

# Questions retraite

Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations  
 Contact : Laurent Vernière ☎ 01 40 49 89 55 — laurent.verniere@caissedesdepots.fr  
 Yves Guégano ☎ 01 40 49 93 40 — yves.guegano@caissedesdepots.fr  
 Réalisation : Direction de la Communication

n° 2001 - 37  
 Mars 2001

## Japon : les récentes réformes du système de retraite.

Dossier préparé par Laurent Vernière.

En mars 2000, le projet de loi réformant le système de retraite a été voté par le Parlement japonais. La nouvelle législation, fruit d'un débat entamé en 1997 et de multiples rapports intermédiaires publiés sous la houlette du "National Pension Council" et des ministères concernés, introduit des inflexions notables dans les modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite mais sans retenir les ruptures préconisées dans de nombreuses recommandations émises par divers spécialistes. Le Japon est en effet le pays de la zone OCDE à être confronté à un vieillissement très rapide de sa population qui, en l'espace de trois décennies, va quasiment doubler le taux de dépendance démographique et, à législation inchangée, doubler les taux de cotisation. A ce titre, l'examen de l'évolution du système de retraite japonais et des options retenues pour l'adapter à ce choc est susceptible d'enrichir le débat européen et de montrer comment le Japon se

prépare à affronter le défi que représente la considérable déformation de la structure par âge de sa population.

La structure du système de retraite japonais présente plusieurs originalités puisque les régimes publics occupent les deux premiers étages et fonctionnent selon la technique de la répartition provisionnée. Le troisième étage regroupe les dispositifs supplémentaires facultatifs mis en place par les entreprises, dispositifs en capitalisation dont

les modalités de gestion sont en voie d'assouplissement pour leur permettre d'optimiser le rendement financier de leur portefeuille dans le nouvel environnement financier international. Les réserves accumulées dans les régimes publics ne sont pas appelées à jouer un rôle majeur dans l'ajustement du système de retraite. C'est pourquoi le paquet de mesures récemment adoptées ressemble fortement aux réformes entreprises dans la plupart des pays européens. Plusieurs leviers sont simultanément actionnés qui touchent les différents paramètres d'un régime par répartition : revalorisation des pensions alignée sur l'indice des prix à la consommation, diminution de 5 % du taux d'annuité, âge de départ à la retraite progressivement repoussé de 60 à 65 ans, restriction sur le cumul d'un salaire d'activité et d'une pension de retraite, etc.

Après avoir décrit les principales caractéristiques du système de retraite japonais, on pré-

### QUESTIONS RETRAITE EN DIRECT SUR VOTRE E-MAIL

Si vous souhaitez recevoir chaque mois, automatiquement la version pdf de Questions Retraite, il vous suffit de vous abonner gratuitement, sur le site :

**<http://cdc.retraites.fr>**

à la rubrique Questions Retraite.

Vous pouvez également télécharger à partir du site, tous les "questions Retraite" parus à ce jour.

**cdc.retraites.fr** présente également des études et des informations sur la retraite et l'indemnisation des risques professionnels pour les employeurs, les affiliés et les retraités de la CNRACL, de l'IRCANTEC et de FONPEL, des simulateurs de calcul des pensions ainsi qu'un Observatoire des débats parlementaires, recueil hebdomadaire des textes et analyses, observatoire des fonds de pension, revue de presse et analyse bimensuelle, monographie des régimes de retraite publique en Europe, comparaison des dispositifs, risques professionnels.

sentera les projections démographiques ainsi que le contenu des réformes qui viennent d'être adoptées. Cette description laissera de côté les aspects historiques du développement du système de protection sociale au Japon et les enjeux liés aux processus de dérégulation de divers secteurs de l'économie actuellement en cours. Il convient de noter toutefois que, comme dans la plupart des pays, les considérations relatives aux performances de l'économie à moyen terme et à long terme impriment en général une marque dans le choix des mesures retenues pour réformer le système de retraite.

## L'organisation du système de retraite japonais.

### a) Les populations couvertes.

Dans le système de retraite japonais, la population des assurés est décomposée en trois catégories :

- la catégorie 1 regroupe les "non salariés", terme utilisé pour désigner tous ceux qui ne sont pas salariés (professions non salariées non agricoles, agriculteurs, étudiants, etc.),
- la catégorie 2 comprend l'ensemble des salariés, ventilés

entre, d'une part, les salariés du secteur privé et, d'autre part, les salariés du secteur public (fonction publique d'État et fonction publique locale) auxquels s'ajoutent le personnel de l'enseignement privé et celui de la mutualité agricole.

- la catégorie 3 désigne les conjoints non actifs des salariés de la catégorie 2. Cette catégorie bénéficie des pensions de réversion.

### b) La structure du système de retraite.

La couverture du risque "vieillesse" est habituellement décrite en retenant l'architecture des trois "piliers" mais cette approche ne semble pas adaptée pour rendre compte de plusieurs caractéristiques de l'organisation du système de retraite japonais. Il apparaît préférable d'utiliser le terme d'étage pour classer les différents types de régimes de retraite intervenant dans la fourniture d'un revenu de retraite :

- le système public de retraite intervient en effet aux étages 1 et 2 alors que la responsabilité des entreprises en matière de retraite est cantonnée à l'étage 3,
- les régimes composant le système public ne sont pas néces-

sairement obligatoires quand on inclut les dispositifs de l'étage 2 en faveur des non salariés,

- chaque étage n'a pas nécessairement un mode unique de financement (répartition ou capitalisation). Par ailleurs, tous les régimes du système public fonctionnant en répartition ont adopté le principe de provisionner partiellement leurs engagements, ce qui les amène à détenir des réserves considérables.

Le tableau 1 décrit la structure du système de retraite japonais dont il faut retenir les principales caractéristiques suivantes :

- Au premier étage correspond le régime universel de retraite ("*National Pension Insurance*"), ainsi dénommé parce qu'il couvre la totalité de la population résidente âgée de 20 à 59 ans, c'est-à-dire les trois catégories d'assurés<sup>1</sup>. Ce régime universel verse à partir de 65 ans des pensions dont le montant est forfaitaire mais son originalité tient à deux caractéristiques : le montant de la pension dépend de la durée d'affiliation et le financement repose sur la technique de la répartition provisionnée avec une contribution du budget de l'État couvrant actuellement un tiers des dépenses,

<sup>1</sup> En fait, le régime universel ne couvre pas la totalité des résidents puisqu'environ un tiers des non salariés ne paient pas la cotisation forfaitaire à la charge des assurés.

- Le second étage réunit les régimes qualifiés de complémentaires par rapport au premier étage. Il s'agit du régime obligatoire par répartition d'assurance vieillesse des salariés du secteur privé ("Employee's Pension Insurance"), des 4 régimes spéciaux obligatoires par répartition pour les salariés du secteur public ("Mutual Pension Aid")<sup>2</sup> et des fonds de pension nationaux ("National Pension Funds"), régimes facultatifs par capitalisation pour les non salariés. Par ailleurs, les pensions de réversion perçues par la catégorie 3 des conjoints de salariés relèvent également de cet étage,
- Le troisième étage regroupe tous les dispositifs dont la responsabilité incombe aux entreprises. Il s'agit pour l'essentiel des fonds de pension facultatifs en capitalisation pour les salariés du secteur privé ("Employee's Pension Funds"), auxquels s'ajoutent des régimes d'épargne retraite ("Tax-Qualified Retirement Pension"), ainsi que les dispositifs spécifiques mis en place pour couvrir les salariés des petites et moyennes entreprises ("Mutual Aid Type Retirement Allowance").

