

Examens de l'OCDE de la réforme
de la réglementation

CORÉE

**PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE
DE LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION**



OCDE 

ÉDITIONS OCDE

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

Corée

PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE
DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Korea

PROGRESS IN IMPLEMENTING REGULATORY REFORM

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

Les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation en Corée sont l'objet de la troisième d'une série d'études de suivi réalisées au titre du Programme de réforme de la réglementation de l'OCDE, dans le cadre duquel vingt-trois examens par pays ont été réalisés depuis 1998. Par référence aux examens initiaux, les études de suivi visent à assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations d'action formulées à cette occasion. Le Japon et le Mexique ont été les premiers pays à faire l'objet de ce genre d'évaluation en 2004.

Les vingt-trois examens par pays réalisés à ce jour comprennent plus d'un millier de recommandations pratiques bien précises et environ 130 chapitres consacrés à la réforme de la réglementation dans des domaines déterminés. Considérés globalement, ils prouvent que la mise en œuvre d'un programme de réforme de la réglementation bien structuré contribue à une amélioration des performances économiques et du bien-être social. La croissance économique, la création d'emplois, l'innovation, l'investissement et les nouvelles industries tirent profit de la réforme de la réglementation qui contribue aussi à la baisse des prix et à l'élargissement du choix de produits offerts aux consommateurs. Les liens entre la concurrence, l'ouverture des marchés et les politiques de réforme se renforcent mutuellement. Les réformes générales de la réglementation produisent des résultats plus rapidement que les réformes fragmentaires, et permettent aux pays à s'adapter plus vite et plus facilement à l'évolution des circonstances et aux chocs extérieurs. En même temps, la prise en compte des préoccupations sociales est indispensable à une approche équilibrée. Face aux obstacles à court terme, il faut toutefois s'efforcer de ne pas perdre de vue les objectifs à moyen terme. Une détermination politique sans faille est indispensable au succès de la réforme. Les Principes directeurs de 2005 de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation reflètent la nature dynamique de la réforme de la réglementation et ont été utilisés au cours de l'étude de suivi. Les travaux de suivi peuvent permettre de donner un nouveau souffle aux plans d'action et, en mettant à profit les pratiques fructueuses d'autres pays, ils peuvent éclairer le débat public sur les effets positifs de la réforme.

L'étude de suivi permet de se faire une idée de la suite donnée aux possibilités d'action suggérées dans le contexte économique et institutionnel d'un pays en offrant la possibilité de faire le point sur l'état de la situation, les progrès réalisés et les nouveaux défis que pose le programme national de réforme. Les pressions qui s'exercent en faveur de la réforme résultent souvent d'une crise ou d'un choc. Dans le cas de la Corée, ce fut à la suite de la crise financière qu'a connue l'Asie en 1997. Les circonstances conduisant à décider d'accorder une plus haute priorité à la réforme de la réglementation varient certes d'un pays à l'autre mais l'expérience prouve que les systèmes de gestion des affaires publiques devraient être plus flexibles et adaptables. Les travaux de suivi favorisent aussi – ce qui est important – une meilleure compréhension des problèmes auxquels tous les pays sont confrontés lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures visant à améliorer la qualité de la réglementation et le cadre réglementaire, y compris la question de savoir quand et comment renforcer les cadres de la coordination, le processus d'obtention des soutiens nécessaires et de communication des résultats de la réforme, le

recours à l'analyse d'impact de la réglementation, et d'autres techniques permettant d'adopter une approche englobant l'ensemble de l'administration.

Chaque rapport comprend une évaluation des progrès réalisés pour mettre en œuvre les recommandations des examens passés, complétée par une analyse internationale constante des meilleures pratiques et performances dans le domaine de la réglementation. Le rapport sur la Corée évalue, en tenant compte des spécificités du pays, les progrès accomplis dans les domaines couverts par les études thématiques réalisées lors de tous les examens antérieurs, à savoir : les performances de la réglementation (contexte macroéconomique, points forts, succès et principaux résultats de la réforme de la réglementation); la gouvernance de la réglementation (instruments, institutions et structures de gestion utilisés pour améliorer la qualité de la réglementation); la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés. L'examen de la réforme de la réglementation en Corée publié en 2000 couvrait les secteurs de l'électricité et des télécommunications; pour la présente étude de suivi, c'est l'évaluation du secteur des télécommunications qui a été retenue. Par ailleurs, la Corée a demandé une nouvelle évaluation de son système d'enseignement supérieur du point de vue de la réglementation, ce qui constitue une innovation dans la série des examens multidisciplinaires. Cette étude est étayée par une autoévaluation reposant sur un questionnaire rempli par le pays, et la mission effectuée par une équipe du Secrétariat en vue de réunir de plus amples informations et de s'entretenir avec les décideurs. Le rapport ainsi que des options et des recommandations tenant compte des résultats obtenus jusqu'à présent ainsi que de la situation et des problèmes actuels de la Corée, a été présenté au Groupe sur la politique de la réglementation qui les a examinés lors de sa réunion du 7 décembre 2006.

Remerciements. Le Programme horizontal sur la réforme de la réglementation est dirigé par Richard Hecklinger, Secrétaire général adjoint de l'OCDE. Les examens par pays et les travaux de suivi sont coordonnés par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

L'étude de suivi de la Corée tient compte des contributions du gouvernement coréen, du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire du Comité de la gouvernance publique, du Comité de la concurrence, du Groupe de travail du Comité des échanges, du Groupe de travail sur les politiques d'infrastructure et de services de télécommunications du Comité de la politique de l'information, de l'informatique et des communications, du Comité de l'éducation, et de représentants des pays membres ainsi que de membres du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et de la Commission syndicale consultative (TUAC).

Au sein de l'équipe de l'OCDE, Odile Sallard, Rolf Alter, Josef Konvitz, Stéphane Jacobzone, Chang-Won Choi, Glen Hepburn, Michael Wise, Bernard Phillips, Oliver Solano, Osamu Onodera, Anthony Kleitz, Dimitri Ypsilanti, Jaebum Lee, Aims Mc Guinness, Abrar Hasan et Young-Gon Kim ont apporté une contribution substantielle à l'étude de suivi de la Corée. Nous remercions Randy Jones, Taesik Yoon et Lutecia Daniel pour leur concours. La documentation a été préparée par Jennifer Stein.

Table des matières

Sommaire	9
Chapitre 1. Étude de suivi de la Corée : synthèse	15
Introduction	16
L'examen initial de la réforme réglementaire	17
Performances économiques	22
Progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes depuis l'Examen de 2000	30
Défis restants	37
Autres défis : l'enseignement supérieur	44
Enseignements tirés de la mise en œuvre	47
Conclusions	48
Notes	48
Bibliographie	49
Chapitre 2. La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité	51
Introduction	52
Les politiques de réglementation	52
Les institutions de réglementation	54
Les outils et procédures réglementaires	59
Conclusions et orientations envisageables pour la réforme	71
Notes	75
Bibliographie	75
Annexe 2.A1. Mise en œuvre des recommandations de l'Examen de 2000	76
Chapitre 3. La politique de la concurrence	79
Introduction	80
Le droit matériel	82
Institutions et procédures d'application	91
Champ d'application, réglementation sectorielle et promotion de la concurrence	97
Évaluation	101
Chapitre 4. Ouverture des marchés	107
Introduction et considérations générales	108
Transparence et ouverture du processus décisionnel	109
Ouverture des marchés et non-discrimination	113
Efforts pour éviter les pratiques commerciales restrictives inutiles	120
Harmonisation internationale et équivalence des mesures réglementaires d'autres pays	124

Application des principes de la concurrence	128
Conclusions et moyens d'action possibles pour la réforme	130
Notes	132
Bibliographie	134
Annexe 4.A1. Mise en œuvre des recommandations de 2000	135
Annexe 4.A2. Évaluation des résultats dans un certain nombre de secteurs	138
Chapitre 5. Télécommunications	143
Introduction	144
Le secteur des télécommunications en Corée	144
Participants au marché	150
Les structures réglementaires et leur réforme	152
Convergence	174
Conclusions	176
Notes	180
Chapitre 6. Le système d'enseignement supérieur	183
Introduction	184
Cadre du secteur de l'enseignement supérieur	184
Problèmes principaux nécessitant une réforme de l'enseignement supérieur	185
Priorités du gouvernement	186
Rétrospective des événements récents	188
Le cadre de réglementation	191
Les réponses des pouvoirs publics : sur la voie de l'autonomie, de la compétitivité et de la responsabilisation	196
Conclusion et moyens d'action possibles	208
Notes	212
Bibliographie	212
Annexe 6.A1. Exemples de réglementation	214
 Liste des encadrés	
2.1. Initiatives d'administration électronique au service des entreprises et des étrangers	69
3.1. La question des <i>chaebols</i>	85
3.2. Positions dominantes et fusions	89
3.3. Pouvoirs d'investigation	94
3.4. Actions privées et quotas d'avocats	96
3.5. Protection des petites entreprises	100
4.1. Réforme des douanes et facilitation des échanges	121
5.1. Recommandations concernant les télécommunications	145
5.2. Événements importants dans la libéralisation du secteur des télécommunications en Corée depuis 2000	149
5.3. Rôles de la KFTC et du MIC	157
5.4. Les fusions de sociétés de téléphonie mobile	170
6.1. Objectifs et priorités de l'enseignement supérieur en Corée	187
6.2. Exemples de réglementations liées à de grandes réformes de l'État	196
6.3. Le système d'homologation aux États-Unis	203

Liste des tableaux

1.1. Indicateurs structurels	23
2.1. Origine des projets de loi examinés et adoptés par le Parlement coréen	56
3.1. Mise en œuvre des recommandations de l'Examen de 2000	105
4.1. Domaines d'amélioration proposés par les sociétés étrangères	111
4.2. Accords préférentiels entre la Corée et les autres pays/régions	114
4.3. Restrictions des IDE en Corée	116
4.4. Administration des marchés publics en 2003	119
4.5. Retombées positives estimées du Système de passation dématérialisée de marchés publics (GePS) en 2005	119
4.6. Marchés publics attribués en 2003 en fonction des procédures d'appel d'offres	120
4.7. Procédures de constitution de société	124
4.8. Liens entre les normes coréennes et les normes internationales	125
4.9. État actuel de l'harmonisation des normes coréennes avec les normes internationales	126
4.10. Accords de reconnaissance mutuelle conclus par la Corée	128
4.A2.1. Modifications des droits d'accise spéciaux : véhicules de tourisme	139
4.A2.2. Modifications des taxes sur les véhicules : véhicules de tourisme	140
4.A2.3. Marchés publics de la KEPCO	142
5.1. Tarifs de règlement pour l'acheminement terminal aux États-Unis des appels internationaux	148
5.2. Nombre d'opérateurs sur les différents marchés	150
5.3. Part de marché des opérateurs propriétaires de leur infrastructure, 2005	151
5.4. Principales lois sur les télécommunications	152
5.5. Obligations pour entrer sur le marché	159
5.6. Limitations des participations étrangères	161
5.7. Principaux opérateurs de système en Corée	162
5.8. Tarifs d'interconnexion de KT	163
5.9. Tarifs d'interconnexion fixe-mobile payés par KT	164
5.10. Évolution des prix des télécommunications 1998-2005	167
5.11. Compensation annuelle des pertes liées à fourniture du service universel	168
6.1. Pourcentages d'établissements et d'étudiants suivant le régime d'appartenance	185
6.2. Le cadre de réglementation de la République de Corée dans une perspective comparative	190
6.3. Entités gouvernementales intervenant dans la réglementation de l'enseignement supérieur	191
6.4. Organismes non gouvernementaux participant à l'évaluation de l'enseignement supérieur	192

Liste des graphiques

1.1.	Convergence du PIB par habitant	22
1.2.	Équilibre budgétaire et dette publique	27
1.3.	Évolution des dépenses sociales du secteur public	28
4.1.	Cas soumis et résolus par le bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement	118
5.1.	Taux de pénétration du haut débit	148
5.2.	Panier OCDE de prix de lignes louées nationales	148
5.3.	Pénétration des télécommunications mobiles	172

Sommaire

Introduction

La Corée a été l'un des premiers pays à faire l'objet d'un examen de la réforme de la réglementation (2000). Ces dernières années, le gouvernement coréen s'est employé très activement à mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés et à moderniser le cadre réglementaire des technologies de l'information. La présente étude de suivi met en évidence certains des enseignements que l'on peut tirer de la mise en œuvre et indique ce qu'il reste encore à réaliser compte tenu des enjeux actuels. Les progrès accomplis dans les réformes réglementaires et structurelles ont joué un rôle important dans la rapidité et la vigueur avec lesquelles l'économie coréenne s'est redressée après la crise de 1997. Une approche à l'échelle de l'administration tout entière, soutenue à un très haut niveau politique, inspire la vision stratégique selon laquelle la réforme de la réglementation est un investissement concourant au développement du pays. Des efforts déployés sans relâche ont permis à la Corée de surmonter la crise et d'assurer la pérennité de sa croissance. Le passage à des produits à fort coefficient technologique témoigne des résultats obtenus par ce pays.

La volonté de produire une réglementation de grande qualité

La Corée a accompli des progrès impressionnants en matière d'amélioration de son cadre réglementaire. Le système coréen de qualité de la réglementation est développé et consolidé depuis l'Examen réalisé par l'OCDE en 2000, et les recommandations figurant dans le rapport d'examen ont contribué à guider le gouvernement coréen dans la poursuite de ses efforts de réforme. L'attachement à la réalisation d'une « société participative » a favorisé la transparence du régime réglementaire. L'action publique a été infléchie en faveur d'une réglementation axée sur l'utilisateur, ce qui a permis aux pouvoirs publics de se recentrer sur les questions stratégiques. Le Comité de réforme de la réglementation, qui exerce ses fonctions depuis 1998, et le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation (en fonction depuis 2004), tous deux placés sous l'autorité du Premier ministre, définissent la politique de la réglementation, examinent les réglementations, évaluent les progrès et assurent la coordination entre les ministères concernés. L'Internet est largement utilisé pour faciliter l'accès aux textes, ce qui est à mettre en relation avec les efforts déployés pour réduire les lourdeurs administratives. L'accent s'est déplacé de la simple réduction quantitative du volume total de réglementations au relèvement de la qualité de la réglementation. Pour consolider ces gains, une déclaration explicite permettrait d'appuyer

les efforts de réforme des ministères et les responsabiliserait davantage vis-à-vis d'un référentiel de performance, par exemple en utilisant les *Principes directeurs de 2005 de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*.

La mise en œuvre gagnerait à ce que soient examinées les possibilités de renforcement de la coordination entre les nombreux organismes travaillant à la réforme de la réglementation. Les responsabilités du Comité de réforme de la réglementation pourraient être étendues à d'autres domaines d'action, comme les impôts et les subventions, la politique industrielle et la politique de développement régional. Le nombre croissant de projets de loi soumis par les députés et échappant au processus de contrôle de la qualité de la réglementation est un problème qui pourrait être résolu en instaurant au sein du Parlement un mécanisme permanent destiné à garantir la qualité des lois. Même si les possibilités de consultation ont été multipliées, les modalités du processus de consultation restent soumises à un pouvoir discrétionnaire et, par conséquent, leur qualité est très variable d'un organisme à l'autre. Il conviendrait de rendre le processus de consultation plus homogène et plus efficace. Des progrès substantiels ont certes été accomplis dans la réduction du pouvoir discrétionnaire de l'administration, par exemple grâce aux nouvelles directives publiées par le ministère de la Législation (MOLEG), mais il subsiste des possibilités d'exercice de ce pouvoir, notamment au moyen de directives administratives.

Ces dernières années, la Corée a considérablement avancé dans la simplification et la réduction de ses réglementations. Cependant, la poursuite des efforts s'impose, et il lui faudrait disposer d'une méthodologie analytique permettant de mesurer les charges administratives afin de mieux identifier les priorités de réforme. Un système efficace d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) nécessite une meilleure formation aux niveaux national et local et un soutien politique clair en faveur d'un changement de la culture administrative, faute de quoi l'AIR risque de devenir une formalité routinière au lieu d'être un instrument d'aide à la décision.

Politique de la concurrence

L'attachement aux principes du marché au plus haut niveau de la hiérarchie politique a permis un ancrage solide de la politique de la concurrence, en ce qui concerne les réformes du secteur financier et du gouvernement d'entreprise, l'ouverture des marchés et la diminution des obstacles à l'investissement étranger. D'importants progrès ont été réalisés, la Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce (KFTC) ayant recentré son attention sur les problèmes de concurrence fondamentaux et renforcé ses compétences en matière d'application de la politique de la concurrence, même s'il reste encore des défis à relever.

L'élément moteur du dernier programme de réforme mené par la KFTC a été le lancement, en 2003, de la « Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans » (la « Feuille de route »). L'une des pierres angulaires de ce programme est un indice mis au point par l'Institut pour le développement de la Corée en vue de mesurer la transparence, l'équité et la concurrence des sociétés et des marchés en Corée. La Feuille de route porte sur trois principaux domaines. Premièrement, elle vise à renforcer la transparence et la responsabilité par la modification du droit des sociétés, l'autorisation des poursuites judiciaires en cas de manquement aux règles de conduite des entreprises, la protection des droits des actionnaires minoritaires, le renforcement de l'indépendance des auditeurs et le

durcissement de la lutte contre les délits d'initiés. Deuxièmement, elle révisé les propres règlements de la KFTC sur les conglomerats de manière à encourager une plus grande transparence des structures. Le troisième domaine concerne des questions plus traditionnelles afférentes à la politique de la concurrence, telles que le doublement des pénalités financières pour entente illicite, la simplification de l'examen des fusions avec notification préalable, la suppression des réglementations anticoncurrentielles et le renforcement des droits des consommateurs. Ce plan a été intégré à la législation en 2005. L'organigramme de la KFTC a été remanié afin de tenir compte de ces changements, notamment en réduisant le personnel en charge de la réglementation des participations croisées entre filiales.

Cependant, la KFTC n'a toujours pas le pouvoir de procéder à une « perquisition surprise » de locaux ni de saisir des pièces à conviction. Le recours plus fréquent à des sanctions pénales dans les affaires d'entente injustifiable, pour crédibiliser la menace de poursuite individuelle, dépend de la coopération avec les procureurs. La suppression des contraintes dans certaines professions reste un défi à relever. La KFTC partage avec d'autres organismes les responsabilités en matière de réglementation. En général, la coopération fonctionne bien, mais il existe parfois des tensions, dans des secteurs tels que l'assurance et la télévision par câble, qui exposent les entreprises à une certaine incertitude.

Ouverture du marché

Le gouvernement coréen est résolument attaché à attirer davantage d'investissements directs étrangers et à renforcer la libéralisation des marchés. Les améliorations apportées aux procédures réglementaires, la participation accrue des milieux d'affaires et la simplification des procédures dans les domaines des douanes et des marchés publics contribuent à la réalisation de cet objectif. Le Système intégré de passation dématérialisée de marchés publics (KONEPS) a accru la transparence et l'efficacité. En outre, la Corée s'est employée à changer l'image négative des importations, sociétés étrangères et investissements étrangers dans l'opinion publique et a instauré un système qui récompense les fonctionnaires encourageant l'investissement direct étranger. Invest Korea offre un guichet unique aux investisseurs étrangers, et le Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement les aide à résoudre les difficultés qu'ils rencontrent après leur implantation.

L'intensification de ces efforts afin de dissiper le sentiment qu'une discrimination *de facto* s'exerce à l'encontre des produits, sociétés et investissements étrangers demeure un enjeu majeur car il faut nécessairement du temps pour changer les mentalités. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, un sentiment négatif subsiste dans les médias et l'opinion publique. Il faut parfois plus que des lois et des instruments juridiques pour accroître la confiance des investisseurs : en effet, certains investisseurs étrangers estiment que les agents de l'État interprètent et appliquent parfois les réglementations de manière plus stricte pour les sociétés étrangères. Des efforts supplémentaires s'imposent donc pour adapter la culture administrative et pour mieux faire percevoir au public l'importance de la réforme de la réglementation et de l'ouverture des marchés. Par ailleurs, les investisseurs étrangers estiment que certaines normes sont spécifiques à la Corée et s'écartent des références internationales, même si les choses se sont améliorées ces dernières années. En continuant d'accroître la transparence et d'améliorer la prise de décision dans la perspective de l'ouverture des marchés, la Corée favorisera l'interprétation de la

réglementation et l'application non discriminatoire des directives. Il serait utile de traduire en langues étrangères les avis publics et les procédures de consultation, ce qui témoignerait de l'attachement des pouvoirs publics à l'ouverture des marchés. Reste qu'il y a lieu d'intensifier les efforts pour supprimer les entraves au commerce et promouvoir l'harmonisation internationale des normes ainsi que des évaluations de conformité. Même si les investissements étrangers directs sont autorisés dans la plupart des secteurs, dans certains d'entre eux des restrictions à la participation étrangère subsistent; deux secteurs – la télévision et la radiodiffusion – sont même totalement fermés. Les secteurs des services et de l'agriculture posent des défis particuliers. Les négociations en cours sur les accords de libre-échange pourraient s'avérer très efficaces pour vaincre les résistances, même s'il faut veiller à ce qu'ils n'entraînent pas de détournement des échanges.

Télécommunications

Depuis 2000, le secteur coréen des télécommunications affiche une croissance constante et rapide, comme en témoigne notamment le taux de pénétration du haut débit pour lequel la Corée se classe aujourd'hui au premier rang des pays de l'OCDE. En outre, le marché coréen des télécommunications se classe au neuvième rang parmi ceux des pays de l'OCDE. La libéralisation de ce secteur a produit des avantages notables au plan de l'amélioration des services, de la baisse des tarifs et de l'innovation. La Corée fait également figure de chef de file pour le haut débit sans-fil et pour la radiodiffusion multimédia numérique. Des réformes constructives ont été mises en œuvre en vue de créer un marché concurrentiel. Korea Telecom a été entièrement privatisée en 2002, ce que de nombreux autres pays de l'OCDE n'ont pas encore réussi à réaliser complètement avec leurs opérateurs de télécommunications à capitaux publics. Plusieurs des recommandations formulées en 2000 ont été suivies d'effets à des degrés divers, même si une marge d'amélioration subsiste.

En matière d'infrastructure et de services de télécommunications, la Corée a réalisé des progrès impressionnants dans le développement de ses marchés, en privilégiant la société de l'information et les technologies de l'information (TI). En matière de tarifs, la Corée se situe généralement à un bon niveau, mais les prix des appels internationaux comptent parmi les plus élevés de la zone OCDE. La mise en œuvre d'instruments et d'institutions axés sur le marché a pris du retard. La Corée n'accorde pas assez de place à l'utilisation des mécanismes de marché pour développer une économie numérique. La répartition des rôles en matière de définition des politiques, de développement du secteur et de mise en œuvre d'un cadre réglementaire n'a pas été suffisamment clarifiée malgré la délégation, à la Commission coréenne des communications (KCC), de certaines fonctions de prise de décision sur le plan technique. La Corée ne s'appuie pas suffisamment sur des systèmes et instruments de régulation *ex ante* et a paraît-il inclus par moment l'utilisation de directives administratives.

Malgré des progrès notables, la KCC, autorité de réglementation du secteur, ne peut toujours pas être considérée comme réellement indépendante. Cela ne signifie pas que la déréglementation est impossible, mais l'existence d'un cadre réglementaire plus efficient et transparent pourrait accompagner harmonieusement le développement du marché, en clarifiant les opportunités pour les investisseurs, tant nationaux qu'étrangers. Cela

permettrait de créer de nouvelles opportunités pour tous les acteurs de ce marché dynamique et de mieux servir les intérêts des consommateurs. Compte tenu des perspectives de convergence sectorielle, il serait intéressant d'envisager une éventuelle fusion de la KCC et de la Commission coréenne de radiodiffusion. Un examen complet de la législation en vue d'établir un cadre juridique unique dans le secteur des télécommunications serait une initiative utile qui permettrait d'instaurer un marché bien équilibré. Par ailleurs, le problème de la restriction des participations étrangères subsiste.

Enseignement supérieur

Pour que l'innovation et la productivité augmentent, surtout dans le secteur des services dont la productivité atteint seulement 60 % de la moyenne OCDE, il faut des ressources humaines qualifiées. Même si la qualité de l'enseignement primaire et secondaire est excellente en Corée, comme le prouvent les notes attribuées aux élèves dans le cadre du PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), il y a lieu d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur afin de garantir une offre adéquate de travailleurs hautement qualifiés. On constate une inadéquation des compétences, avec une pénurie de travailleurs aux deux extrémités du spectre des compétences. Les entreprises elles-mêmes déplorent la piètre qualité de l'enseignement supérieur du pays. De plus, la Corée génère 5 % des flux d'étudiants étrangers vers la zone OCDE mais n'attire elle-même que très peu d'étudiants.

Dans ce contexte, l'âpreté de la concurrence à l'entrée des universités prestigieuses a des conséquences sociales et influe sur l'enseignement secondaire, compte tenu de la nécessité de suivre des cours particuliers. L'enseignement supérieur n'est pas non plus préparé aux mutations démographiques qui entraîneront, pour la première fois dans l'histoire du pays, une diminution du nombre de jeunes en âge de fréquenter l'université, voire un déclin du nombre d'étudiants dans l'avenir. Or, ces faiblesses sont encore accentuées par la concentration de la population dans la région métropolitaine de Séoul.

La Corée a entrepris des efforts pour améliorer la compétitivité mondiale de son système d'enseignement supérieur en simplifiant et en clarifiant les réglementations, en supprimant les règlements caducs et en améliorant la coordination entre les ministères. Ces efforts doivent être poursuivis en engageant des réformes de la réglementation qui permettront d'accroître l'autonomie institutionnelle des universités publiques, notamment en leur donnant le statut juridique de personnes morales indépendantes de l'administration publique formelle. Globalement, un système efficace d'assurance de la qualité et de responsabilité publique serait bénéfique pour tout le système. De même, des mesures visant à renforcer la transparence et la responsabilité auraient un effet positif sur le cadre de réglementation des universités privées. Le ministère de l'Éducation pourrait quant à lui se soucier un peu moins du détail de la réglementation et se concentrer davantage sur le leadership stratégique et le suivi des performances de l'enseignement supérieur.

Enseignements pour l'avenir

L'étude de suivi de la Corée met en évidence les progrès spectaculaires accomplis par le pays en très peu de temps en adaptant et en modernisant son cadre réglementaire en

faveur de la consultation et de la transparence, en augmentant la concurrence sur les marchés intérieurs et en accentuant davantage l'ouverture des marchés. Des mutations aussi rapides peuvent susciter des préoccupations d'ordre social ainsi que des questions quant à savoir quel rythme de réforme des structures institutionnelles et des méthodes de gouvernement peut être accepté. Selon les critères de l'OCDE relatifs à la qualité de la réglementation, la Corée est sur la bonne voie, quoique les progrès soient plus évidents dans certains domaines que dans d'autres. Il faut assurément y voir un champ d'expérimentation de sa capacité à réformer des pans entiers de l'administration et de la société.

L'approche axée sur une réglementation de haute qualité exige d'agir sur plusieurs fronts. En ce qui concerne la sphère administrative, plusieurs sections du rapport mettent en évidence les risques possibles de « retards dans la mise en œuvre » du fait que les fonctionnaires doivent adopter de nouvelles méthodes de travail et d'interaction avec la société. Le renforcement des capacités, y compris au niveau local, est essentiel pour garantir que les changements décidés au niveau national seront suivis d'effet. Cela nécessite également de mettre à niveau les compétences et d'adopter de nouvelles méthodes de travail. L'objectif ambitieux que constitue l'avènement d'une « société participative » exige des efforts supplémentaires afin que les administrations publiques soient en phase avec les usagers, fonctionnent en toute transparence et soient davantage à l'écoute des besoins du public au sens large. La transparence est importante car elle constitue un investissement social, un actif immatériel représenté par la confiance actuelle et future dans l'administration publique, ses instruments et ses politiques.

Au-delà de la sphère administrative, la présente étude de suivi met en évidence le défi consistant à toucher un large public pour lui faire connaître les avantages de la réforme réglementaire, et à dégager un consensus en faveur de l'action. L'administration doit rendre publique sa stratégie en matière de consultation, mais également montrer aux usagers que leurs suggestions sont prises en compte et, si ce n'est pas le cas, leur en donner les raisons.

Ce rapport pointe un certain nombre de domaines dans lesquels la poursuite de la réforme et l'application des principes pour une réglementation de haute qualité pourraient aider la Corée à mieux affronter l'avenir. La réforme réglementaire peut faciliter l'évolution structurelle de l'économie en renforçant l'intégration des politiques et en encourageant l'ouverture des marchés. La situation des citoyens, travailleurs et consommateurs coréens s'en trouverait améliorée. La conscience de la nécessité d'agir est forte, et la politique de réforme est relativement vigoureuse. Tous les autres pays de l'OCDE progressent eux aussi car la réforme de la réglementation est un processus dynamique. Ils sont tous plus avancés sur cette voie en 2007 qu'ils ne l'étaient au milieu des années 90. Si la Corée veut continuer de réduire son écart par rapport aux pays les plus en pointe, il lui faut passer la vitesse supérieure, garantir des processus de marché plus harmonieux et se doter d'outils réglementaires plus efficaces et d'institutions plus transparentes.

Chapitre 1

Étude de suivi de la Corée : synthèse

Introduction

La Corée a été l'un des premiers pays examinés dans le cadre du programme horizontal de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en 2000. L'objectif de ces examens est d'aider les pouvoirs publics à moderniser leurs cadres réglementaires afin d'améliorer les conditions de la concurrence, de l'innovation et de la croissance, tout en garantissant que les réglementations répondent efficacement aux principaux objectifs sociaux. La Corée a opéré l'une des transitions les plus rapides, passant d'une situation de très faible revenu au niveau de pays développé de l'OCDE, avec un taux élevé d'accès et d'utilisation des nouvelles technologies. Le capital humain et les technologies de l'information sont des atouts essentiels du développement économique de la Corée.

Depuis l'*Examen OCDE de 2000*, le gouvernement coréen met résolument en œuvre des mesures visant à promouvoir la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés, ainsi qu'à moderniser son cadre réglementaire pour les technologies de l'information. (Dans le présent rapport, l'*Examen OCDE de 2000* sera appelé l'*Examen de 2000*). Cette étude de suivi met en évidence un certain nombre d'enseignements que l'on peut tirer quant à l'état d'avancement de la mise en œuvre, et indique ce qu'il reste à faire compte tenu des enjeux actuels.

La réforme de la réglementation peut contribuer à promouvoir une économie plus efficiente, grâce à l'accroissement de la transparence, à une meilleure évaluation des impacts, à une bonne prise en compte des autres solutions possibles et à la réduction des lourdeurs réglementaires. Des règles du jeu identiques garantissent que tous les acteurs nationaux sont soumis aux mêmes règles et bénéficient des mêmes chances. Au niveau national, la réforme de la réglementation peut renforcer la confiance dans l'État, des marchés plus efficaces et des instruments de réglementation plus transparents permettant de rendre les autorités publiques responsables à l'égard des usagers.

La réforme de la réglementation est un atout essentiel pour accompagner les pays sur la voie de la mondialisation, car la coopération en matière de réglementation peut contribuer à renforcer l'ouverture des marchés. La Corée fait non seulement partie de l'OCDE, mais est également un membre très actif de l'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). L'APEC et l'OCDE collaborent étroitement sur les questions réglementaires, comme l'indique l'Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation. Des études comparatives entre pays favorisent une meilleure compréhension du coût des obstacles réglementaires et des mesures requises pour les surmonter. Le système réglementaire de chaque pays reflète ses valeurs, son histoire, sa constitution et son développement institutionnel. Ces systèmes évoluent dans un contexte international façonné par la prise de conscience de l'importance de l'innovation et des bonnes pratiques dans d'autres pays et par les pressions concurrentielles pour accroître l'investissement et tirer parti des échanges internationaux ainsi que de l'innovation technologique. Une réglementation de haute qualité contribue à la compétitivité générale et à la bonne gouvernance.

La réforme de la réglementation est une priorité dans les efforts engagés pour promouvoir une croissance économique durable dans les pays de l'OCDE. En complément de politiques macroéconomiques saines, elle peut accroître la performance économique, augmenter l'emploi, orienter l'activité économique vers des produits et des services à plus forte valeur ajoutée, encourager l'utilisation de technologies adaptées et nouvelles et rendre les économies nationales plus résistantes aux chocs économiques. Les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation de 2005* reflètent le caractère dynamique de la réforme en faisant de la politique réglementaire un domaine à part entière. La réforme de la réglementation implique un effort permanent pour améliorer les instruments et les institutions, réévaluer les règlements existants à la lumière des évolutions économiques et sociales actuelles et anticiper l'impact des nouveaux règlements au moment de leur rédaction. La politique réglementaire peut inciter de nouveaux protagonistes ou ceux dont la voix ne s'était pas encore fait entendre à se joindre au débat, permettant un meilleur ancrage des politiques et une participation sociale plus large. L'environnement socioéconomique qui en résulte offre de meilleures opportunités aux citoyens. Ces objectifs impliquent une approche englobant l'ensemble des pouvoirs publics, avec une vision stratégique de l'investissement dans l'avenir à long terme du pays.

L'examen initial de la réforme réglementaire

En 2000, lorsque l'examen initial a été mené, la Corée se remettait de la grave crise financière de 1997. Cette crise s'est produite en dépit de solides atouts dont disposait le pays : une croissance élevée et durable, une inflation modérée, une épargne nationale forte, de confortables excédents des finances publiques et des déficits externes réduits. Même si elle était en partie transmise par d'autres pays asiatiques, la crise reflétait aussi des faiblesses structurelles dans le tissu économique et le cadre réglementaire coréens. Le modèle économique qui avait soutenu la croissance de la Corée au cours des trois décennies précédentes s'avérait moins bien adapté à une économie mondiale plus concurrentielle. Cette crise a exigé des mesures immédiates, mais a également favorisé la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes structurelles à plus long terme.

La crise de 1997 a conduit à engager de vastes réformes, et la réforme de la réglementation a joué un rôle essentiel dans le passage à un système plus axé sur le marché. Les quatre domaines de réforme prioritaires incluaient les règlements sur les changes et sur les opérations avec l'étranger afin d'encourager l'investissement étranger, les règlements industriels et sur l'occupation des sols afin de libéraliser les activités des entreprises, les règlements monétaires et sur les entreprises en vue d'améliorer la concurrence industrielle, et les procédures et réglementations applicables aux citoyens. L'accent a été mis sur la déréglementation, le Comité de réforme de la réglementation ayant pour mission de passer au crible environ 11 000 règlements début 1998, de diviser ce total par deux et d'améliorer 2 400 autres règlements. La déréglementation a progressé dans certains grands secteurs d'infrastructure, bien que lentement. Les obstacles à l'entrée dans le secteur de la production d'électricité ont été réduits. La concurrence a été introduite dans le domaine des communications téléphoniques internationales et longue distance, et les services de téléphone mobile cellulaire se sont développés très rapidement. Sur les cent huit entreprises d'État que comptait le pays en 1998 et qui employaient plus de 210 000 personnes, onze ont été privatisées. Un nouveau régime réglementaire a été mis en place pour le secteur financier, avec un nouveau système prévoyant l'application stricte de règles prudentielles par un organisme de régulation indépendant. Pour ce faire, quatre

agences ont fusionné en une seule entité appelée Service de surveillance financière. Renforcer la transparence et la discipline de marché pour les *chaebols* est devenu une priorité. L'exercice des droits des actionnaires minoritaires a été facilité et soutenu par une plus grande implication des citoyens, notamment par le biais du projet *People's Solidarity for Participatory Democracy*. L'amendement du Code de commerce en décembre 1998 a clarifié les obligations fiduciaires et les responsabilités juridiques des administrateurs, y compris les administrateurs *de facto*. Toutes les formes de fusions et d'acquisitions ont été autorisées. Le nombre de secteurs d'activité entièrement ou partiellement fermés à l'investissement direct étranger a été réduit, passant de 53 en 1997 à 24 au début de 1999. Le gouvernement a également rationalisé le processus administratif en mettant en place un guichet unique et des incitations fiscales généreuses en faveur des entreprises étrangères.

