

Droit Social et Travailleurs Pauvres au Japon

Masahiko Iwamura * , **

- I. Introduction
- II. La nouvelle structure du marché du travail favorisant l'émergence de la « nouvelle pauvreté»
 - 1. La transformation de la répartition des salariés par type d'emploi
 - 2. La répartition inégale des salaires
 - 3. Les facteurs provoquant la transformation du marché du travail
- III. Les pauvres d'aujourd'hui
 - 1. Le seuil de pauvreté
 - 2. Les bénéficiaires de la protection des conditions de vie minimales
 - 3. Les travailleurs vivant dans une situation très précaire
- IV. Le salaire minimum
- V. Conclusion

I. INTRODUCTION

Le sujet des « travailleurs pauvres » dans le contexte japonais est difficile à aborder, parce que nous n'avons pas de définition juridique pour ceux-ci au Japon. Nous adopterons donc l'idée que cette situation est caractérisée par le fait que des personnes travaillant contre rémunération ont cependant un revenu familial inférieur au seuil de pauvreté. De ce point de vue, il est certain que les travailleurs pauvres (« classiques ») existaient auparavant au Japon. Ce sont notamment les ouvriers journaliers masculins sans famille qui travaillaient surtout dans le bâtiment et les travaux publics et qui vivaient au jour le jour dans les conditions très précaires dans certains quartiers particuliers, par exemple à

* La source de cet article est le rapport présenté au Séminaire international de Droit comparé du Travail, des Relations professionnelles et de la Sécurité sociale en juillet 2009 organisé par le COMPTRASEC UMR CNRS de l'Université de Bordeaux qui sera prochainement publié dans les actes de ce séminaire. Je remercie infiniment Monsieur le Professeur Philippe Auvergnon qui m'a gentiment donné son accord pour publier cet article dans cette revue.

** Ce rapport est, d'une part, le résultat du projet de recherche « Réformes de la garantie de revenus minimaux » (direction : Masahiko IWAMURA) mené avec une subvention pour recherches sur la santé et le travail (recherches sur la préparation de la politique et l'évaluation) (2008-2010) du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires Sociales du Japon et d'autre part, celui des recherches menées dans notre Centre Mondial de l'Excellence sur « Le droit mou (Soft Law) et la Relation entre l'État et le marché privé ».

Tokyo et à Osaka. Mais ceux-ci ont vu leur nombre diminuer progressivement, ont vieilli et sont ainsi devenus de moins en moins visibles depuis les années 1990.

Cependant, nous parlons aujourd'hui davantage de la pauvreté qu'il y a dix ans. Et nous parlons aujourd'hui aussi de « travailleurs pauvres » comme d'un nouveau phénomène puisque les portraits de ces nouveaux « travailleurs pauvres » sont complètement différents de ceux de leurs prédécesseurs évoqués ci-dessus. En effet, le problème de la pauvreté suscite aujourd'hui un débat très vif qui a contraint le gouvernement de Monsieur Taro ASO¹ à prendre des mesures pour lutter contre ce « nouveau » problème. Par exemple, à la suite de la crise financière des « subprimes » qui a sérieusement frappé notre économie depuis le deuxième semestre 2008, environ cinquante mille travailleurs intérimaires et salariés engagés sous CDD ont perdu à la fois leur emploi et leur logement², notamment en décembre 2008. Parmi ces salariés précaires ayant ainsi perdu leur emploi, certains n'étaient pas couverts par l'assurance chômage, d'autres n'avaient pas une durée d'affiliation à l'assurance suffisante pour bénéficier d'une prestation ; ils ont ainsi basculé soudainement dans la pauvreté. La baisse de salaires imposée par les petites et moyennes entreprises, frappées elles aussi par la crise, provoque des difficultés économiques chez les salariés à faible rémunération et leurs familles. L'augmentation rapide du nombre de couples où les deux conjoints travaillent pour gagner un revenu supplémentaire constitue aussi l'un des effets de la baisse des salaires. Les difficultés sont beaucoup plus sérieuses pour des familles monoparentales, en particulier celles composées d'une mère isolée et d'un ou de plusieurs enfants mineurs. Ces mères isolées ne gagnant souvent qu'un revenu faible, en raison d'un salaire modeste ou à cause d'un emploi à temps partiel, sont aussi les victimes de la crise économique actuelle.

Nous aborderons donc d'abord l'évolution économique et sociale qui existe derrière l'émergence de la « nouvelle pauvreté » (II). Ensuite, nous examinerons qui sont aujourd'hui « les travailleurs pauvres » (III). Enfin, nous traiterons du régime du salaire minimum qui devrait être un outil destiné à la prévention de la pauvreté (IV).

1 Monsieur Taro Aso avait été désigné Premier ministre en septembre 2008 et a démissionné après la défaite écrasante du Parti Libéral-Démocrate aux élections législatives en septembre 2009.

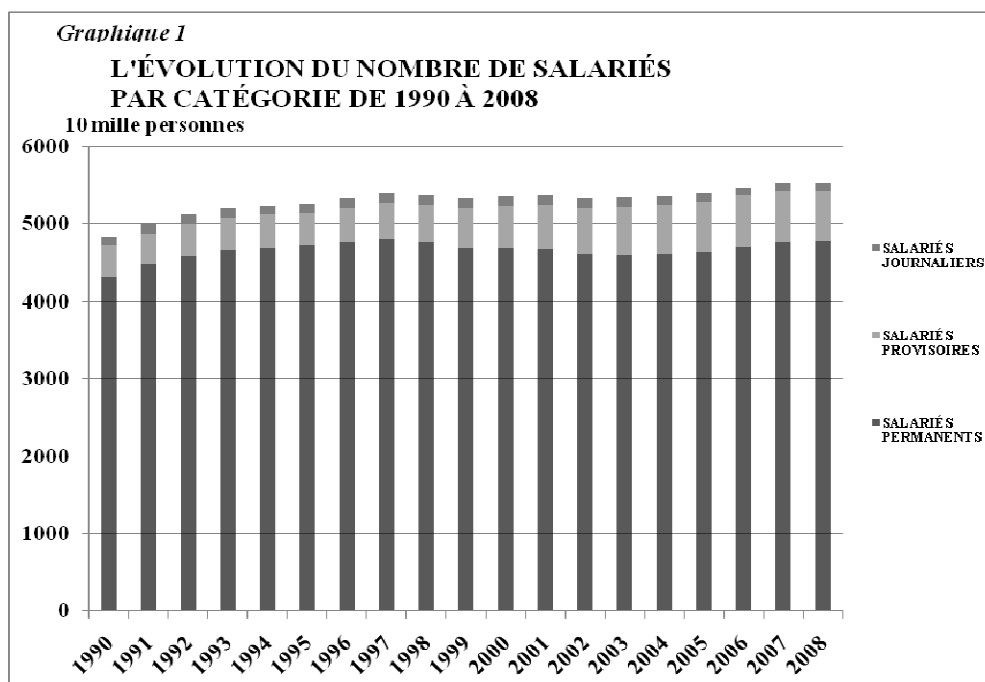
2 La majorité de ces salariés en CDD et des intérimaires vivait dans des logements collectifs loués par leurs employeurs ou par les entreprises ayant recours à l'intérim. Le non renouvellement d'un CDD et la rupture d'un contrat de mise à disposition ont automatiquement entraîné la rupture du contrat de logement. Toutefois, face aux critiques et en réponse à la demande des pouvoirs publics, certaines entreprises ont accordé à ces travailleurs un report de l'échéance du contrat de logement.