Tableau 1. Structure du système public de retraite (1998).

Étage 3		Fonds de pension des salariés ("Employee's Pension Funds") (facultatif)	Régimes d'épargne retraite ("Tax-Qualified Retirement Pension") (facultatif)	Mutuelles petites et moyennes entreprise ("Mutual Aid Type Retirement Allowance Pension Plan") (facultatif)	Régimes spéciaux des fonctions publiques ("Mutual Aid Pension") (obligatoire)	
Étage 2	Fonds de pension national ("National Pension Funds") (facultatif)	Assurance vieillesse des salariés ("Employee's Pension Insurance") (obligatoire)				Pensions de réversion (obligatoire)
Étage 1	Régime universel ("National Pension Scheme")					
Catégories d'assurés	N°1 : Non salariés	Secteur privé		Secteur public	N°3 : Conjoints des salariés	
		N°2 : Salariés				

<sup>2</sup> Les régimes spéciaux des fonctions publiques centrale et locale sont censés couvrir les étages 2 et 3.

Le système public de retraite recouvre l'ensemble des régimes des étages 1 et 2 à l'exclusion des fonds de pensions nationaux facultatifs des non salariés. Le régime universel a versé en 1997

un peu plus d'un quart des pensions du système public et les régimes complémentaires de salariés près des trois quarts. De 1987 à 1997, le poids dans le PIB des pensions versées par le sys-

tème public est passée de 5 à 6,8 points, chiffres relativement inférieurs à ceux observés dans les pays de l'Europe continentale.

Tableau 2. Pensions versées par le système public de retraite.

	1987		1997	
	Milliards de Yen	Répartition en %	Milliards de Yen	Répartition en %
Régime universel	3 653	20,7 %	9 143	26,4 %
Régime des salariés du secteur privé	9 711	55,0 %	18 965	54,8 %
Régimes spéciaux	3 803	21,5 %	6 382	18,4 %
Solidarité nationale	489	2,8 %	108	0,3 %
Total	17 656	100 %	34 598	100 %

c) Les principales caractéristiques des différents régimes de retraite.

Le tableau 3 résume les modalités d'organisation et les principaux paramètres des régimes re-

présentatifs du système de retraite japonais.

**Tableau 3. Caractéristiques des principaux régimes de retraite (1997).**

	Pension de base	Assurance vieillesse des salariés	Fonds de pension nationaux	Fonds de pension des salariés	Régimes spéciaux des fonctions publiques	Régimes d'épargne retraite
	1 <sup>er</sup> étage obligatoire	2 <sup>ème</sup> étage obligatoire	2 <sup>ème</sup> étage facultatif	3 <sup>ème</sup> étage facultatif	2 <sup>ème</sup> étage obligatoire	3 <sup>ème</sup> étage facultatif
Assureur	État	État	État	Employeur + de 500 salariés	Associations mutuelles	Employeurs
Mode de financement	Répartition provisionnée	Répartition provisionnée	Capitalisation	Capitalisation	Répartition provisionnée	Capitalisation
Assurés	Tous les résidents	Salariés du secteur	Non salariés	Salariés bénéficiaires	Fonctions publiques	Salariés bénéficiaires
Assurés (milliers)	70 340	33 470	960	12 250	5 340	10 430
Bénéficiaires (milliers)	18 300	7 820		3 400	2 100	
Degré de maturité (%) = bénéficiaires/assurés	26 %	23 %		28 %	39 %	
Âge de départ à la retraite	65 ans	60 ans	65 ans	60 ans	60 ans	
Taux de cotisation	Forfaitaire <sup>(2)</sup>	17,36 %			18,4 % <sup>(1)</sup>	
• Employeur		8,68 %		1,6 % / 1,9 %	9,20 %	
• Salarié		8,68 %		1,6 % / 1,9 %	9,20 %	

(1) Le taux de 18,4 % concerne la fonction publique centrale. Le taux de cotisation de la fonction publique locale est de 16,56 %.

(2) La cotisation mensuelle forfaitaire est de 13 300 Yen (avril 1999) pour les assurés de la catégorie 1, nulle pour les assurés de la catégorie 3 et intégrée dans la cotisation du second étage pour les salariés de la catégorie 2.

### c.1) Le système public de retraite.

- 1) Le régime universel de base ("**National Pension Insurance**" (NPI)).

Créé le 1<sup>er</sup> avril 1961, ce régime

a été rendu universel en 1985 dans le but d'octroyer une pension de base à tous les résidents. Il couvre les individus des trois catégories d'assurés âgés de 20 à 59 ans<sup>3</sup> et les risques vieillesse, survie et invalidité. L'âge de départ à la retraite est fixé à 65 ans

mais des départs anticipés ou retardés (entre 60 et 69 ans) sont possibles en contrepartie d'un ajustement actuariel de la pension, à la baisse pour un départ avant 65 ans et à la hausse pour un départ après 65 ans.

<sup>3</sup> Les résidents âgés de 60 à 69 ans ainsi que les japonais vivant à l'étranger peuvent s'assurer auprès du NPI sur une base volontaire.

Bien qu'étant universel, ce régime fonctionne selon le principe de la répartition provisionnée. La cotisation par assuré est forfaitaire (13 300 Yen par mois en avril 1999). Elle est versée directement par les assurés de la catégorie 1 (non salariés) alors qu'elle est incluse dans le taux de cotisation des régimes du deuxième étage pour les salariés de la catégorie 2. Ce taux de cotisation inclut la cotisation pour les conjoints inactifs de la catégorie 3. La pension versée est également forfaitaire en ce sens que son montant ne dépend pas du salaire antérieur de l'assuré mais elle varie en fonction de la durée d'assurance validée. Une durée minimale d'assurance de 25 ans est exigée et le taux plein (804 200 Yen par an en 1999) est obtenu pour une durée d'assurance de 40 ans pour les générations nées après le 02/04/1941. Pour les générations nées entre le 02/04/1926 et le 02/04/1941, un régime transitoire a été mis en place qui permet d'obtenir une pension à taux plein avec une durée d'assurance comprise entre 25 et 39 ans. Lorsque la durée d'assurance validée par les générations nées après 1941 est inférieure à 40 ans, la pension est proratisée en fonction de la durée validée selon la formule suivante<sup>4</sup> :

$$P = 804\,200 \text{ Yen} * \\ (\text{nombre de mois d'assurance} \\ + 1/3 \text{ mois exemptés}) / 480$$

La pension de base est revalorisée au début de chaque année fiscale (qui débute le 1<sup>er</sup> avril) en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation de l'année antérieure. Le régime est géré par le Ministère des Affaires sociales qui collecte les cotisations et la subvention et verse les prestations via un compte spécial dédié au régime universel. Des réserves de 8 500 milliards de Yen ont été accumulés au titre de la catégorie 1, réserves gérées par le "Trust Fund Bureau" (TFB) du Ministère des Finances et investies en obligations publiques ou prêtées à un organisme nommé "Pension Welfare Service Corporation" qui les investit dans différents domaines (cf. infra).

