus) sur le marché de l'emploi devient un enjeu de politique publique de plus en plus important au Japon, notamment face à un faible taux de natalité et à l'accélération du vieillissement de la population. Le pays connaît une phase de rétrécissement démographique depuis 2005 alors qu'il se trouve confronté à une réduction de sa population active (personnes âgées de 15 à 64 ans) depuis 1995.

Cette diminution de la main-d'œuvre pose des défis non seulement en termes de développement durable de l'économie mais aussi de pérennité de l'État providence nippon. Face à ces défis, le gouvernement japonais a déployé différentes mesures pour faciliter et encourager la rétention des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. Le présent texte a pour but de faire connaître quatre piliers d'intervention du gouvernement japonais. La première section fait état du contexte démographique dont découle le besoin de rétention des travailleurs âgés au Japon. La deuxième section décrit les situations des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. La troisième section présente quatre piliers d'intervention du gouvernement japonais : 1) la réforme de la sécurité sociale; 2) la transformation de la culture de l'emploi; 3) la valorisation du bénévolat et du travail d'appoint; et 4) l'encouragement de l'entrepreneuriat chez les travailleurs âgés. Ce texte montre que le Japon, comme d'autres pays industrialisés, a recours à des mesures qui incitent les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché de l'emploi, telles que la hausse de l'âge minimal pour percevoir une rente de retraite et la redéfinition de la notion de bien-être social. Le pays a également déployé des mesures pour permettre aux travailleurs âgés de continuer à rester actifs sur le marché de l'emploi, telles que l'interdiction de la discrimination selon l'âge, la réforme de l'âge de la retraite dans les entreprises et les subventions aux entreprises et aux entrepreneurs âgés.

* Junichiro Koji détient une maîtrise en sciences politiques de l'Université Waseda (Tokyo) et une autre de l'Université McGill (Montréal). Il est détenteur d'un doctorat en sciences politiques à l'Université d'Ottawa.

Contexte démographique

Au Japon, plusieurs indices démographiques ont marqué les années 2000. D'abord, le pays a connu en 2005 son premier déclin démographique depuis 60 ans. La réduction de la population japonaise s'est arrêtée pendant deux ans puis a repris de plus belle en 2008. Par exemple, en 2009, le Japon a perdu 183 000 personnes (Japon, Bureau de la statistique, 2010a). Ce rétrécissement démographique est attribuable au faible taux de fécondité des Japonaises. Depuis 1975, le taux de fécondité au Japon se trouve sous le seuil de 2,0 enfants par femme, et il a continué à baisser jusqu'à un niveau record de 1,26 en 2005. Les chiffres se sont améliorés au cours des dernières années en atteignant 1,34 en 2009, ce qui est quand même plus faible que dans les autres pays industrialisés (Japon, Bureau du Cabinet, 2010a). Si la tendance se maintient, la population japonaise atteindra 89,9 millions en 2055, c'est-à-dire 37 millions d'habitants de moins dans l'archipel par rapport à l'année 2008 (Japon, Bureau de la statistique, 2010b). Ce changement démographique bouscule également la pyramide démographique japonaise, notamment en accélérant le vieillissement de la population. D'après le rapport annuel 2009 sur la société vieillissante, plus d'un Japonais sur cinq (22,7 %) a plus de 65 ans (Japon, Bureau du Cabinet, 2010b). Ce rapport prévoit que la société japonaise continuera à vieillir au cours des prochaines décennies, avec un taux de vieillissement de 40,5 % en 2055 (Japon, Bureau du Cabinet, 2010b).

La diminution et le vieillissement de la population japonaise peuvent avoir un effet important sur l'avenir de la population active. À titre d'exemple, un comité de recherche gouvernemental sur la politique d'emploi, composé principalement de chercheurs universitaires, prévoit une diminution de plus de 10 millions de travailleurs en 2030 par rapport à 2006, si le Japon ne réussit pas à encourager la participation de tous les travailleurs potentiels tels que les jeunes, les femmes, les personnes âgées et les handicapés. Même si cet objectif est atteint, il n'en demeure pas moins que le pays pourrait perdre environ 4,8 millions de travailleurs pendant la même période (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2007).