II. LA NOUVELLE STRUCTURE DU MARCHÉ DU TRAVAIL FAVORISANT L'ÉMERGENCE DE LA « NOUVELLE PAUVRETE »

Le marché du travail japonais se transforme significativement depuis des années 1990, notamment depuis les années 2000. Nous essaierons d'observer cette transformation en examinant d'une part l'évolution de la répartition des salariés par type d'emploi (1) et en analysant d'autre part l'inégalité salariale accrue depuis 10 ans (2). Ensuite, nous aborderons les facteurs à l'origine de cette transformation (3).

1. La transformation de la répartition des salariés par type d'emploi

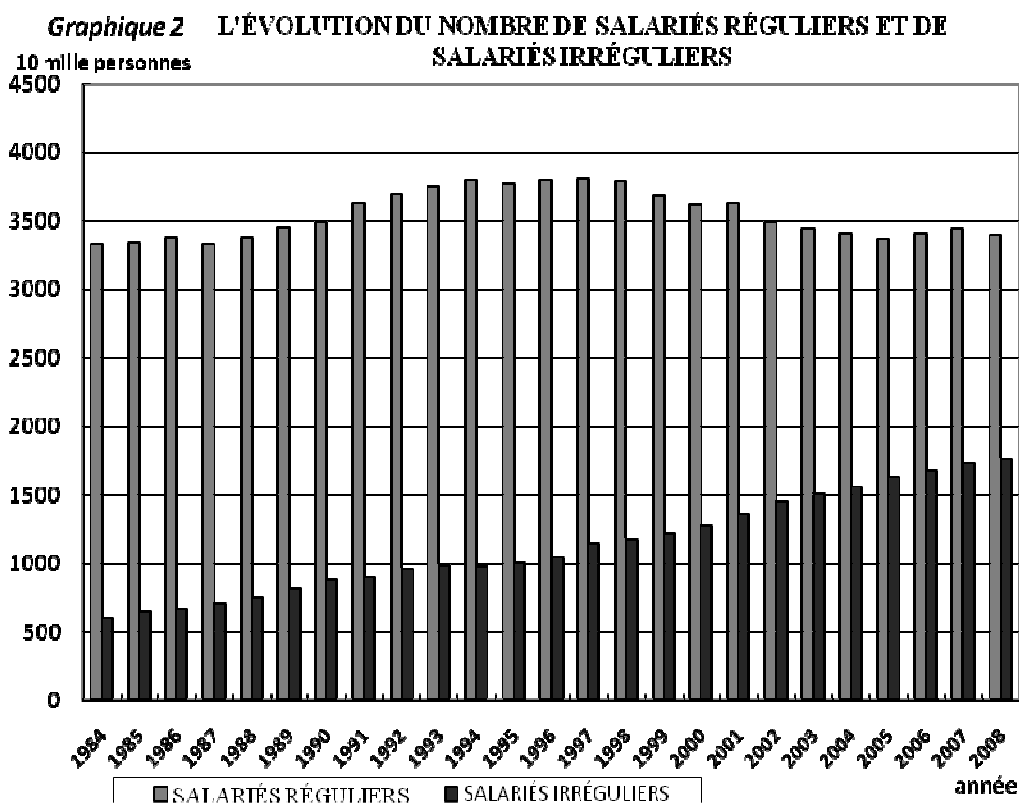
En 2008, la population active au Japon était de 63,85 millions de personnes. Les salariés étaient 55,24 millions, ce qui représente 86,5% de la population active. Parmi les salariés, la catégorie des permanents (par « salariés permanents », on entend les dirigeants de société, les salariés engagés sous CDI et ceux engagés sous CDD – y compris les CDD renouvelés à plusieurs reprises – pour la durée d'un an et plus) représentait 89,3% en 1990 ; ce taux a baissé jusqu'à 85,9% en 2005 avant de remonter à 86,3% en 2008. Leur diminution a été compensée par la croissance de celle des salariés provisoires (les salariés engagés sous CDD de moins de 1 an, les saisonniers et les intérimaires). En effet, leur nombre n'était que 3,93 millions en 1990, il a augmenté considérablement au cours des 18 dernières années (6,59 millions en 2006, 6,49 millions en 2008) (Graphique 1).



Cette transformation de la répartition des salariés par type d'emploi est plus évidente si nous regardons l'évolution respective du nombre de salariés réguliers et de celui des salariés irréguliers. Par « salarié régulier » nous entendons le salarié à temps plein engagé sous contrat à durée indéterminée qui bénéficie de la sécurité de l'emploi à vie³ et du régime du salaire à l'ancienneté^{4, 5}. Par contre, « le salarié irrégulier » vise le salarié qui n'est pas bénéficiaire de ces avantages. Ce sont notamment les salariés à temps partiel (qui sont très souvent engagés sous contrat à durée déterminée), les salariés engagés sous contrat à durée déterminée (y compris les salariés engagés durablement sous CDDs renouvelés à plusieurs reprises) ou les intérimaires.

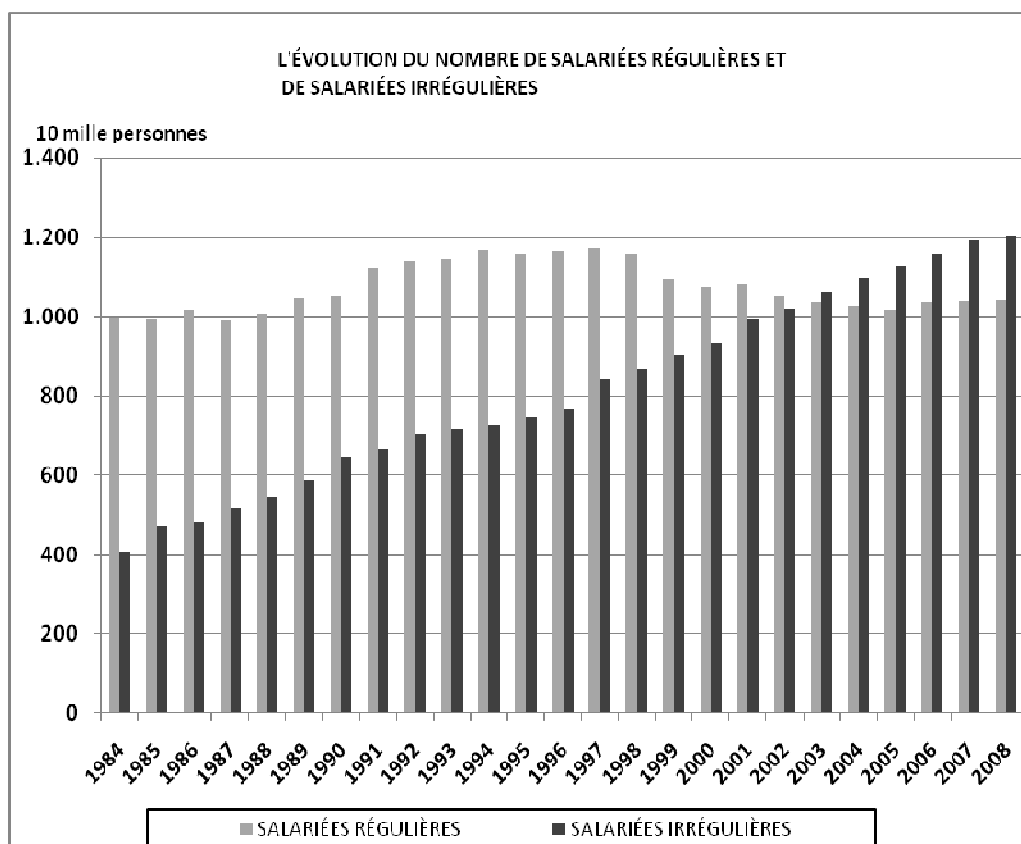
Le *graphique 2* montre respectivement l'évolution du nombre des salariés réguliers et celle des salariés irréguliers de 1984 à 2008. Nous constatons très clairement l'augmentation considérable de ces derniers, surtout à partir de 1996, alors que les salariés réguliers ont diminué de 1999 à 2005 avant de voir leur nombre stagner depuis 2006. Ainsi, alors que les salariés irréguliers ne représentaient que 15,3% des salariés en 1984, ce taux est de 34,1% en 2008. Ceci signifie très probablement que la perte d'emplois réguliers n'a pas été si grave au cours de ces 10 dernières années, mais que les emplois nouvellement créés au cours de la même période sont essentiellement destinés aux salariés irréguliers.