## • 2) L'assurance vieillesse des salariés du secteur privé ("Employees' Pension Insurance" (EPI)).

Ce régime complémentaire affine les salariés âgés de moins de 65 ans des entreprises de plus de 4 salariés. Il couvre les risques vieillesse, survie et invalidité. C'est un régime en annuités qui verse des pensions contributives dont le montant dépend de la durée de cotisation et du salaire moyen d'activité. L'âge normal de départ à la retraite est fixé à 60 ans mais comme les nouveaux retraités ne peuvent bénéficier, depuis 1994, de la pen-

sion universelle du premier étage qu'à partir de 65 ans, une allocation spéciale est versée entre 60 et 64 ans pour compléter la pension contributive. Après 65 ans, le calcul de la pension de retraite mensuelle P s'effectue selon la formule suivante :

$$P = \text{salaire mensuel moyen} * \\ (\text{taux d'annuité compris entre} \\ 0,075 \% \text{ et } 0,1 \%)* \\ \text{nombre de mois assurés} \\ + \text{compléments dépendant de} \\ \text{la situation familiale.}$$

Le taux d'annuité est de 0,075 % par mois d'assurance validé pour les générations nées après le 1/4/1946<sup>5</sup>. Pour les générations nées avant 1927, le taux d'annuité est de 0,1 % et pour celles nées entre 1927 et 1946, le taux d'annuité est décroissant et compris entre 0,098 % et 0,075 %. Lorsque le départ à la retraite a lieu entre 60 et 64 ans, la pension contributive est complétée par une allocation forfaitaire qui dépend de la génération et de la durée d'assurance.

Depuis 1994, les pensions sont revalorisées selon l'indice d'évolution du salaire net des actifs selon une méthode qui dépend des rendez-vous quinquennaux d'évaluation des régimes. Pendant les années intermédiaires, les pensions sont revalorisées en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation

<sup>4</sup> Les mois d'assurance exemptés sont ceux qui n'ont pas donné lieu à versement de cotisations en raison de revenus insuffisants. Ils comptent pour un tiers dans le calcul de la durée d'assurance validée.

<sup>5</sup> Soit un taux d'annuité de 0,9 % par an et un taux de remplacement du salaire moyen de référence de 36 % pour une durée de carrière validée de 40 ans. Pour obtenir le taux de remplacement effectif, il faut rajouter le montant de la pension universelle et les compléments familiaux.

et tous les cinq ans, un ajustement du niveau des pensions est opéré en fonction des gains de pouvoir d'achat des salaires nets pendant la période quinquennale.

Le régime fonctionne en répartition provisionnée, financé par un taux de cotisation de 17.35%<sup>6</sup>, partagé également entre l'employeur et le salarié, appliqué au salaire d'activité hors bonus versé en fin d'année.

Le taux de cotisation sur le bonus est de 1 %. En 1998, le régime avait accumulé des réserves d'un montant de 125 800 milliards de Yen, soit 5,4 années de prestations et 25,2 points de PIB.

• 3) **Les régimes spéciaux**  
 (“*Mutual Aid Association's Pension Plans*”).

Quatre régimes spéciaux sont rangés dans cette rubrique, cou-

vrant respectivement les salariés de la fonction publique centrale, de la fonction publique locale, de la mutualité agricole, et le personnel de l'enseignement privé<sup>7</sup>. Ils fonctionnent en répartition provisionnée selon les mêmes principes que dans le régime des salariés du secteur privé. Leurs principales caractéristiques sont décrites dans le tableau 4 suivant.

Tableau 4. Caractéristiques des régimes spéciaux (1997).

	Fonction publique centrale	Fonction publique locale	Personnel de l'enseignement privé	Personnel de la Mutualité agricole
1. Cotisants (milliers)	1 120	3 330	400	490
2. Retraités (milliers)	580	1320	60	140
3. Degré de maturité 2/1	51,4 %	39,8 %	14,2 %	28,7 %
4. Pension mensuelle moyenne (Yen) <sup>(1)</sup>	216 000	232 000	218 000	177 000
5. Réserves (mille milliards de Yen)	7,9	32,2	2,7	2,0
6. Réserves en années de prestations	4,5 années	7,2 années	11 années	4,6 années
7. Taux de cotisation	18,39 %	16,56 %	13,3 %	19,49 %
8. Âge de départ à la retraite	60 ans	60 ans	60 ans	60 ans

(1) La pension moyenne inclut la pension de base forfaitaire.

• 4) **Les réserves dans le système public de retraite.**

Les réserves accumulées par les régimes en répartition provisionnée du système public de re-

traite sont importantes puisqu'elles représentaient, en 1998, l'équivalent de 36 % du PIB (cf. tableau 5). Bien qu'ils fonctionnent en répartition, les régimes spéciaux des fonctions publiques

locale et centrale sont respectivement classés aux troisième et huitième rang dans le palmarès mondial des actifs gérés par les plus grands fonds de pension.

<sup>6</sup> Le taux de cotisation inclut également le financement de la pension universelle du premier étage.

<sup>7</sup> Ces 4 régimes ont été respectivement créés en 1949, 1962, 1953 et 1958.

Tableau 5. Réserves dans le système public de retraite (1998).

	Montant des réserves (mille milliards de Yen)	Réserves/ prestations (années)	Réserves en % du PIB
Régime universel <sup>(1)</sup>	8,5	2,6	1,7 %
Assurance vieillesse des salariés du secteur privé	125,8	5,4	25,3 %
Régimes spéciaux des fonctions publiques	44,8	7,0	9,0 %
<b>Total</b>	<b>179,1</b>		<b>36,0 %</b>

(1) Correspond à la catégorie 1 des non salariés.

Les réserves du régime universel et du régime d'assurance vieillesse des salariés du secteur privé sont déposées auprès du "Trust Fund Bureau Special Account" du Ministère des Finances, organisme dont la mission est de gérer les flux d'épargne d'entités publiques dans un compte séparé des opérations relatives au Budget de l'État. La seconde source de dépôt auprès de cet organisme est l'épargne collectée dans le circuit du réseau postal. Cette épargne est principalement utilisée pour un quart en achat de titres publics (obligations) et pour trois quarts en prêts à diverses institutions publiques et entités du secteur public.

### c.2) Les fonds de pension nationaux ("National Pension Funds" (NPF)).

Les fonds de pension nationaux ont été créés en 1989 afin que la catégorie 1 des non salariés dispose d'un deuxième étage complétant le régime universel. Or-

ganisés sur une base territoriale ou professionnelle, ils sont au nombre de 72. L'adhésion n'est pas obligatoire et les cotisants ont le choix entre différentes formules de couverture du risque vieillesse. La prestation est une annuité versée à partir de 65 ans sur une fraction ou la totalité de la période de retraite. Le montant maximum de la pension est de 68 000 Yen par mois. Ces fonds de pension fonctionnent en capitalisation avec des actifs gérés par les banques fiduciaires (52 %), les compagnies d'assurance vie (37 %) et les gestionnaires financiers (10 %).

### c.3) Le troisième étage facultatif pour les salariés du secteur privé.

En 1997, 89 % des entreprises japonaises offraient à leurs salariés au moins un dispositif de retraite supplémentaire pouvant fournir deux types de prestation : soit une indemnité forfaitaire au moment du départ à la retraite

("Retirement Allowance")<sup>8</sup>, soit une pension durant toute la période de retraite. 42 % des entreprises avaient opté pour le versement d'une indemnité, 18 % pour une pension et 29 % une combinaison des deux prestations. Les deux principaux dispositifs de retraite privés sont les fonds de pension et les dispositifs d'épargne retraite.