La diminution de la population active pose également un sérieux défi à l'avenir de l'État providence japonais, en augmentant le fardeau financier des personnes actives (de 15 à 64 ans) pour assumer le coût de la sécurité sociale des personnes âgées de plus de 65 ans. Alors que 11,2 personnes actives soutenaient une personne âgée en 1960, cette proportion a baissé jusqu'à 3,3 personnes en 2005. Si la tendance démographique se maintient, ce ratio passera à 2,0 personnes en 2025 et à 1,3 personne en 2055 (Japon, Bureau du Cabinet, 2010b).

Dans le contexte du resserrement du bassin des travailleurs, le Japon a besoin de chercher d'autres sources de main-d'œuvre potentielle qui n'étaient pas nécessairement exploitées auparavant. Une voie possible est l'immigration, mais celle-ci n'est pas encore considérée comme le principal moyen pour compenser la diminution de la population active au Japon. Pour le moment, le pays vise plutôt les femmes, les handicapés, les jeunes chômeurs ainsi que les personnes âgées. Nous allons maintenant discuter de la situation de ces dernières sur le marché du travail.

Travailleurs âgés sur le marché de l'emploi japonais

En général, les Japonais âgés de plus de 55 ans demeurent assez actifs sur le marché du travail. En 2007, par exemple, 90,4 % des hommes âgés de 55 à 59 ans occupaient un emploi; 73 % des hommes âgés de 60 à 64 ans et 50 % de ceux âgés de 65 à 69 ans participaient également au marché du travail. Les taux d'emploi des femmes âgées de plus de 55 ans étaient cependant plus bas que ceux des hommes (61,5 % pour les femmes de 55 à 59 ans, 43,5 % pour celles de 60 à 64 ans, et 28,1 % pour celles de 65 à 69 ans) (tableau 1).

Tableau 1
Taux d'emploi des personnes âgées de 55 ans et plus en 2002 et 2007

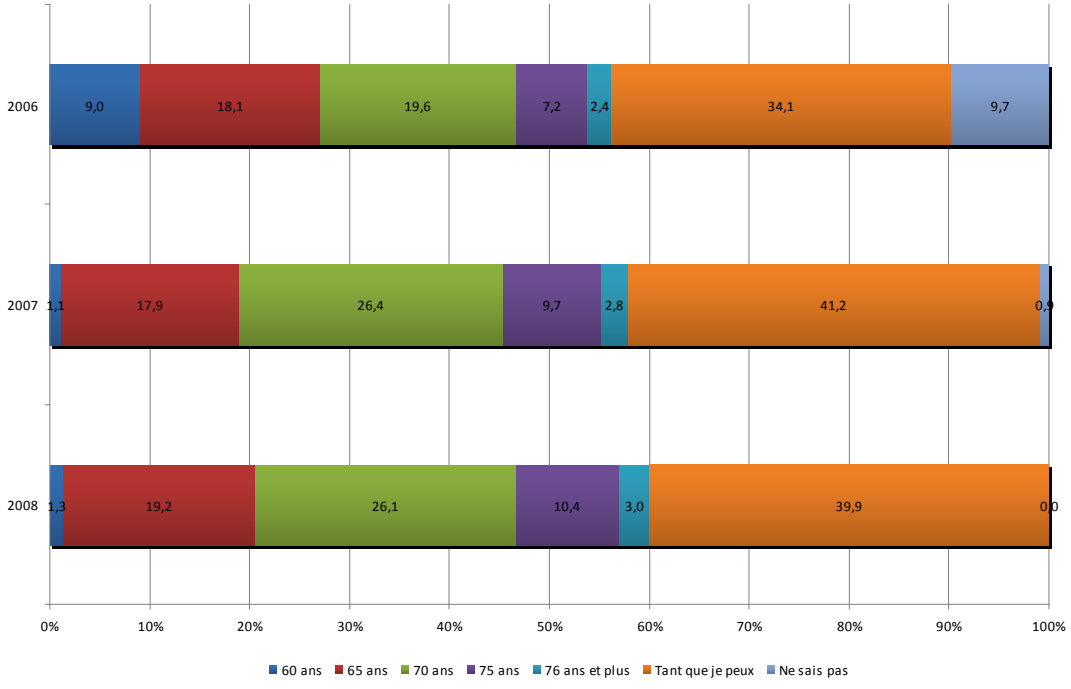
Âges	Hommes			Femmes		
	2002	2007	Variations	2002	2007	Variations
55 à 59	89,2	90,4	1,2	58,3	61,5	3,2
60 à 64	65,8	73,0	7,2	39,5	43,5	4,0
65 à 69	48,8	50,0	1,2	25,8	28,1	2,3
70 à 74	33,4	33,4	0,0	16,9	17,7	0,8
75 et plus	19,1	18,0	-1,1	6,9	6,7	-0,2