-
- 3 L'emploi à vie ne signifie pas la garantie de l'emploi pour toute la durée de la vie, mais jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire fixé par le règlement intérieur. Celui-ci est un texte dont l'élaboration par l'employeur est obligatoire dans les établissements employant habituellement au moins 10 salariés, et ce après consultation du syndicat regroupant plus de la moitié des salariés de l'établissement ou, à défaut, d'un salarié représentant plus de la moitié de ces salariés (articles 89 et 90 de la loi n°49 du 7 avril 1947 sur les normes de travail). Il constitue un texte de base qui fixe l'ensemble des conditions de travail s'appliquant à tous les salariés de l'établissement (article 89 de la loi sur les normes de travail). L'âge de la retraite obligatoire ne peut pas être inférieur à 60 ans (article 8 de la loi n°68 du 25 mai 1971 sur la sécurité de l'emploi des personnes âgées).
 - 4 Le salaire à l'ancienneté est le résultat de la politique salariale adoptée par les grandes et moyennes entreprises japonaises. Cette politique s'applique uniquement aux salariés réguliers. Or, les salaires à l'ancienneté équivalaient en fait à une rémunération en fonction de l'âge, car l'ancienneté correspondait parfaitement à celui-ci, en raison de la politique d'embauche de ces entreprises qui, lors de leur recrutement annuel, donnait la priorité aux nouveaux diplômés arrivant sur le marché du travail au mois d'avril. Mais la pratique du salaire à l'ancienneté est beaucoup moins marquée qu'auparavant car le patronat cherche à mettre l'accent davantage sur la performance individuelle que sur les résultats de l'activité de l'entreprise. Ainsi, parmi les éléments composant un salaire, le poids de l'évaluation individuelle de la performance du salarié au cours de l'année ou du semestre précédent par ses supérieurs s'est accru de façon considérable depuis des années 1990.
 - 5 Le salarié régulier est annuellement recruté en avril parmi les arrivants sur le marché du travail qui ayant été diplômés en mars.



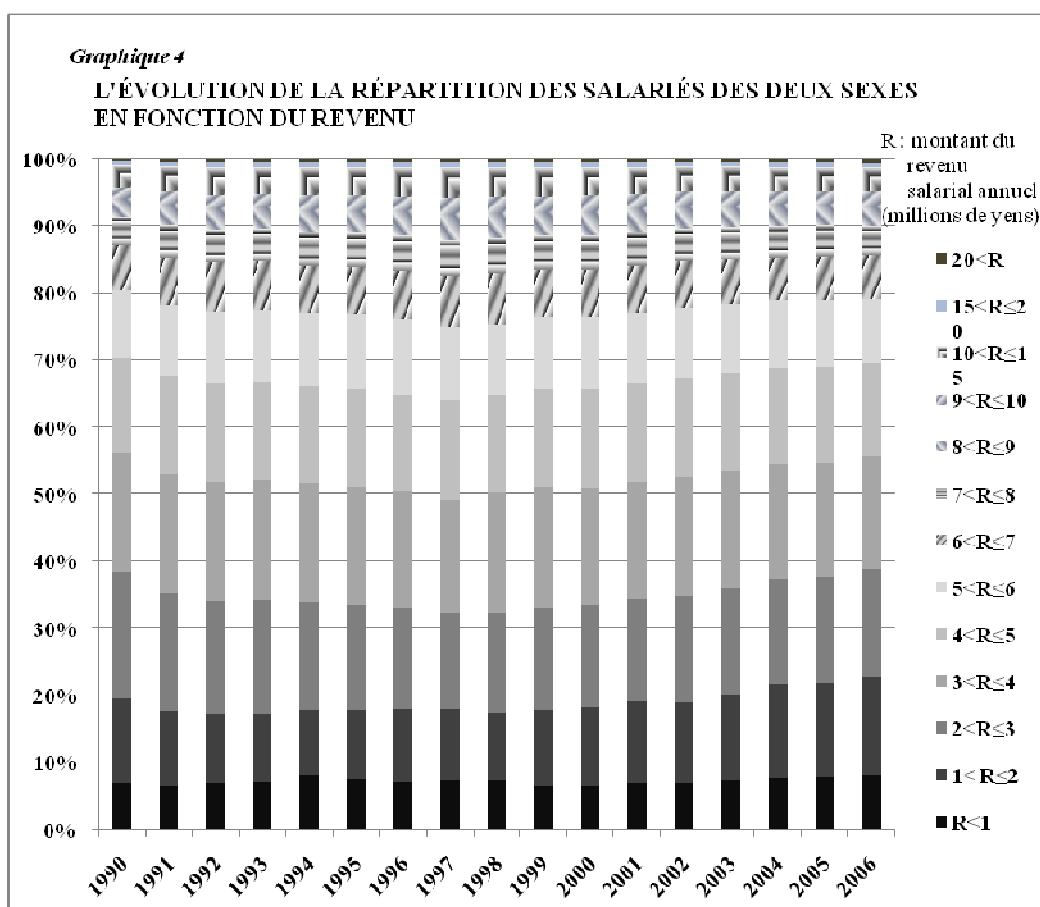
Ce changement est plus visible si nous regardons les femmes salariées. Le taux d'augmentation des salariées régulières entre 1984 et 2008 n'est que de 4,2%, tandis que celui des salariées irrégulières pour la même période s'élève à 194,6%. Ainsi, depuis 2003, le nombre de ces dernières est supérieur à celui des salariées régulières (*Graphique 3*). C'est surtout l'augmentation très nette des salariées à temps partiel qui stimule fortement cette progression. En effet, n'étant que 3,34 millions en 1984, leur nombre a atteint 7,39 millions en 2008 (le taux d'augmentation est 121,3%).