### • 1) Les fonds de pension ("Employees' Pension Fund" (EPF)).

Créés en 1966, les fonds de pension en capitalisation sont organisés à l'initiative des entreprises. Ils sont de trois types : soit un fonds de pension mis en place par une entreprise de plus de 500 salariés, soit un fonds de pension alliant un groupe de filiales d'une société mère couvrant au moins 800 salariés, soit un fonds de pension multi-employeurs créé par une association de plusieurs entreprises couvrant au moins 3000 salariés.

<sup>8</sup> Le montant de l'indemnité forfaitaire versée lors du départ à la retraite est de l'ordre de 40 à 46 mois de salaire pour une carrière complète.



Tableau 6. Fonds de pension des salariés du secteur privé (1997).

Nombre de fonds	1874
Nombre de cotisants	12 172 000
Actifs gérés. Dont :	<b>50 100 Milliards Yen</b>
• Trust Banks	26 900 Milliards Yen
• Compagnies d'assurance vie	15 800 Milliards Yen
• Gestionnaires financiers	7 400 Milliards Yen
Actifs gérés en % du PIB	10 %

À l'origine de la création de ces fonds de pension facultatifs se trouve l'une des originalités de l'organisation du troisième étage qui est la possibilité laissée aux entreprises de "sortir" partiellement ("contracting out") du second étage obligatoire : le fonds de pension se substitue partiellement au régime obligatoire du second étage (EPI), d'une part en prenant en charge le paiement et le financement d'une fraction des droits à pension normalement acquis au titre du deuxième étage et, d'autre part en fournissant des prestations additionnelles au titre du troisième étage supplémentaire. La condition de cette substitution partielle est que les prestations totales servies par le troisième étage soient supérieures de 30 % à la fraction substituée. En contrepartie de la sortie partielle, de 3,2 à 3,8 points de cotisation<sup>9</sup> sur les 17,35 points au titre du deuxième étage sont attribués au fonds de pension. Les assurés

ont la possibilité de percevoir les prestations supplémentaires soit sous forme d'annuités soit sous la forme d'un capital versé lors du départ en retraite.

Les fonds de pension sont tenus d'adhérer à un organisme de garantie ("Payment Guarantee Scheme") qui les couvre contre les risques de banqueroute ou de dissolution. La gestion des actifs est déléguée à trois types d'institutions financières : les banques fiduciaires ("Trust Banks"), les compagnies d'assurance vie et les gestionnaires financiers.

• 2) Les dispositifs d'épargne retraite ("Tax Qualified Pension Plan" (TQP)).

Ces dispositifs sont destinés aux entreprises qui ne peuvent mettre en place des fonds de pension. Les employeurs bénéficient d'avantages fiscaux lorsqu'ils créent des plans d'épargne re-

traite au bénéfice de leurs salariés à la condition que la gestion des actifs financiers dans lesquels est investie cette épargne retraite, soit réalisée par des institutions financières extérieures. En 1998, ces dispositifs couvraient près de 11 millions de salariés et avaient accumulé près de 20 000 milliards de Yen, soit près de 4 points de PIB, gérés principalement par les compagnies d'assurance vie (56 % du total) et les Trust Banks (42 % du total).

c.4) Le niveau des pensions.

On dispose d'informations sur les montants moyens des pensions versées par chaque catégorie de régimes qui permettent de donner un aperçu sur les taux de remplacement bruts instantanés, c'est-à-dire calculés par rapport au salaire moyen des assurés en activité.

<sup>9</sup> Partagés à égalité entre l'employeur et l'assuré.

**Tableau 7. Pension mensuelle moyenne versée par les différents types de régimes en 1997.**

Régime de base	47 000 Yen
Régime des salariés du secteur privé	172 000 Yen
Fonds de pension des entreprises	56 000 Yen
Dispositifs d'épargne retraite	92 830 Yen
Régimes spéciaux <sup>(1)</sup>	223 000 Yen
Salaire moyen dans le secteur privé <sup>(2)</sup>	317 000 Yen

(1) Y compris la pension du régime de base.

(2) Rémunération hors bonus.

Hors régime supplémentaire du troisième étage, le taux de remplacement brut instantané est de l'ordre de 69 % pour un retraité du secteur privé, taux calculé par rapport au salaire moyen hors bonus des assurés. Le taux de remplacement net instanta-

né avoisine 80 %. Pour les bénéficiaires de régimes supplémentaires, le taux de remplacement brut instantané dépasse 85 %. Il faut cependant noter que l'interprétation du niveau de ces taux de remplacement est délicate en raison des caractéris-

tiques de la politique salariale des entreprises qui distribuent, en plus du salaire mensuel, des "boni" pouvant dépasser au total près d'un quart de la rémunération annuelle.

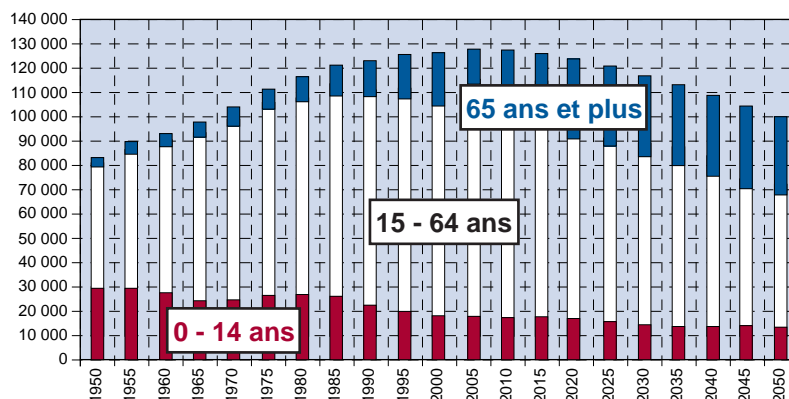
## **Les perspectives démographiques du Japon.**

Le Japon est un pays déjà entré dans un mouvement de vieillissement de sa population et ses perspectives démographiques le classent parmi les pays de la zone OCDE devant subir le vieillissement le plus rapide et le plus accentué. Les deux graphiques suivants montrent comment va se déformer la structure par âge de la population alors que la population totale devrait diminuer à l'horizon 2050.

Entre 1950 et 1995, la population du Japon a augmenté de 42 millions de personnes et, entre 1995 et 2050, elle devrait, dans la variante médiane des projections de population, diminuer de 25 millions de personnes. Cette diminution devrait ramener la population totale à son niveau de la fin des années 1960. Simultanément, la part des plus de 65 ans dans la population totale passer de 14,5 % en 1995 à 32,3 % en 2050, soit une multiplication par 2,2. La réduction de la population en âge de travailler et l'augmentation rapide

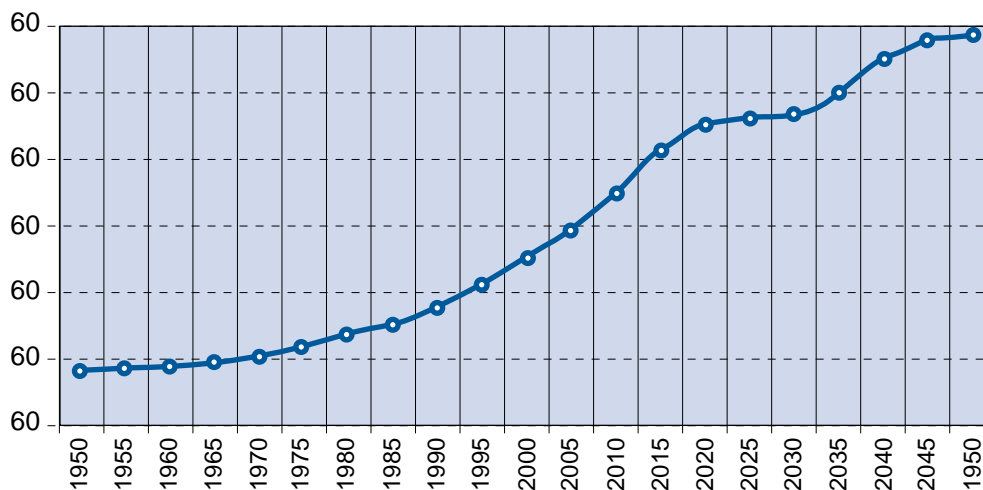
de la population des plus de 65 ans devraient conduire à une forte détérioration du taux de dépendance démographique : celui-ci devrait passer de 20,9 % en 1995 à 59,1 % en 2050, ce qui signifie qu'à l'horizon de 50 ans, il y aurait moins de 2 japonais d'âge actif pour un japonais de plus de 65 ans alors qu'actuellement le rapport est de 5 pour 1. C'est cette rapide évolution du poids des plus âgés qui caractérise la phase de vieillissement accéléré de la population.