L'*Examen de 2000* analysait les moyens pouvant amener le gouvernement à renoncer aux interventions directes (mesures « impératives ») pour se muer en gardien du bon fonctionnement de l'économie de marché. Dans le secteur des entreprises, le gouvernement a instauré un cadre réglementaire ciblant les conglomerats que sont les *chaebols*, destiné à limiter leur rôle dans l'économie. Les mesures concernant les *chaebols* s'accompagnaient d'initiatives visant à soutenir et à protéger les PME, par exemple en leur réservant certains secteurs d'activité et en leur octroyant des prêts à des conditions préférentielles. Néanmoins, les problèmes posés par les *chaebols* ont été un facteur déterminant de la crise de 1997. Au lendemain de cette crise, les pouvoirs publics se sont attaqués à ces problèmes en procédant à certaines améliorations du cadre réglementaire, notamment en renforçant le gouvernement d'entreprise et la surveillance réglementaire des affaires financières. Toutefois, les règlements restrictifs qui protègent les PME restent en vigueur.

L'*Examen de 2000* soulignait que « l'incidence des réformes réglementaires dépendra de l'efficacité de leur mise en œuvre et d'un élargissement continu afin de créer un environnement propice à une concurrence vigoureuse ». Les premières étapes de la réforme réglementaire avaient favorisé le redressement économique, notamment les réformes menées dans le secteur financier et les mesures prises par le Comité de réforme de la réglementation en faveur du renforcement de la transparence et de la déréglementation. Toutefois, il était essentiel de poursuivre une réforme réglementaire ambitieuse, fondée sur les principes de marché, afin de jeter de nouvelles bases pour la croissance à long terme. Cela nécessitait de freiner l'interventionnisme de l'État dans les décisions du secteur privé. L'élaboration de nouveaux régimes réglementaires favorables à la concurrence s'imposait afin de protéger efficacement les intérêts des consommateurs, l'environnement et la concurrence. L'ouverture des marchés impliquait de supprimer les dernières barrières à l'importation. Au-delà de la baisse des droits de douane et de la levée de la plupart des restrictions quantitatives, l'*Examen* préconisait d'intensifier les efforts déployés pour harmoniser les règlements et normes techniques avec les normes internationales et pour reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays. Les télécommunications ont été jugées prioritaires dans la poursuite de la réforme, et des mesures ont été prises afin d'encourager les nouveaux entrants, d'éviter une microgestion du secteur et de limiter le rôle des pouvoirs publics à l'instauration des garde-fous nécessaires. L'*Examen* affirmait qu'à plus longue échéance, le taux de croissance potentiel de la Corée dépendrait de sa capacité à mettre en œuvre un cadre axé sur le marché qui soutiendrait l'augmentation de la productivité, en stimulant les gains en termes d'efficacité et de technologie du côté de l'offre.

Plus spécifiquement, les recommandations formulées étaient les suivantes :

- élargir la participation au processus de prise de décision, afin de faire en sorte que la société civile coréenne puisse s'associer utilement à la réforme réglementaire ;
- améliorer la qualité du programme d'analyse d'impact de la réglementation, bien conçu mais imparfaitement mis en œuvre par les ministères, le manque de capacité se soldant par des résultats de piètre qualité ;
- mettre en place des organismes de réglementation sectoriels indépendants afin d'encourager la transparence, la responsabilité et la concurrence, tout en augmentant la qualité de la réglementation. L'établissement de la Commission de surveillance financière a marqué une première étape utile dans cette direction. L'Examen reconnaissait également que la création de la Commission coréenne des communications (KCC) contribuait à améliorer la structure institutionnelle de la réglementation, mais que cette entité n'était pas encore un organisme de réglementation indépendant efficace. Un besoin similaire existait dans le secteur de l'électricité ;
- réorienter l'attention politique et les ressources de la Commission coréenne de la concurrence vers des mesures plus manifestement liées à un objectif d' « efficience ». Les problèmes de concurrence posés par les *chaebols* doivent être traités en appliquant des principes généraux cohérents, plutôt que des règles spéciales, et les réformes de la gouvernance des entreprises et de la surveillance prudentielle sont le meilleur moyen à long terme de remédier aux problèmes posés par les *chaebols* qui ne sont pas directement liés à la concurrence sur le marché ;
- renforcer le pouvoir de la KFTC (Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce) de se procurer des renseignements, et le droit des entités privées d'engager des actions en justice contre les restrictions ;
- éliminer les mesures protectionnistes qui empêchent des concurrents potentiellement efficaces d'entrer dans des secteurs réservés aux « petites » entreprises et les protéger pour certains aspects des marchés publics ;
- intensifier les efforts déployés pour harmoniser les règlements et normes techniques avec les normes internationales et pour reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays ;
- élargir le contenu des consultations menées auprès des parties étrangères en ce qui concerne non seulement les règlements qui affectent les échanges mais aussi d'autres règlements intérieurs ;
- accélérer la réforme de la réglementation dans les secteurs qui ont toujours été fortement réglementés, comme les services et l'agriculture ;
- intensifier les efforts entrepris par le gouvernement pour éliminer les règlements qui ont de facto des effets discriminatoires sur les concurrents étrangers ;
- améliorer la coopération entre les organismes chargés des politiques commerciales et les autres organismes gouvernementaux responsables de la réglementation intérieure ;
- restructurer la KCC en régulateur indépendant du secteur des télécommunications ;
- réduire les obstacles à l'entrée en introduisant un système d'autorisation générale ;
- mettre en œuvre un système de plafonnement des prix pour les tarifs locaux appliqués par KT, les services de lignes louées et les services nationaux longues distances, et

supprimer toutes les autres exigences d'autorisation des prix. Mettre également en place un système de tarification des interconnexions basé sur le surcoût moyen à long terme ;

- prendre des mesures plus exhaustives pour encourager la concurrence pour les infrastructures dans la boucle locale; rationaliser le cadre réglementaire et introduire la concurrence sur le marché de la télévision par câble ;
- supprimer les restrictions à la propriété étrangère sur les marchés des télécommunications fixes et sans fil.

Depuis l'*Examen* initial, les évolutions dans le domaine de la réglementation et de la concurrence sur le marché des produits ont fait l'objet d'un chapitre spécial consacré à la concurrence sur les marchés de produits, contenu dans les *Études économiques de l'OCDE : Corée*¹ publiées en 2004. Cette étude de 2004 soulignait le poids du passé dans l'attribution des ressources au sein de l'économie coréenne, avec une forte concentration sur les marchés de produits, des barrières à l'entrée et à la sortie de certains secteurs, le rôle joué par l'État en tant qu'actionnaire, et la création de conglomérats appelés *chaebols*. La Corée est une économie à deux vitesses, avec une industrie manufacturière fortement compétitive à vocation exportatrice et un secteur beaucoup moins dynamique axé sur la demande intérieure, caractérisée par un écart de productivité très marqué entre le secteur manufacturier et celui des services.

Au plan des progrès accomplis, les *Études économiques de l'OCDE de 2004* constataient une intensification de la concurrence depuis la crise, sauf dans les secteurs fortement concentrés, tels que les semi-conducteurs et l'automobile, qui font partie d'un marché mondial concurrentiel plus large. Le taux de pénétration des importations s'est accru, mais reste faible dans certaines industries segmentées. Cela traduit l'existence d'obstacles explicites aux échanges, car les droits de douane étaient toujours plus élevés que dans d'autres pays de l'OCDE, essentiellement à cause des protections dont bénéficie le secteur agricole, l'un des plus protégés dans l'OCDE, plus qu'au Japon. Les procédures réglementaires et administratives en matière de sécurité et d'assainissement n'étaient toujours pas conformes aux normes internationales. Les entrées d'investissement direct étranger (IDE) avaient fortement augmenté à la suite des réformes destinées à attirer l'IDE et de la restructuration des secteurs des entreprises et de la finance après la crise de 1997. Malgré des progrès significatifs, le niveau de concurrence dont témoignent le degré de concentration et les entrées d'IDE restait relativement inférieur à celui d'autres pays de l'OCDE. Selon une étude coréenne, le nombre d'obstacles majeurs à l'entrée avait été réduit de moitié pour les activités manufacturières et de 40 % pour les services, mais les activités non manufacturières restaient pénalisées par de nombreux obstacles mineurs². Les *Études économiques* soulignaient également le rôle des règlements fonciers et de zonage, établis par 112 lois différentes et administrés par 13 ministères différents. En témoignent aussi l'intensité de la concentration dans la région de la capitale, qui accueille 47 % de la population totale sur seulement 12 % du territoire national, et les coûts de congestion estimés à 2 % du PIB. Les règlements et le rapport entre le volume bâti et la superficie du terrain empêchent la construction de grands complexes commerciaux en zone urbaine. La question de la capitale est analysée en détail dans un des *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée* en 2005³, qui appelle de ses vœux un renforcement de la compétitivité internationale et du rôle moteur de la capitale en Corée, grâce à une meilleure coopération régionale, et qui préconise de développer les activités à fort coefficient de savoir et de réduire les coûts de congestion.

Les *Études économiques de 2004* saluaient les efforts déployés pour déréglementer les services professionnels, avec la Loi générale de répression des ententes visant à renforcer la concurrence dans les services professionnels (par exemple, avocats, comptables, architectes). Les réformes destinées à réduire les obstacles à l'entrée engagées par le Comité de réforme de la réglementation avaient déjà entraîné au minimum un doublement des entrées annuelles entre 1997 et 2002. Même si des organismes de réglementation sectoriels tels que la Commission coréenne des communications (KCC) et la Commission coréenne de l'électricité (KOREC) étaient susceptibles de devenir des organes indépendants, l'*Examen* constate qu'elles opèrent toujours au sein des ministères et n'ont pas l'autonomie requise pour appliquer des réglementations cruciales telles que le régime d'autorisation et la tarification. En outre, elles ne disposent pas de personnel et d'un budget propre. Néanmoins, le secteur coréen des télécommunications progressait à un rythme soutenu, la concurrence y était forte, le taux de pénétration du haut débit comptait parmi les plus élevés au monde et les tarifs étaient bas.

Les *Études économiques de 2004* formulaient des recommandations supplémentaires en vue de réduire les obstacles à l'entrée et les règlements qui limitent la concurrence, promouvoir la concurrence internationale, renforcer le droit de la concurrence, accroître la concurrence dans la vente au détail et les services professionnels. Elles préconisaient des efforts particuliers dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, comme dans celui des télécommunications.

Les *Études économiques de l'OCDE : Corée de 2005* s'intéressaient à la réforme des systèmes de R-D et d'éducation. Elle constatait que la forte augmentation du nombre d'étudiants dans les universités s'accompagnait d'une baisse de la qualité de l'enseignement supérieur, jugée relativement médiocre selon les critères internationaux. Le rôle de l'enseignement supérieur est déterminant pour la croissance économique à long terme. En effet, non seulement l'amélioration du capital humain accroît la productivité du travail, mais elle sert de moteur des performances technologiques. L'étude sur la croissance de l'OCDE (*Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*) estime que les effets à long terme sur le PIB par habitant d'une année d'éducation supplémentaire sont compris entre 4 % et 7 %⁴. Dès 2002, la Corée arrivait au troisième rang des pays de l'OCDE pour la tranche de population âgée de 25 à 34 ans ayant suivi un enseignement supérieur, mais le système éducatif suscitait le mécontentement général du public. Les entreprises privées déploraient la mauvaise qualité de l'enseignement. L'étude de 2005 s'arrêtait sur la question de la qualité et sur l'équilibre entre les sources privées et publiques de financement, et émettait des recommandations sur la restructuration et la consolidation des universités. L'*Examen* plaidait également en faveur d'une plus forte déréglementation afin d'aider les universités à mieux réagir aux signaux envoyés par les différentes parties intéressées et de stimuler la concurrence. Il convenait d'intensifier les efforts de diversification en renforçant les relations entre l'industrie et l'université. L'enseignement supérieur cristallise un enjeu essentiel de la politique publique en Corée, notamment parce qu'il est supposé offrir de meilleures perspectives économiques et professionnelles et nourrit l'espoir d'un avenir meilleur. Toutefois, avec la montée du chômage, même les diplômés ont du mal à trouver un emploi intéressant ces derniers temps.

La présente étude de suivi de la Corée arrive donc à point nommé pour mesurer les progrès accomplis dans tous ces domaines fondamentaux pour la croissance économique. Après avoir analysé les performances économiques générales, elle évalue les progrès dans la mise en œuvre des réformes dans les domaines essentiels pour la capacité des pouvoirs

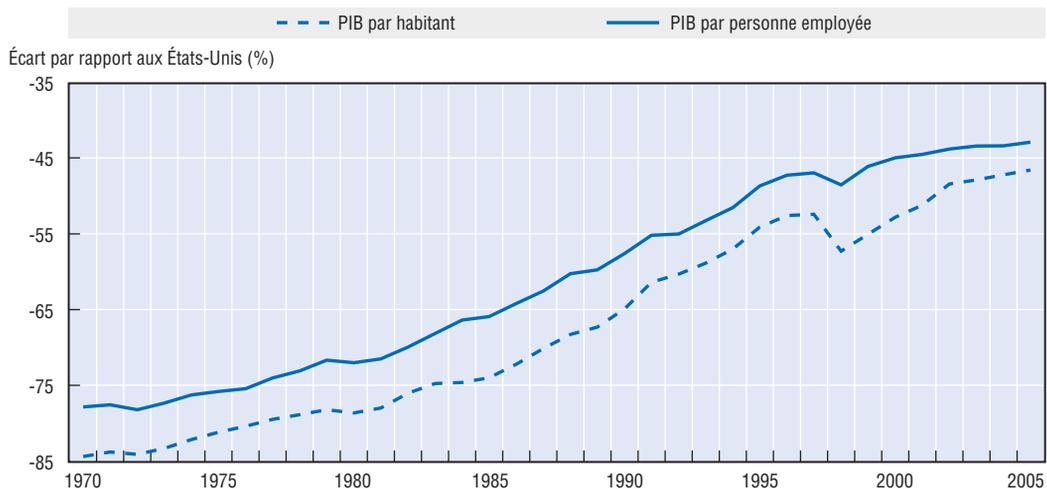
publics à garantir des réglementations de qualité, une politique de la concurrence efficace, l'ouverture des marchés et une politique des télécommunications. La section consacrée à l'enseignement supérieur abordé sous l'angle de la qualité de la réglementation fera la lumière sur un secteur essentiel, dans lequel un juste équilibre entre déréglementation et adoption de nouveaux règlements pourrait améliorer l'efficacité.

Performances économiques

Une croissance économique sans précédent

La Corée est l'un des rares pays à avoir réussi sa transformation d'une société rurale sous-développée à une économie moderne en l'espace d'une seule génération. Entre 1963 et 1993, la croissance économique annuelle atteignait 8 % en moyenne. Par conséquent, le revenu par habitant est passé de moins de 20 % de la moyenne OCDE à plus de la moitié au milieu des années 90. Comparé aux États-Unis, le PIB par habitant a progressé, passant d'environ 15 % en 1970 à près de 50 % au milieu des années 90 (graphique 1.1).

Graphique 1.1. **Convergence du PIB par habitant**



Source : OCDE (2006), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Au cours de cette période initiale de développement, la Corée a dû faire face à une forte tradition d'interventionnisme des pouvoirs publics, qui a culminé avec le programme axé sur l'industrie lourde et la chimie entre 1973 et 1979. Après le deuxième choc pétrolier, la Corée est entrée en récession, avec une inflation atteignant 29 % en 1980 et une chute de 1.5 % de la production la même année. Par la suite, l'État a poursuivi sa stratégie de libéralisation économique, avec la mise en œuvre d'un plan de stabilisation macroéconomique et une révision de sa politique industrielle. Les lois de promotion industrielle sélectives ont été abrogées, les crédits privilégiés et avantages fiscaux ont été réduits et les règlements sur le contrôle des prix ont été remplacés en 1981 par la Loi sur le commerce loyal afin d'encourager la concurrence. Ces mesures ont généré des performances économiques excellentes, avec un taux de croissance annuel de la production de 7.7 % pendant les années 80 et de près de 7.5 % entre 1990 et 1997.

La crise de 1997...

En 1997, la Corée a subi l'une des crises financières les plus graves qu'un pays de l'OCDE ait jamais connue. Cette crise a mis en lumière des faiblesses que le ministère de l'Économie et des Finances a décrites en ces termes : « Les principaux facteurs de la croissance coréenne étaient les ressources humaines, l'importance de l'investissement et une stratégie de développement tournée vers l'extérieur. L'économie (coréenne) était entravée par la collusion entre pouvoirs publics et entreprises, des règlements arbitraires et la corruption... Au cours des trente dernières années de croissance économique accélérée, les gouvernements n'ont pas su élaborer les règles et les principes d'une économie de marché, et ont négligé de mettre en œuvre les politiques de réforme structurelle répondant aux transformations de l'environnement international »⁵. Il s'en est suivi une prise de risques excessive, un surinvestissement et un manque d'attention accordée aux risques de crédit et de change.

Au lendemain de la crise, la Corée a connu une grave récession en 1998, avec une chute de 7 % de la production. Le taux d'utilisation de la main-d'œuvre a fortement baissé, et le taux d'emploi a sensiblement reculé pour la première fois depuis 1980. La réduction du nombre moyen d'heures ouvrées a également été plus marquée au cours de cette période. La Corée a opéré un redressement économique spectaculaire (tableau 1.1) depuis 1999, avec une croissance annuelle moyenne de 4.5 % du PIB par habitant et une productivité du travail légèrement en retrait par rapport à la période précédente. Le taux d'emploi est reparti à la hausse, à un rythme comparable à celui enregistré avant la crise. Le nombre moyen d'heures ouvrées a continué de baisser au rythme de 1 % par an. Toutefois, à plus de 2 500 heures par an, ce chiffre reste supérieur de 15 % à celui de la Grèce, le pays de l'OCDE suivant, et supérieur de 37 % à celui des États-Unis, qui dépassent la majorité des pays européens. Depuis 1999, le rétrécissement progressif de l'écart de revenu par rapport aux pays de l'OCDE les plus avancés peut également expliquer en partie le ralentissement de la productivité. La Corée est l'un des rares pays de l'OCDE qui a poursuivi, certes à un rythme ralenti, son processus de convergence vers les résultats affichés par les États-Unis, atteignant près de 55 % du niveau américain en 2005 (graphique 1.1).

Tableau 1.1. **Indicateurs structurels**

Taux moyens de croissance, en pourcentage

	1980-1990	1990-1997	1997-1999	1999-2005
PIB par habitant	7.5	6.2	0.3	4.5
Utilisation de la main-d'œuvre	0.9	0.8	-4.6	0.4
Taux d'emploi	1.7	1.3	-2.9	1.4
Heures moyennes	-0.7	-0.5	-1.7	-1.0
Productivité du travail	6.5	5.4	5.1	4.2

Source : OCDE (2006), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* (2006); OCDE (2006), *Statistiques de la population active*, Paris.

... a conduit à des réformes structurelles, en matière de gouvernement d'entreprise et dans le secteur financier

Même si la situation internationale favorable et les liens croissants avec la Chine ont joué un rôle important, le programme de réforme économique ambitieux engagé après la crise a jeté les fondements du rétablissement d'une forte croissance en Corée. La crise de 1997 avait mis en lumière les dangers représentés par un secteur des entreprises en proie à un endettement excessif et une faible rentabilité et par un système financier fragile

et mal supervisé. Ces faiblesses tenaient au fait que les banques et les entreprises étaient étroitement liées aux pouvoirs publics par un ensemble de garanties implicites parfois appelées « Korea Inc. ». Ces relations étroites ont engendré un risque moral : les entreprises, persuadées d'être protégées par leur taille, ont pris des risques excessifs, multiplié les investissements et sous-estimé les risques. Le programme de réforme mis en œuvre pendant la crise était basé sur la transformation du cadre économique visant à promouvoir la restructuration des entreprises et du secteur financier.

La chute en juillet 1999 de Daewoo, alors le deuxième *chaebol* par la taille, est l'événement qui a contribué à dissiper le risque moral décrit plus haut. Aujourd'hui, cette mentalité n'a plus cours, et plus de la moitié des 30 plus grands *chaebols* existant en 1998 ont fait faillite. Le renforcement de la discipline de marché a favorisé une forte résorption de la dette; dans le secteur manufacturier, le rapport des capitaux empruntés aux capitaux propres est passé de près de 400 % en 1997 à 100 % environ en 2005. Les groupes restants ont sensiblement assaini leurs bilans et leur structure de gouvernement d'entreprise. La fin de l'illusion d'invulnérabilité s'est accompagnée d'un renforcement du cadre de gouvernement d'entreprise, dont la faiblesse était la principale raison de l'endettement élevé et de la faible rentabilité du secteur des entreprises. La réforme visait à augmenter les droits des actionnaires minoritaires, à renforcer les prérogatives et le rôle des administrateurs de société et à confier de véritables responsabilités aux administrateurs externes. L'introduction de procédures de recours collectif pour les grandes entreprises en 2005 et pour toutes les sociétés cotées en 2007 constitue une initiative supplémentaire pour accroître le pouvoir des actionnaires. Toutefois, le champ d'application des actions en justice, limité aux affaires impliquant des instruments financiers, doit être élargi à d'autres infractions, par exemple les transactions entre parties apparentées et les transferts inter-entreprises.

La crise a contraint la Corée à fermer près d'un cinquième de ses institutions financières et à restructurer les autres. Elle lui a ainsi fourni l'occasion de transformer le système financier qui était placé sous la tutelle de l'État et assujéti à des objectifs d'ordre industriel, en un système plus indépendant axé sur le marché. Toutefois, ce processus a coûté cher. Entre 1997 et 2003, le gouvernement a consacré 161 billions de wons (27 % du PIB) à la recapitalisation des banques viables et au rachat de prêts non productifs. Moins de la moitié de ces dépenses ont été amorties. Cette réforme s'est accompagnée d'une révision du système de supervision financière basée sur des critères de rapport de plus en plus rigoureux, afin de connaître précisément la santé financière des institutions. Malgré les coûts, la rapidité des mesures engagées pour redresser le secteur financier a permis la poursuite de la croissance économique. Aujourd'hui, le secteur bancaire coréen est rentable et bien capitalisé, et compte un niveau relativement faible de prêts non productifs.

Renforcement de la concurrence et ouverture sur l'extérieur grâce à la restructuration du secteur bancaire

La concurrence a également été renforcée par la réforme de la réglementation, la privatisation, la réduction des obstacles aux échanges et la levée des restrictions à l'investissement direct étranger. L'ouverture croissante a accéléré l'internationalisation de l'économie coréenne. Le Programme de diversification des importations, qui limitait les importations japonaises, a été aboli. L'intensification de la concurrence a stimulé la productivité et contraint des entreprises non rentables à cesser leurs activités. La restructuration des secteurs de la finance et des entreprises a renforcé l'intégration

internationale de l'économie coréenne. La Corée a vu ses échanges internationaux passer de 32 % à 48 % du PIB entre 1997 et 2004, tirés par le commerce avec la Chine, son premier partenaire commercial. La suppression ou l'assouplissement des limites à la propriété de capitaux a permis une forte augmentation de la propriété étrangère, puisque les investisseurs étrangers contrôlent désormais plus de la moitié des actions d'entreprises telles que Samsung Electronics. Même si leur niveau reste modeste, les investissements directs étrangers (IDE) ont également progressé, passant de 0,3 % du PIB en 1997 à 1,2 % en 2005.

La présence étrangère dans le secteur bancaire a augmenté sous l'effet de la privatisation des banques qui avaient été recapitalisées grâce à des apports de capitaux publics. Les investisseurs étrangers sont devenus les principaux actionnaires de 8 des 14 banques commerciales, avec une présence notable dans 2 autres. Selon la Banque de Corée, la part cumulée de propriété étrangère dans les banques commerciales coréennes s'est accrue, passant de 8,5 % en 1997 à 27 % en 2002 et à 59 % en septembre 2004. Cette forte présence étrangère met définitivement fin au rôle d'instruments majeurs de mise en œuvre des politiques publiques que les banques jouaient durant la période précédant la crise. Même si, après la crise, la propriété étrangère était concentrée dans les fonds d'investissement, l'entrée récente de grandes banques étrangères pourrait avoir un effet encore plus marqué sur la concurrence dans le secteur bancaire coréen. Les avantages comparatifs des banques étrangères peuvent inciter les banques nationales à moderniser leurs pratiques.

Les banques coréennes ont renoué avec la rentabilité grâce à un vaste programme de restructuration et de privatisation. Une seule holding financière reste contrôlée par l'État. Malgré des réformes de fond et l'amélioration des performances des *chaebols*, des préoccupations subsistent concernant le gouvernement d'entreprise et la transparence, qui sont à l'origine des interventions de la Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce (KFTC). À la différence des *chaebols*, les petites et moyennes entreprises (PME) coréennes n'ont pas été restructurées, et enregistrent donc une faible rentabilité et un rapport des capitaux empruntés aux capitaux propres élevé. Les garanties de prêt consenties par les autorités publiques et les autres formes d'assistance financière ont engendré un risque moral et érodé la compétitivité et l'autonomie des PME. En retour, l'engagement des institutions de prêt non bancaires (coopératives de crédit et caisses d'épargne) vis-à-vis des PME a eu sur elles des effets pernicieux.

Malgré l'entrée d'investisseurs étrangers sur le marché coréen des capitaux, ce marché reste relativement réduit par rapport à la taille de l'économie du pays. Ce sous-développement et le manque d'instruments à long terme sont problématiques compte tenu du vieillissement rapide de la population coréenne. Récemment encore, la bulle de crédit aux particuliers était une source de vive inquiétude, mais des informations récentes suggèrent que les consommateurs se sont largement remis de l'éclatement de la bulle de crédit de 2002.

Augmentation de la flexibilité du marché du travail et des taux d'activité de la main-d'œuvre

La flexibilité du marché du travail est également un facteur important pour la croissance économique. Selon les données de l'OCDE relatives à la législation sur la protection de l'emploi, le marché du travail coréen est relativement rigide par rapport à un certain nombre de pays européens, et moins flexible que ceux du Japon, de l'Australie, du Canada ou des États-Unis. Les transformations structurelles rapides de l'économie

pourraient nécessiter une plus grande flexibilité de la main-d'œuvre. À longue échéance, le passage d'une des populations les plus jeunes de l'OCDE à l'une des plus âgées impose de renforcer le taux d'activité de la main-d'œuvre, et notamment des femmes. D'ici 2050, la moitié de la population active coréenne (qui sera réduite de 15 % par rapport à aujourd'hui) aura plus de 50 ans.

Du fait des rigidités actuelles, on constate un développement à deux vitesses sur le marché du travail coréen. La protection de l'emploi des travailleurs réguliers encourage l'embauche de travailleurs non réguliers qui représentent aujourd'hui un tiers de la main-d'œuvre coréenne. Même si les employeurs apprécient cette souplesse, l'embauche de travailleurs non réguliers crée des problèmes d'équité et d'efficacité. Ces travailleurs sont payés 20 % à 27 % de moins que les travailleurs en CDI, après ajustement pour tenir compte de caractéristiques telles que l'âge ou l'expérience. Un tiers d'entre eux ne bénéficie d'aucune couverture sociale. Cette situation a probablement contribué à l'aggravation de l'inégalité des revenus. En revanche, la forte opposition aux licenciements entrave la flexibilité des travailleurs réguliers.

Concernant les taux d'activité de la main-d'œuvre, en Corée le taux d'activité des hommes est conforme à la moyenne pour le groupe d'âge très actif (moins de 50 ans) d'après les comparaisons internationales. Ce taux est élevé pour les hommes âgés de 50 à 65 ans et particulièrement élevé pour les hommes âgés de 65 à 74 ans, puisqu'il avoisine 50 % dans cette tranche d'âge, soit plus que les taux de la plupart des pays de l'OCDE. Cette situation traduit peut-être les défaillances du système d'assurance vieillesse. Le faible taux d'activité des femmes est également un motif de préoccupation car, pour les femmes d'âge très actif uniquement, la Corée vient en troisième position, juste devant le Mexique et la Turquie, parmi les pays de l'OCDE enregistrant les taux les plus faibles. Ces taux sont légèrement plus élevés pour les femmes plus âgées (50 à 64 ans) et sont même les plus élevés pour les femmes âgées de 65 à 74 ans, ce qui témoigne là encore des préoccupations en matière de retraites et de vieillesse. L'écart de salaire entre hommes et femmes est de l'ordre de 20 % pour les travailleurs sous contrat à durée indéterminée. L'augmentation du taux d'activité des femmes sera l'une des conditions essentielles pour résoudre les problèmes budgétaires futurs et conserver le potentiel de croissance économique.

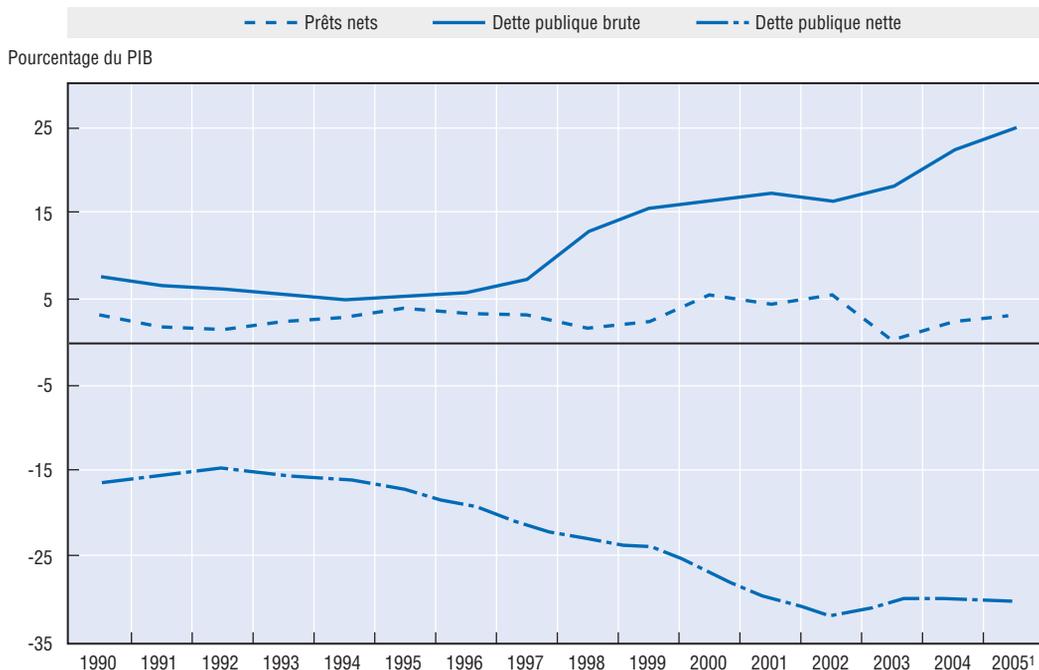
Accroître le taux d'activité en renforçant la participation des femmes au marché du travail, relever l'âge de départ en retraite, étendre le filet de protection sociale aux travailleurs non réguliers et assouplir la protection de l'emploi des travailleurs réguliers sont essentiels pour assurer l'équité et réduire le dualisme du marché du travail. Malgré la mise en place d'un comité tripartite, les progrès se heurtent à une forte opposition, avec une revendication d'égalité de traitement des travailleurs non réguliers. Cela reflète également les relations professionnelles tendues en Corée, qui se classe au sixième rang pour le nombre de jours de travail (par 1 000 salariés) perdus à cause des grèves sur la période 2000-04, soit bien plus que d'autres économies asiatiques. Le développement limité du filet de protection sociale peut expliquer la vive opposition aux licenciements, car moins d'un quart des chômeurs percevaient des allocations de chômage au cours de la période récente, même si la part des salariés assurés a augmenté.

Une situation budgétaire saine

La situation budgétaire de la Corée reste saine. La Corée est l'un des rares pays de l'OCDE dont le secteur public, pris globalement, dégage un excédent chaque année depuis 1980, en partie grâce à l'excédent du régime de sécurité sociale, sachant qu'un

régime de retraite à capitaux publics commence à être mis en place. Sa dette publique brute s'est accrue, passant d'environ 5 % au milieu des années 90 à 25 % du PIB en 2005. Cette évolution traduit en partie le coût de la restructuration du secteur financier évoquée plus haut. Même avec ces fardeaux supplémentaires, la dette publique brute de la Corée reste l'une des plus faibles de la zone OCDE. Si l'on tient compte des actifs publics, la dette publique nette reste négative, ce qui signifie que l'État coréen est un créancier net. Ces actifs nets ont même augmenté depuis le milieu des années 90. Néanmoins, dans l'hypothèse d'une intégration économique avec la Corée du Nord, la position budgétaire devrait être particulièrement solide pour absorber l'impact.

Graphique 1.2. **Équilibre budgétaire et dette publique**



1. Estimation de l'OCDE pour 2005.

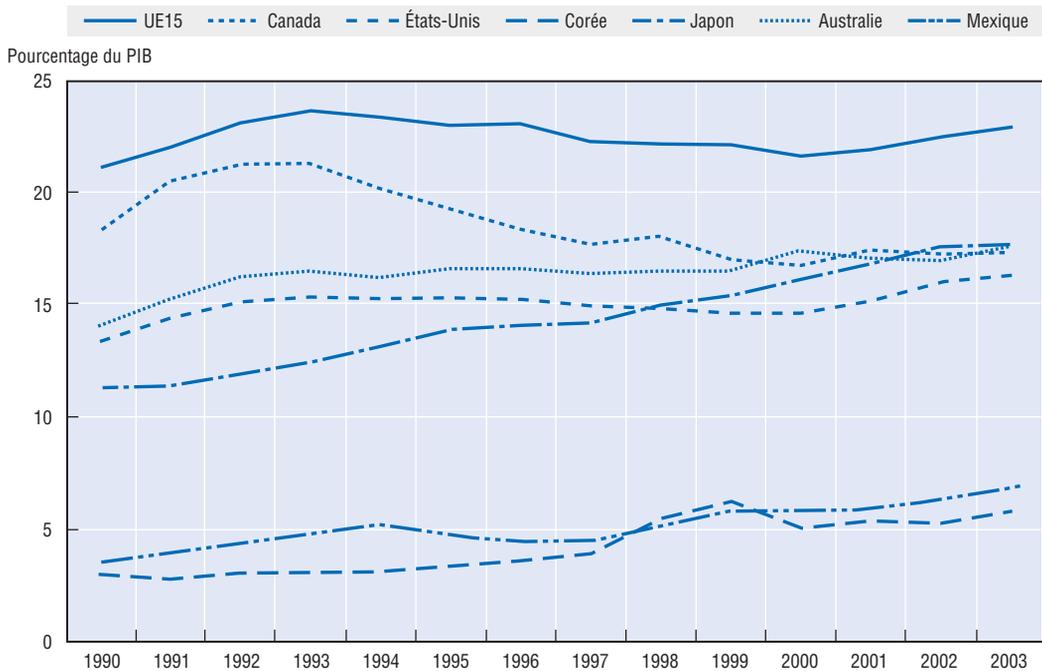
Source : *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 80.

Étant donné que les collectivités locales représentent la moitié du total des dépenses publiques, leur situation budgétaire a des répercussions sur l'équilibre général des finances publiques. Les projets de décentralisation rencontrent des difficultés, compte tenu des pouvoirs traditionnellement forts dévolus à l'administration centrale, à tel point que la répartition des tâches entre les collectivités locales et le gouvernement central est souvent floue. L'acquisition d'une plus grande autonomie par les collectivités locales se heurte à leur incapacité de générer des recettes suffisantes, ce qui les rend constamment tributaires des subventions du gouvernement central.

La Corée est confrontée à la pression croissante du vieillissement et des besoins futurs de protection sociale

Les dépenses sociales du secteur public en Corée sont les plus faibles de l'OCDE depuis 1990, atteignant 5,7 % en 2003, soit 1,4 % pour les pensions et les dépenses connexes et 3,3 % pour la santé et les soins de longue durée⁶ (voir le graphique 1.3).

Graphique 1.3. Évolution des dépenses sociales du secteur public



Source : OECD(2006), base de données sur les dépenses sociales (SOCX), www.oecd.org/department/els/social/expenditure.

