



Ageing and Employment Policies

Korea

Vieillessement et politiques de l'emploi



Ageing and Employment Policies
(*Vieillessement et politiques de l'emploi*)

Korea



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Pursuant to Article 1 of the Convention signed in Paris on 14th December 1960, and which came into force on 30th September 1961, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) shall promote policies designed:

- to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;
- to contribute to sound economic expansion in member as well as non-member countries in the process of economic development; and
- to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

The original member countries of the OECD are Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The following countries became members subsequently through accession at the dates indicated hereafter: Japan (28th April 1964), Finland (28th January 1969), Australia (7th June 1971), New Zealand (29th May 1973), Mexico (18th May 1994), the Czech Republic (21st December 1995), Hungary (7th May 1996), Poland (22nd November 1996), Korea (12th December 1996) and the Slovak Republic (14th December 2000). The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD (Article 13 of the OECD Convention).

© OECD 2004

Permission to reproduce a portion of this work for non-commercial purposes or classroom use should be obtained through the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, for every country except the United States. In the United States permission should be obtained through the Copyright Clearance Center, Customer Service, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: www.copyright.com. All other applications for permission to reproduce or translate all or part of this book should be made to OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le défi de l'avenir : préparer la Corée au vieillissement rapide de sa population

La population coréenne vieillit rapidement. A l'heure actuelle, c'est l'une des plus jeunes de tous les pays de l'OCDE, mais d'ici le milieu du siècle elle sera devenue l'une des plus âgées, juste derrière la population japonaise. En 2050, plus d'un tiers des Coréens auront plus de 65 ans et la moitié environ de tous les actifs auront au moins 50 ans. Le vieillissement démographique freinera la croissance de la population active, au point que celle-ci pourrait même commencer à se contracter d'ici 20 à 30 ans. Le moment et l'ampleur de ce retournement, ainsi que son impact sur la croissance économique dépendront de façon décisive de l'évolution des taux d'activité des travailleurs âgés. Il est donc important que des réformes soient adoptées dès maintenant pour améliorer les perspectives d'emploi de cette catégorie d'actifs. En particulier, la rationalisation du régime de retraite devrait aller de pair avec le maintien d'incitations au travail et l'amélioration de la qualité des emplois.

La situation précaire des travailleurs âgés

En Corée, le chemin qui sépare les travailleurs âgés de leur retraite est actuellement long et semé d'embûches. Le régime public de retraite n'est pas encore parvenu à maturité et de nombreuses personnes âgées n'ont pas d'autre choix que de continuer à travailler pour se procurer un revenu. Les taux d'emploi des travailleurs âgés sont donc élevés d'un point de vue international, et on estime que l'âge effectif de départ à la retraite se situe aux alentours de 67 ans, c'est-à-dire bien plus tard que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

Cependant, l'arrivée à maturité du système de retraite comporte en soi le risque de réduire les incitations à travailler, ce qui placerait alors la Corée face à

certains problèmes de retrait précoce de l'activité que rencontrent aujourd'hui d'autres pays membres. De plus, la poursuite de l'exode rural pourrait aussi peser sur les taux d'activité des salariés âgés.

En outre, il ne semble pas exister en Corée un système d'emploi à vie aussi développé que celui que connaît le Japon, ce qui signifie que les travailleurs coréens âgés risquent fort de perdre un jour ou l'autre leur emploi. Les taux de rétention, c'est-à-dire la proportion de salariés qui restent dans la même entreprise sur une période donnée, tombent en chute libre après l'âge de 50 ans et sont très bas même pour les travailleurs plus jeunes. Apparemment, les travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi en retrouvent un autre assez rapidement, mais la qualité de ces emplois pose un problème. Un pourcentage disproportionné de travailleurs âgés occupe des emplois à bas salaires et des emplois atypiques, ce que peut expliquer en partie le fait que la plupart d'entre eux ont un faible niveau d'études. Par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, ils sont également très peu nombreux à avoir reçu une formation, à l'instar de tous les autres adultes (25 ans et plus), et il est probable que cela les empêche d'accéder à de meilleurs emplois ou réduit leurs chances de conserver plus longtemps ceux qu'ils occupent.

De manière plus générale, les conditions de travail demandent à être améliorées. Les longs horaires de travail, souvent particulièrement pénibles pour les travailleurs âgés, restent très fréquents en Corée par rapport à ce que l'on peut observer dans les autres pays. Il en va de même des accidents et des décès liés au travail qui, malgré une certaine amélioration au fil du temps, se situent encore à des niveaux très élevés et appellent donc de nouveaux efforts en matière de sécurité.