Graphique 1. 1950-2050 : évolution de la population et de sa structure par âge.



Période de projection : 1995-2050. Variante médiane. Hypothèse de taux de fécondité : partant d'un niveau de 1,42 en 1995, le taux de fécondité diminuerait jusqu'à 1,38 en 2000 puis augmenterait progressivement jusqu'à 1,61 en 2030 et resterait à ce niveau de 2030 à 2050.

Graphique 2. 1950-2050 : taux de dépendance démographique.



Taux de dépendance démographique : effectif des plus de 65 ans / effectif des 15-64 ans.

À l'origine de ces phénomènes, on trouve, comme dans les autres pays industrialisés, la diminution rapide des taux de fécondité et l'augmentation de l'espérance de vie à tous les âges. Le

graphique 3 illustre le premier aspect qui montre la chute du nombre de naissances au cours des 50 dernières années et celle du taux de fécondité. Le nombre annuel de naissances vivantes

est en effet passé de 2,7 millions en 1947-1950 à 1,2 millions en 1996-1998. Parallèlement, le taux de fécondité a fortement diminué de 4,54 en 1947 à 1,39 en 1997. C'est l'amplitude très forte

de ces mouvements qui impriment un vieillissement accéléré dans les 30 prochaines années.

Les gains d'espérance de vie ont été également rapides au cours des 50 dernières années, en par-

ticulier après 65 ans. Allongement de l'espérance de vie individuelle et déformation de la structure par âge en raison de la chute de la fécondité se conjuguent pour placer le Japon en tête des pays devant faire face au

vieillesse de la population. Cet aspect imprègne depuis de nombreuses années l'adaptation programmée du système de retraite.

Graphique 3. 1947-1997 : nombre de naissances annuelles et taux de fécondité.

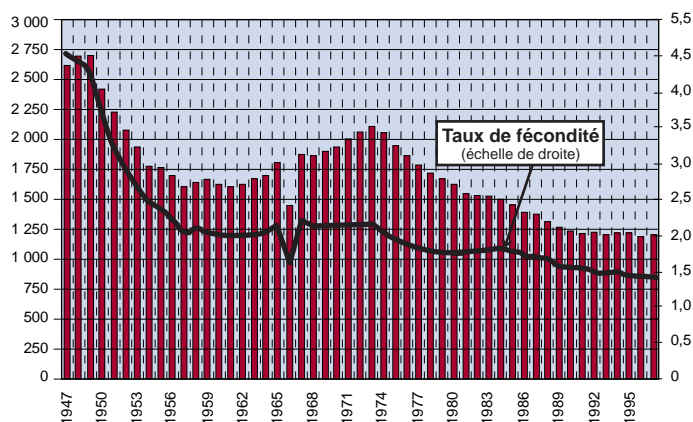


Tableau 8. Espérance de vie (années).

	À la naissance		À 65 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
1955	63,60	67,75	11,82	14,13
1965	67,74	72,92	11,88	14,56
1975	71,73	76,89	13,72	16,56
1985	74,78	80,48	15,52	18,94
1995	76,38	82,85	16,48	20,94
2025			18,21	23,15

Tableau 9. Espérance de vie à la naissance projetée (années)

	Hommes	Femmes
2000	77,40	84,12
2010	78,12	85,05
2020	78,61	85,62
2030	78,96	86,00
2040	79,23	86,27
2050	79,43	86,47

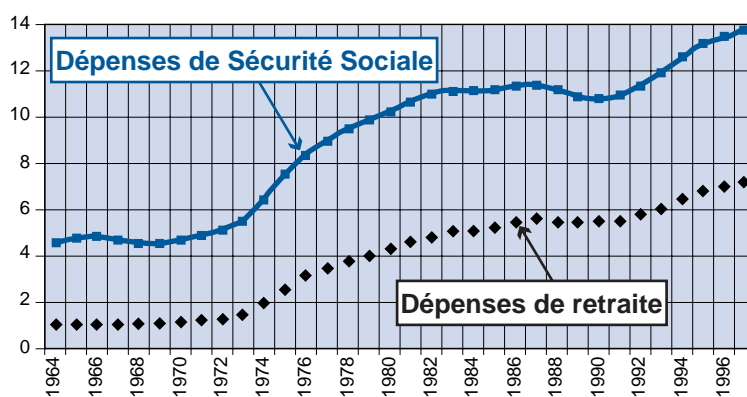
### 3 Les comptes de la protection sociale.

Visualiser les tendances des comptes de la protection sociale peut être un exercice utile pour essayer de mesurer les "marges de manœuvre" à la dis-

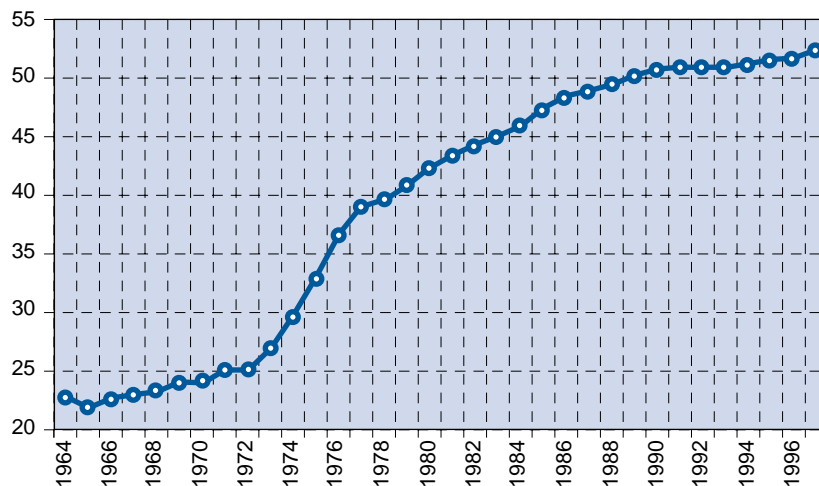
position des pouvoirs publics. L'exemple du Japon est instructif parce qu'il montre la place de plus en plus prépondérante prise par les dépenses liées au risque vieillesse. Bien que les dépenses rangées dans la rubrique Sécurité Sociale ont un poids relative-

ment limité dans le PIB par comparaison aux pays de l'Europe continentale, les dépenses de retraite dépassent à présent 50 % du total et beaucoup plus si on ajoute des dépenses d'assurance maladie en faveur des personnes âgées.