Toutefois, la Corée sera contrainte d'accroître ses dépenses à l'avenir, car le vieillissement de sa population est l'un des plus rapides au monde. D'ici 50 ans, son rapport de dépendance économique des personnes âgées passera du troisième rang parmi les plus faibles au quatrième rang parmi les plus élevés au monde, à cause de la baisse de la fécondité et de l'augmentation de l'espérance de vie. Le taux de fécondité du pays a également atteint un point bas sans précédent (1.08) en 2005, soit bien moins que la moyenne mondiale de 2.6 et que le chiffre de 1.57 observé dans les pays développés. Le gouvernement a amélioré le filet de protection sociale en étendant la couverture de l'assurance chômage et le régime public de retraite. Créé en 1988, le Régime national de retraite ne semble toutefois pas en état de faire face à tous les engagements futurs. Le total des dépenses de santé, publiques comme privées, est l'un des plus faibles de l'OCDE, avec 5.9 % du PIB, et l'on estime que ces dépenses sont financées pour moitié par des capitaux privés. À terme, la nécessité d'étendre le filet de protection sociale et d'améliorer les soins de santé et les soins de longue durée devrait peser sur les coûts, car les dépenses s'en trouveraient multipliées par quatre dans un scénario de pression des coûts, et par trois dans un scénario de maîtrise des coûts, pour atteindre respectivement 11.9 % et 9.1 % du PIB d'ici 2050 contre 3.3 % en 2005⁷.

Les autorités coréennes prennent ce défi à long terme très au sérieux. Le ministère du Budget et de la Planification vient de publier un rapport intitulé « Vision 2030 », qui estime que, en utilisant les définitions coréennes, le budget de la protection sociale augmenterait et passerait de 8.6 % du PIB en 2006 à 21 % en 2030, en prenant l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB de 3.8 % sur la période 2006-30. Avec 21 % en 2030, ce pourcentage serait comparable à la moyenne actuelle de l'OCDE, qui était de 21.2 % en 2001. Cette évolution contribuerait également à réduire le taux de pauvreté, qui est passé de 9 % en 1995 à 13.3 % en 2000 et à 18 % en 2005 et qui devrait retomber à 10 % en 2030. Ce projet prévoit l'introduction d'une réduction d'impôt au titre d'activités professionnelle (EITC) destinée à

stabiliser les revenus des salariés les plus mal payés. Le taux d'activité des femmes augmenterait et passerait de 55 % en 2005 à 65 % en 2030. Malgré la contraction des budgets de la défense et de l'éducation, ces objectifs nécessiteraient l'accroissement des dépenses de protection sociale qui passeraient de 25 % à 40 % des dépenses totales, ainsi que de nombreuses hausses d'impôts. Ce scénario ne tient pas compte de la réunification possible des deux Corées d'ici les 25 prochaines années.

Tendances récentes

L'éclatement de la bulle de crédit aux particuliers en 2002 a contribué à un fort ralentissement au premier semestre 2003. Même si le revenu des ménages s'est accru, la consommation privée a diminué de 1.2 %, pénalisée par les problèmes de liquidité et de solvabilité des créanciers. D'autres événements ont exacerbé l'effet de l'éclatement de la bulle de crédit : une série de scandales comptables, de grèves, de chocs externes tels que le SRAS et la situation dans la péninsule coréenne ont également joué un rôle. La consommation des ménages s'est redressée en 2005. Toutefois, la croissance de la production devrait ralentir, passant de 5 % en 2006 à environ 4.5 % en 2007-08, sous l'effet de l'atonie de la consommation privée et des investissements dans le secteur de la construction. Les mesures prises en août 2005 et mars 2006 pour calmer la surchauffe du marché de l'immobilier produisent leurs effets et ralentissent l'investissement dans le secteur du bâtiment. Les activités de rénovation d'appartements existants dans des zones où les prix sont à la hausse sont elles aussi limitées.

La forte appréciation du won absorbe l'excédent des comptes courants et exerce une pression sur les bénéfices à l'exportation. Cette situation est aggravée par la détérioration des termes de l'échange, car la Corée pâtit de la baisse relative des prix des produits des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les prix relatifs des exportations rapportés à ceux des importations ont chuté de 36 % entre 1991 et 2005, alors qu'ils sont restés stables ou qu'ils ont augmenté dans d'autres économies développées telles que les États-Unis, l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Même en Finlande et en Suède, où les TIC jouent un grand rôle, ces prix relatifs n'ont baissé que de 15 %. L'inflation sous-jacente s'est ralentie et reste inférieure à la fourchette de 2.5 %-3.5 % fixée pour le moyen terme. La croissance des salaires et les bénéfices des entreprises stagnent sous l'effet cumulé de la hausse des prix du pétrole en 2006, la dépréciation du dollar et la chute des prix des semi-conducteurs. Les inquiétudes concernant les prix de l'immobilier ont incité la Banque de Corée à relever les taux d'intérêt à court terme à cinq reprises, passant de 3.25 % à 4.5 % entre octobre 2005 et août 2006.

Un certain nombre de risques pèsent sur la demande des consommateurs et sur les exportations. Les incertitudes géopolitiques dans la péninsule coréenne pourraient grever la confiance des consommateurs et des entreprises, freiner la demande intérieure et ternir les perspectives de croissance future. La dette des ménages, qui est passée de 90 % du revenu disponible à 144 % fin 2005, rend les consommateurs plus vulnérables à ces hausses de taux d'intérêt. La baisse des prix du pétrole intervenue à la fin de l'année 2006 devrait atténuer en 2007 la compression de la rentabilité des entreprises. En outre, l'importance croissante des produits TIC pour l'économie coréenne et les liens commerciaux étroits avec la Chine pourraient entraîner une hausse des exportations plus rapide que prévue.

Les progrès dans la réforme des pratiques réglementaires ont joué un rôle important dans la rapidité et la vigueur du redressement de la Corée. Le pays a considérablement renforcé son cadre économique et réglementaire. Même l'éclatement de la bulle de crédit

aux particuliers en 2002 a été suivi d'un redressement rapide, en grande partie grâce à la résistance des institutions réformées. La section suivante analyse plus en détails les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes depuis l'*Examen de l'OCDE* de 2000.

Progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes depuis l'*Examen de 2000*

La réforme de la réglementation était une idée nouvelle en Corée il y a une dizaine d'années, au moment de son adhésion à l'OCDE. Depuis lors, la Corée est à l'avant-garde des pays de l'OCDE pour ses efforts de réforme. Même si des retards dans la mise en œuvre perdurent, beaucoup de progrès ont été accomplis en une période relativement courte. La Corée est désormais sur un pied d'égalité avec plusieurs pays de l'OCDE pour ce qui est de la qualité de son cadre réglementaire général.

Capacité des pouvoirs publics à assurer une réglementation de grande qualité

Ces dernières années, la Corée s'est dotée des politiques, institutions et outils lui permettant d'assurer une réglementation de grande qualité. Le gouvernement coréen a réduit rapidement de moitié le nombre de réglementations, en 1997-98. L'*Examen de 2000* saluait les progrès accomplis en la matière, mais préconisait également d'adopter une approche plus large de la qualité de la réglementation. Les réformes ultérieures ont donc été orientées vers un objectif plus complexe et plus général d'amélioration de la qualité des règlements. Le soutien sans faille de la réforme réglementaire apporté par le président Roh a donné un élan décisif, remplissant une condition essentielle à la réussite de la réglementation : un engagement politique en haut lieu.

L'attachement à une « société participative » a facilité l'adoption d'un régime réglementaire transparent compatible avec les *Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation*. La politique réglementaire de la Corée a permis au pays de passer d'un système taillé à la mesure de l'autorité de réglementation à un système attentif aux besoins des usagers, en mettant l'accent sur les « réglementations groupées » qui coordonnent de nombreux ministères, et sur les initiatives conjointes entre les pouvoirs publics et les entreprises privées. Cette attitude a permis de recentrer l'intervention des pouvoirs publics sur les questions stratégiques, et ils exercent désormais une fonction d'orientation plutôt que de coercition.

Des institutions réglementaires efficaces sont nécessaires à un cadre réglementaire de qualité. Les institutions coréennes actuelles incluent le Comité de réforme de la réglementation (CRR), co-présidé par le Premier ministre, qui est l'autorité la plus ancienne et la plus respectée pour les questions réglementaires. Depuis sa création en 1997, le CRR a pris l'initiative de la mise en place d'une approche systématique de la qualité des règlements au sein de l'administration coréenne et de l'introduction d'outils de contrôle de la qualité de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Le Comité jouit de pouvoirs étendus et ses principales responsabilités incluent la définition de l'orientation de la politique réglementaire, l'examen des règlements nouveaux ou modifiés, la mise en œuvre d'un plan global d'amélioration de la réglementation et l'évaluation des progrès accomplis en matière de réforme réglementaire.

Depuis 2004, le CRR est épaulé par le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation (RRTF) également placé sous l'autorité du Premier ministre. Ce groupe *ad hoc*, composé d'experts du secteur privé et de responsables gouvernementaux, travaille sur des questions

stratégiques identifiées par les entreprises comme étant le reflet des problèmes pratiques qu'elles rencontrent. Le RRTF est chargé de coordonner les réformes réglementaires au sein des ministères concernés et de promouvoir une perspective globale à l'échelle des pouvoirs publics, comme le préconisait l'*Examen de l'OCDE de 2000*. La même année, le Centre de résolution des difficultés des entreprises a été mis en place pour jouer un rôle de médiateur afin de résoudre les problèmes réglementaires rencontrés par les entreprises. Cette structure conçue comme un guichet unique joue un rôle important en préconisant des changements qui améliorent la qualité de la réglementation, sur la base des plaintes qu'elle reçoit.

Des progrès ont été accomplis dans le renforcement de l'indépendance des autorités de réglementation, mais ils continuent de s'opérer graduellement. La Loi sur les entreprises de télécommunications a été amendée en 2002 afin de définir plus clairement les responsabilités du ministère de l'Information et de la Communication (MIC) et de la Commission coréenne des communications (KCC). Toutefois, la KCC reste liée au MIC au plan de sa dotation budgétaire et de son personnel.

Les procédures réglementaires coréennes deviennent de plus en plus transparentes, comme le demandaient les recommandations de l'*Examen de 2000*. Les consultations avec des représentants des secteurs public et privé ont été multipliées afin d'atteindre l'objectif d'une « société participative ». Des modifications de la Loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA) ont permis à des groupes de la société civile de devenir des membres actifs du CRR. Ainsi, le directeur du CRR nommé en 2004 est un ancien membre d'un groupe de citoyens.

A l'instar de la plupart des autres pays de l'OCDE, la Corée a inscrit dans sa législation l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), qui existait déjà au moment de l'*Examen de 2000*, comme instrument pour améliorer la qualité des nouveaux règlements. L'*Examen* préconisait de renforcer les capacités de mise en œuvre. Il faudra probablement encore du temps pour que l'utilisation de l'AIR se généralise à tous les échelons de l'administration coréenne, mais la publication récente d'un manuel sur l'AIR par le CRR et l'Institut coréen de l'administration publique devrait favoriser un emploi plus systématique de cet outil. Le Centre de recherche sur la réglementation de l'Institut coréen de l'administration publique et l'Institut coréen du développement (KDI) soutiennent les efforts du gouvernement pour renforcer les capacités de réforme réglementaire. En 2006, le KDI a organisé une conférence internationale sur la « Réforme réglementaire au service de l'amélioration de l'environnement des affaires en Corée ». Cet événement a permis de diffuser l'expertise et l'assistance techniques, et de sensibiliser aux résultats de la réforme réglementaire. Par exemple, une étude⁸ a révélé que les règlements sur l'accès au marché avaient pour effet de brider la dynamique d'entreprise à l'entrée comme à la sortie, sur la base de microdonnées réunies dans un certain nombre de secteurs d'activité en Corée. La forte réduction du nombre de règlements à l'entrée, fruit du travail du CRR, a favorisé l'arrivée d'entreprises dans de nombreux secteurs.

Le CRR s'emploie également à réviser, actualiser et, si nécessaire, supprimer des règlements. L'article 8 de la LCRA souligne la possibilité de soumettre les règlements qui n'ont pas une « raison valable de rester en vigueur » à une clause de caducité automatique. Ce type de clause est un outil efficace, mais les pays de l'OCDE n'en font pas forcément un usage fréquent, car la période durant laquelle une réglementation peut rester en vigueur est également importante. L'utilisation de cette faculté reste modérée, car pour l'heure

40 règlements seulement sont soumis aux dispositions relatives à la caducité automatique contenues dans la LCRA.

L'accès aux règlements a été grandement simplifié grâce à une large utilisation de l'Internet pour fournir des informations sur les obligations réglementaires fixées par le ministère de la Législation (MOLEG). Les autorités coréennes s'efforcent également de simplifier la rédaction en suivant les conseils d'experts linguistiques. Le MOLEG a par ailleurs publié des directives visant à améliorer la qualité de la législation et à réduire le pouvoir discrétionnaire, et a entamé récemment la révision de toutes les lois prévoyant des pouvoirs discrétionnaires.

Les autorités coréennes s'efforcent considérablement d'alléger les formalités administratives susceptibles de décourager les activités des entreprises, y compris étrangères. Les entreprises comme les particuliers bénéficieront d'initiatives telles que les services de l'administration électronique, notamment : l'administration au service des citoyens (G4C), l'administration au service des entreprises (G4B) et l'administration au service des étrangers (G4F) qui font office de guichet unique pour répondre à un large éventail de besoins administratifs. Le portail G4B est un guichet unique d'aide aux entreprises censé offrir à l'avenir les services d'une administration électronique « tout sous un même toit ». Les procédures relatives à l'investissement étranger ont également été simplifiées, et *Invest Korea* centralise les services destinés à faciliter le respect des obligations administratives correspondantes.

Pour attirer davantage l'investissement direct étranger, la Corée a instauré trois « zones franches économiques » à Busan, Incheon et Gwanyang en 2002. Ces zones garantissent aux entreprises étrangères l'exemption de nombreuses obligations réglementaires et centralisent les services pour permettre aux entreprises de se conformer facilement aux règlements en vigueur. Les entreprises étrangères bénéficient d'avantages financiers supplémentaires grâce à des exemptions limitées dans le temps de l'impôt sur les sociétés, sur les bénéfices et de taxes locales. En outre, la Corée a créé 58 zones économiques spéciales (ZES) afin de promouvoir le développement régional. Ces zones offrent une certaine déréglementation dans les domaines de l'éducation, des services médicaux, du contrôle de l'immigration et de l'occupation des sols, mais ne donnent droit à aucune incitation financière et s'adressent aux entreprises nationales comme étrangères.

Politique de la concurrence

L'attachement aux principes du marché au plus haut niveau de la hiérarchie politique en Corée a véritablement appuyé les politiques de concurrence, en ce qui concerne les réformes du secteur financier et du gouvernement d'entreprise, l'ouverture des marchés au commerce et la diminution des obstacles aux investissements étrangers. Cette conclusion de l'*Examen de l'OCDE de 2000 sur la Réforme de la réglementation en Corée* est confirmée par la situation vécue depuis. Conformément aux recommandations de l'OCDE, la KFTC, qui de tout temps s'était polarisée sur la structure financière et la gouvernance des conglomérats, modifie ses priorités et ses ressources pour cibler les problèmes fondamentaux de concurrence liés à des objectifs d'efficacité. Depuis l'*Examen de 2000*, la Corée s'est conformée à de nombreuses recommandations formulées par l'OCDE concernant sa politique de la concurrence. Le défi était alors d'appliquer de manière uniforme la politique de la concurrence dans un système qui restait fortement marqué par l'intervention des pouvoirs publics. La Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce (KFTC), entité indépendante opérant aux termes de la Loi de réglementation des monopoles et des

pratiques commerciales (LRMPC) de 1980, a été le fer de lance pour la réforme de la politique de la concurrence en Corée. La KFTC a engagé des actions visant à empêcher les monopoles et les oligopoles sur le marché. En outre, cette agence bénéficie de pouvoirs supplémentaires pour protéger les petites entreprises et les droits des consommateurs.

La principale mission de la KFTC est d'accroître l'efficacité dans l'affectation des ressources en améliorant la transparence de l'activité des entreprises et la concurrence loyale. La principale recommandation de l'*Examen de 2000* était de consacrer de l'attention et des ressources au renforcement de l'efficacité. Ce rapport— dont les *Études économiques 2004* de l'OCDE se sont fait l'écho —préconisait que la KFTC, qui de tout temps s'était polarisée sur la structure financière et la gouvernance des *chaebols*, cible les problèmes fondamentaux de concurrence liés à des objectifs d'efficacité. La KFTC a depuis lors modifié ses priorités. En 2002, elle a mis un terme à sa stratégie de surveillance ciblée des trente principaux conglomérats en privilégiant la réglementation du comportement général de ces entités. Les dispositions concernant le ratio d'endettement sur fonds propres ont été abandonnées et le pouvoir d'exiger des informations financières dévolu à la KFTC a été étendu. L'agence a commencé à cibler les ententes horizontales et a accru ses capacités d'analyse économique des monopoles et des fusions. La norme en matière de contrôle des fusions consiste désormais à déterminer si l'opération réduira fortement la concurrence. Le système d'examen des fusions, basé sur la notification préalable et des délais pour la prise de décision, est désormais aligné sur ceux d'autres pays membres de l'OCDE.

L'épine dorsale du dernier programme de réforme mené par la KFTC est le lancement en 2003 de la « Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans » (la « Feuille de route »). L'une des pierres angulaires de ce programme est un indice mis au point par l'Institut pour le développement de la Corée en vue de mesurer la transparence, l'équité et la concurrence des sociétés et des marchés en Corée. La Feuille de route porte sur trois principaux domaines. Premièrement, elle s'attache à renforcer la transparence et la responsabilité des sociétés par la modification du droit des sociétés, l'autorisation des procès en cas de manquement aux règles de conduite des entreprises, la protection des droits des actionnaires minoritaires, le renforcement de l'indépendance des auditeurs et le durcissement de la lutte contre les délits d'initiés. Deuxièmement, la Feuille de route révisé les propres règlements de la KFTC sur les conglomérats de manière à encourager des structures plus transparentes. Le troisième domaine concerne des questions plus traditionnelles afférentes à la politique de la concurrence, telles que le doublement des pénalités financières sanctionnant les infractions commises par les ententes, la simplification de l'examen des fusions avec notification préalable, la suppression des réglementations anticoncurrentielles et le renforcement des droits des consommateurs. Ce plan a été intégré à la législation en 2005. Le personnel de la KFTC a été réorganisé afin de tenir compte de ces changements, notamment en réduisant le personnel en charge de la réglementation des participations croisées entre filiales.

La KFTC a pris plusieurs mesures destinées à améliorer l'application et la mise en conformité. Pour inciter les entreprises à s'autodiscipliner, elle réduira les surtaxes jusqu'à 20 % si une société a mis en place un programme de mise en conformité (et jusqu'à 40 % si elle remédie d'elle-même à une violation). Un programme de clémence a été introduit en 1996 puis révisé en 2001 et 2005. Ce programme prévoit des incitations à dénoncer les ententes et des mécanismes d'action rapide lorsqu'une entente est décelée. Il a été appliqué dans l'affaire récente impliquant la fixation de prix dans le secteur des

télécommunications, qui s'est conclue par l'imposition de lourdes surtaxes à certaines sociétés, mais par une diminution de 49 % des surtaxes pour la société qui a été la première à se faire connaître.

La KFTC défend en outre les intérêts des consommateurs du point de vue de l'intégrité du marché en appliquant les règles contre les pratiques commerciales déloyales et les affirmations mensongères. Cette mission pourrait bientôt revêtir une plus grande importance. La loi de 2002 sur le commerce électronique a suivi les directives de l'OCDE de 1999. La KFTC encourage l'abandon de l'idée maîtresse classique selon laquelle les consommateurs ont besoin de la protection des pouvoirs publics au profit de l'idée que l'orientation prise par le marché est déterminée par les choix effectués en connaissance de cause par les consommateurs. Un plan à l'étude en 2006 prévoit d'autoriser la KFTC à gérer et superviser l'Office de protection des consommateurs, qui deviendra un organisme affilié à la KFTC, afin de garantir une meilleure coordination des politiques. Même si les entreprises soutiennent pour l'essentiel cette évolution, elles redoutent aussi certaines de ses conséquences.

La KFTC s'est taillée une réputation d'indépendance, d'intégrité et de transparence. C'est l'un des rares organismes indépendants en Corée, dont l'autonomie est renforcée par sa liberté d'action dans le choix de son personnel : cinq commissaires « permanents » à temps plein, qui travaillent en général depuis longtemps au sein de la KFTC, et quatre commissaires « non permanents », qui sont souvent des professeurs de droit ou d'économie. En détournant son attention de la réglementation des *chaebols*, l'agence a fusionné les Bureaux antitrust, de la concurrence et des enquêtes pour créer le Bureau du droit et de la mise en œuvre de la concurrence et le Bureau sur les ententes. Elle bénéficie de l'expertise en matière d'analyse de l'équipe renforcée chargée des procédures judiciaires et de l'équipe nouvellement créée chargée de l'analyse économique, et de deux autres unités qui se consacrent aux nouveaux problèmes de concurrence et de défense. Les décisions de l'agence sont relayées par des avis et directives publiés sur son site Internet, tandis que les documents relatifs aux décisions sont communiqués sous 20 jours et également publiés sur le site Internet.

Le nombre et la portée des exemptions ont été réduits, en grande partie grâce à la Loi générale de répression des ententes de 1999. Les entités publiques et les entreprises privées sont soumises aux mêmes règlements. Parmi les nombreux changements, la loi met fin à l'ancienne pratique selon laquelle les associations professionnelles fixaient les tarifs ensuite approuvés par les ministères. La suppression de cette pratique a entraîné une baisse significative des niveaux tarifaires. Une législation complémentaire a été adoptée en 2001 afin de lutter contre la résistance à ces changements, et la KFTC a mené des actions résolues de surveillance renforcée des services professionnels, dans le cadre du projet de « marchés propres ». En outre, un système de permis a remplacé l'ancien monopole de l'État pour la production de tabac en 2001.

L'Examen de 2000 invitait également la Corée à éliminer les mesures protectionnistes qui empêchent une concurrence potentiellement efficiente dans des secteurs réservés aux petites entreprises. Le nombre de secteurs d'activité dans lesquels l'entrée d'entreprises plus grandes est restreinte a été réduit de 88 à 45 par le Comité de réforme de la réglementation en 2001, et il ne devrait en subsister aucun d'ici 2007. Parmi les secteurs réservés, 27 sur les restants étaient ouverts à la fin de l'année 2005, et les autres devraient l'être d'ici à la fin de l'année 2006.

Ouverture des marchés

Le gouvernement coréen est fermement déterminé à instaurer un climat plus favorable aux entreprises, attirer davantage d'investissements directs étrangers et renforcer la libéralisation des marchés. Depuis l'*Examen de 2000*, il a pris d'importantes mesures en vue d'atteindre ces objectifs. Parmi les résultats à son actif, citons l'amélioration des procédures réglementaires, un engagement accru des milieux d'affaires et la rationalisation des procédures pesantes dans les domaines des douanes et des marchés publics.

Le processus décisionnel est devenu beaucoup plus transparent et ouvert, notamment dans les domaines des douanes et de la passation de marchés publics. Non seulement la numérisation et l'automatisation des procédures ont réduit le risque d'évaluations subjectives et de corruption mais elles ont aussi engendré des économies et des gains d'efficacité substantiels. L'*Examen de 2000* attirait l'attention sur l'inefficacité des processus d'inspection et de dédouanement qui constituaient un obstacle significatif aux échanges. Le Service coréen des douanes (*Korean Customs Service, KCS*) a engagé des transformations qui ont radicalement changé les procédures douanières. La mise en œuvre du système douanier électronique a accéléré les inspections et réduit les erreurs, tout en dissuadant la corruption. Le KCS a signé des accords d'assistance mutuelle avec 24 administrations douanières étrangères. Le GePS, qui a été rebaptisé Système de passation en ligne de marchés publics (KONEPS) en juillet 2006, a accru la transparence et l'efficacité des marchés publics en permettant un traitement en ligne de toutes les procédures de passation de marchés et en autorisant la communication en ligne et en temps réel des résultats des appels d'offres. Le KONEPS complète le Pacte d'intégrité de 2003, qui contribuait à lutter contre la corruption et les pratiques déloyales en matière de passation de marchés publics.

Des efforts plus importants sont déployés afin d'associer les milieux d'affaires au processus de réforme de la réglementation, dont des organismes étrangers (par exemple la Chambre de commerce américaine et la Chambre de commerce de l'Union européenne). Le Centre de règlement des difficultés des entreprises a été créé en 2004 pour traiter les réclamations et les plaintes provenant du secteur privé. Les améliorations apportées à la notification publique et aux mécanismes d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et la possibilité d'accéder plus facilement aux informations réglementaires actuelles ont également renforcé la transparence et la qualité de la réglementation.

Le secteur manufacturier coréen a tiré profit de la déréglementation et de la libéralisation du marché. L'ouverture du marché des produits s'est accrue depuis 2000, et l'offre de produits importés est plus abondante, bien que les prix restent élevés, surtout pour certains biens de consommation. Depuis l'*Examen de 2000*, la Corée s'est employée à changer l'image négative des importations, sociétés étrangères et investissements étrangers aux yeux de l'opinion publique. Des programmes ont été mis en œuvre, sous l'égide de l'Association des importateurs coréens (KOIMA) et avec l'instauration du système de Gestion des relations avec la clientèle. La Loi sur la promotion de l'investissement étranger (FIPA) a été modifiée afin de faciliter la tâche aux étrangers qui souhaitent s'enregistrer en tant qu'investisseurs, avec la mise en place d'un système récompensant les fonctionnaires qui encouragent l'IDE, et l'allègement des sanctions à l'encontre des étrangers qui n'ont pas respecté la FIPA. La Corée a également tenté d'améliorer l'image des investisseurs en créant « *Invest Korea* » (IK), interlocuteur unique

des investisseurs étrangers au stade de leur implantation. Le Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement continue à aider les investisseurs étrangers à résoudre les difficultés qu'ils rencontrent après leur implantation. Dans le domaine du commerce international, la Corée a pris part de plus en plus activement à la négociation d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, tout en restant attachée aux négociations multilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La Corée considère que les accords en question peuvent contribuer à mettre en œuvre des réformes dans des domaines qui gagneraient à la poursuite de la libéralisation (par exemple les services et l'agriculture). Les discussions actuelles sur le projet d'accord de libre-échange entre la Corée et les États-Unis constituent une étape très importante et bénéficient d'un soutien au plus haut niveau politique.

L'*Examen de 2000* indiquait que la lourdeur du système coréen de normes et de certification de la conformité était une entrave au commerce. Depuis lors, des progrès significatifs ont été réalisés sur le front de l'harmonisation des normes grâce à la mise en œuvre du premier Plan national quinquennal relatif aux normes (2001-05) : en 2005, 90 % des normes coréennes étaient harmonisées avec les normes internationales ou établies en référence à celles-ci. Un deuxième plan national relatif aux normes (2006-2010) a été approuvé : il a pour objectifs 1) de moderniser les procédures nationales de normalisation et d'évaluation de conformité et 2) d'éliminer les doublons possibles entre différents systèmes de normalisation et de certification.

Télécommunications

Depuis 2000, le secteur coréen des télécommunications connaît une croissance rapide, s'agissant notamment du taux de pénétration du haut débit pour lequel la Corée se classe aujourd'hui au premier rang des pays de l'OCDE. C'est également le neuvième marché des télécommunications parmi les pays de l'OCDE, puisqu'il représentait 3.4 % du PIB national en 2003. La libéralisation de ce secteur a eu des effets bénéfiques non négligeables au plan de l'amélioration des services, de la baisse des tarifs et de l'innovation. La Corée fait également figure de chef de file pour le haut débit sans fil et pour la radiodiffusion numérique multimédias. Des réformes intéressantes ont été mises en œuvre en vue de créer un marché concurrentiel. Korea Telecom a été entièrement privatisée en 2002, ce que de nombreux pays de l'OCDE comptant des opérateurs de télécommunications à capitaux publics n'ont pas encore réussi à réaliser. Plusieurs des recommandations formulées en 2000 ont été suivies partiellement ou entièrement d'effet, même si une marge d'amélioration subsiste.

La Corée a donné la priorité au développement d'une économie numérique. Le ministère de l'Information et de la Communication a présenté sa stratégie dans un Livre blanc sur une société numérique dynamique en 2004. Les réformes menées depuis 2000 ont ciblé les procédures d'entrée sur le marché, la réglementation des prix, le dégroupage de la boucle locale, la portabilité des numéros, un cadre stratégique pour la voix sur IP, l'interconnexion et un régime de service universel. La Corée a également adopté l'utilisation des coûts incrémentaux moyens de long terme (LRAIC) comme base de tarification, comme le préconisait l'OCDE en 2000. L'OCDE conseillait de mettre en place la portabilité des numéros le plus rapidement possible, tant pour les télécommunications fixes que sans fil. En août 2004, la Corée avait introduit la portabilité des numéros. L'un des résultats les plus notables est le succès de la privatisation de Korea Telecom (KT), lorsque l'État a vendu ses dernières parts en mai 2002. Par ailleurs, le plafond des capitaux

étrangers a été relevé, passant de 33 % à 49 % en 2001, en application de la recommandation visant à supprimer les restrictions à la propriété étrangère sur le marché des télécommunications fixes et sans fil.

L'*Examen de 2000* préconisait de renforcer les mesures en faveur du dégroupage de la boucle locale. La présélection a été introduite en 2001 pour les opérateurs longue distance. Le dégroupage total et le partage de ligne ont été introduits comme recommandé, en 2002. Les critères relatifs au dégroupage de la boucle locale ont été révisés en 2003 afin d'étendre les périodes de collocation obligatoire et de modifier la portée du dégroupage pour couvrir un éventail plus large de technologies. L'OCDE recommandait également de modifier le système d'attribution de licence et de recourir aux enchères pour allouer les services mobiles de troisième génération. Le MIC a déployé des efforts considérables pour tenter de réformer le mécanisme d'attribution du spectre. En 2000, un système basé sur des redevances a été introduit pour ce faire. En 2005, de nouvelles modifications ont limité la période d'attribution du spectre et établi une base juridique pour sa facturation.

La Corée a également progressé dans d'autres domaines. L'*Examen de 2000* demandait une clarification du conflit, au sein du ministère, entre les activités de promotion industrielle d'une part, et les politiques et décisions visant à stimuler le développement d'un marché ouvert d'autre part. En conséquence, la Commission coréenne des communications (KCC) a été partiellement restructurée et s'est vu attribuer des fonctions qui relevaient précédemment du MIC. Par exemple, des fonctions telles que l'approbation des accords en matière d'interconnexion, la vérification des rapports d'activités, les enquêtes sur des activités prohibées, les mesures de correction et l'imposition d'amendes ont été confiées à la KCC en 2002. Par ailleurs, le MIC a axé son travail sur la concurrence dans le domaine des services plutôt que la concurrence au niveau des infrastructures uniquement, ce qui a contribué à ouvrir le marché par le déploiement de politiques telles que le dégroupage.

L'*Examen de 2000* plaidait également en faveur de l'introduction d'un système d'autorisation générale d'entrée sur le marché. La Corée s'est employée à faciliter l'accès au marché car les entreprises d'infrastructures peuvent demander une licence quand elles le souhaitent, avec une période de présélection réduite. Il ne subsiste donc plus aucune restriction à l'entrée sur le marché coréen des télécommunications.

Défis restants

Les progrès dans la réforme des politiques réglementaires ont sans aucun doute joué un rôle important dans la rapidité et la vigueur du redressement économique de la Corée. Néanmoins, la transformation économique de ce pays est un processus continu. Il reste d'importants défis qui nécessiteraient d'approfondir les réformes engagées depuis 1997.

Capacité des pouvoirs publics à garantir des réglementations de qualité

Dans le domaine de la politique réglementaire, la stratégie aurait tout à gagner à s'inspirer davantage des principes fondamentaux préconisés dans l'*Examen de 2000*. Les *Principes directeurs de 2005 de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* constituent un point de référence utile. Même si la stratégie de réforme du gouvernement coréen intègre de nombreux principes de l'OCDE, une déclaration explicite soutiendrait les efforts de réforme des ministères et les responsabiliserait davantage vis-à-vis d'un référentiel de performance. En particulier, l'adoption, dans le cadre réglementaire, d'une

clause explicite qui soumettrait les règlements à une analyse du rapport coûts/avantages simplifierait la sélection des nouvelles propositions.

Les institutions réglementaires sont elles aussi soumises à des défis. Une multitude d'organismes travaillent actuellement à la réforme de la réglementation. Même si l'indépendance des analyses qui en résulte peut être source d'avantages, cela risque aussi de fragmenter la mise en œuvre de la réforme. Il pourrait être utile d'examiner les possibilités de renforcer la coopération entre les différentes institutions, en envisageant de mettre en place un organisme de surveillance qui rapprocherait le CRR et le RRTF. Un thème de réflexion spécifique serait l'avenir du RRTF, qui a joué un rôle moteur dans l'implication du secteur privé dans les réformes et dans la mise en œuvre d'une « réglementation groupée ». Le gouvernement coréen a décidé de prolonger son existence jusqu'en 2008, pour poursuivre la réforme des réglementations groupées.

Un autre défi porte sur les différences de niveau de mise en œuvre. L'*Examen de 2000* préconisait d'étendre les responsabilités du CRR aux impôts et subventions, aux politiques industrielles et aux politiques de développement régional. Or, la loi LCRA stipule que le CRR n'est pas compétent dans ces domaines, entre autres. En outre, la responsabilité du CRR est limitée à la supervision de la réglementation élaborée par les ministères. Cela implique que les projets soumis directement au Parlement par les députés échappent au processus de contrôle de la qualité réglementaire. À cet égard, la Corée rencontre les mêmes difficultés que d'autres pays de l'OCDE qui ont déployé avec succès un système de surveillance de la qualité des réglementations, mais où le manque de contrôle réglementaire dans la sphère législative pose problème. L'enjeu tient au nombre croissant de projets déposés par les députés, qui représentaient environ 55 % du total des projets soumis au cours de la 16^e Assemblée (2000-04) et 69 % au cours de la 17^e Assemblée. Cela reflète peut-être l'efficacité du système de supervision de la réglementation, dans la mesure où les détenteurs d'intérêts spéciaux souhaitent atteindre leurs objectifs politiques en s'adressant directement au Parlement. Ce manque de supervision législative risque de saper le processus de réforme réglementaire. Une solution consisterait à instaurer au sein de l'Assemblée nationale un mécanisme permanent destiné à garantir la qualité des lois dont les députés sont les instigateurs.

Étant donné que de nombreux instruments et programmes de contrôle de la qualité de la réglementation sont nouveaux, il faudra du temps avant que les nouveaux régimes réglementaires soient pleinement intégrés à la culture politique du pays. Par exemple, même si les possibilités de consultation ont été multipliées, les modalités du processus de consultation restent soumises à un grand pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, leur qualité est très variable d'un organisme à l'autre. La période minimale de consultation, actuellement de 20 jours, peut paraître courte par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Aux États-Unis, cette période est souvent supérieure à 60 jours. En outre, la communication publique des commentaires reçus des parties intéressées pourrait améliorer l'efficacité du processus consultatif.

Bien que l'accès aux réglementations se soit accru, la marge d'amélioration reste importante. Par exemple, les acteurs étrangers ont encore beaucoup de difficultés pour accéder aux dispositions législatives et réglementaires rédigées en coréen et en anglais. Même si le MOLEG a traduit en anglais de nombreuses lois coréennes, beaucoup de règlements ne sont disponibles qu'en coréen.

Un autre problème concerne l'utilisation du pouvoir discrétionnaire au sein de l'administration, y compris les directives administratives. Des progrès substantiels ont certes été accomplis, notamment avec les nouvelles directives publiées par le MOLEG, mais la transformation complète de la culture administrative prendra certainement du temps. En outre, les instructions administratives peuvent accroître l'incertitude pour les entreprises étrangères.

Enfin, bien que le gouvernement coréen ait mis en place un mécanisme formel très efficace permettant de mener des AIR de qualité, il convient de veiller à ce que les ressources soient suffisantes pour assurer son bon fonctionnement. Une évaluation menée par l'Institut coréen d'administration publique a révélé de nombreux dysfonctionnements : manque de temps et de capacités dédiés aux AIR au sein des organismes, manque d'expertise imputable à la rotation des postes et de ressources financières pour entreprendre des AIR, et tendance des fonctionnaires à considérer l'AIR comme une formalité de routine. Ce problème est encore plus aigu aux échelons inférieurs de l'administration publique.