Réformes récentes

La Corée a déjà commencé à se préparer au vieillissement de sa population et elle s'efforce en priorité pour le moment d'améliorer la situation des salariés âgés sur le marché du travail, ce qui mérite d'être salué. En 1991, elle a adopté une loi qui encadre l'ensemble des mesures destinées à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés et qui définit les responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux. C'est ce texte qui a permis depuis lors la mise en place de subventions salariales pour les travailleurs âgés, d'un système volontaire de quotas dans les grandes entreprises, d'agences spéciales pour les demandeurs d'emploi âgés et d'un petit nombre de programmes de formation réservés aux travailleurs âgés.

La Corée a également réformé son régime de retraite. Adopté en 1988, le système national de retraite a déjà été partiellement réaménagé en 1998 afin d'en améliorer la viabilité financière. La progressivité du mode de calcul des pensions a été atténuée moyennant un réalignement de la pondération du salaire de carrière individuel par rapport aux gains moyens de tous les cotisants, et les taux de remplacement ont aussi quelque peu diminué.

Domaines dans lesquels les efforts doivent se poursuivre

Des efforts considérables ont été faits jusqu'à présent pour améliorer les perspectives professionnelles des travailleurs âgés, mais il faudrait encore agir sur plusieurs plans pour réformer les dispositifs de garantie de revenu, encourager les entreprises à modifier leurs pratiques et améliorer l'employabilité des travailleurs âgés.

Réformer les retraites et les dispositifs de garantie de revenu

Malgré les réformes de 1998, les taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport entre le montant de la pension et celui des gains perçus avant le départ à la retraite, restent beaucoup plus élevés que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Lorsque le système sera arrivé à maturité, cela pourrait décourager les salariés âgés de continuer à travailler et accentuer en outre la pression sur les taux de cotisation face à l'augmentation rapide des dépenses au titre des retraites. A l'heure actuelle, la couverture effective du système national de retraite est loin d'être universelle, de sorte que si certains travailleurs peuvent espérer toucher une confortable pension de retraite, la pauvreté risque de demeurer un problème pour les personnes âgées. En outre, jusqu'à présent, l'épargne retraite individuelle ne rencontre guère de succès.

L'absence de possibilités de transfert des droits à pension entre les régimes professionnels assez généreux dont bénéficient les employés du secteur public et les enseignants du secteur privé et le système national de retraite limite la mobilité de la main-d'œuvre, en particulier chez les travailleurs âgés.

Maintenant que le système national de retraite et le système d'assurance chômage sont en place, le régime d'allocation pour cessation d'activité n'a plus vraiment de raison d'être. Il oblige les employeurs à verser des allocations à tous les salariés qui quittent l'entreprise – tout au moins à ceux qui étaient

titulaires d'un contrat « régulier », ce qui exclut les travailleurs temporaires ou journaliers. Ces allocations alourdissent considérablement le coût du travail et ne remplissent plus leur fonction première qui était de fournir un revenu après la retraite ou en cas de chômage. Elles risquent en outre de faire obstacle à la création d'emplois réguliers, ce qui explique en partie pourquoi tant de travailleurs âgés sont cantonnés dans des emplois de « qualité » assez médiocre. Le gouvernement a fait part de son projet d'instituer un système de retraite d'entreprise qui se substituerait au régime actuel des allocations pour cessation d'activité ; il y aurait lieu d'inscrire cette mesure dans le cadre d'une réforme plus profonde des retraites.

S'agissant des retraites, il est donc nécessaire de poursuivre la réforme en menant les actions suivantes :

- Élargir la couverture effective du système de retraite.
- Réduire les taux de remplacement du système public de retraite afin de préserver les incitations au travail et d'améliorer la viabilité financière du dispositif.
- Convertir le système d'allocations pour cessation d'activité en un système de retraite d'entreprise.

Tout cela exige une réforme en profondeur du système de retraite. L'une des options envisageables dans cette optique serait une structure à trois piliers. Pour créer le premier pilier, il faudrait tout d'abord séparer le système national de retraite actuel en deux branches, avec d'un côté un régime universel financé par l'impôt, et de l'autre un régime à prestations définies liées aux gains. La pension universelle aiderait à résoudre le problème posé par la faiblesse du taux d'activité et garantirait en même temps un minimum vieillesse. Le deuxième pilier serait issu de la conversion du système actuel d'allocations pour cessation d'activité en un régime d'entreprise à prestations définies entièrement capitalisé. Enfin, le troisième pilier consisterait en un système renforcé d'épargne retraite individuelle. Dans ce nouveau cadre, les taux de remplacement seraient fixés à un niveau plus bas qu'aujourd'hui, mais le système offrirait la garantie d'une couverture effectivement universelle et davantage de possibilités de recourir à des dispositifs privés pour se constituer un supplément de droits à la retraite.