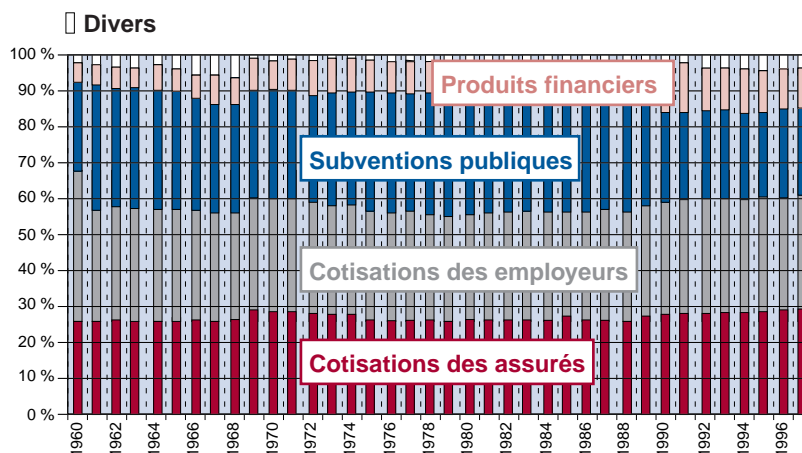
Graphique 4. Dépenses de Sécurité Sociale et de retraite en points de PIB.



Graphique 5. Part des retraites dans les dépenses de Sécurité Sociale (en %).



Graphique 6. Structure de financement de la Sécurité Sociale (en %)



Cette déformation de la structure des dépenses de Sécurité Sociale a lieu alors que les effets les plus importants du vieillissement de la population ne sont attendus que dans quelques années. Les autorités japonaises sont donc de plus en plus confron-

tées au risque de voir leur système de protection sociale presque exclusivement destiné aux retraités, ne laissant aucune marge financière pour la couverture des autres risques par les mécanismes de l'assurance sociale. Cette situation est la toile de

fonds des projets de réforme du système de retraite et des débats récents sur les propositions du gouvernement de modifier plus ou moins drastiquement le rôle de l'assurance vieillesse obligatoire.

## 4 Les réformes du système de retraite.

Tous les cinq ans, les régimes du système public de retraite sont examinés pour évaluer les conditions de leur équilibre actuariel à long terme et des décisions sont prises lorsque les facteurs de déséquilibre ne les rendent pas soutenables financièrement. Les principaux paramètres des régimes sont alors fixés pour une période de 25 ans. Le dernier exercice d'évaluation s'est déroulé en 1999 et a donné lieu à des propositions d'ajustement plus importantes que par le passé puisque le troisième étage des régimes d'entreprises a également été concerné.

### a) La réforme du système public de retraite.

La révision des projections de population en 1997 a montré que la mesure du vieillissement de la population avait été dans le passé sous-estimée, essentiellement en raison de la poursuite de la diminution du taux de fécondité. En outre, les hypothèses économiques utilisées dans les scénarios de projection de la situation financière des régimes à l'occasion de l'évaluation quinquennale de 1994 se sont également révélées obsolètes parce que le Japon connaît depuis une dizaine d'années un ralentissement économique pro-

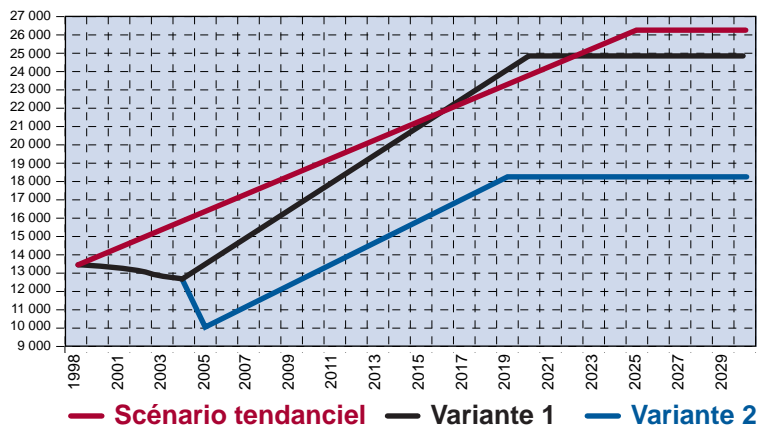
noncé qui a induit de moindres gains de pouvoir d'achat pour les salaires et une augmentation du chômage. Par ailleurs, la conjonction d'un environnement macroéconomique déprimé et de crises financières successives a fortement diminué les perspectives de rentabilité des entreprises, situation susceptible d'affaiblir leur capacité à financer les engagements des plans de retraite qu'elles ont souscrits via les différents dispositifs du troisième étage.

L'ampleur des déséquilibres peut s'apprécier à travers les deux graphiques suivants qui retracent les évolutions des taux de contribution des régimes NPI et EPI, à législation inchangée et dans deux variantes d'ajustement. Rappelons que les exercices de projection sont utilisés afin de programmer à l'horizon de 25 ans, soit jusqu'en 2025, l'évolution des principaux paramètres des régimes.

Dans le régime universel NPI, la contribution mensuelle devrait, à législation inchangée, augmenter en termes réels de 500 yen par an de 2000 à 2025, c'est-à-dire passer de 13300 Yen à 26400 Yen, soit **un doublement en 25 ans**. Deux variantes ont été construites à partir d'un jeu d'hypothèses d'ajustement de certains paramètres des régimes :

- Dans la variante 1, la contribution est laissée inchangée jusqu'en 2004, ce qui équivaut à une diminution en termes réels, puis elle est augmentée de 500 Yen 2005 et de 800 Yen par an de 2006 à 2020. La subvention de l'État continue d'être fixée à 1/3 des dépenses du régime.
- Dans la variante 2, la subvention de l'État est portée à la moitié des dépenses du régime en octobre 2004. Par rapport à son niveau actuel, la contribution est maintenue constante jusqu'en 2004, diminuée de 3300 yen en 2005 puis augmentée de 600 Yen par an de 2006 à 2020. En 2025, la contribution serait inférieure de 30,8 % par rapport à son niveau tendanciel.

Graphique 7. 2000 – 2030. Contribution mensuelle au régime de base universel (Yen).



Hypothèses : taux d'inflation annuel de 1,5 %, taux de croissance annuel du salaire par tête de 2,5 %.

Dans le régime complémentaire EPI des salariés du secteur privé, le taux de cotisation devrait augmenter de 2,5 points tous les cinq ans et passer ainsi de 17,35 % en 1999 à 34,5 % en 2025, soit également **un doublement en 25 ans**. Deux variantes ont été examinées :

- Dans la variante 1, la première augmentation est différée

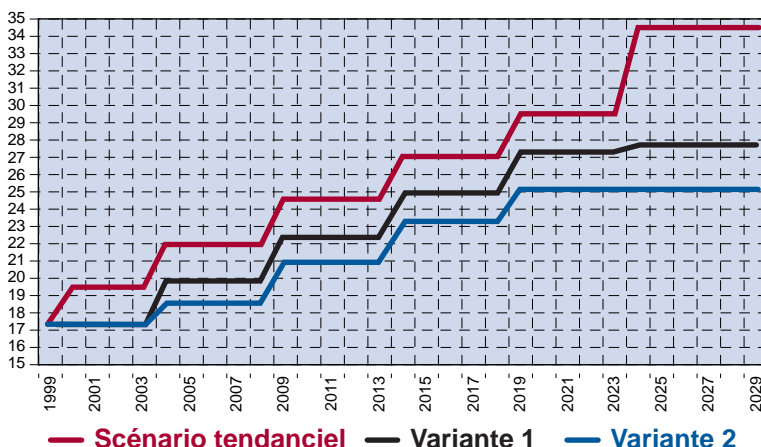
de 5 ans. A partir d'octobre 2004, le taux de cotisation est augmenté de 2,5 points tous les 5 ans jusqu'en 2020 et il est porté à 27,6 % en 2025,

- Dans la variante 2, la première augmentation est différée de 5 ans. A partir d'octobre 2004, le taux de cotisation est augmenté de 2,3 points tous les 5 ans jusqu'en 2020, année

où il atteint 25,2 %. Dans cette variante, on fait l'hypothèse que la subvention de l'État au régime de base couvre la moitié des dépenses.