Source : Japon, Bureau de la statistique, 2008.

Le tableau 1 montre une tendance générale d'augmentation des taux d'emploi chez les personnes âgées de plus de 55 ans, mais nous pouvons observer une hausse significative des taux d'emploi chez les personnes âgées de 60 à 64 ans, à la fois chez les hommes et les femmes entre 2002 et 2007. Comme nous le verrons dans la prochaine section, cette augmentation pourrait être attribuable à diverses mesures gouvernementales incitant à la rétention des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi.

En même temps, nous pouvons déceler une autre raison de la hausse de la rétention des travailleurs âgés, soit la volonté de ces derniers de continuer à travailler après 60 ans. Comme le montre la figure 1, un sondage gouvernemental de 2008 révèle qu'environ 40 % des travailleurs japonais âgés de plus de 60 ans désiraient continuer à travailler tant qu'ils le pourraient. En outre, environ un quart des travailleurs japonais âgés de plus de 60 ans sont prêts à travailler jusqu'à environ 70 ans.

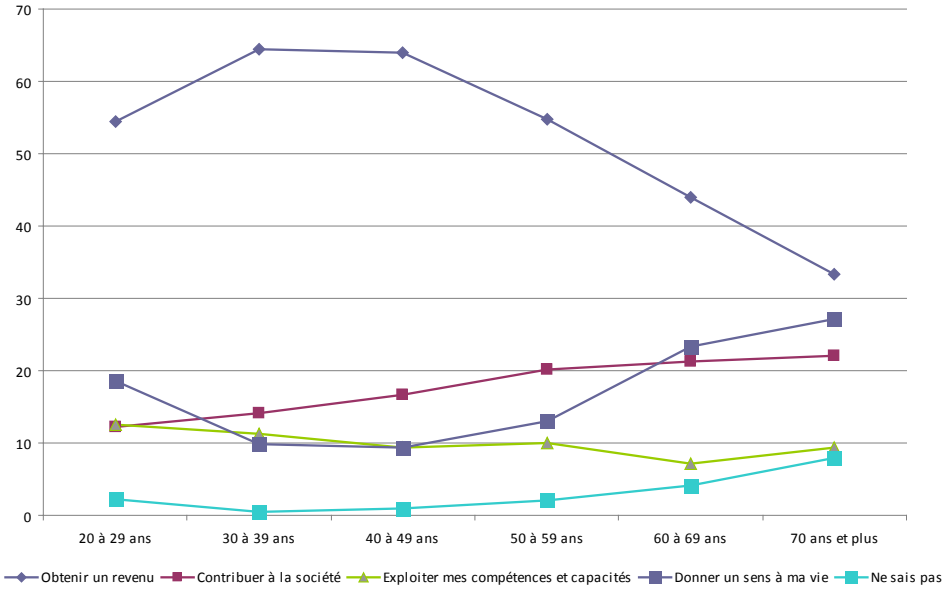
Figure 1
Âge de retraite approximatif désiré chez les travailleurs japonais de plus de 60 ans



Source : Japon, Bureau du Cabinet, 2010b.