Graphique 3



2. La répartition inégale de salaires

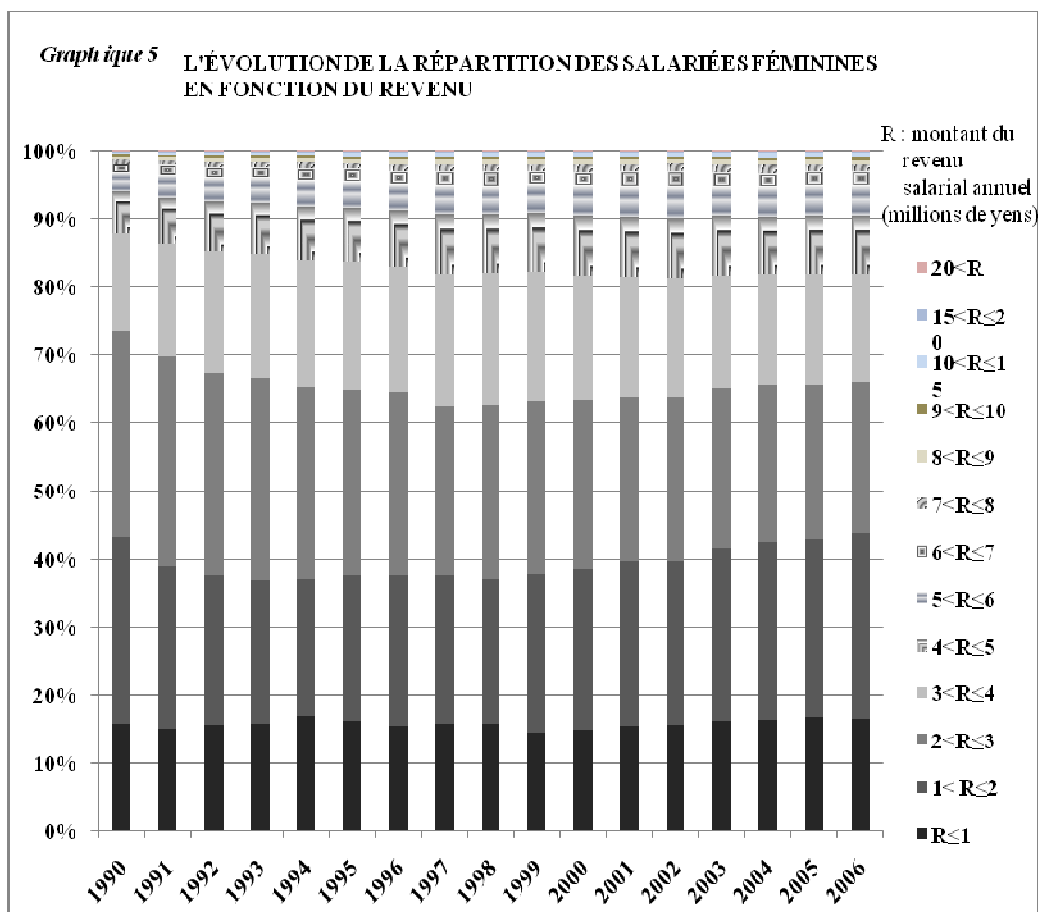
La transformation de la répartition des salariés par type d'emploi que nous venons de décrire a élargi de manière considérable l'inégalité de revenu entre les salariés surtout à partir de 1998. En effet, le nombre des personnes percevant moins de 2 millions de yens (soit environ 15 000 euros) passe de 7,93 millions en 1998 à 10,22 millions en 2006, le taux d'augmentation étant 28,9% (Graphique 4). Ces personnes ne représentaient que 17,5% de toutes les personnes ayant un revenu salarial en 1998, alors que ce taux a atteint 22,8% en 2006. Ce sont surtout les personnes appartenant à la tranche de revenu salarial annuel située entre 1 million (soit environ 7 500 euros) et 2 millions de yens qui augmentent de 1998 à 2008. Elles étaient 4,63 millions en 1998 mais passent à 6,62 millions en 2006, ce qui correspond à 42,7% d'augmentation. Nous constatons une diminution légère des personnes appartenant aux tranches situées entre 4 millions (soit environ 30 000 euros) et 8 millions de yens (soit environ 60 000 euros) de 1998 à 2006, leur taux n'est que 10,9%.



L'inégalité de salaires est plus large pour les femmes salariées. Le *Graphique 5* nous montre que plus de 40% des femmes salariées ne perçoivent qu'un revenu salarial annuel inférieur ou égal à 2 millions de yens en 2006 et que celles percevant un revenu inférieur ou égal à 3 millions de yens (soit environ 22 600 euros) représentent 66% en 2006. Cette faiblesse du revenu salarial annuel chez les femmes s'explique par le fait que 90% des salariés à temps partiel sont des femmes en 2008. Pourtant, cela ne signifie pas d'emblée que les familles de celles-ci sont pauvres, car 76,3% d'entre elles ont un conjoint en 2006 et pour 69,1% de leurs familles, le revenu principal est le salaire de leur conjoint.

Il faut souligner pourtant que, parmi ces femmes salariées à temps partiel et percevant un revenu salarial faible, il existe des femmes vivant seules et des mères isolées avec un ou plusieurs enfants de moins 18 ans dont le revenu principal réside dans leur

salaires modiques. Il faut aussi remarquer qu'une petite minorité des hommes salariés à temps partiel, vivant seuls et âgés de 25 à 44 ans et de plus de 60 ans vivent de ce faible revenu.



3. Les facteurs de transformation du marché du travail

Nous pouvons évoquer au moins trois facteurs expliquant les transformations examinées ci-dessus. Le premier est la modification de la politique d'emploi des grandes et moyennes entreprises japonaises. Confrontées à un marché international de plus en plus concurrentiel, ces entreprises exportatrices cherchent à réduire les coûts de main d'œuvre et à avoir davantage de flexibilité dans la gestion quantitative de l'emploi. Tout en restant attaché au système d'emploi à vie, les employeurs réduisent le nombre des salariés réguliers pour les remplacer d'une part par des salariés irréguliers, notamment à

temps partiel et d'autre part, par des sous-traitants et des intérimaires. Ainsi, le nombre des salariés à temps partiel a considérablement augmenté à la suite de ce changement de politique.

Le deuxième facteur est la déréglementation du marché du travail, notamment du travail temporaire. Celui-ci a été autorisé pour la première fois en 1986 et depuis 1996 la déréglementation progresse très vite. La durée maximale du recours au travail temporaire est fixée à 3 ans sauf dans 26 cas spécialement énumérés par décret pour lesquels aucune restriction de durée n'est imposée. En outre, le recours au travail temporaire dans le secteur industriel a été autorisé à la suite d'une modification législative en 2003. La durée maximale de recours au travail temporaire dans ce secteur était un an dans un premier temps et, à compter du 1^{er} mars 2007, elle a été portée à 3 ans⁶.

Le troisième facteur est l'absence de législation prohibant la discrimination salariale à l'égard des salariés irréguliers, notamment des salariés à temps partiel. Le salaire des salariés réguliers à temps plein est normalement fixé sur une base mensuelle tandis que celui des salarié(e)s à temps partiel est fixé sur une base horaire (ce mode de calcul s'applique à 92.5% des salarié(e)s à temps partiel en 2005). Et si nous comparons le montant du salaire d'un salarié régulier divisé par le nombre d'heures de travail mensuelles (normalement 168 heures) avec le salaire horaire d'un(e) salarié(e) à temps partiel, nous constatons qu'il y a un grand écart entre les deux. Presque tous les salariés réguliers à temps plein perçoivent deux primes, l'une en été, l'autre en hiver, alors que ce ne sont que 54.2% des salarié(e)s à temps partiel qui en bénéficient en 2005. De plus, le montant total des primes versées aux salarié(e)s à temps partiel est considérablement inférieur à celui versé aux salariés réguliers à temps plein. Cette inégalité salariale provient d'une part de la séparation entre le marché du travail des salariés à temps plein et celui des salariés à temps partiel, et d'autre part, des assurances sociales dont les conditions d'affiliation ont un effet négatif sur la rémunération des salariés à temps partiel⁷.