Par rapport au scénario tendanciel, le taux de cotisation serait, en 2025, inférieur de 6,9 points dans la variante 1 et de 9,3 points dans la variante 2.

Graphique 8. 2000 – 2030. Taux de cotisation au régime EPI (%).





Ces exercices de projection montrent bien l'ampleur des déséquilibres à l'horizon de 25 ans qui conduiraient à un doublement des taux de cotisation. Les autorités japonaises ont en conséquence été amenées à programmer des mesures d'ajustement sous la double contrainte, d'une part, de différer à court terme toute hausse des prélèvements en raison de la fragilité de la conjoncture économique et, d'autre part, de contenir au maximum les augmentations futures de taux de cotisation. À l'issue des multiples consultations organisées après la publication du Livre blanc, les réformes proposées au Parlement ont été organisées autour des principes suivants :

- Le système public de retraite reste organisé sur le principe de deux étages,
- La stabilité à long terme du système est fondée sur les deux objectifs suivants : les prestations ne doivent pas diminuer en termes réels dans le futur (garantie du pouvoir d'achat), le taux maximum de cotisations retraite ne doit pas dépasser 26 % du salaire brut hors bonus, soit environ 20 % de la rémunération totale (variante 2 illustrée dans les graphiques précédents).

Dans ce cadre, les mesures effectivement mises en œuvre sont similaires à celles adoptées dans les autres pays. Elles consistent à agir simultanément sur les taux de cotisation, le taux de revalorisation des pensions, le taux d'annuité, le montant des transferts publics et l'âge de départ à la retraite. Comme les régimes détiennent d'importantes réserves, les modalités de leur gestion financière ont été assouplies afin de maximiser le rendement financier.

#### **Les principales mesures adoptées ont été les suivantes :**

- 1) Les pensions du régime de base et du régime complémentaire des salariés sont revalorisées selon l'indice des prix à la consommation<sup>10</sup> à partir du 1<sup>er</sup> avril 2000. Cette mesure sera suspendue lorsque le niveau des pensions sera inférieur de plus de 80 % par rapport au niveau qui aurait été atteint en continuant à indexer les pensions sur l'évolution des salaires nets,
- 2) Dans le régime complémentaire des salariés, l'âge de départ à la retraite est porté progressivement de 60 à 65 ans, entre 2013 et 2025 pour les hommes et entre 2018 et 2030 pour les femmes<sup>11</sup>,
- 3) La subvention du budget de l'État au régime universel de base passe d'un tiers à la moitié des dépenses du régime à partir de 2004,
- 4) Le taux d'annuité mensuel du régime complémentaire est diminué de 5 % : il décroît de 0,075 % à 0,07125 %,
- 5) Les salariés âgés de 65 à 70 ans seront considérés comme des assurés et devront verser des cotisations retraite. En outre, le cumul d'une pension et d'un salaire d'activité sera plafonné,
- 6) Une contribution à demi-taux est créée dans le régime de base pour les assurés ayant de faibles rémunérations. La durée d'assurance validée à ce titre sera comptabilisée pour deux tiers. Les étudiants continuent d'être exemptés de toute contribution au régime de base pendant une période de 10 ans. Ces mesures ont pour but de diminuer les problèmes d'évasion des cotisations qu'enregistre le régime universel de base,
- 7) Les employeurs sont exemptés de cotisation au régime complémentaire pour les salariés en congé parental,
- 8) La contribution au régime de base et le taux de cotisation

<sup>10</sup> L'indexation des pensions sur les prix à la consommation permet "d'économiser", en 2025, 4 points de cotisation.

<sup>11</sup> Allonger la durée d'assurance de 40 à 45 années en repoussant l'âge de départ à la retraite de 60 à 65 ans permet "d'économiser", en 2025, 2,9 points de cotisation.

au régime complémentaire ne sont pas modifiés jusqu'en 2004, date du prochain exercice d'évaluation,

9) À partir d'avril 2003, l'assiette des cotisations sera constituée de la totalité de la rémunération c'est-à-dire du salaire brut et des boni. En conséquence, le taux de cotisation sera ramené de 17,35 % à 13,58 % et le taux d'annuité mensuel de 0,07125 % à 0,05481 %,

10) Le pilotage de la gestion des réserves du système public de retraite est détachée du "Trust Fund Bureau" pour être confiée au Ministère des Affaires sociales qui devra mettre en place un organisme dédié à cette gestion, le "Pension Fund Management Fund" et confier des mandats de gestion aux institutions financières spécialisées dans ce type d'activité,

11) L'ensemble de ces mesures est également transposé aux régimes spéciaux.

## **b) la réforme des régimes d'entreprise du troisième étage.**

Certains régimes d'entreprise du troisième étage (EPF et TQP) sont en proie à des difficultés qui

se traduisent par une sous-capitalisation et des risques d'insolvabilité. La conjoncture économique maussade de la dernière décennie ainsi que la réglementation appliquée à la gestion de ces dispositifs expliquent en partie ces difficultés. Pour surmonter ces obstacles, les autorités japonaises ont progressivement entrepris d'assouplir et de libéraliser les modalités de la gestion financière de ces régimes d'entreprise et de modifier certaines règles comptables utilisées pour évaluer les engagements et leur couverture.

Un second volet de la réforme des retraites s'est donné pour objectif de modifier en profondeur le rôle du troisième étage du système de retraite. Les régimes d'entreprise (EPF et TQP) sont des régimes à prestations définies dont la "rigidité" a été analysée comme un handicap à la mobilité des salariés. Pour contourner ces handicaps mais, également, pour offrir des dispositifs de retraite supplémentaires facultatifs au moment où les taux de remplacement promis par les régimes publics sont appelés à diminuer, les pouvoirs publics ont proposé la création de plans d'épargne retraite à cotisations définies. Comme la lenteur de la restructuration des entreprises japonaises est principalement attribuée à l'insuffi-

sante mobilité des salariés, la création de dispositifs de retraite à cotisations définies est conçue comme un moyen de favoriser cette mobilité et de diminuer dans le même temps le risque financier supporté par les entreprises en matière de gestion des dispositifs de retraite supplémentaires.

### **• 1) L'assouplissement des modalités de gestion financière.**

Les fonds de pension et les dispositifs d'épargne retraite (EPF et TQP) du troisième étage ont jusqu'au milieu des années 1990 été soumis à une réglementation stricte en matière de gestion financière et à des règles comptables de calcul des engagements qui laissaient aux entreprises peu de flexibilité. Comme ces dispositifs sont à prestations définies, la totalité du risque financier était supporté par les entreprises au moment où la crise financière et le ralentissement économique ont imposé de fortes contraintes.