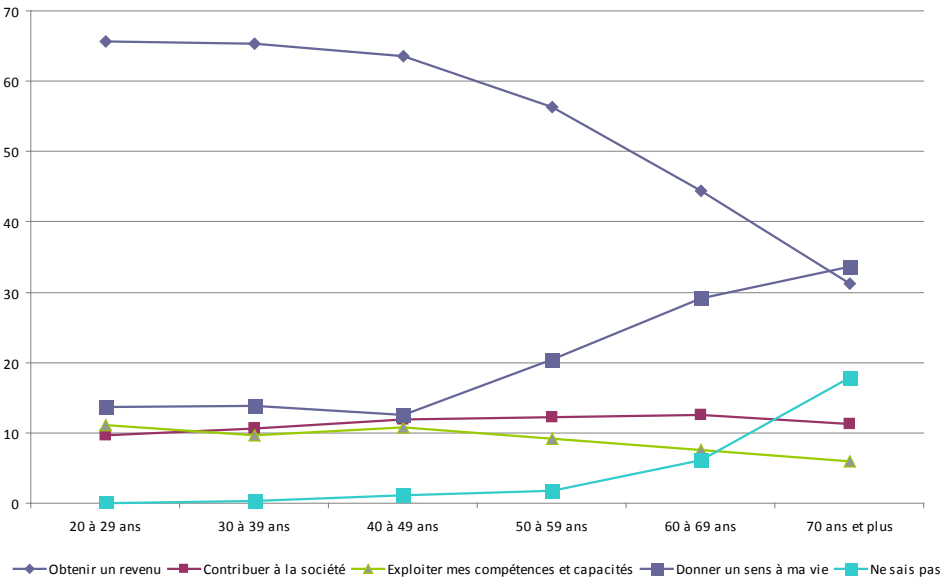
Un autre sondage nous aide à comprendre les raisons pour lesquelles ils souhaitent demeurer au travail : ainsi, bien que l'obtention d'un revenu reste l'un des objectifs principaux de ce choix, les Japonais âgés de plus de 60 ans veulent également travailler pour donner un sens à leur vie, pour contribuer à la société et pour exploiter leurs compétences et capacités (figure 2a et figure 2b).

Figure 2a
Motifs de travail selon le sexe et l'âge en 2010 (hommes)



Sources : Japon, Bureau du Cabinet, 2010c; Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2010c.

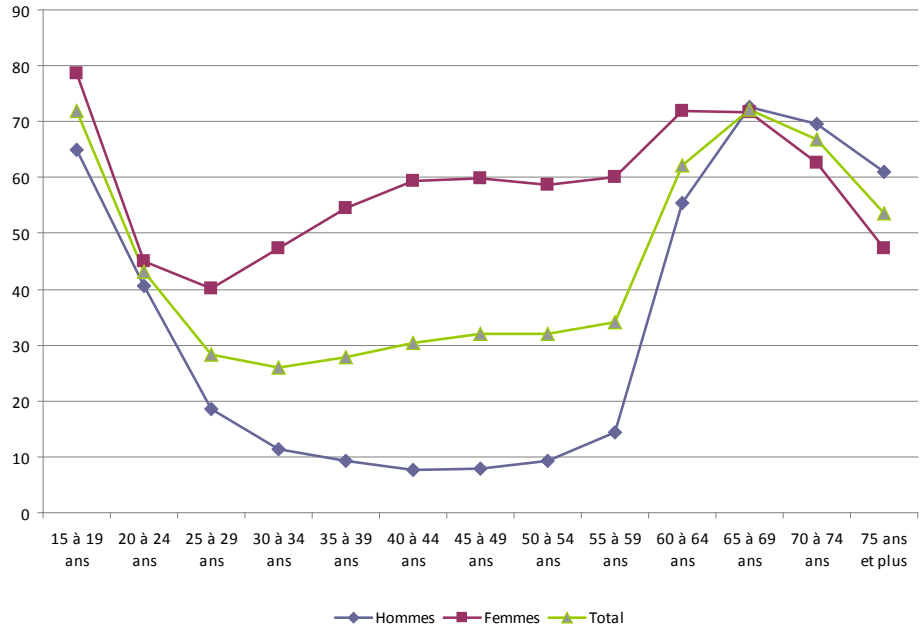
Figure 2b
Motifs de travail selon le sexe et l'âge en 2010 (femmes)



Sources : Japon, Bureau du Cabinet, 2010c; Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2010c.