L'action doit donc être menée sur plusieurs fronts. En premier lieu, sur celui de la formation, qui doit également cibler les agents de la fonction publique à l'échelon local. Cela nécessite un processus permanent de renforcement des capacités et des compétences, en s'appuyant sur des techniques quantitatives et des méthodes de collecte de données. Faire évoluer la culture administrative est un défi encore plus ambitieux, qui exige une approche plus large de la formation, notamment sur les plans technique et politique.

La Corée n'a pas ménagé ses efforts pour alléger le fardeau administratif qui pèse sur les entreprises, mais elle n'a pas encore engagé de programme de mesure des résultats comparable à ceux mis en œuvre au Danemark ou aux Pays-Bas. Ces programmes permettent de recentrer le travail des pouvoirs publics et de suivre les progrès accomplis, favorisant ainsi l'adhésion à la réforme. Dans le même esprit, l'examen des enseignements tirés de l'expérience des ZFE et des ZES fournirait des renseignements précieux pour actualiser les politiques réglementaires générales et en élaborer de nouvelles, ce qui permettrait d'en transférer les bénéfices à l'ensemble de l'économie coréenne.

Politique de la concurrence

Des progrès significatifs ont été accomplis dans la réorientation du travail de la KFTC et dans le renforcement de sa capacité à faire appliquer la politique de la concurrence, mais il reste d'autres défis à relever. Le renforcement des pouvoirs d'investigation de la KFTC ne s'est qu'en partie concrétisé et la Commission n'a toujours pas le pouvoir de procéder à une perquisition surprise de locaux et de saisir des pièces à conviction. Le recours plus fréquent à des sanctions pénales dans les affaires d'entente injustifiable, pour rendre la menace d'une responsabilité individuelle plus réaliste, dépend de la coopération avec les procureurs.

Même si des sanctions pénales sont prévues de sorte que des cadres à titre individuel peuvent faire l'objet de sanctions pour violation de la loi antitrust, les tribunaux rechignent à les appliquer. La réticence à se rallier à une règle *per se* contre les ententes horizontales peut être due aux sanctions croissantes qui leur seraient appliquées et la réticence des tribunaux à infliger des sanctions pénales lourdes peut être liée à l'incertitude quant à la manière de traiter ce comportement. Le ministre de la Justice et le président de la Cour suprême ont tous deux attiré l'attention sur la réticence des tribunaux inférieurs à infliger

de lourdes peines aux cols blancs. Des signes de changement se manifestent, comme le relèvement du plafond des pénalités dans les principes judiciaires non contraignants ayant trait à la fixation des peines; néanmoins, personne n'a encore été emprisonné pour avoir violé le droit de la concurrence. Des modifications de ce droit pourraient permettre de renforcer la lutte contre les ententes horizontales injustifiables, en précisant bien que ces ententes sont interdites indépendamment des allégations concernant leur absence supposée d'effets dans des cas particuliers. La modification de 1999, dont l'objectif était de caractériser le traitement *per se* des ententes horizontales sur les prix, n'a pas permis d'aboutir à ce résultat. En matière d'application de la loi, l'autorité de la concurrence et les tribunaux doivent établir une règle *per se* claire contre les ententes horizontales injustifiables.

La suppression des contraintes dans certaines professions reste un défi à relever. Des réformes concernant les juristes sont en cours, mais si les quotas à l'entrée dans la profession ont été relevés, ils n'ont pas été supprimés. La plupart des programmes qui protègent les petites entreprises sont en cours de démantèlement. Toutefois, l'abrogation de toutes ces règles, dont une présomption anormale qui n'a jamais été utilisée contre les acquisitions de petites entreprises par de grandes sociétés, enverrait un signal fort que la législation de la Corée préconise une concurrence ouverte fondée sur des critères d'efficience. Parmi les raisons invoquées pour cette règle moribonde figurent le fait d'empêcher l'extension du « monopole » via l'entrée de sociétés plus efficaces que les petites entreprises en place et le fait d'empêcher les *chaebols* de développer leurs domaines d'activité « sans discernement ». Ces arguments sont anticoncurrentiels. L'entrée de sociétés plus grandes renforcerait l'efficience du marché, et la perspective d'être rachetées par une grande entreprise pourrait également accroître la valeur des petites entreprises et faciliter leur accès au financement.

En matière de réglementation, la KFTC partage ses responsabilités avec d'autres organismes. En général, la coopération au sein de l'administration publique fonctionne bien, mais il existe parfois des tensions, dans des secteurs tels que l'assurance et la télévision par câble, qui exposent les entreprises à une certaine incertitude. L'affaire de fixation des prix de 2005 dans le secteur des télécommunications révèle que des divergences d'appréciation du rôle des orientations des pouvoirs publics et des initiatives concurrentielles peuvent subsister. Les sociétés ont prétendu que les directives du ministère de l'Information et de la Communication avaient appuyé leurs restrictions à la concurrence sur les prix lorsque des réformes ont introduit la portabilité des numéros. La KFTC a cependant rejeté cette excuse, estimant que les avis donnés par le ministère, quels qu'ils soient, n'avaient aucun lien avec leur entrave. Le ministère a confirmé durant les débats au sein de la KFTC qu'il n'avait pas donné d'avis comme ces sociétés le prétendaient.

Ouverture des marchés

La transparence et l'ouverture du processus de prise de décision se sont améliorées, car les pouvoirs publics n'ont pas ménagé leurs efforts pour améliorer l'image des importations, sociétés étrangères et investissements étrangers aux yeux de l'opinion publique, tout en sensibilisant les milieux d'affaires et les investisseurs étrangers. Cependant, il faut nécessairement du temps pour changer les mentalités. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, un sentiment négatif subsiste dans les médias et l'opinion publique, comme l'a montré tout récemment l'attitude du public à l'égard des investissements étrangers et des investissements de portefeuille. Des investisseurs

étrangers considèrent aussi que certains fonctionnaires interprètent et appliquent parfois les réglementations d'une manière plus stricte pour les sociétés étrangères. Le gouvernement coréen espère pallier ces difficultés en œuvrant sans relâche à sensibiliser la population à l'importance de la réforme de la réglementation et de l'ouverture du marché, par la mise en œuvre de directives relatives à l'interprétation de la réglementation et par l'amélioration de la formation. Toutefois, il reste impératif d'intensifier ces efforts afin de dissiper le sentiment d'effets *de facto* discriminatoires à l'encontre des produits, sociétés et investissements étrangers.

Des sociétés étrangères continuent de déplorer l'opacité du processus de prise de décision par les pouvoirs publics coréens. Il serait utile de traduire en langues étrangères les avis publics et les procédures de consultation, non seulement pour les entreprises internationales intéressées par la Corée, mais également pour donner un signal fort de l'engagement du gouvernement coréen en faveur d'un marché ouvert. La création d'un guichet unique pour toutes les procédures de consultation en anglais, similaire au site « www.epeople.go.kr », pourrait également contribuer à cet objectif. Il y a matière à améliorer la transparence et l'ouverture du processus décisionnel du point de vue de l'ouverture des marchés. Un autre problème relatif à l'intégration de l'impératif d'ouverture des marchés dans le processus de décision pour les affaires réglementaires porte sur le rôle du ministère coréen des Affaires étrangères et du Commerce (MOFAT). Bien que le MOCIE soit membre du Comité de réforme de la réglementation (RCC), le MOFAT ne l'est pas. Ce ministère pourrait tirer profit d'un élargissement de sa mission pour assumer concrètement la responsabilité de veiller à ce que la législation nationale soit conforme aux obligations internationales de la Corée.

Malgré les progrès accomplis en matière de normes et de procédures d'évaluation de conformité, la situation peut encore être améliorée dans ce domaine. Même si des avancées considérables ont été réalisées en harmonisant les normes coréennes (*Korean Standards, KS*) avec les normes internationales correspondantes, les milieux d'affaires internationaux estiment toujours que certaines normes et règles d'étiquetage propres à la Corée sont injustifiées et potentiellement discriminatoires. L'existence de règles nationales spécifiques n'est pas forcément un problème en soi, car elles existent aussi dans d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, il convient de veiller à ce que ces normes n'entravent pas inutilement le commerce et il faut voir d'un bon œil la reconnaissance de l'équivalence des réglementations techniques d'autres pays à condition que les objectifs de ses propres réglementations soient remplis. Les progrès en matière de système de certification et d'accords de reconnaissance mutuelle ont été plus limités. C'est pourquoi il y a lieu d'intensifier les efforts pour éviter les entraves inutiles au commerce et promouvoir davantage l'harmonisation internationale des normes et des évaluations de conformité.

Dans la plupart des secteurs de l'économie coréenne l'IDE est autorisé, mais dans certains d'entre eux des restrictions à la participation étrangère subsistent, et deux secteurs – la télévision et la radiodiffusion – sont entièrement fermés. Il est également possible que le grand nombre d'organismes publics chargés des affaires d'IDE entraîne des coûts de coordination et brouille les relations entre investisseurs et entreprises. Il serait souhaitable de regrouper toutes les responsabilités concernant l'investissement étranger. Une administration coordonnée et rationalisée pourrait contribuer à mettre les investisseurs en confiance.

Ces problèmes soulignent les difficultés de mise en œuvre des réformes. Les pouvoirs publics continuent d'appuyer activement l'ouverture des marchés, mais les lois et les instruments juridiques ne font pas tout. La perception fortement négative des biens et des services étrangers, nourrie en partie par un sentiment nationaliste et relayée par les médias, constitue un phénomène national de grande ampleur qui entrave les mesures de réforme du marché. La résistance opposée par certains secteurs et certaines administrations publiques affaiblit l'élan de la réforme. Un travail supplémentaire est donc de mise pour adapter la culture administrative, notamment aux échelons inférieurs, et mieux communiquer avec le public sur les avantages de l'ouverture et de la réforme.

Enfin, les secteurs des services et de l'agriculture posent des défis particuliers. Contrairement à l'industrie manufacturière, la productivité dans le secteur des services est à la traîne à cause de l'absence de concurrence, car certains domaines demeurent fermés et fortement réglementés. Les efforts des pouvoirs publics, qui se heurtent souvent à la forte résistance des parties concernées, doivent se poursuivre pour accélérer la réforme réglementaire, la déréglementation et l'ouverture du marché. Les négociations en cours sur les accords de libre-échange pourraient s'avérer très efficaces pour vaincre cette résistance, même s'il faut veiller à ce que ces accords n'entraînent pas un détournement des échanges. À cette fin, la préférence devra être donnée chaque fois que possible à des pays tiers de façon non discriminatoire.

Télécommunications

La Corée a accompli des progrès impressionnants dans le développement du marché des infrastructures et des services de télécommunication, en privilégiant la société de l'information et les technologies de l'information (TI). En matière de tarifs, la Corée se situe généralement à un bon niveau, mais les prix des appels internationaux comptent parmi les plus élevés de la zone OCDE. La mise en œuvre d'instruments et d'institutions axés sur le marché a pris du retard. La Corée n'accorde pas assez de place à l'utilisation des mécanismes de marché pour développer une économie numérique. La distribution des rôles entre la définition des politiques, le développement du secteur et la mise en œuvre d'un cadre réglementaire n'a pas été suffisamment clarifiée, malgré la délégation à la KCC de certaines fonctions de prise de décision sur le plan technique. La Corée ne s'appuie pas suffisamment sur des systèmes et des outils réglementaires en amont, tandis que le MIC continue d'exercer une autorité considérable sur tous les aspects du développement des TI dans le pays.

Les organismes de réglementation sectoriels indépendants ont contribué de manière constructive au développement du secteur dans plusieurs pays de l'OCDE. Malgré des progrès notables, la Commission coréenne des communications (KCC), l'autorité de réglementation du secteur, ne peut toujours pas être considérée comme réellement indépendante. Son président accomplit un mandat de trois ans renouvelable. La KCC n'est pas non plus indépendante en ce qui concerne son budget et le choix de son personnel. La KFTC estime que la KCC devrait devenir indépendante. Le manque actuel d'autonomie de la KCC ne signifie pas que la déréglementation est impossible, mais l'existence d'un cadre réglementaire plus efficient et transparent pourrait accompagner harmonieusement le développement du marché, en clarifiant les opportunités pour les investisseurs, tant nationaux qu'étrangers. Compte tenu des perspectives de convergence sectorielle, il serait utile d'envisager une éventuelle fusion de la KCC et de la Commission coréenne de radiodiffusion (KBC) – principalement responsable des détails administratifs concernant

les prestataires de programmes de télévision terrestre, par câble et par satellite. Un examen complet de la législation en vue d'établir un cadre juridique unique dans le secteur de la communication, y compris les télécommunications et la radiodiffusion, serait certainement une initiative utile qui permettrait d'instaurer des règles du jeu identiques pour tous.

La situation actuelle peut également s'expliquer par la tendance du MIC à influencer parfois sur les conditions de la concurrence et non d'utiliser des réglementations *ex ante* plus effectives pour fixer des limites empêchant les comportements anticoncurrentiels et permettant à la concurrence de se développer. Le MIC s'emploie à promouvoir la concurrence basée sur les services, mais certaines de ses décisions semblent aller dans le sens contraire. En attestent par exemple l'imposition de règlements sur la téléphonie par Internet (VoIP), la reclassification des fournisseurs d'accès haut débit et l'absence d'obligations légales d'accorder l'accès aux opérateurs de réseau mobile virtuel. Concernant les services basés sur les infrastructures, le MIC peut engager une action contre une entreprise qui détient au moins 50 % de parts de marché et si la taille de l'entreprise dépasse un certain seuil. Le cadre juridique n'est pas suffisamment souple et rien n'oblige un organisme de réglementation indépendant ou une autorité de la concurrence à mener une analyse du marché pour déterminer si une société exerce une domination sur tels ou tels marchés (même si le MIC peut réaliser chaque année sa propre analyse du marché à titre de référence).

D'aucuns prétendent que le MIC avait, à de rares occasions, eu recours à des « instructions administratives » pour amener les acteurs du marché à adopter certains comportements, par exemple en ce qui concerne la tarification des services. Selon certains témoins, une partie de ces recommandations administratives, qui échappent parfois au cadre politique en vigueur, prennent les acteurs du marché en tenaille entre la KFTC et le MIC. Il serait important de réduire le recours à ces instructions administratives.

L'Examen initial de l'OCDE en 2000 recommandait d'assouplir les restrictions à la propriété étrangère sur les marchés des télécommunications fixes et sans fil. Des progrès ont certes été accomplis, puisque le plafonnement de la propriété étrangère a été relevé, passant de 33 % à 49 %, mais les restrictions appliquées par la Corée sont relativement lourdes comparées aux autres pays de l'OCDE qui conservent des restrictions (hormis le Canada). La Corée souligne la nécessité de sauvegarder la sécurité nationale et de protéger l'intérêt général, mais tous les pays peuvent, si nécessaire, œuvrer à ces objectifs en s'appuyant sur un cadre juridique général au lieu de restreindre l'investissement étranger. L'Examen de 2000 préconisait également de rationaliser le cadre réglementaire pour la télévision par câble en introduisant de la concurrence, recommandation toujours d'actualité. Les câblo-opérateurs continuent de devoir demander une licence à la Commission coréenne de radiodiffusion et une autorisation au MIC.

Au plan de la transparence, le processus de consultation publique n'est pas suffisamment développé dans le domaine des télécommunications. Les organismes de réglementation d'autres pays de l'OCDE diffusent des projets de règlement pour commentaires auprès du grand public avant d'élaborer une proposition définitive répondant aux suggestions formulées dans les commentaires mais n'ayant pas été acceptées. Il y a également matière à renforcer la cohérence des politiques, par exemple en coordonnant mieux les efforts entre la KCC, la KFTC et le MIC, afin de mieux appréhender les enjeux du secteur et la manière d'y faire face.

Une préoccupation spécifique formulée par l'*Examen de 2000*, qui reste sans réponse à ce jour, portait sur le fait que l'examen des règlements ne faisait pas l'objet d'un processus systématique et approfondi qui aurait pour but de déterminer si tel ou tel règlement est conforme à l'intérêt général et s'il doit être modifié ou abrogé. Les « clauses de caducité automatique » (adoptées par la KFTC) devraient faciliter cette tâche. Autre question qui n'a pas été abordée depuis 2000 : les taxes imposées aux exploitants d'infrastructures de télécommunications et aux prestataires de services de télécommunications, et notamment les taxes relatives au financement de la R-D. Il est possible de réduire, voire de supprimer ces taxes.

La Corée, à l'instar d'autres pays de l'OCDE, est touchée par le problème du fossé numérique. Le MIC pourrait contribuer à mettre en place un système de service universel dans les zones rurales et reculées actuellement privées de l'accès en haut débit. Les subventions publiques, ou la pratique plus répandue du financement public direct, sont des moyens d'action possibles pour remédier à ce problème. Les avantages fiscaux sont une autre possibilité. Quelle que soit la solution retenue, il faudra veiller à garantir la neutralité concurrentielle dans le développement de nouveaux services.

Autres défis : l'enseignement supérieur

La réforme réglementaire doit englober l'ensemble du cadre réglementaire, y compris une large gamme d'activités dans le secteur des services. L'éducation, et notamment l'enseignement supérieur, est un des piliers de la croissance économique actuelle et future, et joue un rôle décisif dans la prospérité de la société. L'offre d'une main-d'œuvre hautement qualifiée est une condition essentielle à la création et à la diffusion d'idées nouvelles. Sans elle, la Corée ne pourra pas se transformer en une société de services où les TIC jouent un rôle majeur. Le chapitre sectoriel de cet examen jette un éclairage nouveau sur l'enseignement supérieur, abordé sous l'angle de la qualité de la réglementation. Cette perspective peut contribuer à appuyer un changement mesuré, en encourageant tout à la fois l'efficacité et l'équité dans le système d'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur représente un lourd investissement pour les familles coréennes et l'un des thèmes de discussion publique les plus brûlants. La Corée se place au premier rang de l'OCDE pour les dépenses consacrées à l'éducation et au sixième pour le budget dédié à la R-D. Malheureusement, son investissement ne porte pas tous ses fruits en termes de capacités d'innovation, comme l'indique le nombre relativement faible de demandes de brevets et de publications. Ses efforts en matière de R-D se heurtent également à des liens insuffisants entre entreprises, universités et pouvoirs publics. Les universités ne sont pas en mesure de concrétiser tout leur potentiel et ne représentent que 10 % de la totalité des activités de R-D. La R-D se concentre dans un petit groupe d'entreprises et d'industries manufacturières, tandis que la moitié des activités de R-D engagées par les entreprises porte sur les TIC. On constate également un cloisonnement entre l'enseignement supérieur et le monde de l'entreprise, avec une faible mobilité et une commercialisation limitée de la propriété intellectuelle d'origine universitaire.

Pour que l'innovation et la productivité augmentent, surtout dans le secteur des services dont la productivité atteint seulement 60 % de la moyenne OCDE, il faut un marché concurrentiel et un capital humain qualifié. Or, les obstacles à l'entrée sur le marché des services affectent directement la productivité de ce secteur. Même si la qualité de l'enseignement primaire et secondaire est excellente en Corée, comme le prouvent les

notes attribuées aux élèves dans le cadre du PISA (Programme international de suivi des acquis des élèves), il y a lieu d'améliorer l'enseignement supérieur afin de garantir une offre adéquate de capital humain hautement qualifié. On constate une inadéquation des compétences, avec une pénurie de travailleurs aux deux extrémités du spectre des compétences. Les entreprises déplorent également la piètre qualité de l'enseignement supérieur du pays. La Corée génère 5 % des flux d'étudiants étrangers vers la zone OCDE, mais n'attire elle-même que très peu d'étudiants.

Dans ce contexte, la concurrence sévère à l'entrée des universités prestigieuses a des conséquences sociales et influe sur l'enseignement secondaire, compte tenu de la nécessité de suivre des cours particuliers. L'enseignement supérieur n'est pas non plus préparé aux mutations démographiques qui entraîneront, pour la première fois dans l'histoire de la Corée, une diminution du nombre de jeunes en âge de fréquenter l'université, voire un déclin du nombre d'étudiants dans l'avenir, alors que la population continuera de se concentrer dans la région métropolitaine de Séoul⁹.

L'intervention de l'État est ancrée dans l'histoire de l'enseignement supérieur coréen, où la demande a été essentiellement couverte par des établissements privés et où les financements publics restent limités. À l'heure actuelle, les familles assument l'essentiel de la charge financière, ce qui implique que l'enseignement supérieur doit répondre à des exigences élevées de la part du « marché », contrebalancées par certains contrôles réglementaires qui s'appliquent principalement au secteur public. Les réseaux, dont ceux liés aux universités les plus prestigieuses, comme l'Université Nationale de Séoul, jouent également un rôle considérable. Des subventions publiques, telles que l'initiative *Brain Korea 21 (BK21)* ou la Nouvelle Université pour le Développement Régional (NURI), permettent de répondre au moins en partie aux priorités publiques, notamment aux pressions sociales et culturelles pour l'équité.

Les universités publiques sont généralement fortement réglementées, de nombreux ministères appliquant des règlements portant sur un large éventail de questions, dont le financement, le fonctionnement de l'établissement, son budget, son personnel, la gestion des recherches menées en partenariat entre l'industrie et l'université, les politiques d'immigration, l'ouverture d'universités dans la région de la capitale ou la limitation du nombre d'inscriptions pour les études médicales et dans d'autres disciplines de santé. En outre, des organismes non gouvernementaux participent également à l'évaluation du système : ce sont le Conseil coréen pour l'enseignement universitaire (KCUE) et le Conseil coréen pour l'enseignement du second degré (KCCE) dont le fonctionnement repose sur le volontariat.

L'autonomie des établissements est très restreinte, car les universités n'ont pas le droit d'imposer des examens écrits d'admission. Des quotas d'inscriptions sont en vigueur dans la région de la capitale pour toutes les universités, ainsi que dans les universités nationales et publiques dans la mesure où le budget national s'en trouve affecté. La sélection des étudiants est une question très sensible. Les personnels des universités ont le statut de fonctionnaire. Par contre, les universités privées jouissent d'une grande autonomie à cet égard. Les universités nationales et publiques sont soumises aux lois budgétaires, tandis que les établissements privés bénéficient d'une grande autonomie prévue par la loi sur l'école privée.

La Corée s'est lancée dans un ambitieux programme d'amélioration de la compétitivité mondiale de son système d'enseignement supérieur, qui implique des

mesures visant à accroître la qualité de la réglementation. Le pays a accompli d'importants progrès sur la voie de la simplification et de la clarification de la réglementation, en supprimant les règlements caducs et redondants et en améliorant la coordination entre les organismes de réglementation au sein du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines (MOE&HRD) et entre ministères. Le gouvernement encourage un développement national équilibré et décentralisé, en privilégiant le développement d'universités régionales et l'autonomie de l'administration universitaire. Il s'efforce également d'alléger les pesanteurs hiérarchiques propres au système d'enseignement supérieur, l'objectif étant de renforcer la compétitivité des universités.

L'État prend actuellement d'autres mesures décisives pour améliorer la compétitivité et la responsabilité du système vis-à-vis du public. Il mène une stratégie visant à accroître l'autonomie et à étendre la réforme réglementaire, en donnant aux établissements une plus grande marge de manœuvre pour gérer les questions liées aux étudiants, la nomination des professeurs ou les inscriptions. Il octroie également des aides financières telles que NURI, BK21 ou différents projets de restructuration. La liberté d'admission est jugée essentielle à l'autonomie, et le gouvernement a chargé le KCUE et le KCCE de proposer des modifications du test d'aptitude aux études supérieures (*College Scholastic Ability Test*).

Les règles budgétaires brident elles aussi l'autonomie des universités. Elles semblent être liées au statut juridique des institutions publiques nationales. Une autonomie accrue est de mise, ce qui implique une plus grande responsabilité vis-à-vis des parties intéressées et du public. Le gouvernement mène une politique résolue visant à encourager une spécialisation plus poussée, à cimenter les liens entre établissements et régions et à promouvoir la concentration et la fusion d'établissements. En vertu de la loi spéciale sur l'administration des universités, les universités nationales pourraient devenir des personnes morales indépendantes de l'administration publique formelle. L'Autriche et le Japon ont eux aussi suivi cette voie.

Dans le contexte actuel, il est essentiel de mettre en place un système efficace d'assurance qualité et de responsabilité publique. Le processus d'accréditation pourrait être amélioré car l'organe d'évaluation manque d'autonomie. Le KCUE et le KCCE sont des organismes mutualistes qui ne sont pas indépendants des entités évaluées. La participation des étudiants et des acteurs externes est faible, et le processus s'appuie sur la participation volontaire des établissements et sur des examens mutuels, plutôt que sur des évaluateurs spécialement formés. Ne pas être accrédité n'a pas beaucoup de conséquences, par exemple en termes de financement par l'État, et l'information du public est limitée, ce qui n'est pas propice au sentiment de responsabilité. Un projet public est actuellement mené pour améliorer la communication des informations. Il est néanmoins nécessaire d'accroître la coordination entre les différentes activités d'évaluation et d'accréditation, de renforcer l'implication des parties intéressées ainsi que l'accès du public aux résultats.

La gouvernance des universités privées est un autre aspect essentiel pour garantir un système réglementaire équilibré. Sur le plan de la transparence et de la responsabilité, le cadre de réglementation en vigueur n'impose pas grand chose aux universités privées. L'État a bien tenté de changer cette situation, sans grand succès jusqu'à présent. Comparé à ceux d'autres pays, ce cadre mériterait d'être renforcé. Le public doit être mieux informé, par exemple sur l'adéquation entre les compétences enseignées et le marché du travail.

Malgré les efforts déployés, notamment des programmes d'échange et le soutien financier du projet « Study Korea », les universités coréennes n'ont pas encore vraiment réussi à attirer des étudiants étrangers.

Le gouvernement coréen a mis en place des « zones franches économiques », où certains règlements sont assouplis pour attirer des opérateurs privés étrangers. Il est également nécessaire d'améliorer la coopération à l'échelle de l'administration publique tout entière en matière de réforme réglementaire dans l'enseignement supérieur car, outre le ministère de l'Éducation (MOE), une dizaine d'autres ministères s'en occupent directement ou indirectement. Le MOE pourrait quant à lui se soucier moins du détail de la réglementation et se concentrer davantage sur le leadership stratégique et sur le suivi des performances de l'enseignement supérieur.

Enseignements tirés de la mise en œuvre

L'étude de suivi de la Corée met en évidence les progrès spectaculaires accomplis par le pays en très peu de temps. Ces transformations rapides peuvent susciter des préoccupations d'ordre social ainsi que des questions pour savoir quel rythme de réforme des structures institutionnelles et des méthodes de gouvernement la société coréenne peut accepter. Selon les critères de l'OCDE, la Corée est sur la bonne voie, même si les progrès sont plus évidents dans certains domaines que dans d'autres. On peut assurément y voir un champ d'expérimentation de la capacité à réformer des pans entiers de l'administration et de la société.

Concernant la sphère administrative, plusieurs parties du présent rapport soulignent les risques possibles de « retards dans la mise en œuvre », car les fonctionnaires doivent adopter de nouvelles méthodes de travail et d'interaction avec la société. Le renforcement des capacités, y compris au niveau local, est essentiel pour garantir que les changements décidés au niveau national seront suivis d'effets. Cela nécessite également de mettre à niveau les compétences et d'adopter de nouvelles méthodes de travail. L'objectif ambitieux d'une « société participative » impose une sorte de « révolution copernicienne » pour que les administrations publiques soient en phase avec les usagers, fonctionnent en toute transparence et accroissent leur capacité d'être à l'écoute des besoins du public au sens large. La transparence est importante car elle constitue un investissement social, un actif immatériel représenté par la confiance actuelle et future dans l'administration publique, ses instruments et ses politiques. La stratégie axée sur une réglementation de haute qualité exige donc d'agir sur plusieurs fronts.

Le gouvernement coréen est bien conscient de ces enjeux si l'on considère les orientations qu'il est en train d'élaborer, la formation organisée et les investissements consentis dans les institutions du savoir et dans des instruments tels que l'AIR. Toutefois, il y a toujours matière à mieux sensibiliser les acteurs locaux, par des mesures telles que des incitations, la mobilité du personnel et la reconnaissance des efforts. L'évaluation comparative (*benchmarking*) est un autre outil qui peut être employé à l'échelon local, en comparant des données sur la qualité du service aux clients, la satisfaction des clients quant aux règlements et à leur mise en œuvre, ce qui peut en retour inciter les administrations publiques à s'engager sur la voie de la réforme.

Au-delà de la sphère administrative, la présente étude de suivi met en évidence le défi qui consiste à s'adresser à un large public. Il faut faire connaître les avantages de la réforme de la réglementation afin de susciter l'engagement, la confiance et l'adhésion. Dégager un

consensus en faveur de l'action constitue également un défi qui implique de multiplier les discussions, les forums et les réunions. Il est nécessaire de publier une stratégie gouvernementale en matière de consultation, mais également de montrer aux usagers que leurs suggestions sont prises en compte ou, si ce n'est pas le cas, leur en donner les raisons. Il convient également de pouvoir s'appuyer sur des relais d'action, en ordonnant correctement les propositions et options de réforme pour être sûr qu'elles sont comprises, acceptées et, par la suite, mises en application.

Conclusions

Les résultats récemment affichés par la Corée montrent l'exemple à de nombreux pays, qu'ils soient ou non membres de l'OCDE. Les efforts rigoureux déployés par ce pays lui ont permis de se remettre d'une crise majeure et d'assurer une croissance économique à long terme. La réorientation vers des produits à fort coefficient technologique illustre également la réussite des grandes entreprises manufacturières coréennes.

Ce rapport pointe un certain nombre de domaines dans lesquels la poursuite de la réforme et l'application des principes d'une réglementation de haute qualité pourraient aider la Corée à mieux affronter l'avenir. La réforme réglementaire peut faciliter l'évolution structurelle de l'économie en renforçant l'intégration des politiques et en encourageant l'ouverture des marchés. La situation des citoyens, travailleurs et consommateurs coréens pourrait s'en trouver améliorée. La conscience de la nécessité d'agir est forte, et la politique de réforme est relativement vigoureuse. Toutefois, tous les autres pays de l'OCDE progressent eux aussi car la réforme réglementaire est un processus dynamique. Tous les pays sont plus avancés sur cette voie en 2007 qu'ils ne l'étaient au milieu des années 90. Si la Corée veut continuer de réduire son écart par rapport aux pays les plus en pointe, elle doit passer à la vitesse supérieure, garantir des processus de marché plus harmonieux et se doter d'outils réglementaires plus efficaces et d'institutions plus transparentes.

La Corée se rapproche des meilleures pratiques dans certains domaines, alors que dans d'autres, le poids du passé et des intérêts particuliers risque de ralentir le rythme du changement. Le défi, à l'heure où la Corée se rapproche du groupe des pays les plus avancés, est de maintenir l'élan. Même si les tendances économiques récentes montrent que la croissance structurelle s'est ralentie, les transformations aujourd'hui requises sont, dans un certain sens, plus difficiles à accomplir, car elles exigent une action politique et ne produisent pas forcément des résultats immédiats. L'expérience de la Corée et celle d'autres pays de l'OCDE montrent que, sur le long terme, l'action porte ses fruits mais nécessite une approche politique cohérente et horizontale, animée par un leadership puissant, afin de garantir des instruments, des processus et des institutions réglementaires de grande qualité.

Notes

1. Le Comité de la concurrence a analysé les évolutions intervenues en Corée depuis 2000 lors de son examen de 10 pays membres réalisé en octobre 2004, en mettant l'accent sur la mise en œuvre des recommandations en matière d'application du droit de la concurrence (voir le chapitre 3).
2. Jaehong Kim (2002).
3. OCDE (2005), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*.
4. OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*.
5. Ministère des Finances et de l'Économie (1999), *DJnomics : A new foundation for the Korean economy*.

6. Données SOCX OCDE récentes (Base de données sur les dépenses sociales).
7. Voir « *Projecting OECD Health and Long Term Care Expenditure : What Are the Main Drivers* », document de travail du Département des affaires économiques (2006).
8. Sanghoon Ahn (2006), *Entry Regulation and Industries' Performance in Korea*, voir Korea Development Institute (2006).
9. Les questions relatives au capital humain et aux activités à fort coefficient de savoir sont abordées dans les *Examens territoriaux de l'OCDE - Séoul, Corée 2005*.

Bibliographie

- Asia and Pacific Leadership Center, Kangwon National University, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (2005), *Korean Way of Economic Development, Past, Present and Future*.
- Conway P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), *Product market regulation in OECD countries : 1998 to 2003*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477, OCDE, Paris.
- EIU (2006), « Country Profile : Korea », disponible depuis www.eiu.com.
- Kim Jaehong (2002), *Entry Regulation : Theory and Practice*, Korea Economic Research Institute, Seoul (en coréen).
- Korea Development Institute (2006), *Regulatory Reform to Improve Business Environment in Korea*, International Conference of Korea Development Institute, publication dirigée par MoonJoong Tcha, Séoul, mai.
- Ministère coréen des Finances et de l'Économie (1999), *DJnomics : A new foundation for the Korean economy*.
- Ministère coréen du Budget et de la Planification (2006), *Vision 2030*, 30 août.
- OCDE (2000), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – La réforme de la réglementation en Corée*, Paris.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, juin.
- OCDE (2005), *Examens territoriaux de l'OCDE : Séoul, Corée*, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, novembre, Paris.
- OCDE (2006), *Projecting OECD health and long-term care expenditures : What are the main drivers?*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477, Paris.

Chapitre 2

La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité

Introduction

Ce chapitre s'insère dans le cadre du suivi de l'évolution de la réforme de la réglementation depuis l'*Examen de la réforme de la réglementation* que l'OCDE a réalisé en 2000. Il est axé sur les mesures prises par la Corée pour produire des réglementations de grande qualité et analyse les changements qu'a connus le système coréen de réglementation depuis 2000 dans l'optique en particulier de la mise en œuvre des recommandations de l'*Examen de 2000*.

Ces dernières années, la Corée a considérablement avancé dans la mise en place de politiques, institutions et instruments permettant de produire une réglementation de haute qualité. La réforme a été engagée à l'origine pour stimuler l'économie coréenne en déréglementant et pour faciliter la reprise après la crise économique de 1997. Cette crise a été l'occasion pour le gouvernement de procéder à d'importants changements; des mesures ont été prises pour réduire le nombre de réglementations en vigueur, et de nombreux nouveaux programmes et outils de promotion de la qualité de la réglementation ont été créés.

Cependant, les résultats obtenus jusqu'à présent peuvent encore être consolidés et des améliorations sont encore possibles dans un domaine aussi dynamique de l'action publique, où les frontières de ce qui se fait de mieux sont constamment repoussées. Un grand nombre des réformes sont nouvelles et ne font donc pas encore partie de la culture réglementaire, en particulier aux niveaux inférieurs d'administration. En outre, il faudrait que les décideurs et les fonctionnaires renforcent leurs compétences et leur expertise pour l'utilisation des outils de réglementation, afin d'en tirer le meilleur parti. C'est pourquoi ce chapitre met aussi en lumière les défis à relever et propose un ensemble de moyens d'action possibles pour de futures réformes.

Ce chapitre s'articule autour des trois éléments indispensables à une réglementation de qualité : les politiques de réglementation, les institutions chargées de la réglementation et les outils de réglementation. Les recommandations formulées dans l'*Examen de 2000* sont commentées et analysées dans chacune des sections correspondantes. Le chapitre se termine par l'examen de moyens d'action possibles.

Les politiques de réglementation

L'*Examen de 2000* félicitait la Corée pour ses progrès dans la réduction du nombre de réglementations en une période de temps très brève, mais notait que cela ne serait pas nécessairement suffisant pour l'avenir. En particulier, l'OCDE recommandait que la Corée adopte des principes de bonne réglementation inspirés de ceux entérinés par les ministres dans le *Rapport sur la réforme de la réglementation de 1997 de l'OCDE*. En outre, l'*Examen de 2000* recommandait que la Corée fonde la réforme de la réglementation sur des programmes sectoriels globaux afin que soit mis en place un cadre d'action encourageant la concurrence sur le marché.