Changer l'attitude des employeurs

Il semble que les employeurs soient peu enclins à retenir les travailleurs au-delà d'un certain âge, souvent même à partir de 55 ans. Les faibles taux de rétention des travailleurs âgés de 50 ans et plus, et d'autres observations plus directes, qu'il est de pratique courante pour les entreprises coréennes de fixer un âge obligatoire de départ à la retraite largement inférieur à 60 ans, qui est la norme préconisée par la loi pour la promotion de l'emploi des travailleurs âgés. Le système de rémunération lié à l'ancienneté, l'existence de règles strictes en matière de protection de l'emploi et les discriminations liées à l'âge ne sont sans doute pas étrangers à cette pratique.

Il faudrait prendre des mesures pour empêcher les entreprises de fixer l'âge obligatoire de départ à la retraite en dessous d'un certain seuil puisque c'est ce type de disposition qui fait directement perdre leur emploi à de nombreux travailleurs âgés. Cela pourrait en outre aider à réformer le système de rémunération à l'ancienneté qui crée un lien implicite entre la hausse de la rémunération et l'âge, au lieu de tenir compte de la productivité, en échange de la possibilité d'imposer le départ à la retraite à un certain âge. Si on obligeait les entreprises à respecter certains critères restrictifs en matière de départ obligatoire à la retraite, on les encouragerait aussi à remettre en question leurs pratiques salariales.

De façon plus générale, il y aurait lieu d'encourager davantage les partenaires sociaux à poursuivre les négociations sur la réforme du système de rémunération à l'ancienneté. L'adoption d'un système qui permettrait de faire accepter une baisse de salaire après un âge donné en échange d'une certaine sécurité d'emploi serait une bonne mesure. Cela dit, quel que soit l'âge des travailleurs, les salaires devraient être déterminés en tenant davantage compte des performances et des responsabilités.

Par ailleurs, il faudrait revoir les dispositifs en vigueur en matière de protection de l'emploi. Des règles strictes dans ce domaine ont pour effet de faire supporter aux travailleurs âgés une bonne part du poids de l'ajustement du marché du travail, puisque ces règles ne s'appliquent pas à ceux qui ont été « mis à la retraite ». Ces règles ont également contribué à la formation d'un marché du travail à deux vitesses, avec des disparités importantes, en termes de salaire et de sécurité d'emploi, entre les travailleurs réguliers et non réguliers.

Si l'on en juge par les décisions d'embauche et de licenciement des employeurs, qui paraissent largement dépendre de l'âge des intéressés, la discrimination par l'âge a peut-être aussi un effet négatif sur les possibilités d'emploi des Coréens âgés. Il n'existe à l'heure actuelle en Corée aucune interdiction légale de la discrimination en raison de l'âge. En décembre 2002, un amendement a été apporté à la loi pour la promotion de l'emploi des travailleurs âgés précisant que ceux-ci ne peuvent faire l'objet de discrimination en matière d'embauche ou de licenciement, mais aucune sanction n'est prévue à l'encontre des employeurs qui ignoreraient cette disposition, et les entreprises sont encore autorisées à fixer un âge de départ obligatoire à la retraite.

Les subventions salariales sont un moyen d'encourager les entreprises à embaucher des travailleurs âgés ou à les conserver. Chose inhabituelle parmi les pays de l'OCDE, la Corée en propose plusieurs sortes, mais leur montant n'est pas très élevé et elles sont assorties de conditions restrictives. Par ailleurs, la subvention offerte aux entreprises dont l'effectif est composé à plus de 6 % de travailleurs âgés n'est pas très bien ciblée et risque d'entraîner des pertes importantes. De manière générale, il y aurait donc peut-être intérêt à rationaliser ces différents dispositifs.