Cela dit, il vaut mieux noter que la rétention des travailleurs âgés ne signifie pas que leur statut d'emploi est intact. Comme le montre la figure 3, le taux d'emploi temporaire augmente de manière significative chez les travailleurs âgés de plus de 60 ans. Cette tendance est notamment saillante chez les hommes. Alors que le taux d'emploi temporaire chez les travailleurs masculins âgés de 55 à 59 ans n'est que de 14,2 %, il bondit à 55,1 % pour ceux âgés de 60 à 64 ans. Chez les femmes, le taux d'emploi temporaire est généralement beaucoup plus élevé que chez les hommes, mais nous pouvons également en observer une hausse importante pour les travailleuses âgées de 60 à 64 ans.

Figure 3
Taux d'emploi temporaire selon le sexe et l'âge en 2007 (en %)



Source : Japon, Bureau de la statistique, 2008.

Maintenant, discutons de diverses mesures déployées par le gouvernement japonais pour inciter les travailleurs âgés à rester sur le marché de l'emploi.

Interventions gouvernementales pour la rétention des travailleurs âgés

Les interventions du gouvernement japonais dans ce domaine de politique reposent sur quatre piliers. Dans un premier temps, le Japon a effectué la réforme de sa sécurité sociale. Le pays, ayant modifié en 1994 son régime de retraite, a décidé de réduire graduellement le bénéfice de la retraite pour les salariés avant 2013 afin d'inciter les travailleurs âgés de 60 à 64 ans à rester sur le marché de l'emploi. En outre, le gouvernement japonais, dans son plus récent rapport annuel sur la santé, le travail et le bien-être, a décidé de réorienter la notion de sécurité sociale en proposant un nouveau concept nommé « *positive welfare* » ou *sécurité sociale positive*, une intervention axée sur la participation des citoyens qui valorise et encourage leur *empowerment*, leur autonomie individuelle et leur inclusion sociale (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2010b). Cette redéfinition de la notion de sécurité sociale est motivée par un constat de rupture du filet de sécurité sociale au Japon. Le gouvernement en reconnaît l'une des causes dans le développement d'un système mettant l'accent sur la satisfaction des besoins et sur la protection des citoyens à court terme (ce que le rapport annuel nomme « sécurité sociale de consommation et de protection »). Ainsi, ce document exprime la volonté du gouvernement japonais de réaménager un nouveau filet de sécurité sociale globale avec une ligne directive

claire qui répond notamment aux souhaits des citoyens de continuer à travailler autant qu'ils le désirent (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2010b).

Dans un deuxième temps, le gouvernement vise à transformer la culture de l'emploi au pays afin de faciliter l'embauche ou la réembauche des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi japonais où la discrimination selon l'âge est traditionnellement assez courante dans les pratiques d'embauche. En 2007, le gouvernement japonais a interdit, en principe, de mettre une limite d'âge lors du recrutement en modifiant la Loi sur les mesures d'emploi. En outre, le gouvernement a établi deux programmes de subventions auprès des entreprises pour les inciter à embaucher les travailleurs d'âge moyen (plus de 45 ans) et ceux âgés de 60 à 64 ans. D'abord, le Programme d'aide financière pour l'embauche à l'essai vise à faciliter la réembauche des travailleurs âgés de plus de 45 ans en offrant des subventions de 40 000 yens (environ 500 dollars canadiens) par mois et par personne aux entreprises qui les embauchent à l'essai pendant trois mois[1]. Ce programme est assez efficace car les taux de transfert à un emploi régulier après la période d'essai dépassent 75 % depuis 2006 (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2010a). Le Programme de subventions de développement d'emploi pour les personnes ayant des difficultés à trouver un travail, quant à lui, propose aux entreprises qui embauchent les travailleurs âgés de 60 à 64 ans une subvention de 500 000 à 900 000 yens (de 6 250 à 11 250 dollars canadiens environ)[2].