Une politique réglementaire explicite peut contribuer à la coordination et à la cohérence des éléments nécessaires à une réglementation de qualité. Le processus de réforme doit être général et appliqué systématiquement dans tous les domaines de l'action publique, ce qui facilitera une action intégrée de l'ensemble des pouvoirs publics. Une politique réglementaire explicite incite les décideurs à mettre l'accent sur la qualité de la réglementation, et pas seulement sur la déréglementation. L'expérience des pays de l'OCDE a clairement montré qu'une telle politique a son efficacité maximale quand elle bénéficie d'un soutien politique à très haut niveau.

Le gouvernement du président Roh (entré en fonction en 2003) a réorienté le processus de réforme de la simple réduction du nombre de réglementations à l'amélioration de la qualité de la réglementation. Dans un rapport présidentiel de 2003 sur le processus de réforme de la réglementation, le président souligne que « la réforme de la réglementation ne doit pas consister à supprimer des réglementations inconsidérément, mais à rationaliser la réglementation dans une optique plus qualitative que quantitative »¹.

Cette déclaration du président montre que le gouvernement coréen accorde maintenant plus d'importance à la qualité de la réglementation qu'à la réduction du nombre de réglementations. C'est conforme à l'orientation prise par la réforme de la réglementation dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cette déclaration fait également apparaître le soutien et la volonté politiques dont le processus de réforme bénéficie en haut lieu.

Les objectifs que le gouvernement s'est fixé pour la réforme sont principalement la mise en place d'un système de qualité de la réglementation répondant aux meilleures pratiques et la promotion de la compétitivité nationale à l'échelle mondiale. La stratégie de réforme de la réglementation comprend les éléments suivants :

- la réglementation orientée par l'utilisateur est privilégiée par rapport à la réglementation orientée par les responsables ;
- la réforme axée sur les réglementations génériques qui concernent plusieurs ministères est privilégiée par rapport aux réglementations conçues par ministère ;
- la politique associant les secteurs public et privé est privilégiée par rapport à la politique consistant à laisser l'État agir seul ;
- l'approche qualitative est privilégiée par rapport à l'approche quantitative pour la rationalisation de la réglementation.

Cette stratégie correspond à un processus de réforme plus ouvert et plus consultatif que les réformes initiales engagées après la crise économique de 1997. C'est conforme à l'objectif de « société participative » prônée par le président, qui offre de plus grandes possibilités de consultation, de transparence et de participation des citoyens au processus de réforme.

Cependant, cette stratégie de réforme demeure assez générale et il faudrait qu'elle soit énoncée plus explicitement comme indiqué dans les principes de 1997 ou de 2005 de l'OCDE². Le gouvernement coréen fait valoir qu'il a fondé son programme général de réforme de la réglementation sur les « principes de bonne réglementation » et que cela se reflète dans les divers éléments du programme, en particulier dans la Loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA) et les dispositions relatives à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)³. Mais ce n'est pas nécessairement la même chose qu'un énoncé explicite qui inclut tous les aspects. En particulier, il n'y a pas de principe explicite, tel que

recommandé dans l'*Examen de 2000*, selon lequel une réglementation ne doit être introduite ou maintenue que si les avantages en justifient les coûts. La LCRA prévoit bien que les coûts et avantages d'une réglementation doivent être analysés en procédant à une AIR, mais n'affirme pas expressément qu'une réglementation ne doit être introduite que si les avantages en justifient les coûts. Même si ce principe est appliqué implicitement, le formuler explicitement enverrait un signal clair aux responsables publics.

La publication des plans de réforme annuels par le Comité de réforme de la réglementation et les travaux sur les « réglementations génériques » réalisés par le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation (voir plus loin dans ce chapitre) montrent que l'administration a une approche plus cohérente et plus planifiée de la réforme de la réglementation.

Les institutions de réglementation

Disposer d'institutions adaptées est indispensable à la réussite d'un programme permanent de qualité de la réglementation. La responsabilité des différents aspects de la qualité de la réglementation doit être attribuée clairement aux institutions de l'administration publique, qui doivent être dotées des ressources nécessaires pour remplir leurs obligations. Il est également important que la structure institutionnelle soit adaptée afin que le processus de réforme soit transparent et que les décideurs rendent dûment compte de leurs actes.

Les organismes de l'administration centrale

La Corée a un système présidentiel fort et, de ce fait, les organismes de l'administration centrale qui opèrent avec l'appui de la présidence occupent une position déterminante pour promouvoir la réforme dans tous les secteurs de l'administration. Ces organismes peuvent donner au processus de réforme l'impulsion et l'orientation nécessaires pour que des progrès soient réalisés et que la dynamique soit entretenue.

Le Comité de réforme de la réglementation

Le principal organe de l'administration centrale chargé de renforcer la coordination en matière de réglementation et les capacités de gestion de la réglementation est le Comité de réforme de la réglementation (CRR), créé par la Loi-cadre sur la réglementation administrative de 1997 (LCRA) et relevant du président. Le Bureau de la réforme de la réglementation, qui est un service du Bureau du Premier ministre, assure le secrétariat du CRR. Ce service compte une quarantaine de fonctionnaires et trois conseillers professionnels, sous l'autorité du vice-ministre chargé de la réforme de la réglementation⁴.

Le CRR se compose de 25 membres, dont 18 viennent du secteur privé et 7 sont des responsables publics de différents ministères. Il est co-présidé par le Premier ministre et par un membre du secteur privé nommé par le président. Il y a aussi trois sous-comités (économie 1, économie 2 et administration sociale) qui couvrent plus en détail des domaines particuliers. Ces sous-comités se composent eux aussi de membres venant des secteurs privé (experts) et public (responsables publics). Le CRR se réunit une semaine sur deux et les sous-comités toutes les semaines.

Le CRR est doté de compétences et de pouvoirs très larges. Il est notamment chargé de la préparation des plans de réforme annuels, de la consultation des parties prenantes et du public et de l'examen des documents d'analyse d'impact de la réglementation préparés par

les ministères. L'article 24 de la LCRA identifie sept fonctions devant être exercées par le CRR. Il prévoit que le CRR est responsable de la délibération et de la coordination concernant :

- l'orientation générale de la politique de la réglementation et la recherche-développement concernant les institutions de réglementation ;
- les questions relatives à l'étude de la création ou du renforcement des réglementations nouvelles ou en vigueur ;
- l'examen des réglementations en vigueur, l'élaboration et l'application d'un plan général d'amélioration de la réglementation ;
- l'enregistrement et la promulgation des réglementations ;
- la collecte et le traitement des opinions sur l'amélioration de la réglementation ;
- le contrôle et l'évaluation des progrès accomplis par les organismes administratifs aux différents niveaux en termes d'amélioration de la réglementation ;
- les autres questions qui, selon la présidence du Comité, nécessitent délibération et coordination de la part du Comité.

Depuis sa création, le CRR joue un rôle fondamental dans le processus de réforme coréen. Il a contribué à l'adoption d'une approche plus systématique de la qualité de la réglementation au sein de l'administration coréenne et s'est fait le champion de l'introduction d'un ensemble d'outils visant à assurer la qualité de la réglementation, notamment l'analyse d'impact de la réglementation. Le CRR a également fait davantage prendre conscience au sein des ministères, et de l'administration en général, de la nécessité et de l'importance de la réforme et de la qualité de la réglementation.

Le CRR a de vastes pouvoirs et compétences mais plusieurs domaines importants lui échappent. *L'Examen de 2000* note que le CRR a énormément contribué à faire avancer le programme de réforme en Corée. Cependant, il recommande, pour faciliter une stratégie de réforme plus globale, d'élargir les responsabilités du CRR à des domaines tels que la fiscalité, les subventions, les politiques industrielles et les politiques de développement régional. *L'Examen* fait valoir que cet élargissement des compétences serait un moyen efficace de rendre plus cohérente l'action publique.

Une série de domaines échappent encore largement à l'examen du CRR. La LCRA exclut expressément la défense nationale, la diplomatie, la fiscalité et les autorités législatives et judiciaires du champ d'examen du CRR. Cela signifie que des réformes majeures aux conséquences importantes, comme les réglementations en faveur du développement régional, la réglementation fiscale et la politique industrielle restent en dehors du champ d'examen du CRR. Cependant, la disposition d'exclusion du champ d'examen du CRR s'applique aux objectifs et stratégies d'action généraux du gouvernement. Toute loi nouvelle ou renforcée qui touche à ces domaines reste soumise à l'examen du CRR.

Le domaine de compétences du CRR se limite à la vérification de la réglementation préparée par les ministres. C'est un point important parce que dans le système de gouvernement coréen les projets de loi peuvent être introduits directement au Parlement par les parlementaires eux-mêmes. Le tableau 2.1 indique le nombre de projets de loi déposés au Parlement par l'exécutif et par les parlementaires et le nombre de projets de loi adoptés. On observe une nette tendance à l'augmentation du nombre de projets de loi introduits au Parlement par des parlementaires et adoptés.

Tableau 2.1. **Origine des projets de loi examinés et adoptés par le Parlement coréen**

	Projets de loi introduits par l'exécutif	Projets de loi introduits par les parlementaires	Projets de loi introduits par l'exécutif et adoptés	Projets de loi introduits par les parlementaires et adoptés
16 ^e Assemblée (2000-2004)	595 (23.7 %)	1 912 (76.3 %)	423 (45.1 %)	514 (54.9 %)
17 ^e Assemblée (2004-31 déc. 2005)	443 (13.5 %)	2 841 (86.5 %)	196 (31 %)	437 (69 %)

Source : Gouvernement de la Corée.

Une proportion significative (et croissante) de la législation coréenne échappe donc à l'examen minutieux du CRR et est introduite au Parlement sans subir les contrôles normaux de la qualité de la réglementation mis en place par le gouvernement coréen.

Les autorités coréennes ont reconnu que cette possibilité d'échapper aux procédures normales d'assurance de la qualité de la réglementation doit donner lieu à des mesures appropriées. Une commission *ad hoc*, la Commission spéciale pour la réforme de la réglementation, a été constituée au sein de l'Assemblée nationale en juillet 2004. Mais cette commission temporaire n'a fonctionné qu'un an. D'autres commissions comme la Commission juridique, sont également habilitées à examiner les projets de loi soumis par les parlementaires, mais ce ne sont pas des commissions spécialisées dans la réforme de la réglementation et chargées de veiller tout particulièrement à la qualité de celle-ci. Il est donc improbable que ces commissions examinent les projets de loi aussi minutieusement qu'un comité permanent spécialisé.

L'absence d'organe permanent chargé d'examiner sur le plan de la qualité de la réglementation les projets de loi soumis par les parlementaires est une importante lacune de l'infrastructure coréenne pour la qualité de la réglementation, qui est aggravée par la tendance récente à l'augmentation du nombre de projets de loi émanant des parlementaires. Les commissions temporaires apportent une contribution utile durant leur mandat, mais l'absence d'organe permanent signifie que les projets de loi ne sont pas tous examinés et qu'en outre la possibilité de créer les compétences et l'expertise nécessaires à un contrôle efficace est perdue.

Le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation

Relevant du Bureau du Premier ministre, le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation (GTRR) a été créé en août 2004 avec pour mission première de faciliter la réforme des « réglementations génériques » qui concernent plusieurs ministères, par opposition aux réglementations mono-ministérielles. Le GTRR est placé sous la responsabilité du vice-ministre chargé de la réforme de la réglementation et comprend 26 fonctionnaires et 24 experts venant d'instituts de recherche et d'entreprises. Le fait que le Premier ministre participe au CRR et à la réunion ministérielle sur la réforme de la réglementation, au cours de laquelle le travail du GTRR est supervisé, permet une coordination directe des activités du GTRR et du CRR. Parallèlement, le vice-ministre chargé de la réforme de la réglementation, relevant du Premier ministre, est le coordonnateur administratif des travaux du CRR, du GTRR et du Centre de règlement des difficultés des entreprises.

Une importante caractéristique du GTRR est qu'il se compose à peu près également de membres représentant le secteur privé et de membres représentant le secteur public. Ce caractère quasi-paritaire reflète la stratégie gouvernementale consistant à associer le secteur privé à la réforme. Le GTRR s'emploie à améliorer l'environnement réglementaire des entreprises au travers d'une coopération public-privé permettant de définir le programme de réforme en tenant compte de la façon dont la réforme doit être menée.

Le GTRR a concentré ses efforts sur les réglementations génériques dans 45 domaines stratégiques qui, fin juillet 2006, comprenaient le transport maritime, les règlements administratifs internes, la réglementation de la formation professionnelle et la construction de terrains de golf. Le GTRR a défini ces domaines comme étant prioritaires sur la base des avis formulés par ses membres représentant le secteur privé et par ceux représentant le secteur public. En juillet 2006, le GTRR avait rédigé 1 421 plans d'amélioration détaillés concernant ces 45 domaines stratégiques.

L'approche adoptée par le GTRR permet de procéder à une évaluation générale des réformes réglementaires nécessaires dans un secteur ou une activité. Cet organe de réforme peut donc étudier l'impact global et les interactions des réglementations et la manière dont une réforme dans un domaine influe éventuellement sur le fonctionnement des autres réglementations. De plus, comme une forte proportion de ses membres représente le secteur privé, le GTRR s'attache aux domaines de réforme qui sont prioritaires du point de vue des entreprises.

Le GTRR a été créé pour une durée limitée – son mandat devant initialement s'achever fin 2006. Cependant, le gouvernement coréen a décidé de prolonger le mandat de ce Groupe jusqu'en 2008, avec toujours pour mission première la réforme des réglementations génériques, en prenant en compte de nouveaux domaines stratégiques. Par conséquent, l'expertise et la démarche du GTRR contribueront encore à faire progresser la réforme de la réglementation en Corée.

Le Centre de règlement des difficultés des entreprises

Le Centre de règlement des difficultés des entreprises (CRDE) a été créé en 2004. Relevant du Bureau du Premier ministre, il fait office de guichet unique de médiation en ce qui concerne les difficultés rencontrées par les entreprises en matière de réglementation. Entre sa création et juillet 2006, le CRDE a reçu 1 337 réclamations de la part des entreprises, dont 774 ont trouvé une issue satisfaisante⁵.

Le CRDE travaille essentiellement à résoudre les difficultés rencontrées par les entreprises. Toutefois, il contribue de façon non négligeable à la qualité de la réglementation. Lors du règlement des dossiers portés à son attention par les entreprises, il peut recommander d'aménager des lois et règlements afin d'en améliorer le fonctionnement et d'en réduire au minimum les impacts négatifs sur les entreprises. Il constitue aussi un autre moyen pour les entreprises de participer directement au processus de réforme de la réglementation en Corée.

Les autres institutions de l'administration centrale

La Corée compte plusieurs centres de recherche et instituts qui peuvent mettre des capacités de recherche générales au service de l'administration centrale et qui travaillent en étroite collaboration avec les organes de l'administration centrale chargés de la réforme.

Fondé en 1991, l'Institut coréen de l'administration publique (KIPA, *Korea Institute of Public Administration*) est essentiellement un institut de recherche financé sur fonds publics (70 % de ses financements proviennent de l'État) et fait partie du Conseil coréen de recherche sur les sciences humaines et sociales, qui relève du Bureau du Premier ministre. Son champ d'action couvre des domaines très variés touchant à l'administration publique.

En mai 2003, le Centre de recherche sur la réglementation a été créé au sein du KIPA. Il a pour mission générale de mener des recherches et d'élaborer des politiques sur les questions de réglementation. On fait appel à lui pour réaliser une analyse d'impact des nouvelles réglementations pour le compte du ministère auteur du projet. Il fait aussi office de centre de diffusion de l'information pour les ressources concernant la réglementation en collectant, accumulant et diffusant les documents et informations sur la réglementation officielle⁶. Le Centre et le Bureau du Premier ministre ont, par exemple, publié conjointement un Guide de l'analyse d'impact de la réglementation et un Guide des solutions autres que la réglementation.

Autre « groupe de réflexion » important, l'Institut de développement coréen (KDI, *Korea Development Institute*) est un institut de recherche orienté vers l'action fondé en 1971. Le KDI a été créé par le gouvernement coréen avec pour mission d'effectuer des recherches et des analyses et de formuler des avis sur un large éventail de questions de politique économique⁷. Le KDI a un champ d'action beaucoup plus vaste que celui du KIPA et il ne s'attache pas particulièrement aux questions de réforme de la réglementation. Il s'occupe des questions de politique et de développement économiques à court et à long terme concernant l'économie coréenne ainsi que des questions de commerce international et de développement. L'étendue de son champ d'action permet au KDI d'étudier la réforme de la réglementation et le rôle de la qualité de la réglementation dans un cadre de développement économique très large. Par exemple, en mai 2006, le KDI a accueilli une conférence internationale majeure intitulée « Réformer la réglementation afin d'améliorer l'environnement des entreprises en Corée » (KDI, 2006).

L'Institut coréen d'économie industrielle et du commerce (KIET) est un autre institut de recherche important qui, bien que n'étant pas spécialisé dans la réforme de la réglementation, a mené des recherches sur les questions de réglementation ayant une incidence sur l'industrie. Le KIET a été créé par le gouvernement coréen en 1976 et l'un de ses principaux objectifs est d'identifier et d'étudier les moyens d'accroître l'efficacité économique et la compétitivité de l'industrie coréenne. Cela implique notamment de mener des recherches sur les questions de réglementation ayant une incidence sur la performance et la compétitivité des entreprises.

Les autorités de régulation indépendantes

Les autorités de régulation indépendantes responsables de la régulation et de la surveillance de secteurs particuliers, comme ceux de l'électricité ou des télécommunications, jouent un grand rôle en favorisant un environnement concurrentiel dans ces secteurs. L'*Examen de 2000* note que le concept d'autorité de régulation indépendante est relativement récent en Corée et que l'évolution du cadre institutionnel applicable à ces autorités n'est pas cohérente, la création parcellaire de nouvelles structures ne semblant pas être guidée par une démarche logique. L'*Examen* recommandait que, pour améliorer les conditions propres à assurer l'efficacité, l'indépendance et la fiabilité des nouvelles instances de régulation, le gouvernement coréen envisage de mettre au point des directives pour son système de gouvernance, pour la cohérence des politiques, pour les méthodes de travail et pour les

relations avec l'autorité de la concurrence. L'examen de ces questions par une autorité de haut niveau et indépendante constituerait une démarche utile.

La Commission coréenne des communications (KCC) existe depuis 1992 et a été créée en vertu de la Loi-cadre sur les télécommunications. L'*Examen de 2000* constate que la KCC n'est pas un organe totalement indépendant puisqu'elle relève du ministère de l'Information et de la Communication. En décembre 2002, la loi sur les entreprises de télécommunications a été modifiée de manière à renforcer la séparation entre les fonctions de décision du ministère et les fonctions d'exécution de la KCC. Cela a été fait en déléguant à la KCC certains droits du ministère de l'Information et de la Communication, en particulier le droit d'ordonner une enquête concernant les actes prohibés commis par des prestataires de services et le droit de prendre une mesure correctrice.

Ce pas dans la bonne direction contribue à renforcer l'indépendance de la KCC et a permis à cette instance de jouer un rôle plus actif dans son secteur. Cependant, la KCC reste étroitement liée au ministère de l'Information et de la Communication. Son budget est alloué par ce ministère, où beaucoup de ses agents travaillaient auparavant, et ses bureaux sont situés dans le même immeuble que celui du ministère.

La Commission coréenne de l'électricité (KEC) a été constituée en 2001, comme l'annonçait le Plan cadre de 1999 pour la restructuration du secteur de l'électricité. La KEC reste sous la tutelle du ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie. Malgré les mesures mises en œuvre pour accroître l'indépendance de la KEC, comme la doter d'une majorité de membres venant du secteur privé, son lien de subordination de base au ministère demeure problématique.

Le gouvernement coréen a accompli des progrès dans le renforcement de l'indépendance de ses autorités de régulation. Cela concorde avec l'effort continu de réorientation vers un environnement plus concurrentiel et davantage fondé sur le libre jeu des mécanismes du marché. Les autorités de régulation indépendantes peuvent contribuer à augmenter l'efficacité de la réglementation en contrebalançant le pouvoir que peuvent avoir les ministères de favoriser les entreprises publiques et certains groupes d'intérêts. En outre, leur fonctionnement peut être plus transparent et s'accompagner d'une plus stricte obligation de rendre des comptes que les décisions politiques internes, les participants au marché pouvant ainsi avoir l'assurance que le secteur est régulé de façon ouverte et cohérente.

Cependant, il est possible de renforcer davantage l'indépendance de ces autorités, par exemple en leur conférant une plus grande autonomie budgétaire, ce qui donnerait encore plus confiance dans le bon fonctionnement de leur secteur respectif.

Les outils et procédures réglementaires

Des outils et des procédures efficaces sont indispensables au bon fonctionnement et à la transparence des procédures réglementaires. L'*Examen de 2000* formule des recommandations visant à renforcer la consultation et la représentation des parties concernées par le processus de réglementation. Il recommande également un certain nombre de mesures destinées à améliorer l'analyse d'impact de la réglementation.

La transparence et la prévisibilité

La transparence est un élément fondamental d'un processus de réglementation efficient et efficace. Un processus transparent offre une forme de contrôle de la qualité des

nouvelles réglementations. En outre, la transparence permet aux destinataires d'une réglementation de comprendre pourquoi celle-ci est introduite – ce qui renforce la légitimité et l'équité du processus de réglementation. La Corée a pris des mesures concrètes pour améliorer la transparence et la consultation des groupes concernés. Parallèlement, elle s'est aussi employée à réduire le champ du pouvoir discrétionnaire des autorités réglementaires.

Consultation

La consultation publique peut être un puissant moyen d'améliorer la qualité de la réglementation en faisant office de contrôle de la qualité des projets de réglementation et en enrichissant le processus d'élaboration des politiques en avis et en données. La loi sur les procédures administratives et la LCRA établissent le fondement législatif des mécanismes de consultation du public. Les principaux éléments du processus de consultation sont les suivants :

- les ministères doivent consulter les parties concernées avant de rédiger un nouveau projet de réglementation ;
- les projets de réglementation sont disponibles pendant au minimum 20 jours dans le cadre d'une procédure « d'avis et d'appel à commentaires ». Dans le cas d'une réglementation nouvelle ou révisée, l'article 9 de la LCRA impose aux responsables des organismes publics de «...recueillir suffisamment d'éléments d'appréciation des positions du public au moyen de débats publics et d'avis au public sur la législation auprès des autorités publiques, des groupes de la société civile, des parties concernées, des instituts de recherche et des experts ».

Le public et les parties concernées peuvent s'exprimer à travers leurs représentants aux différents organes et comités de réforme de la réglementation. Le principal organe de l'administration centrale, le CRR (et ses sous-comités) est une importante voie d'expression d'opinions très variées. Le CRR a pour membres des fonctionnaires et des non-fonctionnaires. Cependant, l'*Examen de 2000* constate une augmentation du nombre des ONG qui sont actives dans différents secteurs, mais qui ne sont pas explicitement représentées au CRR. Il recommande d'ajouter aux membres actuels du CRR des représentants des principaux groupes constituant la société civile coréenne.

Le gouvernement coréen a suivi directement cette recommandation en modifiant la LCRA en décembre 2005 de façon à porter le nombre maximal de membres de 20 à 25. Certains des membres supplémentaires sont des représentants de groupes de la société civile, notamment des associations de femmes et des médias. En 2004, le gouvernement coréen a nommé président du CRR un représentant d'une organisation de la société civile.

Parallèlement aux comités formels permettant aux parties concernées d'exprimer leur avis, le gouvernement utilise différents mécanismes de consultation et a notamment davantage recours à Internet pour faciliter les échanges avec le public. Par ailleurs, plusieurs initiatives ont visé les entreprises et investisseurs étrangers établis en Corée. En 2005, les autorités coréennes ont mis en place un mécanisme officiel de consultation trimestrielle des chambres de commerce étrangères établies en Corée, afin de recueillir l'opinion et les suggestions des entreprises étrangères.

Chaque ministère accuse réception, par écrit, des commentaires reçus des parties concernées. Cet accusé de réception doit normalement s'accompagner d'une appréciation du ministère sur les commentaires et des mesures qu'il envisage de prendre le cas échéant.

Cette obligation est respectée dans la grande majorité des cas, mais les discussions avec les parties concernées montrent que la rapidité avec laquelle il est répondu aux commentaires et la mesure dans laquelle la réponse est détaillée varient considérablement d'un ministère à l'autre. Toutefois, les commentaires reçus des parties concernées ne sont généralement pas rendus publics. En avril 2006, le gouvernement coréen a mis en place un système électronique de discussion afin d'encourager les échanges de vues sur les projets de réglementation – ce qui augmentera beaucoup la transparence du processus de consultation. Il arrive que, pour des raisons d'ordre commercial ou pour d'autres motifs liés à la confidentialité, des parties concernées ne souhaitent pas que leurs commentaires soient rendus publics. Mais en général la publication des commentaires reçus par les ministères sur des projets de réglementation peut éclairer le processus d'élaboration des politiques et de la législation.

Dans l'ensemble, le degré de consultation et la possibilité pour les parties concernées et le public d'exprimer leurs opinions et de participer au processus d'élaboration des politiques ont progressé sensiblement depuis l'*Examen de 2000*. Cette évolution concorde avec le concept de « société participative » adopté par le gouvernement coréen (voir plus haut).

Cependant, une grande liberté d'action est encore accordée pour les modalités de la procédure de consultation. La LCRA établit l'obligation générale de consulter, mais n'indique guère comment cette consultation doit être menée – ce qui peut être considéré comme un avantage ou un inconvénient. La loi sur les procédures administratives précise davantage la nature de la consultation en ce qui concerne l'annonce d'une nouvelle réglementation. Les organismes publics doivent faire largement connaître l'objectif et le contenu du projet de réglementation et peuvent organiser des débats publics sur ce projet.

La latitude accordée aux organismes publics est à la fois un avantage et un inconvénient. C'est un avantage dans la mesure où le ministère peut librement choisir le meilleur moyen de contacter les parties concernées et d'entendre leurs avis. C'est un inconvénient parce que ce manque de précision autorise les ministères à mener une consultation peu approfondie si cela est dans leur intérêt.

Parfois aussi, le délai imparti pour procéder à une consultation pose problème. Actuellement, une période minimale de 20 jours est fixée pour mener une consultation – mais les ministères peuvent librement l'allonger. La fixation d'une période minimale de consultation est conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE, mais 20 jours semblent trop peu. Aux États-Unis, par exemple, la période normale est souvent d'une durée supérieure à 60 jours. Une période de 20 jours sera sans doute trop courte, en particulier lorsque le projet de réglementation soumis à examen est complexe ou lorsque la collectivité et les groupes de la société civile doivent consulter leurs membres pour recueillir leur opinion sur les impacts éventuels et les implications du projet. L'application stricte du délai de 20 jours peut dans certains cas être un obstacle à la consultation et à la transparence.

Dans une prochaine étape, il serait utile de donner des orientations supplémentaires sur la forme de la consultation à mener dans des cas particuliers. Cela pourrait être fait dans le cadre d'une stratégie plus générale de consultation, qui décrirait les objectifs de la consultation, les mécanismes disponibles pour consulter les parties concernées et les modalités d'utilisation des informations collectées.

Accessibilité et respect de cette obligation

La possibilité d'accéder à la liste des réglementations en vigueur est une des conditions requises pour qu'un système de réglementation soit efficace et transparent. Les citoyens et les entreprises doivent connaître et comprendre les obligations que les réglementations en vigueur leur imposent. Cela signifie que les entreprises et les particuliers doivent avoir accès au texte de la réglementation en vigueur, mais aussi que les réglementations proprement dites doivent être rédigées dans un langage « clair », compréhensible pour le profane.

La Corée, comme la plupart des pays de l'OCDE, utilise beaucoup Internet pour fournir des informations sur les obligations découlant de la réglementation. Le ministère de la Législation (MOLEG) donne accès à toutes les lois et à tous les règlements via la page d'accueil de son site Internet. Parallèlement, il publie un mensuel, intitulé « Législation », qui contient des informations sur toutes les lois et toutes les réglementations adoptées ou modifiées au cours du mois et d'autres informations importantes concernant la législation⁸.

Par ailleurs, l'obligation de rédiger dans un langage « clair » est un élément du processus d'élaboration de la législation en Corée. Elle est en partie inscrite dans l'article 5(3) de la LCRA, relatif aux principes devant régir la réglementation, qui dispose que « le champ et les modalités de la réglementation ne doivent pas aller au-delà du minimum requis pour atteindre l'objectif de cette réglementation au moyen des méthodes les plus efficaces possibles et de manière à garantir l'objectivité, la transparence et l'impartialité ».

Les autorités coréennes ont facilité le respect de cette obligation de rédiger dans un langage clair en établissant des guides de rédaction en langage clair afin d'aider les ministères dans leur travail législatif et réglementaire. En outre, de nouvelles mesures ont été prises afin de simplifier la formulation des réglementations. Par exemple, le Bureau du Premier ministre a demandé à des experts linguistiques coréens de participer à l'examen de la réglementation afin de simplifier le langage utilisé. En 2005, le langage utilisé dans 37 réglementations a été simplifié en suivant les recommandations des experts linguistiques. Le MOLEG retient la clarté de la réglementation au nombre de ses critères d'examen des projets de réglementation préparés par les ministères.

L'accessibilité de la législation est importante pour les citoyens coréens, mais aussi pour les étrangers. Le gouvernement coréen encourage activement l'investissement étranger en Corée. Cependant, des organisations étrangères ont signalé que le fait que la législation les concernant ne soit pas toujours disponible dans une autre langue que le coréen augmente les coûts des entreprises et l'incertitude. Le MOLEG a fourni la traduction de nombreuses lois coréennes (essentiellement celles relatives aux questions économiques et à l'immigration) dans d'autres langues, principalement l'anglais, afin de répondre à la demande des investisseurs étrangers, mais de nombreuses réglementations, notamment des textes d'application des lois, applicables aux entreprises internationales ne restent disponibles qu'en coréen.

Pouvoir discrétionnaire de l'administration et directives administratives

L'utilisation générale de son pouvoir discrétionnaire par l'administration, notamment par voie de directives administratives, est peu susceptible d'être compatible avec un processus d'action transparent et prévisible. Le terme « directive administrative » désigne

le recours par les organes de réglementation aux avis, recommandations ou autres actions, qui n'ont pas force de loi mais visent à modifier les actes ou le comportement d'autres entités.

L'*Examen de 2000* note que la Corée a substantiellement progressé dans la réduction du pouvoir discrétionnaire des autorités réglementaires, mais fait remarquer que de nouvelles mesures pourraient être prises pour améliorer encore la situation. Les autorités coréennes ont poursuivi leurs efforts visant à réduire au minimum l'utilisation du pouvoir discrétionnaire et des directives administratives.

Le CRR joue un grand rôle dans l'examen des projets de réglementation. Il considère notamment que lorsqu'il existe des instructions ou des avis ayant pour effet de limiter les droits et libertés des citoyens, ces instructions ou avis doivent faire l'objet de dispositions contraignantes. Ainsi, les textes gagnent en clarté et en transparence et leur validité peut être contestée devant les tribunaux.

En 2005, le MOLEG a publié une directive, intitulée « Directive sur la transparence des mesures discrétionnaires », visant à améliorer les réglementations qui sont vagues et offrent la possibilité d'imposer des directives. En outre, le MOLEG a un programme régulier d'examen, entre 2005 et 2007, de toutes les lois pouvant donner lieu à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. L'objectif de cet examen est de déterminer et de réduire au minimum la latitude pour l'interprétation d'une réglementation. Parallèlement à cet examen, le MOLEG a préparé à l'intention des responsables de la réglementation et des fonctionnaires un guide plus détaillé sur l'interprétation de la réglementation.

Les entreprises coréennes ne sont pas les seules à se heurter au problème des directives administratives et du champ laissé à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et à l'interprétation. Les entreprises étrangères se sont elles aussi déclarées préoccupées de ce que les autorités interprètent différemment certaines réglementations au cours du temps, et ce pour des raisons que les entreprises étrangères ne jugent pas claires. Cela peut accroître l'insécurité juridique pour les entreprises étrangères voulant exercer des activités en Corée. Le problème peut s'aggraver lorsque les réglementations ne sont disponibles qu'en coréen et que les entreprises étrangères doivent se fonder sur une traduction du texte original.

Le manque relatif en Corée de juristes spécialisés en droit des affaires, notamment ceux maîtrisant suffisamment bien l'anglais, augmente la difficulté. La méconnaissance de l'anglais (ou, de façon générale, le manque de traductions en langues étrangères) tend à être particulièrement problématique en ce qui concerne la réglementation financière, la finance étant un domaine où les entreprises étrangères sont particulièrement actives en Corée et où la réglementation peut être complexe. Il est à noter toutefois que le nombre de juristes parlant anglais s'accroît au fil du temps et que le MOFE (ministère des Finances et de l'Économie) et le MOLEG fournissent la version anglaise de nombreuses lois importantes (mais que beaucoup de textes de niveau réglementaire ne sont toujours disponibles qu'en coréen). Dans tous les cas, c'est la version coréenne d'une réglementation qui fait foi.

Comprendre les effets de la réglementation : l'utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un outil essentiel pour garantir l'efficacité et l'efficience des choix en matière de réglementation. Le fait que la plupart des

pays de l'OCDE, la Corée ne faisant pas exception, ont instauré un système d'AIR montre l'utilité de cet outil.

Le système coréen d'AIR a été créé en vertu de la Loi-cadre sur la réglementation administrative et est entré en vigueur le 1^{er} juin 1998. Une AIR doit être obligatoirement réalisée pour tout type de législation, y compris les décrets présidentiels et les ordonnances. L'article 7 de la LCRA stipule que dans une AIR les huit éléments suivants doivent être examinés :

- la nécessité d'introduire une nouvelle réglementation ou de renforcer une réglementation en vigueur ;
- la faisabilité des objectifs de la réglementation ;
- l'existence d'autres solutions que la réglementation ou les éventuels recoupements avec les réglementations en vigueur ;
- une analyse comparative des coûts et des avantages pour les parties concernées par la réglementation ;
- la prise en compte des éléments susceptibles de limiter la concurrence ;
- l'objectivité et la clarté de la réglementation ;
- les problèmes liés à la création ou au renforcement d'une réglementation – par exemple, quelle autorité publique est compétente, le nombre d'agents et le budget ;
- le caractère approprié des documents soumis et des procédures dans le domaine des tâches civiques.

L'*Examen de 2000* note que la LCRA a, en théorie, créé un bon cadre pour l'AIR, mais que ce cadre est trop récent pour qu'on puisse évaluer son efficacité et son application pratique. Il recommande d'améliorer les procédures de contrôle de la qualité applicables à l'AIR en adoptant une procédure de révision systématique de chaque version préliminaire de l'AIR par un organisme spécialisé dans la réforme de la réglementation, composé d'experts et se situant au niveau de l'administration centrale. Il recommande aussi que l'AIR soit rendue publique dans le cadre du processus de consultation du public.

Le gouvernement coréen a continué à développer l'AIR et à l'intégrer dans le processus d'élaboration des politiques. Une mesure importante a été la publication en 2005 d'un guide de l'AIR préparé par le KIPA et le Bureau de la réforme de la réglementation sous l'égide du Bureau du Premier ministre.

Une auto-évaluation critique du fonctionnement du système actuel apporterait un éclairage utile sur les faiblesses de ce système et permettrait de déterminer dans quels domaines il peut être amélioré. Le KIPA a mené une enquête sur les AIR en 2005 et a constaté que les autorités publiques se heurtaient aux obstacles suivants pour effectuer une AIR de qualité et efficace :

- manque de temps – dans certains cas il n'y avait pas suffisamment de temps pour mener à bien une consultation fructueuse et pour analyser pleinement tous les éléments nécessaires à une AIR ;
- dans certaines administrations, le personnel chargé de l'AIR était en nombre insuffisant ;
- manque d'expertise – en partie attribuable à la rotation des effectifs. Le KIPA a constaté que 41 % des personnes ayant répondu à son enquête étaient chargées des pratiques

réglementaires depuis moins d'un an, 46 % depuis un à deux ans et 13 % depuis plus de deux ans ;

- ressources financières insuffisantes pour effectuer une AIR ;
- Problèmes de perception chez les fonctionnaires. L'AIR était perçue comme une « formalité routinière » du processus législatif.