A partir de 1995, ces différentes réglementations ont été progressivement assouplies. Les aspects les plus significatifs de cette ouverture peuvent être illustrés par les dispositions suivantes :

- les engagements et les taux de contribution étaient calculés en utilisant un taux d'actualisation fixé à 5,5 %, ce qui signifie que le rendement financier porté par les placements des réserves devait au moins être égal à cette norme pour assurer la solvabilité des dispositifs. Or, le rendement moyen des placements réalisés par les différents types de fonds de pension était devenu inférieur à cette norme dans les années 1990. Le législateur a en conséquence supprimé la norme d'un taux de rendement fixe en 1998 et lui a substitué le principe d'un taux de rendement variable mais cependant encadré puisqu'il est lié au rendement des obligations d'État. En 1999, le taux de rendement minimum a été fixé entre 2,9 % et 3,5 %.
- la règle (5:3:2:2) concernant la structure du portefeuille des fonds de pension a été supprimée en 1997. Cette règle signifiait que le portefeuille devait être composé d'au moins 50 % de titres de taux japonais de premier rang, d'au plus 30 % d'actions japonaises, d'au plus 30 % de titres étrangers et d'au plus 20 % d'actifs immobiliers. A présent, les gestionnaires financiers peuvent choisir l'allocation de portefeuille adaptée à la nature et à la longueur des engagements.

- Les gestionnaires financiers, essentiellement étrangers, ont progressivement obtenu la totale liberté d'offrir leurs services de prestataires de services financiers, ce qui a permis d'introduire des formes de concurrence dans la gestion institutionnelle de grands fonds de pension.

## • 2) L'introduction de dispositifs à cotisations définies.

La principale innovation des projets de réforme du système de retraite est la proposition de créer de plan d'épargne retraite individuels à cotisations définies sur le modèle américain soit des plans d'entreprise de type 401(k), soit des plans personnels de type IRA (*Individual Retirement Account*). La proposition de loi a été déposée au Parlement mais elle soulève de nombreuses oppositions car elle introduit une rupture dans le partage des responsabilités en matière de retraite. Les caractéristiques de ces plans sont simples :

- Les salariés et les non salariés âgés de 20 à 64 ans cotisent à des plans personnels ou d'entreprise d'épargne retraite. La sortie a lieu entre 60 et 70 ans soit en rente, soit en capital,
- Quel que soit le type de plan, la gestion financière est de la responsabilité de leurs titu-

lares qui choisissent les produits financiers offerts par les institutions financières,

- Lorsqu'une entreprise veut proposer un plan d'épargne retraite d'entreprise, elle doit obtenir l'accord de ses salariés et sa contribution est plafonnée.
- La gestion des plans personnels est confiée à la Fédération des fonds de pension nationaux, organisme public supervisé par le Ministère des Affaires sociales.

L'évaluation de l'impact de ces dispositifs à cotisations définies est à ce jour encore très incertaine. Plusieurs commentateurs ont noté que l'absence d'incitations fiscales handicapait le projet en ce sens que les japonais n'avaient pas de motifs et d'avantages à "sortir" des dispositifs existants à prestations définies. Par ailleurs, la faible culture financière du public et l'absence traditionnelle d'attrait des actions comme support de placement de l'épargne laissent penser que la montée en charge des nouveaux dispositifs pourrait être longue. De plus, le réseau des intermédiaires financiers susceptibles de drainer et gérer cette épargne est insuffisamment développé dans l'archipel nippon, ce qui induit une offre limitée de services finan-

ciers. Enfin, l'absence de mobilité des salariés tient plus de la fixation de l'échelle des rémunérations à l'ancienneté que des modalités d'acquisition des droits à la retraite.

### **3** Remarques de conclusion.

Ce bref panorama de l'évolution du système de retraite japonais et des réformes programmées ne rend certainement pas compte de la totalité du débat qui anime les différentes parties prenantes. Des propositions plus radicales de transformation du système de retraite ont été avancées mais qui, pour l'instant, n'ont pas été inscrites sur l'agenda des réformes :

- financement en totalité par l'impôt (taxe sur la consommation) du régime universel du premier étage, ce qui permettrait de diminuer considérablement les taux de cotisation des régimes du second étage,
- "privatisation" du régime des salariés du secteur privé avec un passage progressif à la capitalisation, à l'instar des nombreux schémas de transition de la répartition à la capitalisation présentés dans différents pays,

- transformation des régimes à prestations définies du troisième étage en régimes à cotisations définies.

Le choix des autorités japonaises a en fait été un choix d'attente en raison des incertitudes de la conjoncture économique : les réformes ont été conçues afin de pouvoir différer temporairement les hausses de cotisation jusqu'en 2004 et de viser un taux de cotisation cible en 2025 en faisant porter l'essentiel de l'effort sur les nouvelles générations de retraités. De fait, ce programme n'a pas échappé aux critiques puisqu'il ne corrige pas deux déséquilibres souvent dénoncés :

- l'inéquité intergénérationnelle entre les générations nées avant 1950 qui ont bénéficié de rendements implicites très élevés et celles nées après 1950 qui subissent à la fois les augmentations de taux de cotisation et la diminution des droits à la retraite,
- les inéquités intragénérationnelles liées d'une part, à l'existence d'un régime universel financé en partie par le budget de l'État qui opère une redistribution en faveur des hauts salaires et, d'autre part, le fait que les femmes n'ayant jamais travaillé perçoivent la pension sans avoir cotisé, ce qui

décourage l'offre de travail des femmes.

Le Japon est à la recherche d'une réorganisation de son système de retraite qui offre plus de souplesse dans l'acquisition des droits à la retraite pour lui permettre de s'adapter plus rapidement à un environnement économique et financier qui rend inadaptés les modes de régulation jusqu'alors en vigueur : plus grande flexibilité du marché du travail avec un mode de formation des salaires fondé plus sur la qualification que sur l'ancienneté, ouverture et concurrence sur le marché financier qui modifient les relations entre les entreprises et les institutions financières pour la gestion des dispositifs supplémentaires du troisième étage. Cette étape a été amorcée avec la création des plans à cotisations définies sans que toutefois la structure du système de retraite soit modifiée. C'est la raison pour laquelle on peut penser que le Japon n'a pas encore effectué les choix fondamentaux en matière d'organisation du système de retraite pour l'adapter à une population rapidement vieillissante tout en contribuant à la revitalisation de l'économie.

## Bibliographie

1. White Paper, Annual report on Health and Welfare. 998-1999, Social Security and National Life. Ministère des Affaires Sociales.
2. An Overview of Japan Pension system and Pension reform. NLI Research Institute, Pension Forum, 2000.
3. Outline of the Japanese Pension System. 1997 édition. The Pension Bureau, Ministère des Affaires Sociales.
4. Population Projections for Japan : Methods, Assumptions and Results. S. Takahashi, A. Ishikawa, R. Kaneko, M. Ikenoue, F. Mita. Review of Population and Social Policy. n° 8, 1999.
5. Financial Balancing between Work and Retirement in Aging Populations : the Japan Case. N. Takayama, mimeo, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
6. Japan's Public Pension System : What's wrong with it and how to fix it. Ch. Horioka. Japan and the World Economy volume 11, n° 2, 1999.
7. Japan's Public Pension System in the Twenty-First Century. Ch. Horioka. Discussion Paper n° 482, Juin 1999, ISER, Osaka University.
8. Réforme et avenir des retraites : les enseignements de l'exemple japonais. J-F. Estienne. La Documentation française, 1999.