Le gouvernement japonais déploie également des mesures incitant les entreprises à hausser l'âge de la retraite de leurs employés au-dessus de 65 ans. Entre autres, la réforme de la Loi sur la sécurité de l'emploi des personnes âgées, implantée en 2006, a eu un impact significatif. Cette réforme oblige les employeurs à prendre une des trois mesures suivantes pour s'assurer que leurs employés puissent travailler au moins jusqu'à 65 ans, âge minimal pour toucher la prestation publique de base prévue au moment de la retraite : 1) hausser l'âge de la retraite; 2) laisser la possibilité aux employés de continuer leur travail après la retraite (60 ans); ou 3) abolir l'âge de la retraite. Selon un sondage gouvernemental, 84 % des entreprises ont déjà mis en place des mesures exigées par cette réforme législative. Parmi les trois options, la plupart des entreprises (85,9 %) ont choisi de laisser la possibilité à leurs employés de continuer leur travail après la retraite, alors que peu d'entreprises ont haussé l'âge de la retraite (12,9 %) ou l'ont aboli (1,2 %) (Ito, 2008). Cela dit, ce sondage révèle également la limite de cette réforme. Par exemple, parmi les entreprises qui ont choisi de laisser la possibilité à leurs employés de continuer à travailler après la retraite, seulement 39,1 % sont prêtes à embaucher tous les employés retraités désirant continuer à y travailler. Un autre sondage montre que les PME ont plus tendance que les grandes entreprises à poursuivre l'embauche des employés retraités, ces dernières étant notamment peu portées vers cette pratique en raison du grand nombre d'employés et du niveau élevé de leurs salaires (Ito, 2008). Étant conscient de ce défi, le Bureau de la sécurité de l'emploi du ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être vise à ce que la proportion des entreprises embauchant tous les employés retraités désirant continuer à travailler atteigne 50 % au cours de l'année fiscale 2010-2011. En 2009-2010, ce taux se situait à 44,6 % (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2010a).

Prévoyant l'accélération du vieillissement de la population, le gouvernement japonais encourage les entreprises à offrir à leurs employés la possibilité de travailler jusqu'à 70 ans selon leurs besoins respectifs. Par exemple, le gouvernement sensibilise les entreprises à travers le projet « Travail en entreprise jusqu'à 70 ans » de l'Organisation pour l'emploi des personnes âgées et des personnes handicapées du Japon (*Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities*, JEED). En outre, le Programme de subventions aux entreprises facilitant l'embauche des travailleurs âgés de plus de 65 ans a également été mis en place.

---

1. Le salaire mensuel moyen des travailleurs temporaires âgés de 45 à 69 ans était de 203 200 yens (environ 2 540 dollars) en juin 2010 (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2011). Étant donné que le programme concerne l'embauche à l'essai, nous avons choisi le salaire mensuel moyen des travailleurs temporaires.

2. En juin 2010, le salaire mensuel moyen des travailleurs âgés de 60 à 64 ans s'élevait à 287 800 yens pour les travailleurs permanents (environ 3 597 dollars) et à 226 600 yens (environ 2 832 dollars) pour les travailleurs temporaires (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2011).

Dans un troisième temps, le gouvernement favorise la rétention des travailleurs âgés par le bénévolat et le travail d'appoint après leur retraite. Pour encourager la participation sociale des citoyens âgés, le Japon a implanté à travers le pays des centres de ressources humaines pour personnes âgées (*Silver Human Ressources Centres*). En 2009, on comptait plus de 1 300 centres et environ 800 000 personnes y étaient inscrites (hommes : 67 %, femmes : 33 %). La même année, ces centres ont obtenu des contrats de plus de 3,8 milliards de dollars canadiens (Japon, Association nationale des centres des ressources humaines des personnes âgées, s.d.). Le taux d'emploi moyen des personnes inscrites pendant les cinq dernières années se situe à 82,2 % (Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être, 2010a).

Dans un dernier temps, le gouvernement encourage l'entrepreneuriat chez les travailleurs âgés comme moyen de se créer eux-mêmes des emplois. Le Programme de subventions pour la création de l'emploi par les personnes âgées, établi en 2000, offre une aide financière maximale de 5 millions de yens (environ 62 500 dollars canadiens) à une nouvelle entreprise créée par plus de trois travailleurs âgés de plus de 45 ans et prévoyant embaucher au moins une personne.