Le manque de ressources, que ce soit en termes de temps, de personnel ou de compétences, diminue la qualité d'une AIR. De par ces contraintes, les AIR produites n'ont probablement pas été aussi approfondies ou argumentées qu'elles l'auraient été si des ressources supplémentaires avaient été disponibles. Améliorer les compétences des agents chargés de procéder aux AIR sera essentiel pour produire une réglementation de grande qualité. Une AIR qui n'est pas suffisamment approfondie ne permet guère d'analyser pleinement les impacts ni de prendre véritablement en compte les autres solutions possibles. Les décideurs et les fonctionnaires doivent considérer que l'AIR est partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et non une contrainte supplémentaire en bout de chaîne.

Si l'on veut qu'un mécanisme d'AIR soit le plus utile possible, les responsables doivent être suffisamment expérimentés pour une utilisation optimale de cet outil. Plusieurs groupes se sont montrés préoccupés par le manque d'expertise dans l'administration publique pour préparer des AIR de grande qualité et par l'évaluation de ces AIR par le CRR.

Une formation efficace et l'acquisition de compétences sont nécessaires pour pouvoir bénéficier de tous les avantages du système d'AIR. La publication de directives comme le guide de l'AIR est un élément important dans cette voie, mais elle doit s'accompagner d'une formation permanente des fonctionnaires. Le gouvernement coréen a lancé une série de programmes de formation destinés aux fonctionnaires. Cette initiative fait participer les fonctionnaires à des programmes de formation, des conférences et des ateliers de travail formels. Le Bureau du Premier ministre a joué un rôle fondamental dans la mise en œuvre de ces programmes de formation.

La formation est importante non seulement pour faire acquérir les compétences nécessaires à la réalisation d'une AIR de grande qualité, mais aussi pour changer la culture des fonctionnaires en matière d'élaboration des politiques. La formation peut contribuer à renforcer l'exigence de qualité de la réglementation et de l'AIR et en faire une partie intégrante du processus d'élaboration des politiques, au lieu d'un « ajout » incontournable en fin de processus. Cependant, ce changement culturel n'est pas toujours facile à réaliser. Il faudrait prévoir une formation permanente pour continuer à renforcer les compétences et pour faire en sorte que la réalisation d'une AIR de qualité devienne un élément fondamental du processus de l'élaboration des politiques.

Jusqu'à présent, cette formation a été dispensée principalement aux fonctionnaires et aux décideurs au niveau de l'administration centrale. Les décideurs à l'échelon local commencent tout juste à recevoir ce type de formation alors que les règlements élaborés à ce niveau peuvent avoir une incidence non négligeable sur les citoyens et les entreprises. La publication en juin 2006 d'un guide de la réforme de la réglementation destiné aux collectivités locales est venue appuyer cette formation.

Une AIR efficace a notamment pour caractéristique de garantir que tous les autres instruments d'action susceptibles d'être utilisés pour d'atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics ont été pris en compte. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les solutions de remplacement ne sont pas toujours toutes examinées suffisamment,

notamment par méconnaissance des types de solutions de remplacement disponibles. La Corée a pris une importante mesure en publiant un guide des solutions de remplacement visant à informer les décideurs des types d'instrument de remplacement existant et méritant d'être étudiés.

Il ne suffit pas qu'un système d'AIR soit en place – voire qu'on le rende obligatoire – pour que les AIR effectuées soient de grande qualité. Une AIR efficace nécessite des données de bonne qualité sur les impacts éventuels des réglementations proposées et il est apparemment encore possible d'améliorer la collecte et l'analyse des données en Corée. La réalisation d'une AIR approfondie peut ensuite se heurter à une résistance de la part de fonctionnaires, qui peuvent désirer promouvoir une mesure particulière ou qui peuvent considérer l'AIR comme un processus coûteux en temps qui alourdit leur charge de travail.

Un organe de l'administration centrale habilité à examiner les versions préliminaires des AIR peut être un puissant mécanisme de contrôle de la qualité. En Corée, le CRR est chargé d'étudier les versions préliminaires des AIR. La fonction d'examineur du CRR a été renforcée par la création d'un Centre de recherche sur la réglementation au sein du KIPA, destiné à faciliter l'analyse et l'examen des AIR.

L'AIR peut être coûteuse, notamment en temps. De nombreux pays, dont la Corée, ont donc introduit des mécanismes permettant de cibler les AIR. Le CRR a décidé en avril 2004 de limiter son examen des AIR à celles concernant la « réglementation fondamentale », les AIR concernant les autres réglementations étant soumises à l'examen du Comité interne de réforme de la réglementation (CIRR) sous l'égide du ministère compétent. Une réglementation fondamentale est une réglementation qui :

- a un coût d'impact annuel supérieur à 10 milliards de won (environ 8.5 millions d'euros) ;
- touche plus d'un million d'administrés ;
- restreint explicitement la concurrence ;
- est excessive ou déraisonnable selon les normes internationales ; ou
- est considérée par le CRR comme devant être examinée parce qu'elle prête à controverse entre les ministères ou les parties concernés, ou parce qu'elle a des ramifications économiques et sociales non négligeables. (Néanmoins, comme indiqué plus haut, plusieurs domaines importants échappent au champ d'examen du CRR).

Ce mécanisme utile permet au CRR de concentrer son attention et ses ressources sur les réglementations susceptibles d'avoir des impacts économiques et sociaux importants, tout en garantissant que les AIR concernant les réglementations non fondamentales demeurent soumises à la surveillance et au contrôle de qualité du CIRR de chaque ministère.

D'autres éléments d'information montrent que plusieurs problèmes réduisent l'efficacité du système coréen d'AIR. Le gouvernement coréen a mis en place les mécanismes formels permettant de disposer d'un système d'AIR très efficace qui, en principe, sont conformes aux meilleures pratiques de l'OCDE. Cela peut prendre du temps avant que le processus soit bien enraciné dans l'élaboration des politiques et que les responsables chargés de réaliser une AIR soient suffisamment expérimentés et formés pour que l'AIR puisse contribuer le plus possible à la qualité de l'élaboration des politiques.

Si le système d'AIR, créé afin d'améliorer la qualité de la réglementation proposée par le gouvernement, est en place depuis quelque temps, d'importants domaines de la

réglementation continuent d'y échapper. Ces lacunes affaiblissent l'efficacité globale du programme de contrôle de la qualité de la réglementation en Corée.

Un point essentiel, comme on l'a indiqué plus haut, est la proportion croissante des projets de loi introduits par des parlementaires et non par l'exécutif. Ces projets ne font pas l'objet de la procédure rigoureuse d'AIR décrite précédemment. Cela reste un point faible majeur du système coréen de qualité de la réglementation, même si des efforts ont été déployés pour améliorer la qualité des propositions de loi émanant des parlementaires. La Corée n'est pas le seul pays dans ce cas : le Mexique, par exemple, constate lui aussi que son législateur prend de plus en plus l'initiative de nouvelles lois.

La réglementation locale échappe aussi à l'examen et l'évaluation minutieux d'une procédure d'AIR efficace. Bien que les autorités locales soient tenues de procéder à une AIR lorsqu'elles édictent ou modifient une réglementation, une moindre importance est accordée aux AIR réalisées par une autorité locale qu'à celles réalisées par l'autorité centrale. Cela est problématique, car la réglementation locale peut avoir un impact très marqué non seulement sur le développement économique local mais aussi, dans le cas des grandes villes, sur l'économie nationale. Le CRR s'emploie à faire davantage prendre conscience de la nécessité d'une AIR et d'une réglementation de qualité au niveau local.

Ces problèmes ne sont pas spécifiques à la Corée et se rencontrent dans la plupart des pays de l'OCDE. La présente étude montre que les autorités coréennes s'attachent manifestement à améliorer le système afin d'en exploiter tout le potentiel. Il met aussi en évidence les domaines qui pourraient constituer des axes prioritaires d'action du gouvernement coréen dans l'avenir.

Examen et mesures simplification : actualiser la réglementation

Les réglementations sont introduites pour apporter des solutions à des problèmes particuliers, mais, au cours du temps, sous l'effet de changements économiques, sociaux ou technologiques, il arrive que les problèmes changent ou qu'apparaissent de nouveaux instruments susceptibles de mieux y répondre. Or les anciennes réglementations ou formalités administratives peuvent rester en vigueur (sans être nécessairement toujours appliquées), de sorte que la plupart des pays de l'OCDE se retrouvent avec un stock considérable de réglementations et de procédures qui sont parfois caduques. Il faut donc réexaminer constamment le stock de réglementations et trouver comment le simplifier.

Les premiers efforts entrepris par la Corée, immédiatement après la crise financière de 1997, pour réexaminer et réduire son stock de réglementations ont été impressionnants. Sous l'égide du CRR et avec le soutien du président, la Corée a réduit de moitié son stock de réglementations en 1998-99. Comme indiqué dans l'*Examen de 2000*, ce résultat est tout à fait remarquable. Cela a vraisemblablement provoqué un changement de mentalité chez les fonctionnaires coréens, qui ont ainsi accordé moins d'importance à une réglementation directe et contraignante; cela a aussi contribué à la dynamique de la réforme de la réglementation. Cependant, l'*Examen* faisait également observer que, compte tenu du délai nécessaire et en l'absence d'une analyse complète et détaillée, mieux valait ne pas répéter une procédure aussi drastique.

Le gouvernement coréen a recentré son action de la simple réduction du nombre de réglementations vers la qualité des réglementations. Chaque année, des directives sur la réforme de la réglementation consacrées à l'amélioration de la réglementation sont préparées par le CRR et transmises aux ministères. Chaque ministère est alors chargé

d'examiner la législation en vigueur conformément à l'orientation donnée dans les directives et est tenu de faire rapport au CRR l'année suivante.

L'avantage de cette approche est qu'une impulsion est imprimée à l'échelon central par le CRR et que l'examen est réalisé par le ministère concerné, qui a une connaissance approfondie de la réglementation. Cet examen est entrepris après consultation du CRR. Il est notamment à craindre que le ministère concerné n'ait un intérêt établi à maintenir cette réglementation ou n'ait un intérêt sectoriel particulier susceptible d'entraver le processus de réforme. L'efficacité du système dépend du degré de surveillance exercé par le CRR et de sa capacité à « sanctionner » les ministères dont les résultats sont insuffisants.

Le gouvernement coréen utilise par ailleurs les clauses d'extension pour actualiser la réglementation. Le fondement juridique de ces clauses se trouve dans l'article 8 de la LCRA, qui concerne la durée des réglementations. Cet article prévoit que les réglementations qui n'ont pas « une raison manifeste de rester applicables » ne doivent pas demeurer en vigueur plus longtemps que nécessaire pour atteindre leur objectif et que, en principe, leur durée ne doit pas dépasser cinq ans. L'article 8 stipule aussi que le responsable d'une autorité administrative centrale doit demander au CRR d'examiner une réglementation avant son terme afin de déterminer si elle doit être prorogée. Lorsque le CRR estime qu'une prorogation est nécessaire, il peut recommander une durée pour cette prorogation. Une modification de la LCRA de 2005 impose en outre au responsable d'une autorité administrative centrale chargée d'une réglementation devant être prorogée de soumettre le nouveau projet de loi à l'Assemblée nationale trois mois avant son expiration.

Les clauses de caducité automatique ne sont pas un outil couramment utilisé dans les pays de l'OCDE. Les avantages qu'elles procurent en termes d'actualisation du stock de réglementations doivent être mis en regard des ressources nécessaires pour procéder à l'examen de la réglementation soumise à ce type de clause. La durée de validité d'une réglementation est importante. L'*Examen de 2000* note qu'une durée de cinq ans est peut-être trop brève et peut nécessiter des ressources excessives pour le réexamen et la révision des réglementations.

Le gouvernement coréen a recouru avec parcimonie à la caducité automatique. Actuellement, le régime de durée de validité limitée prévu par la LCRA ne s'applique qu'à 40 réglementations. L'efficacité d'un tel régime doit être évaluée afin de vérifier qu'il remplit bien son objectif; le CRR procède à ce type d'évaluation avant de proroger une durée de validité limitée.

Alléger le fardeau administratif

La Corée, comme la majorité des autres pays de l'OCDE, s'emploie à alléger le fardeau administratif des entreprises et des particuliers. L'*Examen de 2000* note que la Corée a créé des guichets uniques aux fins des demandes d'autorisations réglementaires et qu'elle utilise depuis assez peu de temps les nouvelles technologies pour traiter les demandes d'autorisation.

La Corée a développé considérablement les moyens électroniques pour alléger les formalités administratives. Le ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires intérieures (MOGAHA) a créé un portail G4C (l'administration au service des citoyens), qui est un système électronique pour les demandes administratives des citoyens. L'objectif de ce portail est de réduire les coûts administratifs supportés par les citoyens ayant besoin de documents certifiés par l'administration publique et de permettre

aux citoyens de formuler des demandes administratives par Internet. D'autres moyens électroniques d'allègement des formalités administratives concernent les entreprises coréennes et étrangères (voir l'encadré 2.1).

Encadré 2.1. **Initiatives d'administration électronique au service des entreprises et des étrangers**

La Corée met actuellement en place un guichet unique pour les services d'aide aux entreprises (l'administration au service des entreprises – G4B), qui permettra aux entreprises d'accéder en ligne à un guichet unique regroupant les services de l'administration, notamment en ce qui concerne les affaires administratives, l'information industrielle et d'autres services liés aux activités d'une entreprise au cours de son existence, de sa création à sa disparition.

La Corée est aussi en train de mettre en place un service global d'aide aux étrangers (l'administration au service des étrangers – G4F) qui simplifiera les formalités relatives à l'entrée des étrangers et à l'investissement étranger. Ce service couvrira :

- les obligations en matière d'immigration relatives à l'entrée, à l'emploi et au départ ;
- l'investissement étranger, en améliorant les lois et règlements relatifs à l'investissement étranger.

Source : Ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires intérieures, 2006.

Une autre mesure importante est l'introduction d'un système d'échanges de données informatisées (EDI) concernant les procédures de dédouanement des importations et des exportations. Ce système est étudié plus en détail dans le chapitre de ce rapport consacré à l'ouverture des marchés.

Le gouvernement coréen a parallèlement poursuivi la mise en place de guichets uniques destinés à simplifier les demandes d'information et les formalités administratives. Les investisseurs étrangers ont été pris en compte tout particulièrement dans la création de guichets uniques. Par exemple, en 2003, l'Agence coréenne de promotion de l'investissement commercial a constitué une unité appelée « *Invest Korea* » afin de mettre à disposition un guichet unique pour faciliter l'investissement étranger. *Invest Korea* peut aider les entreprises étrangères en ce qui concerne les procédures douanières, l'immigration et un certain nombre de formalités fiscales. Les guichets uniques sont également un élément important des zones économiques spéciales (ZES) destinées à encourager l'investissement étranger dans certaines régions.

Le gouvernement coréen a introduit ces dernières années beaucoup de programmes visant à alléger les charges administratives supportées, en particulier, par les entreprises. Cependant, la Corée n'a pas encore entrepris d'effort majeur pour mesurer le fardeau administratif. Les données provenant d'autres pays de l'OCDE montrent qu'il est utile de mesurer ce fardeau afin de déterminer dans quels domaines il est possible de l'alléger, mais aussi afin d'entretenir la dynamique après le lancement d'un programme d'allègement.

Les programmes d'évaluation des charges administratives peuvent contribuer à centrer les efforts d'allègement sur les domaines où ces charges sont particulièrement lourdes – et d'optimiser ainsi l'efficacité de cette action. Dans des pays comme les Pays-Bas et le Danemark, l'emploi du modèle des coûts standards pour mesurer le fardeau administratif a permis la mise en œuvre de programmes détaillés d'allègement. En outre, mesurer en

permanence ces charges est une façon de suivre les progrès accomplis et de mobiliser en faveur de la réforme.

Permis et licences d'exploitation

Le nombre des autorisations imposées aux entreprises ou aux particuliers peut également faire supporter un fardeau administratif non négligeable à ceux qui doivent les obtenir. Les autorités coréennes ont nettement réduit le nombre des permis et licences entre 1998 et 2000. Depuis, le nombre total est resté relativement stable.

Le fardeau administratif qu'imposent ces licences et permis a vraisemblablement été allégé dans la mesure où les procédures de demande ont été simplifiées, parfois à l'aide de la technologie et d'Internet – un programme d'évaluation des charges administratives fournirait des données sur ce point.

Les zones franches économiques et les zones économiques spéciales

Récemment, la Corée a créé des zones spéciales dans lesquelles les obligations réglementaires des entreprises diffèrent de celles s'appliquant dans le reste du pays. Il existe deux types de zones spéciales, les zones franches économiques et les zones économiques spéciales, qui relèvent toutes deux du ministère des Finances et de l'Économie.

Des zones franches économiques (ZFE) ont été constituées dans trois zones (Incheon, Busan et Gwangyang) depuis l'adoption en 2002 de la loi autorisant leur création. Les ZFE sont conçues pour que les régions concernées deviennent des plaques tournantes commerciales du nord-est asiatique en attirant l'investissement étranger par la création d'un environnement favorable pour les entreprises et d'un cadre de vie attrayant pour les hommes d'affaires et les investisseurs étrangers⁹.

Les ZFE sont exemptées d'un certain nombre d'obligations réglementaires en matière d'emploi et de services médicaux et éducatifs. Ces exemptions sont accordées aux entreprises étrangères. L'entreprise qui s'établit dans une ZFE bénéficie en outre d'une procédure administrative intégrée de guichet unique qui simplifie la mise en conformité avec 36 réglementations. Par ailleurs, l'entreprise étrangère qui s'implante dans une ZFE peut tirer parti d'une série d'incitations financières, dont l'exemption de l'impôt sur les sociétés, des impôts sur le revenu et des taxes locales pendant les trois premières années (et une réduction de 50 % les deux années suivantes). Ces incitations financières ne sont pas accordées aux sociétés coréennes.

Les zones économiques spéciales en faveur du développement régional (ZES) ont été créées en 2004 afin de promouvoir le développement et la croissance économique de zones régionales par des mesures de réforme de la réglementation propres à la région. Ces mesures couvrent notamment la déréglementation dans les domaines des services médicaux et éducatifs, le contrôle de l'immigration et les règles d'occupation des sols. Fin juin 2006, 58 zones régionales avaient été déclarées ZES. Aucune incitation financière n'est accordée aux entreprises s'implantant dans une ZES et les avantages réglementaires bénéficient aux entreprises tant étrangères que coréennes.

La Corée n'est pas le seul pays à avoir créé des zones spéciales afin de faciliter le développement et l'investissement. En 2002, le Japon a lancé un programme de zones spéciales dites de « réforme structurelle », dans lesquelles la réglementation est allégée ou supprimée, pour stimuler les économies locales et pour expérimenter des réformes sur le terrain avant d'en étendre l'application¹⁰.

La création de ces zones montre clairement que le gouvernement coréen est persuadé que la réforme de la réglementation est un important moyen de faciliter l'investissement et l'activité économique. Elle permet d'évaluer l'impact des réformes et de recueillir des informations sur les méthodes les plus fructueuses. Ces zones pourraient constituer pour certaines réformes une première étape avant que leur application soit étendue.

Conclusions et orientations envisageables pour la réforme

La Corée a beaucoup avancé dans la mise en place du système nécessaire pour produire une réglementation de haute qualité. La réforme de la réglementation en Corée a vu son accent se déplacer de la simple déréglementation et de la réduction quantitative de la réglementation à la qualité de la réglementation. Cette transformation est d'autant plus impressionnante qu'elle a été réalisée très rapidement. Le système coréen de qualité de la réglementation a été instauré en grande partie depuis l'Examen de 2000 et les recommandations formulées lors de cet examen ont contribué à orienter l'action du gouvernement coréen.

Si la rapidité avec laquelle ce système a été mis en place est remarquable, elle s'est également traduite par des lacunes dans la mise en œuvre et dans l'éventail des compétences des personnes chargées des questions de réglementation. Les mesures envisageables décrites brièvement dans la section suivante se veulent des pistes pour renforcer les capacités permettant d'assurer la qualité de la réglementation. Il faut les considérer dans l'optique de la consolidation et de l'amélioration du cadre d'action efficace mis en place ces dernières années.

Moyens d'action possibles

Les moyens d'action possibles sont décrits pour chacun des trois éléments jouant un rôle fondamental dans la qualité de la réglementation : les politiques, les institutions et les outils de réglementation. L'analyse d'impact de la réglementation et la coordination à l'échelon de l'administration tout entière sont deux thèmes transversaux à ces éléments.

Les politiques de réglementation

Une politique de réglementation explicite assure une approche cohérente et définit le cadre et les orientations du processus de réforme. Les objectifs de réforme actuels du gouvernement coréen ont rendu le processus de réforme plus ouvert et plus consultatif. Les mesures suivantes pourraient être envisagées pour améliorer encore la politique de réglementation.

1. Adopter une politique explicite selon laquelle une réglementation ne doit être introduite que si les avantages en justifient les coûts.

- La stratégie de réforme actuelle traduit nombre des principes de l'OCDE relatifs à une bonne politique de réglementation, mais ces principes ne sont pas énoncés explicitement. Un énoncé explicite contribue à encourager les efforts de réforme des ministères et à les responsabiliser davantage vis-à-vis de leurs résultats. Il est important de noter que le principe selon lequel une réglementation ne doit être adoptée que si les avantages en justifient les coûts n'est pas énoncé explicitement. L'adoption explicite de ce critère permettrait de mieux filtrer les nouvelles réglementations afin de s'assurer qu'elles sont justifiées et inciterait encore plus l'administration à améliorer sa propre évaluation quantitative des nouvelles réglementations.

Les institutions de réglementation

Une structure institutionnelle efficace est essentielle pour garantir la qualité de la réglementation, pour donner l'impulsion et pour entretenir la dynamique de la réforme. Le CRR est le moteur de la réforme de la réglementation en Corée depuis déjà un certain temps, mais parallèlement d'autres institutions ont été créées.

2. Étudier les moyens de renforcer la coordination entre les organismes publics chargés de la réforme et les organismes indépendants.

- Actuellement, de nombreuses institutions œuvrent à la qualité de la réglementation et à la réforme de la réglementation en Corée. Ce sont des institutions publiques officielles, comme le CRR et le GTRR, ainsi que des instituts de recherche indépendants, comme le KIPA et le KDI, qui contribuent au processus. On peut considérer que c'est un atout du système dans la mesure où le processus fait l'objet d'avis indépendants et d'analyses indépendantes. Cela permet en outre éventuellement au gouvernement de s'appuyer sur un éventail diversifié d'opinions et de capacités de recherche pour soutenir le processus de réforme. Cependant, cela présente le risque que les activités des administrations ne soient pas bien coordonnées et que les efforts soient mal ciblés. L'efficacité des différentes institutions pourrait donner lieu à un examen formel afin de déterminer comment améliorer leur travail. Cet examen pourrait porter notamment sur les points suivants :
 - ❖ la nécessité, pour un organe général de supervision, de définir le programme de recherche et de faciliter la coordination entre les différents organes ;
 - ❖ l'intégration éventuelle des activités de certains organes (comme le CRR et le GTRR) ;
 - ❖ la possibilité d'encourager les échanges de personnel entre les institutions ;
 - ❖ la mesure dans laquelle les institutions disposent de suffisamment de ressources financières et d'autres moyens, en particulier de suffisamment d'agents qualifiés en analyse économique et quantitative.

3. Créer au sein du Parlement un mécanisme permanent destiné à garantir la qualité des propositions de loi émanant des parlementaires.

- L'absence d'organe chargé d'examiner sur le plan de la qualité de la réglementation les propositions de loi introduites par les parlementaires est une lacune sérieuse (et d'une importance croissante) du système coréen actuel de qualité de la réglementation. Les organes temporaires ne suffisent pas. La création au sein du Parlement d'une commission permanente chargée de procéder à ces examens devrait être une priorité. Il faudrait que cette commission collabore étroitement avec le CRR afin de veiller à ce que les projets de loi soient examinés tout aussi rigoureusement sur le plan de la qualité de la réglementation lorsqu'ils sont déposés par le gouvernement ou par des parlementaires.

Les outils et procédures de réglementation

Le gouvernement coréen a mis en place un grand nombre des outils nécessaires pour garantir la qualité de la réglementation. A maints égards cette infrastructure peut être considérée comme à l'avant-garde dans la zone de l'OCDE. Cependant, beaucoup de ces outils sont nouveaux et les décideurs et les fonctionnaires n'ont pas l'habitude de s'en

servir. Les suggestions suivantes visent à améliorer ces outils et à exploiter toutes leurs possibilités afin de produire une réglementation de grande qualité.

4. Renforcer l'intégration de l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques grâce à la formation, l'objectif étant de changer la culture des fonctionnaires en matière d'élaboration des politiques.

- L'AIR est l'un des principaux outils d'assurance de la qualité des réglementations nouvelles ou révisées. Le gouvernement coréen a mis en place des mécanismes formels très efficaces pour réaliser des AIR de grande qualité. Le défi est de faire en sorte que les fonctionnaires aient les compétences nécessaires pour utiliser l'AIR et la volonté de l'employer au maximum de ses possibilités. A cet effet, il faudrait en priorité que le gouvernement coréen mette en place pour les fonctionnaires une formation permanente à l'AIR. Ce renforcement des capacités et des compétences des fonctionnaires devra être un processus continu – faute de quoi les fonctionnaires ne seront pas incités à exploiter et à perfectionner leurs compétences.
- La formation générale à l'utilisation de l'AIR devrait s'accompagner de formations spécifiques à l'utilisation des techniques quantitatives et des méthodes de collecte des données. Cette formation aurait pour objectif de faire acquérir à l'administration une expertise dans l'utilisation de ces techniques et de créer la base nécessaire pour des AIR plus quantitatives.
- Dans un premier temps, les programmes de formation et de perfectionnement des compétences seraient destinés aux fonctionnaires de l'administration centrale et viseraient aussi à renforcer la capacité du CRR pour l'examen de la qualité des AIR qui lui sont soumises. Ensuite, ce seraient les responsables à l'échelon local qui recevraient une formation sur l'utilisation et l'utilité des AIR.
- De façon générale, il est important que la formation dispensée aux fonctionnaires et les instructions qui leur sont données ne se limitent pas aux aspects techniques de la conduite d'une AIR – ce qui pourrait aboutir à une approche stéréotypée – car cela ne contribue guère à modifier la culture des fonctionnaires en matière d'élaboration des politiques. Pour que l'AIR ne soit pas seulement un « complément », il faut s'attacher en particulier à développer une stratégie de collecte des données afin que les AIR puissent être réalisées avec des données de qualité sur les impacts éventuels des projets de réglementation.

5. Publier une stratégie et un document concernant la consultation qui s'applique à toute l'administration et envisager d'allonger la durée minimale de la consultation.

- Les parties concernées sont bien plus consultées qu'elles ne l'étaient au moment de l'Examen de 2000. Toutefois, les administrations ont encore une grande liberté d'action dans la conduite de la consultation. Cette latitude peut être un avantage en ce sens que les administrations peuvent adapter la procédure de consultation en fonction des impératifs du dossier. Néanmoins, le gouvernement coréen pourrait envisager d'élaborer une stratégie globale de consultation, qui décrirait les objectifs de la consultation, les procédures et les mécanismes disponibles. Ce document permettrait de mieux orienter et guider les administrations qu'elles ne le sont actuellement et ainsi d'offrir à toutes les parties concernées, notamment les petites et moyennes entreprises, les organisations non gouvernementales, les organisations syndicales et les entreprises étrangères, la possibilité de participer à l'élaboration de la réglementation. Le gouvernement coréen

pourrait contribuer de façon déterminante à ce processus en procédant à un examen de l'impact de la consultation sur les projets de loi. Dans le cadre de cet examen, on se demanderait quelle est l'origine des commentaires, quels sont les mécanismes de consultation qui ont été les plus efficaces et quelle incidence la consultation a eue sur l'élaboration et l'amélioration des projets de réglementation. Les enseignements et les conclusions de cet examen pourraient être pris en compte dans une stratégie de consultation à l'échelle de toute l'administration.

6. Rendre publics tous les commentaires reçus des parties concernées (par exemple, en les mettant en ligne sur Internet), sauf demande contraire de ces parties pour des raisons de confidentialité commerciale.

- Les administrations sont actuellement tenues de répondre directement aux commentaires formulés par les parties concernées, mais les commentaires proprement dits, et leurs réponses, ne sont pas mis à la disposition du grand public. Le gouvernement coréen pourrait envisager de diffuser plus largement tous les commentaires et toutes les réponses (ou au moins leur résumé respectif), sauf lorsque la partie concernée demande expressément que ses commentaires restent confidentiels. Cela favoriserait le débat et enrichirait l'information sur les opinions et préoccupations des parties concernées par un projet de réglementation. En outre, cela améliorerait la transparence du processus, car les parties concernées pourraient prendre connaissance des positions des autres parties et leur répondre. Ce renforcement de la transparence responsabiliserait en outre davantage les administrations pour les réponses aux commentaires.

7. Lancer un programme d'évaluation des charges administratives.

- Les autorités coréennes n'ont pas de programme général d'évaluation des charges administratives imposées aux entreprises ou à d'autres groupes de la société. Les éléments d'information dont on dispose pour d'autres pays de l'OCDE montrent qu'un tel programme peut beaucoup contribuer à mieux cibler les programmes d'allègement des formalités administratives et est de nature à entretenir le mouvement en faveur de la réforme. Dans un premier temps, le gouvernement coréen pourrait étudier les méthodologies disponibles pour mesurer les charges, dont celles supportées par l'administration elle-même, et lancer des projets pilotes afin d'évaluer l'efficacité de la méthodologie choisie et l'utilité des résultats.

8. Vérifier si les zones économiques à statut spécial sont une réussite du point de vue réglementaire et s'assurer que les mesures efficaces sont évaluées et appliquées à l'échelle nationale.

- Les zones franches économiques et les zones économiques spéciales sont des innovations récentes qui montrent toute l'importance de la réforme lorsqu'il s'agit de stimuler la croissance économique et la prospérité régionale. Dans la mesure où ces zones sont un succès, elles peuvent être considérées comme un champ d'application expérimentale de diverses réformes. Le gouvernement coréen devrait tirer pleinement parti des informations et de l'expérience acquises dans ces zones pour évaluer les réformes et étudier la possibilité de les appliquer à l'échelle nationale. Ce rôle pourrait être confié au GTRR si son mandat devait être prorogé.

Notes

1. Réponse de la Corée au questionnaire du Secrétariat de l'OCDE.
2. Définir les principes d'une « réglementation de qualité » afin de guider la réforme, en s'inspirant de la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Une réglementation de qualité devrait i) être nécessaire pour répondre à des objectifs clairement définis, et de nature à assurer la réalisation de ces objectifs, ii) reposer sur un fondement juridique rationnel, iii) procurer des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets produits dans l'ensemble de la collectivité, iv) engendrer le moins possible de coûts et de distorsions sur le marché, v) promouvoir l'innovation au moyen des mécanismes d'incitation du marché et d'approches fondées sur des objectifs, vi) être claire, simple et pratique pour les utilisateurs, vii) concorder avec les autres réglementations et politiques, et viii) être compatible autant que possible avec les principes visant à faciliter la concurrence, les échanges et l'investissement aux niveaux national et international.
3. Réponse de la Corée au questionnaire du Secrétariat de l'OCDE.
4. Chiffres de janvier 2006 pour les effectifs.
5. Réponse de la Corée au questionnaire du Secrétariat de l'OCDE.
6. KIPA 2005, Korea Institute of Public Administration, brochure d'information publiée par l'Institut, p. 18.
7. Pour de plus amples informations sur le KDI, voir www.kdi.re.kr/kdi_eng/main.jsp.
8. MOLEG non daté, Guide à l'intention du ministère de la Législation, République de Corée, p. 19.
9. Pour de plus amples informations sur les zones franches économiques, et notamment sur les exemptions de la réglementation et les incitations financières, voir www.fez.go.kr/.
10. Pour une étude plus détaillée des zones spéciales de réforme structurelle, voir le *Rapport de suivi du Japon OCDE (2004), Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.

Bibliographie

- Jacobzone S., Chang-Won Choi, C. Miguet (2007), « Quality Indicators of Regulatory Management Systems », Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, n° 2, à paraître.
- Korea Development Institute (2006), *Regulatory Reform to Improve Business Environment in Korea*, International Conference of Korea Development Institute, publication dirigée par MoonJoong Tcha, Séoul, mai.
- Korea Institute of Public Administration, KIPA (2003), étude sur les « Institutional Arrangements and Cooperative Rules of the Regulatory Reform Committee », Daeyong Choi, www.kipa.re.kr.
- Korea Institute of Public Administration, KIPA (2005), « Information booklet », www.kipa.re.kr.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Japon : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris.

ANNEXE 2.A1

Mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2000

Recommandations de l'Examen de 2000	Mesures prises depuis l'Examen de 2000	Évaluation/recommandations
I. Politiques de réglementation		
Adopter les principes d'une réglementation de qualité fondée sur ceux entérinés par les ministres dans le <i>Rapport sur la réforme de la réglementation</i> de 1997 de l'OCDE. Reconnaître explicitement le principe selon lequel une réglementation ne doit être adoptée ou conservée que si les avantages en justifient les coûts.	Nombre de ces principes ont été intégrés dans les textes en la matière. Une déclaration présidentielle reflète un changement d'accent, la qualité de la réglementation étant privilégiée par rapport à la réduction quantitative.	Cependant, beaucoup de ces principes ne sont pas énoncés explicitement et aucune disposition ne prévoit qu'une réglementation ne doit être adoptée que si les avantages en justifient les coûts.
Instaurer un contexte d'action publique favorable à la libre concurrence et fonder la réforme sur des plans sectoriels d'ensemble comprenant toutes les initiatives à prendre pour assurer une concurrence efficace, puis mettre rapidement en œuvre les nouvelles réglementations en prévoyant des examens publics périodiques.	Le CRR prépare les plans annuels de réforme de la réglementation et évalue les progrès accomplis par les ministères dans la mise en œuvre de la réforme.	
II. Institutions chargées de la réglementation		
Pour mener à bien une stratégie de réforme globale, élargir les compétences du Comité de réforme de la réglementation en y ajoutant les éléments qui ont un effet direct sur la capacité d'adopter et de préserver, à l'aide de la réglementation, des politiques économiques axées sur le marché. Ces éléments sont la fiscalité et les subventions, les politiques industrielles et les politiques de développement régional.	Le CRR a de vastes responsabilités, qui ont été élargies.	D'importants domaines de la réglementation ayant des implications économiques et sociales échappent encore au CRR.
Examiner les liens entre la réforme de la réglementation et la réforme administrative afin d'assurer une bonne coordination et des environnements synergiques.	Les travaux relatifs à la réforme de la réglementation et à la réforme administrative sont coordonnés entre le Bureau du Premier ministre et le ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires intérieures. Ce dernier est en outre membre du CRR.	