6 La déréglementation relative au travail temporaire entraîne une croissance des intérimaires assez rapide. Alors que le nombre des intérimaires était de 50 000 en 2003 (l'année où il a été autorisé dans le secteur industriel), il a atteint 140 000 en 2008 selon l'enquête sur la population active du Bureau de Statistique du Ministère des Affaires Intérieures et de la Communication. L'accroissement des intérimaires a été dénoncé comme la cause principale de la crise d'emploi à la fin de l'année 2008. Une des promesses électorales du Parti Démocrate qui a remporté une grande victoire lors des élections législatives en septembre 2009 est la prohibition du travail temporaire sauf quelques exceptions. Pour réaliser cette promesse, le ministère du Travail a élaboré un projet de modification de la loi sur le travail temporaire en décembre 2009, celui-ci ayant été déposé devant la Diète en avril 2010 reste pourtant en cours de discussions.

7 Sur les problèmes des salariés à temps partiel, voir notre article « *Le genre et le droit social au Japon* », in : P. AUVERGNON, (dir.), *Genre et droit social* (Presses Universitaires de Bordeaux, 2008) 307.

III. LES PAUVRES D'AUJOURD'HUI

« Le régime de la protection des conditions de vie » établi par la loi n°144 du 4 mai 1950 a pour but, d'une part, de garantir à toute personne ayant la nationalité japonaise et vivant dans la pauvreté, un niveau de vie minimum en lui attribuant une ou plusieurs allocations nécessaires selon ses besoins et, d'autre part, de stimuler son insertion sociale. Un des indices du seuil de pauvreté et du nombre des personnes vivant dans la pauvreté au Japon est le barème de vie minimum fixé par le ministre du Travail, de la Santé et des Affaires sociales dans le cadre de ce régime⁸ (1). Un autre indice est le nombre de bénéficiaires de ce régime et nous pouvons comprendre les caractéristiques des pauvres d'aujourd'hui en analysant ces derniers (2). Enfin, nous aborderons les nouveaux pauvres qui doivent être considérés comme des « travailleurs pauvres » au Japon (3).

1. *Le seuil de pauvreté*

Le régime de la protection des conditions de vie accorde une ou plusieurs allocations selon les besoins du ménage concerné. Ces allocations comprennent :

- 1) « l'aide de vie » destinée à couvrir les coûts correspondant à la consommation considérée comme nécessaire pour assurer un niveau de vie minimum ;
- 2) « l'aide à l'éducation » destinée à couvrir les frais scolaires d'un enfant à l'école primaire et secondaire ;
- 3) « l'aide au logement » destinée à couvrir le loyer d'un logement décent ;
- 4) « l'aide médicale » ;
- 5) « l'aide à la dépendance » destinée à couvrir les coûts des soins d'une personne âgée dépendante ;
- 6) « l'aide à l'accouchement » ;
- 7) « l'aide pour l'insertion professionnelle » (y compris une aide destinée à couvrir les coûts scolaires d'un enfant au lycée) ;
- 8) « l'aide aux funérailles ».

Parmi ces allocations, c'est surtout « l'aide de vie » qui assure un rôle majeur pour assurer un niveau de vie minimum à un ménage vivant dans la pauvreté. Il s'agit d'une allocation différentielle dont le versement est soumis à des conditions de ressources. Le montant mensuel de l'allocation de l'aide de vie est normalement considéré comme l'indice du seuil de pauvreté au Japon.

8 Ce barème de la vie minimum est considéré comme à peu près similaire au seuil de pauvreté absolue. À la demande du ministre Monsieur Nagatsuma (du gouvernement de coalition de Monsieur Hatoyama établi en septembre 2009), le ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales a publié pour la première fois un rapport estimant le taux de pauvreté relative. Selon ce rapport, les personnes vivant avec un revenu en dessous du seuil de pauvreté relative au sens de l'OCDE (la moitié du revenu médian) représentent 14,6% de notre population en 1998, 15,3% en 2001, 14,9% en 2004 et 15,7 % en 2007. Le niveau de la pauvreté au Japon est le quatrième dans les pays membres de l'OCDE en 2005.

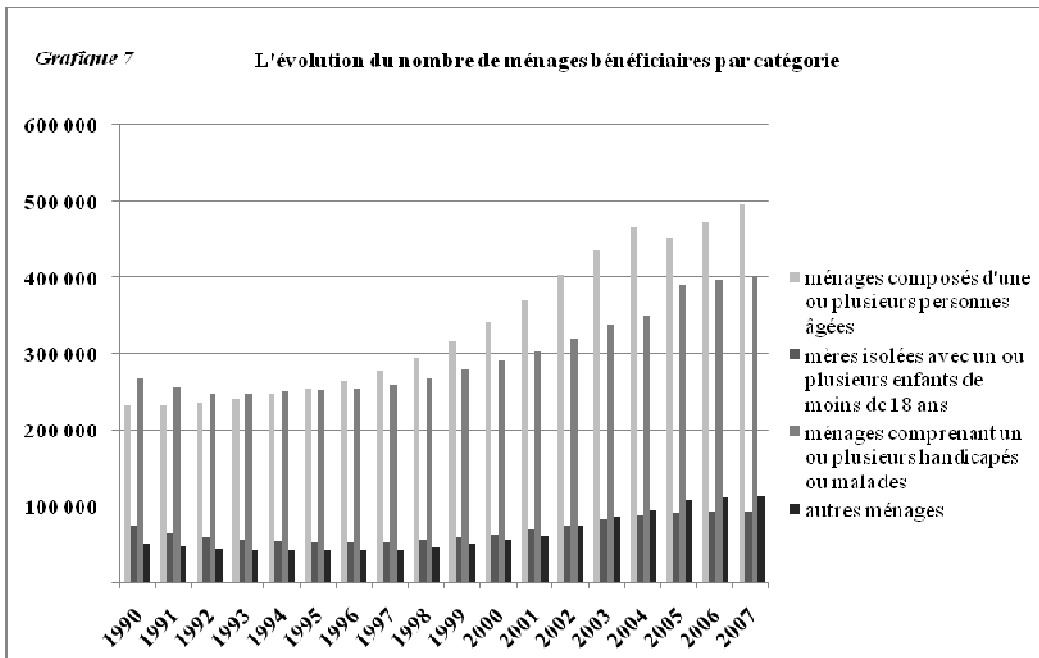
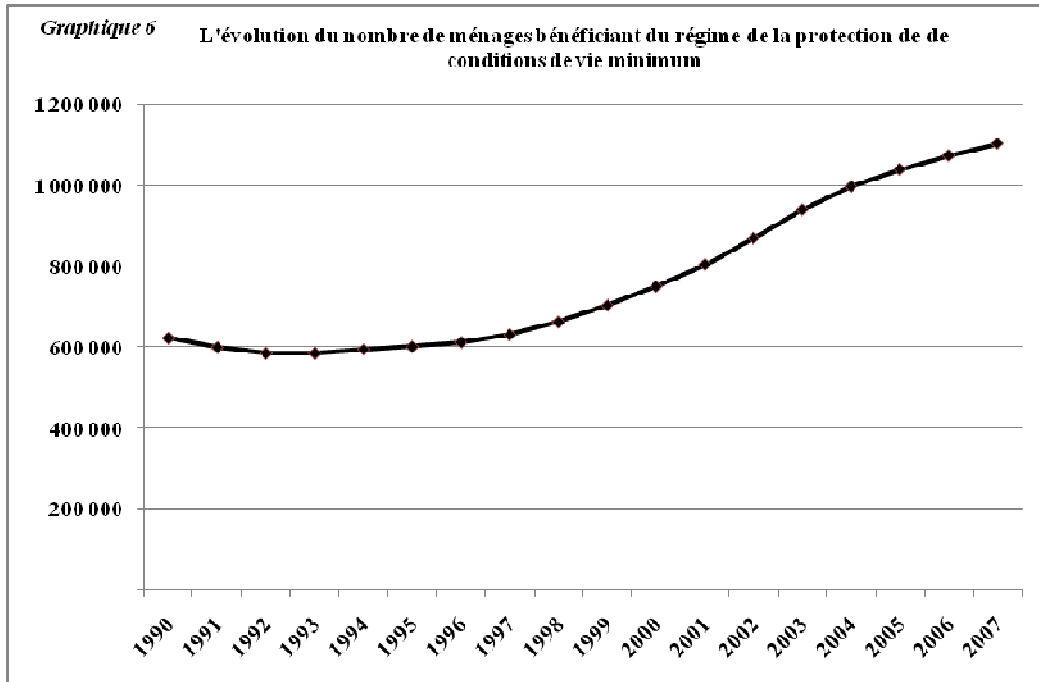
Son montant varie selon la taille du ménage, l'âge de ses membres et la ville où il s'installe. Par exemple pour un ménage sans aucune ressource composé de deux adultes de moins de 60 ans et un enfant de moins de 18 ans, le montant mensuel de l'allocation est fixé à une somme correspondant à peu près aux dépenses mensuelles moyennes destinées à la consommation de base⁹ d'un ménage de référence. Ce dernier est composé de deux adultes de moins de 60 ans et d'un enfant de moins de 18 ans, dont le revenu annuel entre dans le 1^{er} décile du revenu annuel de l'ensemble des ménages de composition identique comprenant au moins un membre ayant une activité professionnelle. À titre indicatif le montant de l'allocation de « l'aide de vie » en avril 2010, pour une famille sans aucune ressource composée de deux adultes (respectivement 33 ans et 29 ans) et d'un enfant de 4 ans vivant à Tokyo, est 175 170 yens (soit environ 1 530 euros) par mois. Il est de 193 900 yens (soit environs 1 690 euros) pour une mère isolée de 30 ans avec deux enfants (respectivement 4 ans et 2 ans) habitant à Tokyo¹⁰.