Conclusion

Le présent texte a survolé les interventions du gouvernement japonais en vue de faciliter la rétention des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. Avec le vieillissement de la population, le Japon a besoin des travailleurs âgés pour soutenir la sécurité sociale et s'assurer d'une relève en termes d'expertise et de connaissances. Nous pouvons signaler quatre piliers d'interventions gouvernementales : 1) la réforme de la sécurité sociale; 2) la transformation de la culture de l'emploi; 3) la valorisation du bénévolat et du travail d'appoint; et 4) le développement de l'entrepreneuriat chez les travailleurs âgés. Toutes ces mesures sont orientées vers une nouvelle notion de sécurité sociale, le « *positive welfare* », qui vise *l'empowerment*, l'autonomie individuelle et l'inclusion sociale afin de valoriser l'idée selon laquelle tous les citoyens devraient mobiliser leur potentiel pour soutenir le filet de sécurité sociale qui pèse de plus en plus lourd sur l'ensemble de la société japonaise.

Bibliographie[3]

Ito, M. (2008). L'emploi des personnes âgées au Japon : politique et situation actuelle. Dans *La construction d'une société vieillissante active : l'état actuel et les enjeux de la politique d'emploi des personnes âgées*, 19-31. Tokyo : The Japan Institute for Labour Policy and Training. Repéré à http://www.jil.go.jp/institute/chosa/2008/08-033.htm (page consultée le 14 novembre 2010).

Japon. Association nationale des centres des ressources humaines des personnes âgées, s.d. *Statistique nationale en 2009.* Tokyo. Repéré à http://www.zsjc.or.jp/toukei/toukei_pdf?id=4 (page consultée le 3 janvier 2011).

Japon. Bureau de la statistique (2008). *Structure de l'emploi en 2007 : Résultats sommaires.* Tokyo : Ministère des Affaires internes et des Communications. Repéré à http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2007/pdf/gaiyou.pdf (page consultée le 29 décembre 2010).

Japon. Bureau de la statistique (2010a). *Population estimée, le 1er octobre 2009.* Repéré à http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2009np/index.htm (page consultée le 14 novembre 2010).

Japon. Bureau de la statistique (2010b). *Le Japon en statistiques 2010.* Repéré à http://www.stat.go.jp/data/nihon/pdf/nikkatu.pdf (page consultée le 19 décembre 2010).

3. La bibliographie présente les titres français des références, selon une traduction libre réalisée par l'auteur.

Japon. Bureau du Cabinet (2010a). *Rapport annuel sur la lutte contre le faible taux de fécondité 2009.* Tokyo. Repéré à http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfhonpen/22honpen.html (page consultée le 14 novembre 2010).

Japon. Bureau du Cabinet (2010b). *La société vieillissante : Situation actuelle et mesures prises. Rapport annuel sur la société vieillissante 2009.* Tokyo. Repéré à http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2010/zenbun/22pdf_index.html (page consultée le 21 décembre 2010).

Japon. Bureau du Cabinet (2010c). *Sondage national sur la vie des Japonais.* Tokyo. Repéré à http://www8.cao.go.jp/survey/h22/h22-life/index.html (page consultée le 29 décembre 2010).

Japon. Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être (2007). *La réalisation d'une société où toutes les personnes peuvent mettre à profit leurs compétences, travailler en sécurité et passer une vie stable : Réponse à un rétrécissement démographique important.* Tokyo : Comité de recherche sur la politique d'emploi. Repéré à http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/12/ dl/h1225-3a.pdf (page consultée le 21 décembre 2010).

Japon. Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être (2010a). *Réalisations de l'année fiscale 2009-2010 concernant la stabilité et la promotion de l'emploi chez les personnes âgées, les handicapés et les jeunes.* Tokyo : Bureau de la sécurité d'emploi. Repéré à http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyou/10jisseki/dl/hyouka/4-3-1.pdf (page consultée le 3 janvier 2011).

Japon. Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être (2010b). *Rapport annuel sur la santé, le travail et le bien-être : Première année de la réforme du ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être.* Tokyo. Repéré à http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/10/index.html (page consultée le 2 janvier 2011).

Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être (2010c). *Rapport annuel sur l'économie du travail 2010 : Changement de la société industrielle et tendance de l'emploi et des salaires.* Tokyo. Repéré à http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/10/index.html (page consultée le 29 décembre 2010).

Japon, Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être (2011). *Résultats sommaires de l'enquête statistique de base sur la structure salariale en 2010*. Tokyo. Repéré à http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2010/dl/data.pdf (page consultée le 6 mars 2011).