Recommandations de l'Examen de 2000	Mesures prises depuis l'Examen de 2000	Évaluation/recommandations
Améliorer le cadre des politiques en vue de renforcer l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité des nouvelles autorités de régulation indépendantes par des lignes directrices régissant leurs systèmes de gouvernance, la cohérence des politiques, les méthodes de travail et les relations avec l'autorité de la concurrence. Un examen à haut niveau et indépendant serait une mesure utile.	Le degré d'indépendance des autorités de régulation est variable. Certaines jouissent d'une grande indépendance, tandis que d'autres restent subordonnées au ministère compétent.	
III. Outils et procédures de réglementation		
Veiller à ce que les exigences de l'AIR soient systématiquement appliquées lors du réexamen des réglementations en vigueur dans le cadre des programmes annuels de réforme de la réglementation.	L'examen de toute nouvelle réglementation ou de toute modification d'une réglementation comprend obligatoirement une AIR. Le CCR applique les principes généraux qui régissent les AIR lorsqu'il examine une réglementation en vigueur.	Il faut mettre en place un programme de formation pour renforcer les compétences en matière d'utilisation des AIR. Il conviendrait aussi d'améliorer la collecte des données et l'analyse quantitative.
Améliorer les mécanismes de contrôle de qualité pour l'AIR en veillant à ce que tous les projets d'AIR soient examinés par un organisme spécialisé chargé de la réforme de la réglementation et situé au centre de l'administration publique.	Les AIR importantes sont examinées par le CCR. Celles qui ne réunissent pas les conditions nécessaires pour être examinées par le CCR sont soumises à l'examen du Comité interne de réforme de la réglementation au sein du ministère compétent.	Il faudrait renforcer les compétences techniques des personnes chargées d'évaluer les AIR.
Élargir la composition actuelle du Comité de réforme de la réglementation afin d'assurer la représentation des principaux intervenants de la société civile coréenne.	En 2005, une modification de la LCRA a porté le nombre de membres du CCR de 20 à 25. Le secteur privé et la société civile seront mieux représentés.	
Envisager l'adoption d'une stratégie explicite de consultation du public visant à améliorer la participation des groupes de la société civile à l'élaboration et à la réforme des réglementations.	La LCRA et la loi sur les procédures administratives ont instauré les mécanismes institutionnels et les conditions à respecter pour la consultation.	La consultation s'est sensiblement développée depuis 2000. Cependant, les administrations disposent d'une certaine liberté d'action. Les autorités coréennes pourraient publier une stratégie et un document concernant la consultation applicables à toute l'administration. Il faudrait aussi qu'elles envisagent d'allonger la durée minimale de la consultation.
Réformer la Loi-cadre sur la réglementation administrative afin d'imposer la publication de l'AIR comme partie intégrante du processus de consultation du public.	La LCRA a été modifiée pour imposer la diffusion publique des AIR.	A partir du 1 ^{er} juillet 2006 les AIR ont été rendues publiques.
Centrer la réforme sur des programmes axés sur les usagers qui répondent aux besoins spécifiques de groupes déterminés. Élaborer et mettre en œuvre un programme visant à assurer un haut niveau de conformité aux exigences réglementaires en s'attachant à mettre au point des moyens d'intégrer les principes de convivialité pour l'utilisateur dans l'élaboration des réglementations.	Plusieurs mécanismes ont été introduits afin que les usagers participent davantage au processus de réforme. Ce sont notamment le GTRR et le Centre de règlement des difficultés des entreprises.	Les autorités coréennes se sont tout particulièrement attachées à ce que la réforme soit axée sur les usagers.
Évaluer le degré de réussite des initiatives de réforme prises jusqu'à présent, de manière à limiter et à réformer l'utilisation du pouvoir discrétionnaire de l'administration, y compris lorsqu'il prend la forme de directives administratives.	Des mesures ont été prises pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'utilisation des directives administratives.	

Chapitre 3

La politique de la concurrence

Introduction

Le présent chapitre fait partie de l'étude de suivi depuis l'*Examen de la réforme de la réglementation en Corée* de l'OCDE, publié en 2000 (« l'*Examen de 2000* »), notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de ses recommandations. Il reprend les grandes lignes du chapitre consacré à la législation et à la politique de la concurrence de l'*Examen de 2000* et traite du droit matériel et de son application, du cadre institutionnel, de la portée de la réglementation et des choix qui s'offrent aux pouvoirs publics. Les recommandations de l'*Examen de 2000* sont mises en évidence dans des encadrés. Ce chapitre aborde essentiellement les faits récents; de plus amples informations et des analyses plus approfondies d'autres aspects de la législation et de la politique se trouvent dans l'*Examen de 2000*. Les éléments nouveaux concernant la politique de la concurrence ont également été étudiés dans un chapitre spécial consacré à la concurrence sur les marchés de produits de l'*Étude économique de la Corée* publiée en juin 2004 (« l'*Étude économique* »). Le Comité de la concurrence s'est penché sur l'évolution de la situation en Corée depuis 2000 dans son examen rétrospectif d'octobre 2004 des régimes de 10 pays membres, qui se situe essentiellement sous l'angle de la mise en œuvre des recommandations relatives à l'application du droit de la concurrence.

La loi sur la réglementation des monopoles et les pratiques commerciales loyales (LRMPCL) a été initialement adoptée en 1980. Son application par la Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce (KFTC), entité indépendante, met l'accent sur les restrictions horizontales et les pratiques déloyales. La KFTC applique également des lois destinées à protéger les petites entreprises et les droits des consommateurs. Dans le passé, elle a joué un rôle très actif dans la réglementation directe de la structure, de la gouvernance et des activités des conglomérats, les *chaebols*. Une série de projets visant à définir des priorités s'est progressivement concentrée sur les problèmes de concurrence dans les services, en choisissant des secteurs qui ont un impact direct et visible sur les consommateurs ou qui ont été largement déréglementés. La KFTC privilégie ses activités de police de la concurrence outre ses missions capitales de promotion de la concurrence et de réforme. Elle a la réputation d'être très offensive dans ses poursuites et les récentes modifications de la loi ont renforcé certains instruments répressifs.

La KFTC a une large conception de son rôle. Son objectif, défini dans une déclaration d'orientation de janvier 2004, est de « favoriser le potentiel de croissance en améliorant l'efficacité de l'allocation des ressources par le biais d'une gestion transparente des entreprises et d'une concurrence loyale, de manière à obtenir une répartition de la valeur ajoutée qui soit efficace et raisonnable ». La KFTC estime que l'amélioration de la confiance des marchés découlant du soutien aux valeurs fondamentales que sont la transparence et l'équité encouragera le transfert du capital humain et physique vers les secteurs les plus productifs et les plus sains. Pour mettre en œuvre cette politique de concurrence générale consistant à stimuler l'efficacité dynamique dans le but de faciliter l'adaptation et d'améliorer l'efficacité et le bien-être des consommateurs, les objectifs de la KFTC sont les

suivants : empêcher les structures monopolistiques et oligopolistiques via le contrôle des fusions, supprimer les réglementations qui entravent la concurrence, prévenir les ententes et les restrictions verticales, améliorer la structure capitalistique et la transparence des conglomérats, promouvoir l'équité dans les transactions avec les consommateurs et renforcer les poursuites privées dans le cadre de la lutte contre les pratiques déloyales. L'objectif de « développement équilibré » de l'économie reflète une préoccupation de longue date : l'économie a été démesurément dominée par des groupes d'investissement constitués en conglomérat, dont l'influence a faussé la concurrence et concentré la puissance économique. Cette priorité a été renforcée par la conviction qu'en la matière la situation de la Corée était unique. Par conséquent, bien que l'application de la législation relative aux ententes et aux fusions et la suppression des réglementations qui entravent la concurrence sur le marché jouent un grand rôle, la KFTC a accordé la même importance à l'amélioration des rouages du capitalisme, c'est-à-dire à la réforme des structures de capital et d'investissement des *chaebols*, de manière que les ressources tiennent mieux compte des signaux du marché. La KFTC a jugé ces fonctions aussi capitales que l'application du droit de la concurrence et elle s'est montrée aussi stricte dans la mise en œuvre de ces réglementations, par le biais de campagnes de répression visant les transactions abusives et autres infractions.

Les options de politique proposées dans l'*Examen de 2000* avaient trait aux pouvoirs de la KFTC vis-à-vis des *chaebols* et à l'application du droit de la concurrence. La principale recommandation était la suivante : l'attention et les ressources de la politique de la concurrence devraient se concentrer de plus en plus sur des mesures plus clairement liées à des objectifs d'efficience. Ce thème s'est retrouvé dans l'*Étude économique*, qui a formulé ce qui correspondait à la même recommandation, d'un autre point de vue : les missions de surveillance liées à la structure financière et à la gouvernance des entreprises devraient être confiées à des autorités de contrôle chargées des questions financières et boursières, tandis que les transactions ayant un effet d'exclusion ou de distorsion sur la concurrence sur les marchés de produits dans des cas particuliers devraient continuer à faire l'objet d'un contrôle en vertu de la loi sur la concurrence. Les deux examens ont en outre préconisé un renforcement des pouvoirs et des moyens d'investigation de la KFTC. Les autres recommandations portaient sur les sanctions individuelles, les actions privées, les normes de fond appliquées aux abus de position dominante et aux fusions et les mesures protectionnistes favorisant les « petites » entreprises. Les réformes de la réglementation recommandées dans l'*Étude économique* concernaient notamment l'amélioration de la concurrence dans la distribution et les services professionnels et le renforcement de la concurrence et du cadre réglementaire dans les industries de réseau. Ces recommandations découlent des mesures qui avaient été présentées dans d'autres chapitres de l'*Examen de 2000*.

Les mesures prises depuis la publication de l'*Examen de 2000* tendent à mettre en œuvre un grand nombre de ces recommandations. En 2001, l'assouplissement des restrictions applicables aux sociétés holdings a incité les *chaebols* à opter pour cette structure plus transparente. En 2002, la KFTC a mis fin au système de désignation des 30 principaux groupes appelant une attention particulière et préféré un dispositif de surveillance générale du comportement des groupes. Surtout, la KFTC a élaboré en 2003 une « Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans », plan de grande ampleur qui comportait des mesures destinées à résoudre les problèmes que posaient encore la structure et la gouvernance des groupes. Ce plan a été intégré à la législation qui est entrée en vigueur en avril 2005.

Les améliorations apportées à l'application du droit comprennent l'élargissement du programme de clémence en 2001, l'ajout d'un dispositif de récompense des informateurs en 2002 et le renforcement de ces deux mesures en 2005. La sanction financière pour entente illicite a été doublée en vertu de la législation adoptée dans le cadre de la Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans. Ces modifications ont en outre abouti à une révision du système d'examen des fusions, en exigeant une notification préalable pour les principales fusions et en fixant des dates butoir pour l'intervention de la KFTC concernant ces fusions, tout en supprimant l'obligation de notification pour les acquisitions de petites sociétés. La loi traite désormais explicitement les pratiques anticoncurrentielles qui s'exercent hors de la Corée et affectent le marché national et elle s'efforce de permettre aux plaignants privés d'apporter la preuve du préjudice subi et de réclamer des dommages et intérêts plus facilement en cas d'infraction. Le personnel de la KFTC a été réorganisé à la fin de 2005 afin de mettre en évidence sa réorientation vers une analyse économique plus pointue et des mesures répressives plus sévères en cas de pratique horizontale illicite. Les principaux programmes de protection spéciale en faveur des petites entreprises devraient arriver à leur terme en 2007.

Les priorités et ambitions actuelles de la KFTC sont définies dans sa déclaration de janvier 2006 sur ses « objectifs stratégiques et leur mise en œuvre ». Le premier objectif général, améliorer les institutions, sera atteint grâce à une nouvelle approche des problèmes de structure des entreprises, en encourageant la résolution volontaire des conflits, en adoptant des procédures décisionnelles plus formalisées et transparentes au sein de la KFTC et en intensifiant la coopération internationale. Le deuxième objectif général est de favoriser la concurrence sur les marchés, en s'attachant dans la lutte contre les ententes aux marchés ayant un impact direct sur les consommateurs, en contrôlant les fusions de manière plus efficiente, en ciblant les éventuels abus de position dominante et pratiques commerciales déloyales et en surveillant en permanence les contraintes exercées sur la concurrence par la réglementation. Le troisième objectif général témoigne de la préoccupation traditionnelle de la KFTC pour la situation des petites entreprises; il s'agit de favoriser l'équité et la transparence dans les relations de sous-traitance et de franchisage. Le dernier objectif général souligne l'importance que revêtent désormais les difficultés rencontrées par les consommateurs : il propose de renforcer la souveraineté des consommateurs en accroissant leur influence au moyen d'informations plus fiables et en rattachant les procédures de règlement des différends de l'Office de protection des consommateurs aux instruments d'action de la KFTC.

Le droit matériel

Les règles fondamentales de la concurrence relatives aux accords restrictifs, aux positions dominantes et aux fusions demeurent pour l'essentiel inchangées depuis l'*Examen de 2000*. Pour autant, il existe de nouvelles procédures pour les appliquer et les priorités de la KFTC évoluent. Les modifications les plus notables portent sur l'aspect le plus spécifique de la jurisprudence coréenne en matière de concurrence, à savoir la surveillance des conglomérats. Ce thème avait d'ailleurs fait l'objet de la recommandation la plus importante de l'*Examen de 2000* et les changements cadrent en général avec cette recommandation.

Historiquement, les réglementations relatives aux *chaebols* ont revêtu de multiples formes. La KFTC a désigné les groupes soumis à une réglementation spéciale en raison de leur taille, fait appliquer les règles concernant la structure des sociétés holdings, plafonné

le total des participations dans d'autres sociétés nationales, limité les garanties de prêt au sein d'un groupe, restreint les possibilités pour les filiales financières d'un groupe d'utiliser les droits de vote que leur confèrent les actions qu'elles détiennent et contrôlé les transactions « abusives » au sein d'un groupe. La KFTC a affiné son approche en 2002, notamment parce que les réformes engagées depuis 1997 ont modifié la structure et le comportement des *chaebols*. Les dispositions concernant le ratio d'endettement ont été abandonnées, tandis que les pouvoirs de la KFTC ont été étendus, la Commission étant désormais habilitée à exiger des informations financières des établissements financiers au sujet des « transactions abusives » de leurs clients.

L'ambitieuse « Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans » (la « Feuille de route ») élaborée par la KFTC à la fin de 2003 montre que la réglementation relative aux *chaebols* va rester durablement prioritaire; elle met également en évidence les progrès réalisés et la probabilité de changements significatifs prochainement. L'une des pierres angulaires de ce programme est un indice mis au point pour la KFTC par l'Institut pour le développement de la Corée, qui a pour but de mesurer la transparence, l'équité et la concurrence pour les entreprises et les marchés en Corée. La transparence et l'équité sont évaluées sur la base de systèmes de surveillance de la gestion et des performances des entreprises et en fonction du décalage entre les droits sur l'appropriation des gains et les droits de vote des actionnaires de contrôle. La concurrence est évaluée sur la base de la concentration sectorielle. Parmi les trois principales séries de mesures définies dans le programme, les deux premières sont consacrées à la structure et à la gouvernance des entreprises.

La première partie de la Feuille de route traite des changements à apporter au droit des sociétés. L'objectif est d'encourager une gestion des entreprises transparente et responsable en autorisant les actions collectives en cas de manquement aux règles applicables aux sociétés et aux valeurs mobilières, en renforçant l'indépendance et la responsabilité des vérificateurs des comptes ainsi que les droits des actionnaires minoritaires, en révélant les efforts déployés par les initiés pour préserver leurs pouvoirs et en les empêchant d'utiliser les filiales financières pour étendre leur emprise. La deuxième série de mesures prévues par la Feuille de route porte sur les règlements de la KFTC elle-même concernant la structure des entreprises : elle annonce des changements destinés à inciter les *chaebols* à opter pour des structures plus transparentes. En plus d'exiger davantage d'informations sur les participations détenues par les initiés et leurs transactions, la Feuille de route a annoncé que le système de surveillance des participations croisées à l'intérieur d'un groupe serait révisé et qu'il serait plus facile pour les groupes de se restructurer sous la forme de sociétés holdings classiques. La réglementation de la KFTC relative aux participations totales détenues par les *chaebols* avait été introduite pour la première fois en 1987, dans le but d'empêcher les initiés d'étendre leur emprise et de gonfler le capital *via* des prises de participations complexes entre les filiales. Elle interdit aux filiales de grands conglomérats (ceux dont les actifs dépassent 6 000 milliards KRW) d'acheter des actions d'autres sociétés nationales pour des montants supérieurs à 25 % des actifs nets de ces filiales. La Feuille de route assure que les sociétés pourraient éviter ce plafond en améliorant leurs structures de propriété et de gouvernance. L'une des améliorations possibles consiste à adopter des systèmes rigoureux de vote des actionnaires et de surveillance des administrateurs. D'autres modalités permettent d'échapper au plafond de participations : transformer le groupe en une société holding, simplifier sa structure de propriété (à moins de cinq filiales) ou réduire les

disparités entre droits de vote et appropriation des gains. La dernière série de propositions de la Feuille de route concerne des thèmes plus classiques : supprimer les réglementations anticoncurrentielles, doubler les sanctions contre les ententes, simplifier l'examen des fusions, faciliter les poursuites privées dans les affaires de concurrence et améliorer la surveillance de la protection des consommateurs.

La KFTC considérerait que des structures plus simples et plus transparentes finiraient par succéder à l'enchevêtrement de participations croisées des *chaebols*. Selon la Feuille de route, la structure de propriété sera une société holding, même si la forme adoptée dépendra du profil de chaque groupe. Pour certains, des relations informelles pourraient perdurer entre des filiales plus indépendantes partageant le même nom de marque, tandis que d'autres pourraient être scindés en groupes plus petits, voire totalement dissous en entités indépendantes. L'une des raisons d'être de cette action de la KFTC était que l'amélioration de la transparence et de l'équité des structures de gouvernance et de propriété des entreprises ferait de la Corée une destination plus attrayante pour les investissements. En l'annonçant, la KFTC a précisé que l'un des objectifs de la Feuille de route était d'évaluer sa mise en œuvre à l'issue de la période de trois ans, afin de revoir ce programme de réglementation directe ou même d'y renoncer.

L'examen de la réglementation relative aux participations totales qui avait été promis est en cours. La KFTC et le ministère des Finances et de l'Économie devraient présenter leurs conclusions et recommandations d'ici la fin de l'année 2006, soit trois ans après que la Feuille de route a été proposée. La nécessité d'une surveillance plus étroite par la KFTC dépendra notamment de la capacité des autorités en charge du droit des sociétés et des autorités de contrôle des marchés financiers et boursiers à remédier aux problèmes que ces réglementations visent à régler. Cette capacité s'est considérablement accrue depuis la crise de la fin des années 1990. La KFTC observe qu'une réglementation plus stricte des marchés boursiers et un respect plus rigoureux des normes comptables pourraient néanmoins passer à côté de certains problèmes qui se posent dans les sociétés non cotées, catégorie qui regroupe une proportion significative des participations dans les principaux groupes. Toutefois, la KFTC s'apprête à renoncer à cette mission, compte tenu de l'amélioration de la structure de gouvernance des entreprises en Corée. Le changement est manifeste dans l'affectation des ressources humaines de la KFTC, puisque le personnel en charge de la réglementation des participations croisées entre filiales a été réduit à une équipe de neuf membres.

Un autre volet du programme traditionnel de la KFTC dans le domaine de la surveillance des *chaebols*, les enquêtes sur les transactions « abusives » à l'intérieur des groupes, est plus étroitement lié à des conceptions classiques du droit de la concurrence. Il relève en outre d'une équipe de la KFTC différente de celle qui applique la réglementation relative aux participations croisées. Les aides prenant la forme de transactions au sein d'un groupe assorties de conditions plus favorables passent pour soulever des problèmes de concurrence analogues à ceux que posent les aides d'État. À titre d'exemple, la KFTC fait valoir que, si une entreprise doit être liquidée aux conditions du marché mais qu'une entreprise affiliée la renfloue, le résultat est anticoncurrentiel puisque le maintien de grandes entreprises inefficaces interdit l'entrée de petites entreprises potentiellement plus compétitives. La Cour suprême a récemment souligné ce lien en exigeant que les décisions de la KFTC démontrent en quoi les transactions abusives avaient un effet anticoncurrentiel ou déloyal.

Encadré 3.1. La question des chaebols

« La politique de concurrence devrait tendre, à la longue, vers des mesures plus manifestement liées à un objectif d'efficience. »

L'Examen de 2000 a repris à son compte la position de longue date de la KFTC : la réduction des pouvoirs des *chaebols* et la correction des distorsions de la concurrence imputables à la structure de ces groupes doivent être prioritaires et cette mission ne saurait être uniquement comprise en se référant aux catégories classiques de la politique de la concurrence. Afin de relier les mesures axées sur les *chaebols* et les conceptions traditionnelles de la politique de la concurrence, la KFTC fait valoir qu'un renforcement de la transparence permettrait d'élargir et de stabiliser davantage les marchés financiers et les marchés des facteurs de production, en y favorisant des innovations qui encourageront l'entrée et l'adaptabilité sur d'autres marchés. Autrement dit, corriger les problèmes de structure entrepreneuriale et financière induira sur le marché des comportements qui intensifieront la concurrence, même si les problèmes eux mêmes ne sont pas habituellement considérés comme le résultat de contraintes spécifiques influant sur le comportement concurrentiel.

L'Examen de 2000 a estimé judicieux de continuer à porter prioritairement l'attention sur les transactions intragroupe susceptibles d'avoir des effets sur la concurrence sur les marchés. La KFTC a fait observer ensuite que la surveillance étroite des transactions « abusives » était une tactique transitoire, le but étant de garantir le développement et le fonctionnement des marchés financiers. Selon l'Examen de 2000, les réformes du gouvernement d'entreprise et de la surveillance prudentielle, ainsi que l'ouverture des marchés, constituaient le meilleur moyen à long terme de remédier aux principaux problèmes posés par les *chaebols*. L'analogie entre les transactions intragroupe « abusives » et les aides publiques anticoncurrentielles est devenue plus pertinente lorsqu'il est apparu que les *chaebols*, ou tout au moins certains d'entre eux, seraient considérés comme trop grands pour faire faillite. En l'absence de soutien implicite de l'État en faveur des aides supposées, il est plus légitime de penser que les transactions seront soumises à la discipline du marché, même au sein d'un groupe, bien que les actionnaires majoritaires puissent tenter de se soustraire à cette discipline. Le contrôle exercé par la KFTC en l'absence de toute garantie implicite de ce type rappelle d'anciennes formes d'intervention comme le contrôle des décisions d'investissement des entreprises ou l'adhésion à des niveaux de prix de consensus. Les transactions intragroupe suspectes peuvent correspondre à des agissements déloyaux ou à des pratiques assimilables à la prédation mais, plus fréquemment, le véritable problème a trait au détournement d'actifs, au non respect de l'obligation fiduciaire ou à des malversations. Les actions répressives de la KFTC à l'encontre de menaces clairement identifiables pour la concurrence sur les marchés sont certes nécessaires, mais elles peuvent être vaines si elles visent des manquements qui ne sont pas réellement anticoncurrentiels.

La KFTC considère que les autres volets de son programme inhabituel de police de la concurrence ne sont pas contradictoires avec le fait de s'en remettre aux marchés pour la croissance et l'efficience, car la transparence des structures et la loyauté dans la concurrence renforcent la confiance dans les transactions effectuées sur les marchés, ce qui favorise l'affectation des ressources à des utilisations productives. Ce souci général d'« efficience dynamique » est mis à mal par certains des effets contraignants de la réglementation. À titre d'exemple, certains observateurs ont craint que le plafonnement des prises de participation des *chaebols* (qui vise essentiellement à limiter les structures de participation « circulaires ») ne complique la réalisation de projets de grande envergure qui

Encadré 3.1. La question des *chaebols* (suite)

requièrent la collaboration de grandes entreprises coréennes en situation d'investisseur stratégique avec des investisseurs étrangers influents. Cependant, la KFTC n'a trouvé aucun exemple de projet n'ayant pu être monté pour cette raison. Elle a en outre justifié l'attention qu'elle porte au gouvernement d'entreprise et aux participations en faisant valoir que le droit des sociétés, la législation financière et la réglementation des valeurs mobilières, de même que les institutions de contrôle s'y rattachant, n'étaient pas suffisamment bien établis pour remplir correctement leur mission.

Les structures opaques des entreprises auraient besoin d'être clarifiées, car elles offrent un levier financier à un degré préjudiciable à la stabilité. Pour ce faire, la KFTC serait plus indépendante et plus efficace que les autorités de contrôle des marchés financiers existantes. Depuis 1997, de multiples réformes ont toutefois visé à améliorer le gouvernement d'entreprise, la solidité financière et la transparence. D'autres organismes de contrôle, notamment la Commission de surveillance financière et le Service de surveillance financière, créés en 1998, sont chargés de résoudre les problèmes liés au financement des sociétés. Les missions de surveillance touchant aux participations et aux garanties, ainsi qu'aux transactions intragroupe assimilables à un détournement des actifs d'une entreprise, doivent être confiées aux autorités de régulation chargées des questions financières et boursières, tandis que les transactions ayant un effet d'exclusion ou de distorsion de la concurrence sur les marchés de produits doivent, dans certains cas, rester soumises au droit de la concurrence.

L'évolution des orientations de la KFTC et de la situation financière des *chaebols* eux mêmes semble indiquer que le long terme arrivera très vite. Les indicateurs de l'équilibre financier se sont considérablement améliorés. La KFTC fait manifestement marche arrière par rapport à sa stratégie d'enquêtes « tous azimuts ». La « Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans » a incité les *chaebols* à améliorer leurs pratiques de gouvernance et la structure de leur capital. Des critères précis permettent aux sociétés d'échapper progressivement à la réglementation concernant le total de leurs participations, et les entreprises qui améliorent leur gouvernance et leur structure ne seront plus soumises à des règles spécifiques.

Les ententes horizontales sont aujourd'hui la priorité numéro un, malgré l'absence d'une règle *per se* claire contre les ententes horizontales sur les prix. Le changement de formulation de l'article 19 de la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales en 1999, en remplaçant la condition d'une restriction « substantielle » par celle d'une restriction « déloyale » de la concurrence, avait pour objectif d'aboutir à une approche *per se*. Les Directives de la KFTC relatives aux ententes indiquent qu'aucune analyse des effets n'est nécessaire dans le cas d'une entente car les ententes réduisent par nature la concurrence. Un accord est le seul élément nécessaire pour établir l'existence d'une entente. Cependant, dans un arrêt de janvier 2005, la Cour suprême a rejeté une règle *per se* stricte et jugé que les tribunaux devaient prendre en compte les facteurs qui pouvaient atténuer les effets anticoncurrentiels. La KFTC cherche à obtenir une révision de la LRMPC dans le but de lever cette incertitude entourant la portée de la preuve. Malgré tout, la KFTC a enregistré plusieurs succès dans des affaires d'entente sur les prix et de boycott. Dans deux enquêtes réalisées en 2003, sept grands groupes cimentiers et leur association professionnelle se sont vu imposer des amendes de 26 milliards KRW pour association frauduleuse, boycott et entente sur les prix, tandis que des fabricants de barres

de fer ont dû acquitter des amendes de 79 milliards KRW pour avoir conclu un accord de boycott des appels d'offres en 2001 et 2002 et pour avoir augmenté leurs prix début 2003. Dans les deux cas, plusieurs des parties ont en outre fait l'objet de poursuites pénales. En 2002, dans la première affaire d'entente internationale relevant de la LRMP, la KFTC a infligé à six fabricants d'électrodes en graphite des amendes de 9 milliards KRW, qui ont été confirmées en appel en août 2003. Des affaires importantes concernant les prix des batteries de voitures et des appartements ont été jugées en 2004. En 2005, la KFTC a prononcé l'amende jusqu'à présent la plus lourde infligée à une société, soit 115 milliards KRW, pour un accord visant à limiter la concurrence sur les prix entre les opérateurs de téléphonie.

L'affaire des télécommunications montre la sévérité de la KFTC à l'égard des arguments invoquant l'existence d'« instructions administratives ». Les *Directives* de la KFTC concernant les pratiques concertées précisent que les comportements qui ne sont pas légitimes au regard des dispositions législatives ou réglementaires risquent de constituer une infraction à la LRMP. La KFTC avait auparavant pris des mesures correctrices contre des accords dans les secteurs de la bière, des pesticides et de l'assurance immobilière qui, selon les parties, étaient autorisés par des instructions administratives. Une affaire traitée par la KFTC dans les années 1990, concernant le papier hygiénique, a mis en cause plusieurs séries de changements de prix parallèles qui suivaient des instructions de l'administration exhortant le secteur à réduire les prix. Dans la récente affaire des télécommunications, les défenseurs ont prétendu que des instructions du ministère de l'Information et des Communications avaient appuyé leurs restrictions à la concurrence sur les prix lorsque des réformes ont introduit la portabilité des numéros. La KFTC a cependant rejeté ce moyen, estimant que les instructions du ministère, quelles qu'elles soient, n'avaient aucun lien avec leur pratique restrictive. Le ministère a confirmé durant l'instance devant la KFTC qu'il n'avait pas donné d'instruction, contrairement à ce que les défenseurs prétendaient. La LRMP prévoit la possibilité d'exemptions, pour les accords concernant la rationalisation sectorielle, la recherche et le développement, les restructurations, la rationalisation des conditions commerciales, les mesures motivées par une crise économique, ou l'amélioration de la compétitivité des petites entreprises. Néanmoins, depuis 1999, la KFTC n'a approuvé (c'est-à-dire exempté) aucune entente à ce titre. Certains accords qui favorisent les petites entreprises se fondent sur d'autres lois, évoquées plus loin. Le seuil de part de marché fixé à 20 % dans les *Directives* de la KFTC représente une marge de tolérance, s'inspirant de la « règle de raison », pour les accords ne constituant pas des ententes injustifiables.

Les systèmes de prix imposés sont généralement interdits, même si les prix maximums imposés sont admis pour des « raisons justifiées ». La loi comporte encore une disposition qui prévoit la fixation de prix imposés pour les publications et certains autres produits, mais l'application de cette disposition dépend de la désignation préalable de ces produits par la KFTC. Celle-ci a désigné les œuvres littéraires, qui peuvent donc faire l'objet de prix imposés, mais elle n'a pas procédé à la désignation préalable d'autres produits. La plupart des autres problèmes de concurrence qui se posent dans la distribution sont couverts par l'application, par la KFTC, de l'article 23 de la LRMP consacré aux « pratiques commerciales déloyales », complété par les directives d'application publiées en 2005. Ces directives assimilent certains comportements couverts par l'article 23 à des restrictions de concurrence et prévoient que ces pratiques ne seront pas considérées comme illicites si la partie imposant la restriction détient une part de marché inférieure à 10 %. Cela montre le

lien entre ces règles et les principes qui régissent l'abus de position dominante. Par ailleurs, l'article 23 traite aussi de la concurrence déloyale et du pouvoir de négociation, c'est-à-dire de la dépendance économique.

Dans son traitement des positions dominantes et des fusions, l'approche structurelle traditionnelle tend aujourd'hui à privilégier davantage l'analyse économique de la situation spécifique du marché. La définition d'une entreprise dominante est générale : il s'agit d'une entreprise qui a le pouvoir de fixer les prix ou les conditions, individuellement ou conjointement avec d'autres. On détermine si une entreprise est dominante en examinant des caractéristiques du marché telles que les obstacles à l'entrée et la part de marché. Un seuil *de minimis* empêche de qualifier de dominante une société dont le chiffre d'affaires sur un marché est inférieur à 1 milliard KRW. La loi comprend également un critère structurel, qui présume qu'il y a domination en cas de part de marché de 50 % ou de part cumulée de 75 % ou plus pour les trois premières entreprises (en excluant toute entreprise dont la part de marché est inférieure à 10 %). Parmi les critères d'évaluation de la domination utilisés par la KFTC figurent aussi les obstacles à l'entrée, la taille relative des sociétés et la possibilité de collusion entre elles, la différenciation par rapport aux autres produits et marchés, la fermeture du marché aux concurrents, la capacité financière et les perspectives technologiques. Dans les affaires d'abus de position dominante, la KFTC a toujours conclu à l'existence d'une position dominante lorsque les présomptions concernant les parts de marché se vérifiaient. Certaines fusions ont toutefois été autorisées alors même que les parts de marché des sociétés dépassaient le seuil de domination. Dans plusieurs affaires, la KFTC a conclu à une domination conjointe alors même que la concentration sectorielle était inférieure au niveau de la présomption légale. Délaissant une approche trop structurelle, la KFTC ne recense plus les sociétés dominantes faisant l'objet d'une surveillance particulière. Les allégations de fixation de prix d'éviction sont soumises à un examen sceptique s'appuyant sur la notion de « récupération » : le prédateur doit être en mesure de récupérer ses pertes en relevant les prix une fois libéré de la menace d'un retour de la concurrence. Depuis 2001, la loi qualifie d'abus de position dominante le refus d'accès à un réseau.

La KFTC n'a pris des mesures répressives à l'encontre des abus de position dominante qu'en de rares occasions. Ses interventions pourraient toutefois s'intensifier à l'avenir, car la priorité est désormais de privilégier davantage les questions antitrust usuelles. Un exemple aussi récent que frappant est la décision rendue en 2005 contre Microsoft pour avoir lié son diffuseur de médias, son service de médias et sa messagerie à ses systèmes d'exploitation. La décision de la KFTC a noté l'effet « domino » résultant de l'externalité positive de réseau compte tenu des parts de marché très élevées détenues par Microsoft dans les systèmes d'exploitation d'ordinateurs personnels et de serveurs. En dehors du paiement d'une amende administrative de 32,5 milliards KRW, Microsoft doit proposer des versions de son système d'exploitation ne comportant pas les produits liés. Une équipe spéciale chargée de s'informer des nouveaux problèmes touchant à la concurrence et aux droits de propriété intellectuelle a été constituée à la fin de l'année 2005 à la suite de cette procédure complexe.

Le contrôle des fusions va au-delà des présomptions fondées sur des critères structurels. La norme de fond en matière de contrôle des fusions consiste à déterminer si l'opération réduira fortement la concurrence. La loi s'appuie à cet effet sur des présomptions conçues en termes de part de marché. Concrètement, les normes structurelles ne sont pas irréfutables, dans la mesure où la KFTC prend aussi en considération l'entrée éventuelle d'autres

Encadré 3.2. Positions dominantes et fusions

« Le recours à des normes sensiblement identiques de structures pour évaluer les abus de position dominante et les fusions devrait être revu. »

L'Examen de 2000 a observé que les mêmes normes structurelles étaient pour l'essentiel utilisées dans les affaires d'abus de position dominante et pour l'examen des fusions. Cependant, l'enjeu n'est pas toujours le même lorsqu'il s'agit de corriger une situation existante ou de prévenir l'apparition de nouveaux problèmes. En outre, une dépendance excessive à l'égard des critères de part de marché dans les deux cas peut empêcher une application prudente de mesures motivées par l'efficacité.

Le même critère structurel de base sert encore pour les positions dominantes et pour les fusions. Le critère structurel de présomption de position dominante, à l'article 2(7) de la loi, vaut également pour la présomption d'entrave à la concurrence en cas de fusion (article 7(4)(1)(a)). La partie de la loi consacrée au contrôle des fusions fait mention d'un autre critère structurel, qui suppose l'apparition d'effets négatifs si les sociétés qui fusionnent possèdent la part de marché la plus élevée et si cette part est supérieure de 25 % à celle de la plus grande entreprise qui se classe derrière elles. À l'évidence, les différences entre les affaires d'abus de position dominante et l'examen des fusions ne sont pas considérées comme assez importantes pour justifier un traitement plus discriminant et la KFTC estime que l'analyse d'autres caractéristiques économiques des marchés permet des différences judicieuses de traitement de ces situations.

entreprises et les aspects particuliers de la situation des marchés qui influent sur la probabilité de réduction de la concurrence, via une pratique unilatérale ou concertée. La KFTC a refusé d'intervenir malgré des parts de marché supérieures au seuil sur un marché de composants technologiques intermédiaires car les surcapacités et la menace de l'entrée de sociétés étrangères atténuaient les risques pour la concurrence. Inversement, la KFTC a exigé des mesures correctrices dans un cas où les parts de marché étaient inférieures aux seuils, mais où la situation et les antécédents de sanctions du secteur, à savoir la sidérurgie, montraient une propension à la collusion ou à l'exercice d'un pouvoir de marché par une seule entreprise. Aucune disposition ne permet de passer outre aux décisions de la KFTC relatives aux fusions, ou à tout autre sujet, sur la base d'autres politiques, et la KFTC s'en tient à la seule politique de la concurrence. Les mesures structurelles peuvent être comportementales ou structurelles. En réaction à une fusion fin 2005 qui éliminait la concurrence potentielle entre les principales marques de bière et de soju, la KFTC a rendu une ordonnance de séparation des actifs et de contrôle des prix.

Le système d'examen des fusions a été modernisé pour l'aligner davantage sur les dispositifs d'examen des fusions de la plupart des autres pays membres. Une notification préalable est aujourd'hui obligatoire pour les fusions ou acquisitions par une société dont les actifs ou le chiffre d'affaires annuel dépassent 2 000 milliards KRW. La notification doit intervenir dans les 30 jours qui suivent l'accord de fusion et l'opération ne peut être clôturée avant que la KFTC ait achevé son examen. Le délai normal d'examen de 30 jours peut être porté à 90 jours. Une notification *a posteriori* est obligatoire pour les fusions ou acquisitions par une société dont le total des actifs ou le chiffre d'affaires annuel dépasse 100 milliards KRW. En revanche, aucune notification n'est nécessaire dans un cas ou dans l'autre si les actifs et/ou le chiffre d'affaires de la société rachetée sont inférieurs à 3 milliards KRW. À compter de juin 2003, les règles de notification des acquisitions

étrangères ont été modifiées en fixant un critère basé sur les ventes en Corée (3 milliards KRW pour chaque partie) afin d'identifier celles qui le sont moins susceptibles d'avoir des effets en Corée.