2. *Les bénéficiaires de la protection des conditions de vie minimales*

Les ménages bénéficiant de cette protection ne cessent d'augmenter depuis 1995. En effet, il y avait environ 600 000 ménages bénéficiaires en 1995, leur nombre a dépassé 1 million en 2005 ; il a atteint 1,1 million en 2007 (*Graphique 6*).

9 Il s'agit essentiellement de la nourriture, de l'eau, du gaz et de l'électricité, des vêtements, des transports et des communications, des loisirs etc.

10 La majoration pour une mère isolée ayant à sa charge au moins un enfant de moins de 18 ans avait été supprimée en mars 2009, elle a été rétablie en décembre 2009 par le gouvernement de coalition de Monsieur Hatoyama. C'est la raison pour laquelle le montant de l'allocation pour une mère isolée ayant deux enfants mineurs est supérieur à celui d'un ménage composé des parents et d'un enfant mineur. Le rétablissement de cette majoration est une des promesses électorales du Parti Démocrate lors des élections législatives en septembre 2009. Mais cette mesure est assez contestable puisque la majoration a un effet décourageant très fort sur la motivation à travailler.



Le graphique 7 indique l'évolution de ces ménages par catégorie. Nous constatons une augmentation de leur nombre pour toutes les catégories. Mais les ménages ne comprenant aucune personne capable de gagner un revenu procuré par le travail (soit 87,2% de l'ensemble de ménages bénéficiaires en 2007) sont en dehors de notre attention. Il s'agit surtout de ménages composés d'une ou plusieurs personnes âgées et de ceux comprenant un ou plusieurs handicapés ou malades. D'une part parce que la plupart des ménages composés d'une ou plusieurs personnes âgées bénéficie d'allocations essentiellement en raison de l'absence ou du faible montant de la pension de retraite et d'autre part parce que la majorité des ménages comprenant un ou plusieurs handicapés ou malades bénéficie de ce régime principalement à cause de l'absence de revenu familial procuré par le travail.

Par contre, beaucoup de mères isolées bénéficient d'allocations relevant du régime de la protection de conditions de vie minimales à cause de la faiblesse de leur salaire. Il en va de même pour « les autres ménages » parmi lesquels figurent les ménages composés d'une seule personne célibataire bénéficiant d'une ou de plusieurs allocations en raison de revenus ne permettant pas de leur assurer des conditions de vie minimales. Par conséquent, dans ces catégories de ménages nous trouvons certainement ceux des « travailleurs pauvres » qui ne peuvent percevoir qu'un salaire inférieur au seuil de pauvreté. En effet, en 2007 il y avait 80 644 ménages dont le chef travaillait en tant que salarié permanent¹¹ (soit 7,3% de la totalité des ménages bénéficiaires) et 25 944 ménages dont un ou plusieurs membres travaillaient (soit 2,4% de l'ensemble des ménages bénéficiaires)¹².

3. *Les travailleurs vivant dans une situation très précaire*

Il existe aujourd'hui certainement des « travailleurs pauvres » qui ne bénéficient pourtant pas de cette protection. Ils vivent seuls, s'installent dans les grandes villes telles que Tokyo et Osaka. Ils trouvent un hébergement notamment dans les cafés internet ou dans les magasins de location de DVD équipés de boxes individuels. C'est la raison pour laquelle on les appelle « les réfugiés des cafés internet ». Ils sont travailleurs journaliers ou effectuent des petits boulots. Selon une enquête du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales effectuée en 2007, il existait 5 700 « réfugiés des cafés internet » dont 60% sont des hommes et 40% sont des femmes. Nous avons imaginé avant cette enquête que ces « réfugiés des cafés internet » étaient jeunes, mais contrairement à cette

11 Un « salarié permanent » peut être un salarié régulier, mais il peut aussi être un salarié irrégulier. Par exemple, un salarié à temps partiel engagé sous CDD renouvelé à plusieurs reprises peut être qualifié de salarié permanent.

12 Il faut noter que ces ménages comprennent non seulement les mères isolées avec un ou plusieurs enfants de moins de 18 ans, mais aussi ceux composés d'une ou plusieurs personnes âgées et ceux comprenant une ou plusieurs personnes handicapées ou malades.

prévision, il y a aussi parmi eux des personnes de plus de 30 ans. Les compter exactement est extrêmement difficile, nous ne connaissons pas leur nombre précis.