Aucune mesure ne permettrait sans doute à elle seule de relever rapidement et fortement les taux de rétention des travailleurs âgés en Corée, aussi paraît-il nécessaire de préconiser une action dans plusieurs directions, comme suit :

- *Limiter la pratique de la retraite obligatoire.* Plusieurs approches sont ici possibles, depuis l'adoption de principes de conduite incitatifs jusqu'à l'interdiction pure et simple. La solution choisie par le Japon, qui consiste à imposer un âge minimum en deçà duquel les entreprises ne peuvent pas obliger leurs employés à prendre leur retraite puis à relever progressivement ce seuil, est une piste envisageable.
- *Réformer le système de rémunération à l'ancienneté.* Il conviendrait d'encourager plus amplement les partenaires sociaux à adopter un système de rémunération dégressif en fin de carrière, et le gouvernement devrait aussi poursuivre ses efforts pour les inciter à engager une réforme plus fondamentale du système de détermination des salaires qui privilégierait les compétences et les performances plutôt que l'âge et l'ancienneté. L'introduction d'un régime de rémunération à la performance dans le secteur public permettrait à cet

égard de donner l'exemple. Et si on limitait dans le même temps la pratique de la retraite obligatoire, comme indiqué ci-dessus, cela ferait davantage pression sur les employeurs pour qu'ils modifient leur système salarial.

- *Assouplir les règles relatives à la protection de l'emploi.* Cette mesure permettrait de faire en sorte que les travailleurs âgés soient moins systématiquement les premiers à être licenciés, et elle pourrait aussi aider à atténuer le clivage entre emploi régulier et emploi non régulier qui caractérise le marché du travail coréen et qui pénalise en particulier les travailleurs âgés.
- *Poursuivre la rationalisation du système de subventions salariales pour les travailleurs âgés.* Il faudrait évaluer avec rigueur l'effet net sur l'emploi de la subvention générale accordée aux entreprises dont le nombre de travailleurs âgés représente plus de 6 % de leurs effectifs, augmenter la subvention à l'embauche de chômeurs âgés car elle semble mieux ciblée, et lier plus explicitement la subvention de retour à l'emploi des travailleurs retraités au relèvement de l'âge de la retraite obligatoire.
- *Envisager la création d'une prestation liée à l'exercice d'un emploi* qui renforcerait les incitations au travail pour les chômeurs âgés et pourrait être plus spécifiquement ciblée sur les ménages à faible revenu. Au Royaume-Uni, par exemple, le programme *New Deal 50 plus* a instauré un complément de revenu pour les demandeurs d'emploi âgés qui reprennent un emploi. C'est une mesure dont la Corée pourrait s'inspirer. Bien entendu, il faudrait évaluer avec soin au préalable quel serait le coût d'une telle prestation et si elle aurait vocation à remplacer les subventions salariales et d'autres aides sociales ou à les compléter.
- *Repenser le système volontaire de quotas.* Le gouvernement a récemment apporté des modifications au système de quotas applicables aux grandes entreprises, mais il devrait en fait s'interroger plus généralement sur le bien-fondé d'un tel dispositif et sur ses effets réels en termes d'emploi.
- *Adopter des mesures pour combattre la discrimination liée à l'âge.* Les nouvelles mesures que le gouvernement envisage d'adopter pour lutter contre les discriminations fondées sur l'âge méritent d'être

encouragées car elles permettraient d'envoyer un signal fort aux employeurs et à la société en général et de bien faire comprendre que de telles pratiques ne seront pas tolérées. Elles devraient consister en de nouvelles dispositions légales qui indiqueraient de façon plus explicite ce qui constitue une discrimination et qui interdiraient formellement les différences de traitement liés à l'âge en matière de conditions d'emploi, d'embauche et de licenciement. Elles devraient aussi établir des sanctions et mettre en place des procédures de recours en cas d'acte de discrimination fondé sur l'âge.

- *Élaborer des principes de conduite à l'intention des entreprises pour la promotion de la diversité des âges dans l'emploi.* Toute mesure qui viserait à introduire de nouvelles dispositions légales ou à renforcer celles qui existent déjà pour lutter contre la discrimination liée à l'âge devrait s'accompagner ou même être précédée de la publication de principes de conduite à l'intention des employeurs et de campagnes visant à promouvoir de meilleures pratiques en matière de recrutement et de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. Le gouvernement coréen pourrait s'inspirer pour ces actions de la campagne *Age Positive* menée au Royaume-Uni, et du *Code of Practice on Age Diversity in Employment* également adopté dans ce pays.

Promouvoir l'employabilité des travailleurs âgés

Bon nombre de travailleurs âgés occupent des emplois de piètre qualité car ils ont un niveau d'instruction assez bas.