Une autre catégorie de travailleurs très souvent considérés comme des « travailleurs pauvres » est celle des intérimaires. Leur âge est compris entre 18 ans et 35 ans, ils ont échoué dans leur insertion en tant que salarié régulier sur le marché du travail au moment de leur sortie du système éducatif – ou ultérieurement –, ainsi ils n’ont aucune qualification professionnelle leur permettant une promotion sociale. Ils sont engagés en tant qu’intérimaires pour des missions de durée déterminée (au maximum 3 ans) avec un salaire inférieur à celui perçu par un salarié régulier de même génération, employé à une tâche identique. La précarité de leurs emploi et hébergement, d’une part et l’instabilité du montant de leur salaire (leur salaire horaire est relativement faible si l’on ne compte pas la majoration des heures supplémentaires) d’autre part, sont tout à coup apparues en décembre 2008. Cette précarité des intérimaires a attiré l’attention du public, ce qui a lancé un débat sur « nouveaux pauvres »¹³.

IV. LE SALAIRE MINIMUM

Le régime est établi par la loi n°137 du 15 avril 1959 sur le salaire minimum¹⁴. Il a fait l’objet de critiques dans les années récentes ; notamment les leaders syndicaux ont estimé que les montants départementaux du salaire minimum étaient trop faibles pour garantir une vie décente aux travailleurs. En effet, les montants mensuels du salaire minimum étaient inférieurs au seuil de pauvreté fixé dans le cadre du régime de la protection de conditions de vie minimales dans beaucoup de départements (notamment dans les départements urbains) comme nous le verrons ci-dessous.

La loi n°129 du 5 décembre 2007 a apporté des modifications importantes au régime du salaire minimum pour résoudre ce problème. D’abord, celle-ci a supprimé le régime du salaire minimum national qui était appliqué dans les départements où ce minimum n’était pas fixé. Le motif de cette abolition est la diversité considérable des niveaux de salaire moyen selon les départements. Ainsi, à partir du 1^{er} juillet 2008, un salaire mini-

13 « Le camp des intérimaires » a été mis en place par une organisation non gouvernementale dans le parc « Hibiya » en face du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales, il a été transféré dans le bâtiment de ce ministère entre la fin de décembre 2008 et le début de janvier 2009. Ce mouvement a remporté un grand succès sur le plan politique, ce qui est un des moteurs du renforcement de la réglementation sur le travail temporaire (cf. note 6).. Le gouvernement de coalition actuel a demandé à plusieurs départements de mettre en place « un camp des intérimaires » pour la fin de l’année 2009 et le début de l’année 2010. Toutefois, on se demande aujourd’hui si les gens ainsi abrités dans ces camps étaient vraiment des « nouveaux pauvres ».

14 Avant l’adoption de cette loi de 1959, le régime de salaire minimum a été établi par la loi sur les normes de travail. Par ailleurs, l’article 27, alinéa 2 de la Constitution prévoit que le salaire, la durée du travail, le repos et les autres conditions de travail devront être fixés par la loi.

mun doit être obligatoirement fixé dans chaque département. C'est le directeur départemental du travail du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales qui le fixe en consultant la commission départementale du salaire minimum composée de représentants des intérêts publics (les professeurs, les experts etc.), des syndicats et des patrons.

La deuxième modification vraiment innovante apportée par la loi de 2007 est l'introduction d'une règle complémentaire précisant le principe de détermination du salaire minimum départemental. Ainsi ce dernier doit être fixé en prenant en compte, d'une part, le coût de la vie et les rémunérations des salariés dans le département concerné et, d'autre part, la solvabilité des entreprises ordinaires dans ce département. Par ailleurs, le libellé de ce principe reste identique au dispositif d'avant 2007. Dans la pratique, la Commission Centrale du salaire minimum, laquelle est tripartite et mise en place auprès du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociale, fixe annuellement les montants de référence de l'augmentation des salaires minimum départementaux, sur la base desquels chaque commission départementale s'appuie. Cette pratique n'a pas été remise en cause par la loi de 2007.

Cette nouvelle règle complémentaire adoptée en 2007, vise à « tenir compte du coût de la vie des salariés ». Énoncée dans le principe premier, celle-ci a pour objet d'inciter les représentants, syndicaux et patronaux notamment, à se préoccuper de la cohérence entre les mesures relatives à la protection des conditions de vie minimales pour que les salariés puissent avoir une vie décente (c'est-à-dire un minimum de vie saine et culturelle).

C'est une innovation très significative. Puisque sous le régime antérieur, « tenir compte du coût de la vie des salariés » énoncé par ce principe n'avait pas joué de rôle majeur, la solvabilité des entreprises ordinaires (notamment des petites et moyennes entreprises) l'emportait. Cela avait pour résultat que les montants du salaire minimum national et des salaires minimum départementaux restaient faibles. En effet, ce dernier était de 719 yens à Tokyo en 2006, ce qui équivalait à un salaire mensuel de 120 792 yens (8 heures de travail par jour, 21 jours ouvrables dans un mois. Soit environ 911 euros). Or, pour une famille sans aucune ressource composée de deux adultes (respectivement 33 ans et 29 ans) et un enfant de 3 ans vivant à Tokyo, le montant de l'allocation de « l'aide de vie » était 162 170 yens (soit environ 1 200 euros) par mois en cette même année. Le salaire minimum ne permettait pas à un salarié avec une famille de vivre au-dessus du seuil de pauvreté.

Alors que ce problème de la faiblesse du salaire minimum existait depuis longtemps, sa gravité n'avait pas été remarquée. La majorité des salariés japonais était des salariés réguliers bénéficiant de la sécurité de l'emploi à vie et du salaire à l'ancienneté, ils percevaient un salaire largement supérieur au salaire minimum et les salariés ne gagnant qu'un salaire égal ou un peu supérieur au salaire minimum étaient complètement marginaux. Ces salariés étaient notamment des femmes salariées à temps partiel dont le salaire reste toujours un peu supérieur au salaire minimum départemental. Cependant, la transformation de la répartition des salariés par type d'emploi et l'élargissement des inégali-

tés de salaires que nous venons d'aborder ont entraîné l'accroissement du nombre de salariés faiblement rémunérés et l'augmentation constante des bénéficiaires du régime de la protection des conditions de vie minimales, ce qui nous a conduit à prendre conscience du problème.

C'est exactement pour ce motif que la règle complémentaire évoquée ci-dessus a été introduite par la loi de 2007. Bien que l'augmentation immédiate des salaires minimum départementaux à hauteur des montants équivalents au seuil de pauvreté soit considérée comme irréalisable, les ministères concernés et les partenaires sociaux ont signé un accord de base en juin 2008. Dans cet accord, les signataires ont déclaré, d'une part, que les mesures destinées à l'amélioration de la productivité des petites et moyennes entreprises seraient prises. Ils ont affirmé, d'autre part, qu'ils feraient tous ensemble des efforts pour relever progressivement le salaire minimum sur 5 ans en tenant compte de la cohérence avec le critère du niveau de vie minimum fixé pour le régime de la protection des conditions de la vie ainsi qu'avec les salaires au plus bas niveau versés aux débutants de 18 ans engagés dans les petites entreprises. La réforme par la loi de 2007 n'a eu pas d'effet immédiat, mais nous espérons qu'elle portera ses fruits dans les années à venir¹⁵.