Le problème est en outre aggravé par le fait que les taux de participation à la formation sont également très bas, aussi bien parmi les travailleurs d'âge très actif (25 à 49 ans) que parmi les plus âgés, par rapport à ce que l'on observe dans les autres pays de l'OCDE. D'où la difficulté pour beaucoup d'acquérir les nouvelles compétences ou d'améliorer leurs compétences existantes qui leur permettraient d'accéder à de meilleurs emplois ou d'augmenter leurs chances de conserver plus longtemps le poste qu'ils occupent.

Les travailleurs âgés constituant une main-d'œuvre très mobile, il est essentiel qu'ils aient accès à des services efficaces en matière de recherche d'emploi. Le service public de l'emploi (SPE) s'est considérablement développé en peu de temps, notamment avec la création d'agences spécialisées qui ont

largement concentré leurs efforts sur le placement de travailleurs âgés dans un petit nombre de professions. Cependant, la qualité et les ressources du SPE demandent encore à être renforcées, de même que ses liens avec les bureaux de placement du secteur privé.

Enfin, il faudrait aussi améliorer les conditions de travail. Les longs horaires de travail, vraisemblablement plus pénibles pour les travailleurs âgés, restent très fréquents en Corée par rapport à ce que l'on peut observer dans les autres pays. Il en va de même des accidents et des décès liés au travail qui, malgré une certaine amélioration avec le temps, se situent encore à des niveaux très élevés et appellent donc de nouveaux efforts en matière de sécurité.

Pour améliorer l'employabilité et les conditions de travail des travailleurs âgés, les mesures suivantes devraient être envisagées :

- *Renforcer et élargir les possibilités de formation pour les travailleurs en milieu et en fin de carrière.* Étant donné les faibles taux de formation des travailleurs coréens en milieu et en fin de carrière, il est urgent d'élargir les possibilités de formation, ce qui signifie non seulement qu'il faut accroître l'offre, mais aussi encourager la participation. Il est important de mettre en place des formations modulables et de courte durée pour les travailleurs d'âge très actif et les plus âgés, car elles sont probablement plus attrayantes et donc mieux à même de donner de meilleurs résultats que les formations plus longues. Le système de points capitalisables qui existe actuellement en Corée pour la formation des adultes en général pourrait servir de modèle. Cependant, de nouvelles mesures devront être prises pour développer les systèmes de validation de la formation et de reconnaissance des qualifications.
- *Continuer à améliorer la qualité du SPE et établir des liens avec les agences de placement privées.* Jusqu'à présent, les structures spécialement destinées aux travailleurs âgés (qu'il s'agisse de centres de services ou de banques de main-d'œuvre) ont principalement concentré leurs efforts sur un petit nombre de métiers et sur les demandeurs d'emploi les plus âgés, de sorte que les autres continuent en fait de s'adresser pour la plupart aux agences ordinaires du SPE. Il faudrait donc renforcer la qualité et les ressources de ce service, afin qu'il puisse notamment disposer d'un personnel plus stable et mieux

formé. La possibilité de sous-traiter certains services de placement au secteur privé pour les demandeurs d'emploi âgés ayant des profils particuliers pourrait également être envisagée.

- *Réduire les horaires de travail les plus longs.* Le gouvernement devra surveiller attentivement la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi sur les normes du travail, qui a ramené la durée hebdomadaire du travail de 44 heures à 40 heures, afin de s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées. Il lui appartiendra aussi d'évaluer l'impact de ce changement sur le coût du travail et, éventuellement, d'en faire accélérer l'adoption dans le secteur des petites et moyennes entreprises s'il n'entraîne pas une charge économique trop lourde. Il conviendrait par ailleurs d'étendre la protection sociale au travail à temps partiel pour que celui-ci puisse se développer.
- *Améliorer les conditions de travail.* Il y aurait lieu d'encourager les employeurs à aménager l'environnement de travail de la main-d'œuvre âgée par des mesures telles que rotation des postes, réorganisation des tâches, améliorations ergonomiques, pauses, etc., et il serait important que les travailleurs aient eux-mêmes leur mot à dire à ce sujet.
- *Améliorer la sécurité au travail.* Le renforcement de la sécurité sur le lieu de travail appelle de nouvelles mesures, car si le niveau des accidents du travail a globalement baissé, il n'y a pas eu d'amélioration aussi notable en ce qui concerne la gravité moyenne de ces accidents et le nombre de décès qui en ont découlé.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(81 2004 15 1 P) ISBN 92-64-01737-2 - No. 53755 2004