V. CONCLUSION

Alors que les chômeurs ont diminué entre les mois d'août, septembre (le taux de chômage était de 4,1%) et octobre 2008 (le taux de chômage était de 3,8%), – ce qui nous a incité à une prévision optimiste à ce moment-là – la crise financière des « subprimes » a soudainement renversé la tendance. Le taux de chômage a de nouveau commencé à monter à partir du mois de novembre 2008 pour atteindre à 5,7% en juillet 2009, et après un peu d'amélioration pendant 3 mois (le taux a baissé à 5,1% en octobre 2009), l'aggravation paraît recommencer. Le taux de chômage en novembre 2009 était de 5,2% (+ 0,1 point par rapport au mois précédent), ce qui correspond à 3,31 millions de chômeurs. Ce sont surtout les jeunes entre 15 et 24 ans (18,4%), les personnes entre 25 et 34 ans (6,3%) et les personnes entre 55 et 60 ans (5%) qui sont frappées par cette crise de l'emploi.

Vu cette crise, notamment celle de la fin de l'année 2008 que nous venons d'évoquer, le gouvernement de la coalition de Monsieur Taro ASO (du Parti Libéral-Démocrate et du Parti bouddhiste) a adopté une mesure d'urgence destinée à procurer une formation professionnelle et éventuellement un stage aux personnes confrontées à la difficulté de trouver un emploi par manque de qualification professionnelle. La cible supposée de cette mesure d'urgence est notamment les intérimaires ayant perdu leur emploi, les

15 Selon le ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales, en 2007, le salaire minimum était inférieur au seuil de pauvreté fixé dans le cadre du régime de la protection des conditions de vie minimum dans 13 départements.

« réfugiés des cafés internet » et les jeunes n'ayant pas pu trouver leur premier emploi. Financée par un fonds de formation des travailleurs et de promotion de l'insertion professionnelle doté de 700 milliards de yen (soit 5,24 milliards d'euros) pour 2 ans et demi (à partir du mois de juillet 2009 jusqu'à la fin du mois de mars 2012) par la loi de finances supplémentaire de l'exercice budgétaire 2009, cette mesure d'urgence prévoit une formation professionnelle (et éventuellement le stage) pour une durée de 3 à 12 mois accompagnée du versement d'une « allocation pour formation professionnelle et soutien de vie » à une personne suivant cette formation sous certaines conditions¹⁶. Le montant mensuel de cette allocation est de 100 000 yen (soit environ 874 euros) pour un célibataire et 120 000 yen (soit à peu près 1 050 euros) pour une personne ayant une ou plusieurs personnes à charge¹⁷. Le nouveau gouvernement de coalition (du Parti Démocrate, du Nouveau Parti National et du Parti Social-démocrate ; établi en septembre 2009) a réduit les crédits de cette mesure d'urgence (cette dernière se terminera ainsi en mars 2011), car il envisage de créer un autre régime prenant le relais de cette dernière.

Ce nouvelle mesure, appelée «le deuxième filet de sécurité », pourrait être un outil destiné à améliorer la qualification professionnelle des travailleurs pauvres et à stimuler leur insertion professionnelle dans le marché du travail régulier. Pourtant, nous ne connaissons pas encore l'effet réel de celle-ci¹⁸.

La revalorisation des salaires minimum départementaux, le renforcement de la réglementation relative au travail temporaire qui sera discuté à la Diète à la session de 2010 – 2011 (de l'automne 2010 au printemps 2010), la couverture des travailleurs pauvres et des chômeurs n'ayant pas droit à l'allocation chômage par la protection des conditions de vie minimales, la mise en place du régime de la formation professionnelle accompagné d'une allocation ainsi que les autres mesures déjà prises ou envisagées, entraîneront une protection renforcée des travailleurs pauvres, l'amélioration de leur niveau de vie et leur promotion sociale sur le marché du travail. Mais nous venons juste de faire un premier pas, il reste à voir si nous obtiendrons les résultats espérés au cours des mois à venir.

16 Pour bénéficier de cette allocation, 1) le demandeur ne doit percevoir aucune allocation de chômage ; 2) il doit avoir gagné le revenu principal de son ménage dans l'année précédente ; 3) le revenu annuel de l'année précédente doit être inférieur à 2 millions de yen (soit à peu près 15 160 euros) et celui de sa famille ne doit pas dépasser 3 millions de yen (soit 22 760 euros); 4) le montant total de son épargne du et de celle des membres de sa famille ne doit pas dépasser le seuil de 8 millions de yen (soit environ 60 mille euros); 5) le demandeur ne doit pas être propriétaire d'un ou plusieurs immeubles sauf sa résidence.

17 Un prêt peut être accordé à un demandeur s'il en a besoin. Son montant est 50 000 yen (soit à peu près 380 euros) pour un célibataire et 80 000 yen (soit environ 600 euros) pour un chef de famille. Le bénéficiaire du prêt pourra être dispensé du remboursement s'il trouve un emploi après la formation professionnelle.

18 Selon les derniers chiffres, les caractéristiques des bénéficiaires réels de ces nouvelles mesures sont différentes de celles des bénéficiaires supposés ; notamment, les bénéficiaires réels sont plus âgés qu'on ne l'a supposé, ce qui suggère fortement que, parmi ceux-ci il y a beaucoup de chômeurs de longue durée âgés et éventuellement de personnes sans abri.

ZUSAMMENFASSUNG

Heutzutage wird von „armen Arbeitnehmern“ als einem neuen Phänomen gesprochen, das in Japan eine intensive Diskussion ausgelöst hat. Die Entwicklung dieser „neuen Armut“ ist jedoch schon seit der Transformation des Arbeitsmarktes im Zuge der Politik der Deregulierung in den 1990er Jahren zu beobachten. Es gibt verschiedene gesellschaftliche Gruppen, die unterhalb der Armutsgrenze leben und auf Sozialhilfe angewiesen sind. Hierzu zählen Arbeitnehmer, die verarmt sind, ebenso wie alleinerziehende Mütter und andere Menschen, die isoliert leben und die es nicht schaffen, ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze zu erzielen und sich deshalb in einer äußerst schwierigen Situation befinden. In bestimmten Vierteln von Tokyo erhalten die dort lebenden Arbeitnehmer einen Arbeitslohn, der zwar dem gesetzlichen Mindestlohn entspricht, aber gleichwohl zu gering ist, um ihnen ein Leben oberhalb der Armutsgrenze zu sichern. Dies gilt selbst nach der Reform des Mindestlohngesetzes im Jahre 2007, mit der eigentlich ein Rahmen für die Koordination der Maßnahmen festgeschrieben werden sollte, die ein Mindestmaß an gesundem und kulturellem Leben sichern sollen. Derzeit wird die Errichtung einer staatlichen Fortbildungsinstitution diskutiert, welche die berufliche Qualifikation der armen Arbeitnehmer verbessern und deren Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt erleichtern soll.

(Die Red.)

SUMMARY

These days we find a lively discussion in Japan about the perceived new phenomenon of “impoverished workers”. The “new poverty” is a result of the transformation of Japan’s labor market caused by the policies of deregulation in the 1990s and can be observed since then. Different social groups live below the poverty line and depend on social transfers. Among these are impoverished workers as well as single mothers and others who are unable to secure a sufficient income. These people live under precarious circumstances. Workers in certain areas of Tokyo earn the legal minimum wages but still have to lead a life below the poverty line. The reform of the Minimum Wage Act in 2007 did not change this situation although the government intended to consolidate the various measures designed to guarantee minimum standards for a healthy and cultural life. At present, the establishment of a government institution providing vocational training for impoverished workers is under discussion. The aim is to improve the professional qualification of these workers and thus facilitate their reintegration in the regular labor market.

(The Editors)