Les règles qui protègent les petites entreprises des pratiques déloyales, notamment dans les relations avec leurs fournisseurs et dans leurs activités de sous-traitance, représentent toujours une part importante de la charge de travail de la KFTC. Certaines de ces règles figurent dans la LRMPC elle-même et d'autres se trouvent dans des lois spécifiques telles que la loi sur l'équité des opérations de franchisage et la loi sur l'équité des opérations de sous-traitance. La loi sur la sous-traitance interdit les retards ou réductions de paiement exorbitants et autres pratiques abusives. Il existe une norme *de minimis*, qui confirme que la principale motivation de ces règles est la protection de l'égalité des positions de négociation : les règles ne s'appliquent pas si la taille du donneur d'ordres ne dépasse pas deux fois celle du sous-traitant (en termes de chiffre d'affaires ou d'effectifs). Elles ne s'appliquent pas non plus aux petites entreprises, qui sont définies à ces fins en termes de chiffre d'affaires : inférieur à 1 milliard KRW pour les services, à 2 milliards KRW pour l'industrie manufacturière et les réparations et à 3 milliards KRW pour le secteur de la construction.

La KFTC défend en outre les intérêts des consommateurs du point de vue de l'intégrité du marché en appliquant les règles concernant les pratiques commerciales déloyales et les informations trompeuses. Cette mission pourrait bientôt gagner en importance. Sur ce plan également, certaines règles figurent dans des lois particulières comme la loi sur la loyauté dans l'étiquetage et la publicité et d'autres lois concernant le démarchage à domicile, l'achat à tempérament, les contrats d'adhésion et le commerce électronique. La loi de 2002 sur le commerce électronique a suivi les *Lignes directrices de l'OCDE* de 1999 à ce sujet. La KFTC encourage l'abandon de la conception classique selon laquelle les consommateurs ont besoin de la protection des pouvoirs publics au profit de l'idée que l'orientation prise par le marché est déterminée par les choix de consommateurs avisés. Outre ses propres missions d'application des lois, la KFTC a d'autres occasions d'accélérer l'intégration de la politique de la concurrence et de la politique à l'égard des consommateurs. La KFTC est membre de la Commission délibérative de la politique à l'égard des consommateurs, mise en place conformément à la loi sur la protection des consommateurs pour coordonner les mesures de défense des intérêts des consommateurs qui relèvent de réglementations sectorielles. Dans le passé, la KFTC a collaboré avec l'Office de protection des consommateurs et des organisations non gouvernementales de consommateurs. Leurs relations seront encore plus étroites avec la mise en œuvre d'un plan de restructuration qui était à l'étude au milieu de l'année 2006. Conformément à ce plan, la KFTC se verra dotée du pouvoir de gérer et de superviser l'Office de protection des consommateurs et partagera la fonction de « secrétaire exécutif » de la Commission délibérative de la politique à l'égard des consommateurs avec le ministère des Finances et de l'Économie. L'Office de protection des consommateurs deviendra alors un organisme affilié à la KFTC, ce qui pourrait se traduire par une coordination des politiques et instruments d'action. Les actions en réparation intentées par les consommateurs – ces affaires étant souvent réglées actuellement par voie d'accord amiable non contraignant, pourraient être appuyées par le pouvoir qui appartient à la KFTC de sanctionner les infractions aux lois sur l'étiquetage ou aux dispositions de la LRMPC concernant la concurrence déloyale, tandis que les activités de l'Office de protection des consommateurs qui ont trait à la sécurité des produits pourrait suivre la priorité donnée par la KFTC à

l'information des consommateurs. L'Office de protection des consommateurs demeurera un organisme distinct et indépendant et ses instruments d'action ainsi que ses principales attributions ne changeront pas. Les affaires de moindre importance continueront à être réglées par voie de médiation, tandis que la KFTC pourrait se saisir des questions plus importantes ayant un impact sur l'ensemble du marché.

Institutions et procédures d'application

La KFTC est l'un des rares organismes indépendants au sein de l'administration publique coréenne. Des autorités de régulation indépendantes ont en charge la radiodiffusion et le secteur financier, tandis que les organes responsables de la régulation de l'énergie et des télécommunications ont moins d'autonomie vis-à-vis de leur ministère. La KFTC a tendance à renforcer son indépendance grâce à l'autonomie dont elle jouit de longue date pour choisir son personnel. Les cinq commissaires « permanents » à temps plein travaillent en général depuis longtemps au sein de la KFTC, tandis que les quatre commissaires « non permanents » sont souvent des professeurs de droit ou d'économie. Contrairement au schéma classique, le président actuel et son prédécesseur sont des professeurs qui ne sont pas issus de l'administration publique. Les effectifs globaux ont sensiblement augmenté, passant de 413 agents en 2000 à 484 en 2005. Environ 25 % des effectifs et du budget sont consacrés à l'application des lois portant sur les droits des sous-traitants, les clauses contractuelles abusives et la protection des consommateurs.

Le personnel de la KFTC a été réorganisé en 2005 pour faire face à de nouvelles priorités. Comme la KFTC accorde moins d'importance au contrôle des *chaebols* et aux grandes enquêtes sur leurs transactions internes, ses services ont été restructurés pour former le Bureau d'application du droit de la concurrence et le Bureau d'enquête sur les ententes. Les nouvelles équipes renforcées chargées des procédures judiciaires et de l'analyse économique répondent aux besoins de cohérence et de compétences spécialisées en droit et en économie pour l'application des lois. Deux autres équipes ont été constituées pour les nouveaux problèmes de concurrence et pour la promotion de la concurrence. Le Centre régional de la concurrence de l'OCDE à Séoul, qui est géré conjointement avec la KFTC, pourrait prêter son concours pour améliorer les compétences analytiques du personnel.

La plupart des plaintes déposées auprès de la KFTC pour des affaires de concurrence concernent l'abus de position dominante et le refus de vente (même si, au total, la plus grande partie des plaintes ont trait à des pratiques déloyales). Toutefois, l'attention s'est pour l'essentiel portée sur la collusion et, jusqu'à une date récente, sur les problèmes posés par les *chaebols*. Ce sont principalement les secteurs des services qui sont visés par le projet « marchés propres » de la KFTC, qui définit chaque année des secteurs prioritaires. En 2001, les secteurs choisis ont été les télécommunications et l'Internet à haut débit, les services médicaux et l'industrie pharmaceutique, les services de mariage et les services funéraires, les matériaux de construction et les locations d'appartements et de bureaux, les médias ainsi que les uniformes scolaires et les établissements d'enseignement privés. En 2002, ces secteurs étaient le GNL et le GPL, les cartes de crédit et l'assurance (hors assurance vie), les achats sur Internet, les agents immobiliers et les services d'entretien domestique, l'orientation professionnelle et les établissements d'enseignement privés. En 2003, de la même manière, les secteurs visés étaient l'électricité, le financement des ventes à tempérament et les services bancaires, les achats sur Internet, les services immobiliers, la publicité et la certification professionnelle. Les campagnes « marchés propres » ont donné

lieu à une explosion du nombre de plaintes, qui a triplé entre 2000 et 2001, passant de 1 576 à 4 791. Le nombre d'affaires débouchant sur des sanctions financières a lui aussi augmenté, mais d'une manière moins prononcée. Le montant total des sanctions infligées a beaucoup varié, passant de 225 milliards KRW en 2000 à 36 milliards KRW en 2004 avant de remonter à 249 milliards KRW en 2005. L'une des raisons de la baisse de 2004 est que la KFTC a porté son attention sur les entreprises traitant directement avec les consommateurs, qui sont souvent de taille plus petite, tandis que l'affaire d'entente sur les prix dans les télécommunications explique l'essentiel du montant total plus élevé en 2005. Au cours de la période 2000-2004, environ 10 % des mesures prises par la KFTC allant au-delà de l'avertissement avaient trait à des pratiques concertées, ce qui représente en moyenne environ 40 cas sur un total annuel de 420 en moyenne. Une part nettement plus importante, soit plus de 180 cas par an, concernait des « pratiques commerciales déloyales », qui peuvent inclure le refus de vente, l'élimination de concurrents, la coercition et les prix imposés, ainsi que le soutien « abusif ». Néanmoins, dans l'ensemble, les sanctions financières ont surtout concerné les ententes. Au cours de cette période, les pénalités contre les pratiques concertées avoisinaient en moyenne 83 milliards KRW par an, soit deux fois plus que celles contre les « pratiques commerciales déloyales », à savoir environ 42 milliards KRW. En 2001, les pénalités totales contre les pratiques déloyales et le soutien abusif, soit 121 milliards KRW, étaient en revanche nettement supérieures au total des pénalités contre les ententes, soit 24 milliards KRW. Le nombre d'affaires portant sur l'étiquetage, la publicité, les contrats et la sous-traitance est près de six fois plus élevé : il avoisine en moyenne 2 350 par an, mais les sanctions infligées ne sont généralement pas très lourdes. En 2002, les sanctions contre les infractions en matière d'étiquetage et de publicité se sont pourtant élevées à 5 milliards KRW au total.

Des avis et directives expliquent les politiques et les méthodes analytiques de la KFTC. Parmi les sujets traités figurent les abus de position dominante, les ententes, l'autorisation d'actions concertées, les pratiques déloyales au sens général, les comportements de soutien abusif, les pratiques déloyales concernant les cadeaux et les secteurs des grands magasins de détail et de la presse écrite. Ces avis et directives sont publiés et mis en ligne sur le site Internet de la KFTC. La plupart des documents ne sont disponibles qu'en coréen. Les décisions doivent être publiées sous 20 jours et sont mises en ligne sur le site Internet de la KFTC. La Commission tend à adopter un processus d'élaboration des décisions plus transparent. Une « procédure de préparation des délibérations » a été instaurée, de manière à donner aux agents de la Commission et aux défenseurs la possibilité de contester les arguments et preuves de chacun (par écrit) préalablement à toute audience officielle devant la Commission.

Les pouvoirs d'investigation de la KFTC doivent encore être renforcés, afin de mieux détecter les comportements que les parties préféreraient dissimuler. Des difficultés ont été rencontrées dans le cadre des enquêtes sur les ententes et le respect des réglementations relatives aux *chaebols*. La sanction infligée pour obstruction à l'enquête est une amende administrative. Bien que des sanctions plus sévères puissent désormais être appliquées en cas de non-respect des ordonnances et d'obstruction d'enquêtes, les pouvoirs de collecte d'informations de base sont toujours les mêmes que ceux qui ont été initialement conçus pour les procédures non coercitives. La KFTC ne peut pas faire une perquisition inopinée ni saisir des pièces à conviction. Les organes administratifs qui sont chargés de faire appliquer la loi dans les domaines du travail, des droits de douane, de l'environnement et de la discipline fiscale sont dotés de ces pouvoirs, tout comme le procureur. Pour améliorer

les pouvoirs administratifs de coercition de la KFTC et éviter l'ouverture d'instances pénales qui ne seraient pas justifiées, la KFTC a besoin de ces pouvoirs coercitifs d'investigation.

Un programme de clémence est mis en œuvre depuis 1997. Il a été amélioré en 2005 pour formuler explicitement la promesse d'une clémence totale pour la première partie qui se fait connaître (et d'une réduction de 30 % de l'amende pour la deuxième). Un règlement garantit aux demandeurs un traitement confidentiel. Le programme inclut désormais une « possibilité d'extension », à savoir une réduction supplémentaire de l'amende en cas de révélation de l'existence d'une autre entente, et un système de « balises » pour favoriser une action rapide. Les améliorations ont immédiatement donné des résultats. La KFTC avait reçu 7 demandes de clémence entre 1999 et 2004 dans le cadre des précédents programmes, mais 11 affaires ont donné lieu à des mesures de clémence en 2005 une fois que les changements sont entrés en vigueur. La récente affaire dans le secteur des télécommunications faisait suite à une demande de clémence, qui s'est traduite par une réduction de 49 % de l'amende qui aurait été imposée. Jusqu'à présent, le programme de clémence comporte des réductions des amendes administratives et des mesures correctrices. Les modifications de la LRMPC qui ont été proposées offriraient une incitation supplémentaire, sous la forme d'une réduction des sanctions pénales. Outre la perspective d'une amende plus faible pour l'entreprise, le programme de la KFTC comporte un volet d'« alerte », qui offre une récompense pour encourager les informateurs. Des récompenses analogues pour les informateurs sont prévues dans d'autres dispositifs législatifs en Corée. Un informateur peut percevoir une partie des amendes infligées en fin de compte. Ce programme n'a pas non plus remporté un grand succès au moment de son lancement en 2002. Comme le montant des récompenses était peu élevé et que l'identité des informateurs n'était pas suffisamment protégée, il n'a débouché que sur une affaire environ chaque année. En novembre 2003, le plafond de la prime a été relevé à 100 millions KRW et jusqu'à 1 milliard KRW pour les informations relatives aux ententes. Des mesures ont en outre été prises pour protéger l'identité des informateurs. Ces changements se sont traduits par une récompense record dans une affaire d'électrodes de soudage, une autre affaire impliquant des cybercafés et plusieurs autres faisant encore l'objet d'une enquête. Ces récompenses pour « dénonciation » n'existent pas uniquement dans les affaires d'ententes mais aussi dans d'autres volets de l'action répressive de la KFTC, notamment les problèmes de concurrence déloyale liés aux remises consenties par les grands magasins et la presse écrite.

Un autre outil de détection novateur est le Système d'analyse des indicateurs de soumissions concertées, que la KFTC a mis en place à la fin de l'année 2005 pour mettre à jour les faits de collusion dans le cadre des marchés publics. La KFTC obtient des informations concernant les procédures d'appels d'offres publics à partir des systèmes de soumissions électroniques du bureau national des marchés publics. Elle s'attache plus particulièrement aux appels d'offres pour les marchés de construction d'une valeur supérieure à 5 milliards KRW et aux appels d'offres pour des biens ou services d'une valeur supérieure à 2.5 milliards KRW. La Commission analyse six critères, dont le rapport entre le montant de l'offre retenue et l'estimation, le nombre de soumissions, les caractéristiques des éventuelles offres non retenues et le nombre de procédures infructueuses ayant donné lieu par la suite à un marché de gré à gré. Certaines affaires font déjà l'objet d'une enquête. Pour introduire le Système d'analyse des indicateurs de soumissions concertées, la KFTC a présenté le programme à environ 100 fonctionnaires responsables de marchés publics.

Encadré 3.3. Pouvoirs d'investigation

« Les pouvoirs de la KFTC à obtenir l'information nécessaire à ses enquêtes doivent être renforcés afin d'éviter le renvoi d'affaires relativement bénignes devant un tribunal pénal. »

L'Examen de 2000 notait que parmi les mesures envisageables pourrait figurer le pouvoir de demander une ordonnance d'un tribunal pour accéder aux documents ou aux informations.

Jusqu'à présent, la seule mesure concrète a été d'autoriser des amendes plus lourdes pour sanctionner le non-respect des ordonnances et procédures administratives. Les modifications apportées à la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales en 2001 ont relevé le montant maximum de l'amende correspondante de 10 millions KRW à 50 millions KRW pour une personne physique et de 100 millions KRW à 200 millions KRW pour une personne morale. Rien n'indique cependant que cette mesure ait véritablement changé les choses dans la pratique pour le moment. À trois reprises en 2003, après cette augmentation, des sociétés ont décidé de payer l'amende plutôt que de se conformer à la procédure.

Un projet destiné à encourager les entreprises à adopter des programmes formels de mise en conformité a été mis en place en 2001. La KFTC a nommé une Commission de contrôle de la loyauté des pratiques commerciales, dirigée par le président de la Chambre de commerce de Corée et composée de représentants des milieux d'affaires et universitaires, qui contribuera à élaborer et à diffuser ce projet. Pour encourager et inciter les entreprises à se doter de programmes de mise en conformité, la KFTC s'engage à ce que leurs amendes soient réduites jusqu'à hauteur de 20 % (et jusqu'à hauteur de 40 % si par ailleurs elles remédient elles-mêmes à la violation des règles) et à ce que le procureur ne soit pas saisi. Néanmoins, l'existence d'un programme de mise en conformité n'est pas considéré comme une circonstance atténuante dans les affaires d'ententes injustifiables. Plus de 250 entreprises avaient mis sur pied des programmes de ce type fin 2005.

Les mesures correctrices comprennent l'ordonnance de faire, par exemple réaliser une opération ou mettre fin à un contrat, et l'ordonnance de cessation de l'infraction. Une ordonnance peut également imposer une notification au public ou aux clients et un compte rendu à la KFTC. La Commission a publié en novembre 2005 une directive qui précise quelles règles appliquer pour ces mesures correctrices. Un cas manifeste d'ordonnance d'exécution en nature serait un conflit lié au refus d'accès à un réseau ou à une installation essentielle.

L'assiette des amendes administratives a été élargie en 1999. Cette réforme, couplée à l'intensification de la répression, a considérablement alourdi les sanctions effectives en cas de violation du droit de la concurrence. Toutefois, les dispositions relatives aux sanctions financières restaient moins sévères que dans la plupart des autres pays membres. Le plafond de l'amende administrative était fixé à 5 % du chiffre d'affaires (chiffre d'affaires annuel total moyen au cours des trois années précédentes) ou à un montant minimum de 1 milliard KRW, sachant que le montant réel de l'amende représentait généralement environ 2.5 % à 3.5 % du chiffre d'affaires. Les modifications qui ont pris effet en 2005 ont doublé le plafond des amendes en cas d'entente, tout en prenant en considération le chiffre d'affaires réalisé en violation de la loi. Le montant de base des amendes contre les ententes en Corée, soit 10 % du chiffre d'affaires réalisé en violation de la loi, est désormais

comparable au montant de base des amendes récemment révisé au Japon. Cependant, en Corée, la KFTC a une certaine latitude pour fixer le montant effectif de l'amende. Cette liberté d'appréciation fait l'objet de directives qui rendent le calcul transparent. Le taux de 10 % est désormais comparable à celui utilisé dans la plupart des pays d'Europe, mais la sanction qui en résulte n'est peut-être pas aussi sévère puisque l'assiette est éventuellement plus faible. C'est la raison pour laquelle même les nouvelles modalités de calcul en Corée pourraient encore aboutir à des amendes en réalité moins élevées que dans les pays où les sanctions représentent un pourcentage du chiffre d'affaires total de la société, et pas seulement du chiffre d'affaires réalisé en violation de la loi. L'amende peut être majorée jusqu'à hauteur de 50 % en cas de récidive. Les violations répétées constituent un problème croissant, car la moitié des plaintes déposées auprès de la KFTC en 2004 portaient sur le non-respect des mesures correctrices de la Commission. La KFTC juge nécessaire d'assurer un suivi, manifestement parce que les sanctions ne sont pas totalement efficaces.

Les sanctions pénales prévues par la loi sont rarement appliquées. Les dirigeants des entreprises peuvent faire à titre individuel l'objet de sanctions pénales en Corée pour violation du droit de la concurrence. En cas d'infraction commise par une association professionnelle, une amende peut être prononcée à l'encontre des membres impliqués. Les personnes qui occupent un poste de directeur général ou de cadre peuvent être tenues pénalement responsables des infractions commises par leur société. En général, une recommandation de la KFTC est exigée pour engager des poursuites. Le ministère de la Justice a proposé que ses procureurs aient le pouvoir d'agir *ex officio* pour des affaires de concurrence. La KFTC craint que les poursuites engagées uniquement du point de vue pénal, sans envisager les aspects économiques, n'entravent la concurrence. Par ailleurs, le ministère de la Justice a refusé de conférer à la KFTC des pouvoirs d'investigation plus étendus tant qu'elle sera seule à pouvoir déclencher les poursuites.

La réticence des tribunaux à sanctionner sévèrement les infractions des entreprises et les délits commis par les cols blancs est peut-être en train d'évoluer. Depuis 2000, des peines d'emprisonnement ont été prononcées dans six affaires de concurrence mais, dans cinq d'entre elles la condamnation a été suspendue et dans la dernière le tribunal a suspendu l'exécution de la peine d'emprisonnement. Jusqu'à présent, nul n'a été emprisonné pour violation du droit de la concurrence. Les procureurs, qui considèrent les ententes comme des délits économiques, n'ont pas requis de très fortes amendes. Un débat s'est ouvert à ce sujet. Le ministre de la Justice et le président de la Cour suprême ont tous deux attiré l'attention sur la réticence des tribunaux inférieurs à infliger de lourdes peines aux cols blancs. Dans les directives pour la détermination de la peine, qui n'ont pas une valeur impérative, le plafond des peines a été relevé pour la criminalité en col blanc.

Les juges sont de plus en plus au fait des questions économiques, mais une proposition de réforme procédurale pourrait interrompre les progrès réalisés. Il est possible de faire appel des décisions de la KFTC devant la Haute Cour régionale de Séoul, un autre recours étant possible devant la Cour suprême. (Une disposition prévoit en outre une procédure de recours interne au sein de la KFTC, qui aboutit à un réexamen par le juriste et à la saisine de l'instance plénière, mais cette étape n'est pas une condition préalable à un recours devant les tribunaux). Deux collègues de trois juges de la Haute Cour de Séoul sont spécialisés dans les affaires de la KFTC. La capacité de la justice à traiter les questions économiques s'améliore car ce domaine devient plus familier, dans l'exercice de la profession et dans la formation des juristes. La Haute Cour de Séoul peut s'assurer les services de son propre expert économique, ce qu'elle a fait dans certains cas. La Cour

Encadré 3.4. Actions privées et quotas d'avocats

« *Il faut envisager de consolider les droits d'action privée.* »

Afin de mobiliser plus de ressources et d'appuyer davantage la politique de la concurrence, l'*Examen de 2000* a conclu qu'il fallait envisager de renforcer les droits d'actions privés, en prenant en considération les caractéristiques du système juridique coréen. On pourrait alléger la charge de la preuve du préjudice dans les affaires de concurrence ou une simplification des procédures de réparation du préjudice subi par les clients ou les consommateurs dans les affaires d'entente sur les prix. Il faudrait aussi supprimer les quotas de nouveaux avocats.

Les actions privées en dommages et intérêts faisant suite aux sanctions prises par la KFTC, étaient déjà possibles en vertu de la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales (LRMPC). Les plaignants peuvent aussi demander des dommages et intérêts conformément aux dispositions générales du Code Civil mais, dans les instances civiles, il incombe aux plaignants de démontrer l'intention ou la faute. Dans les actions privées qui font suite à l'intervention de la KFTC au titre de la LRMPC, c'est au défendeur qu'il incombe de démontrer l'absence d'intention ou de faute. En 2004, la LRMPC a été modifiée pour autoriser des actions privées en dommages et intérêts sans attendre la décision finale de la KFTC. Un autre aspect de la révision de la loi en vue de faciliter les actions privées était de remédier aux exigences des tribunaux, qui imposent la preuve détaillée du montant du préjudice. En 2004, environ 30 actions privées en dommages et intérêts avaient été intentées, et les plaignants avaient apparemment obtenu réparation dans environ la moitié d'entre elles. Un exemple aussi récent que frappant fait suite à l'affaire dans laquelle la KFTC a imposé des amendes de 11.5 milliards KRW pour entente sur les prix des uniformes scolaires et a recommandé en outre des poursuites. Environ 3 500 clients ont intenté une action et des dommages et intérêts leur ont été accordés en juin 2005. En dehors des violations du droit de la concurrence, de grands procès privés en dommages et intérêts ont eu lieu dans le secteur du commerce électronique.

L'action privée en injonction n'est pas encore prévue, mais la KFTC étudie des modifications de la LRMPC allant dans ce sens. Une autre solution indirecte existe pour obtenir réparation, du moins en théorie : si la KFTC a refusé d'agir ou décidé qu'il n'y avait pas infraction, il est possible de saisir la Cour constitutionnelle. L'*Examen de 2000* a noté que l'instauration d'un droit général de contester l'inaction de la KFTC devant les tribunaux ordinaires pourrait toutefois nécessiter une modification plus importante du droit coréen.

La profession de juriste est autorisée à se développer. Le plafond du nombre de nouveaux avocats autorisés à exercer chaque année a été relevé, passant de 300 à 1 000, et un projet est à l'étude pour ouvrir une faculté de droit en 2008, qui constituera une autre voie d'accès à la profession.

suprême s'est adjointe un expert des questions de concurrence qui joue le rôle de conseiller. Un projet de loi prévoit de modifier les procédures d'appel des décisions de la KFTC pour les aligner davantage sur les étapes classiques du contrôle juridictionnel des décisions des organismes publics. Dans le système traditionnel, le premier degré de juridiction est la chambre administrative du tribunal d'arrondissement. Conformément à ce projet de loi, le premier degré de juridiction serait le Tribunal administratif de Séoul et le deuxième la Haute Cour de Séoul. Cette réforme, bien qu'elle soit compatible avec les procédures usuelles de recours administratif, renoncerait à la concentration des compétences au sein de la Haute Cour de Séoul. La procédure traditionnelle est raisonnablement efficace. La

chambre administrative du tribunal d'arrondissement boucle la moitié de ses dossiers en six mois. La Haute Cour traite la plupart des recours en six à douze mois. À la Cour suprême, la plupart des affaires administratives sont jugées au bout de six mois, mais les affaires de concurrence nécessitent souvent jusqu'à deux ans. Ce délai devrait diminuer, car la Cour suprême renforce ses moyens consacrés à ces affaires. Une procédure accélérée est prévue. Le nombre d'affaires administratives a augmenté de 30 % entre 1998 et 2004 pour atteindre 12 000, mais l'accroissement de la charge de travail n'a pas ralenti sensiblement les procédures.

Champ d'application, réglementation sectorielle et promotion de la concurrence

Le champ des exemptions du droit de la concurrence est désormais limité. Les entités publiques sont assujetties aux mêmes règles que les entreprises privées. Cette égalité de traitement vaut aussi pour la réglementation relative aux *chaebols*, puisque de grands organismes publics sont définis comme des groupes dont les transactions sont réglementées, et la KFTC a infligé des amendes à plusieurs d'entre eux pour transactions abusives et abus dans les relations avec des fournisseurs. Il est rare qu'on puisse invoquer l'autorisation d'une pratique anticoncurrentielle par les pouvoirs publics. Les pratiques dictées par des avis administratifs facultatifs qui ne s'appuient pas expressément sur une loi n'échappent pas à la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales.

Certains secteurs demeurent plus ou moins protégés ou contrôlés. Les conférences maritimes sont exemptées par une législation spéciale au motif qu'il s'agit d'ententes « reconnues à l'échelle internationale ». Les systèmes de prix minimums imposés, qui sont normalement interdits *per se*, sont autorisés pour les œuvres littéraires. La collaboration est autorisée sous la forme de coopératives de producteurs dans l'agriculture et la sylviculture et sous la forme de contrats entre les producteurs et les entreprises de transformation du ginseng, afin de renforcer la position de négociation de producteurs dispersés. D'autres protections ont été assouplies. La production de tabac est ainsi soumise à un système de permis, qui a remplacé le monopole de l'État en 2001, et les prix ne sont plus subordonnés à une autorisation des pouvoirs publics, même s'ils doivent être communiqués au gouvernement à l'avance. Parmi les accords ne tombant pas sous le coup de la LRMPC, parce qu'ils ont des effets limités sur la concurrence ou même un impact économique positif net, figurent la mise en place conjointe d'infrastructures de télécommunications par les principaux prestataires et l'achat et l'affectation en commun d'équipements dans le transport maritime.

La plupart des exemptions qui subsistaient ont été éliminées par la loi générale d'élimination des ententes de 1999. À titre d'exemple, cette loi a révisé une disposition permettant la fixation concertée des primes par les compagnies d'assurance, limité les directives de coordination aux cas de respect d'accords intergouvernementaux ou aux exportations de matériel militaire, et aboli la coordination par les pouvoirs publics de la concurrence entre soumissionnaires pour les projets de BTP à l'étranger et la distribution du soju non stérilisé sur le territoire. La loi a mis fin aux accords de fixation des honoraires pour un certain nombre de services professionnels : avocats, experts-comptables agréés, architectes, conseillers fiscaux agréés, spécialistes du droit des brevets, commissionnaires en douane, conseillers agréés en droit social, rédacteurs administratifs et vétérinaires. Auparavant, les associations professionnelles déterminaient le montant des honoraires,

qui étaient ensuite approuvés par les ministères compétents. Une fois que cette pratique est devenue illégale, la KFTC a indiqué que les honoraires avaient nettement diminué dans les secteurs considérés. Certaines professions ont toutefois résisté aux réformes et sont même parvenues à obtenir leur annulation. La restriction concernant la fixation des honoraires des architectes a été réintroduite en 2001, bien qu'elle prenne la forme d'une notification directe par le gouvernement et pas d'une délégation de pouvoirs à l'association professionnelle. Pour les notaires et les ingénieurs également, les honoraires sont déterminés par la réglementation et pas par la concurrence sur le marché. En 2003, cinq services professionnels (avocats, experts-comptables agréés, architectes, conseillers fiscaux agréés et rédacteurs judiciaires) ont été intégrés au projet « marchés propres » de la KFTC en vue d'une surveillance étroite, après les sanctions prises contre certaines associations, dont celle des experts-comptables agréés. Enfin, une enquête de la Commission sur les honoraires des professions libérales a montré que la libéralisation n'avait pas réduit le montant global des honoraires, même si elle s'était traduite par une plus grande différenciation en fonction de la nature du service.

La suppression des entraves à la concurrence dans les professions libérales et les services reste difficile. Le nombre de nouveaux avocats autorisés à exercer chaque année a augmenté, passant de 300 à 1 000. De nouvelles formes d'exercice sont désormais autorisées pour les avocats nationaux. Les restrictions à la publicité imposées aux avocats ont été assouplies. L'ouverture d'une faculté de droit est programmée, mais pas avant 2008 ou 2009. Les décisions que doit encore prendre le ministère de la Justice sur l'effectif de la promotion d'étudiants diplômés de cette faculté auront un impact sur les éventuelles décisions de relèvement supplémentaire du plafond du nombre de nouveaux avocats. Les propositions visant à permettre aux avocats étrangers de proposer plus facilement leurs services à des clients en Corée, en créant des succursales, en formant des coentreprises avec des cabinets coréens ou en employant des avocats coréens ou étrangers, restent à l'étude. La loi qui limite la gestion des pharmacies aux pharmaciens exerçant en tant que personne physique a été annulée par la Cour constitutionnelle; de ce fait, le Parlement envisage d'autoriser des pharmacies constituées en société. En revanche, il n'envisage pas d'autoriser un pharmacien à gérer plusieurs pharmacies, ni d'autoriser les sociétés qui ne sont pas constituées de pharmaciens à gérer des pharmacies.

D'autres autorités interviennent dans les industries de réseau, où la KFTC peut elle aussi appliquer le droit de la concurrence. Pour certaines questions comme les fusions, les transferts d'entreprises et l'accès aux installations essentielles, le ministère concerné et la KFTC sont tenus de se concerter afin d'éviter d'éventuels conflits. La KFTC ne s'est pas appuyée sur la doctrine des « installations essentielles » pour se prononcer sur les litiges concernant l'accès à un réseau. Concrètement, la KFTC et les ministères partagent des responsabilités, la KFTC étant chargée des questions de concurrence et les ministères des questions de technologie. La Commission de surveillance financière partage la responsabilité de l'examen des fusions dans les secteurs qu'elle couvre. Elle tient normalement compte de toutes les objections formulées par la KFTC pour des raisons de concurrence, mais elle n'est pas obligée de s'en tenir à ses avis. Bien que les relations entre les autorités de régulation aient généralement été harmonieuses, certaines tensions sont apparues, ce qui peut être source d'incertitude pour les sociétés. À titre d'exemple, dans l'assurance, où la Commission de surveillance financière redoutait qu'une concurrence excessive ne porte atteinte à la solidité financière du secteur, la KFTC a averti qu'une coordination de la commercialisation d'offres de services gratuits équivaldrait à une

entente illicite. Dans le secteur de la télévision par câble, la Commission coréenne de radiodiffusion encourage les fusions créant une situation de monopole dans les différentes zones de desserte de manière à réaliser des économies d'échelle, mais la KFTC, voulant éviter qu'un pouvoir de marché s'exerce au niveau régional, a imposé des conditions comme la divulgation d'informations et des limites aux augmentations de prix.

Dans les télécommunications, le problème de concurrence le plus frappant s'est posé avec les affaires d'entente sur les prix en 2005. L'essentiel des autres mesures de police de la concurrence prises par la KFTC dans ce secteur concernait la réglementation relative aux *chaebols*. Parmi les 36 sanctions prononcées par la KFTC entre 2003 et 2005 figuraient une amende de 640 millions KRW à LG Telecom pour utilisation de la contrainte ou pratiques incitatives irrégulières vis-à-vis de la clientèle des concurrents, de 5.1 milliards KRW à SK Telecom pour soutien abusif de ses filiales et de 740 millions KRW à KT pour non-respect du plafond des participations dans d'autres sociétés nationales. La KFTC et le ministère de l'Information et de la Communication ont signé un protocole d'accord en mars 2001 pour que le chevauchement des attributions ne se traduise pas par une double sanction. Cela signifie que, si le ministère inflige une amende dans le cadre de l'application de la réglementation des télécommunications, la KFTC ne peut pas faire de même. À titre d'exemple, en 2005, la KFTC a enquêté pour déterminer si les opérateurs de téléphonie mobile avaient empêché leurs abonnés d'accéder aux sites portails concurrents via l'Internet sans fil mais, au bout du compte, elle n'a pris aucune mesure puisque la Commission coréenne des communications avait déjà jugé qu'il s'agissait d'une violation des règles anti-discriminatoires contenues dans la loi sur les télécommunications. Le protocole d'accord se concentre sur l'accès aux installations essentielles. Il reconnaît que, pour cette question, la législation relative aux télécommunications prime sur le droit de la concurrence et stipule que les autorités se concerteront pour éviter un chevauchement des réglementations. Pour les autres questions, le protocole d'accord recommande des discussions entre autorités. Dans les affaires d'entente sur les prix, la KFTC a rejeté les allégations des sociétés selon lesquelles les instructions du ministère avaient un effet absoluire.

Dans les secteurs de l'électricité et du gaz, la réglementation a en revanche eu moins à voir avec le droit de la concurrence, car la concurrence demeure faible dans ces secteurs. Une commission de régulation du secteur de l'électricité, composée de neuf membres, a été mise en place en 2001, mais, la libéralisation reste limitée, elle s'occupe essentiellement des questions traditionnelles de réglementation des tarifs pratiqués par les compagnies d'électricité sur un marché toujours dominé par le monopole historique, KEPCO. La fonction de production a été dissociée des autres, mais une réforme plus profonde de la distribution et de la vente se trouve dans l'impasse, notamment en raison des craintes suscitées par des événements tels que la crise en Californie. KEPCO s'est scindée en structures indépendantes. Les six entités issues de KEPCO sont en concurrence sur le marché de gros, dont elles représentent 90 %. En outre, le pays compte 59 autres sociétés de production d'électricité, dont la plupart sont des cogénérateurs ou ont recours à des sources d'énergie nouvelles ou renouvelables. Leur production est principalement vendue à KEPCO, qui se charge du transport et de la vente au détail, même si une partie est destinée à la vente en gros, et les ventes locales sont possibles dans certaines zones depuis 2004. En théorie, les clients pourraient acheter directement leur électricité auprès des producteurs, mais seulement au-delà d'un seuil élevé, et les achats de ce type sont pour l'instant inexistant. Par conséquent, l'autorité de régulation n'a pas eu l'occasion de

Encadré 3.5. **Protection des petites entreprises**

« Éliminer les mesures protectionnistes qui empêchent des concurrents potentiellement viables d'accéder à des secteurs réservés à de "petites" entreprises. »

Ces mesures comportent des règles qui empêchent l'entrée dans certains secteurs, qui réservent certains volets des marchés publics à des ententes entre petites entreprises et qui appliquent des critères structurels plus stricts afin de décourager les grandes entreprises qui souhaiteraient procéder à des acquisitions dans les secteurs protégés réservés aux « petites entreprises ».

La plus importante de ces mesures interdit l'entrée aux grandes entreprises dans pas moins de 88 branches. Le Comité de réforme de la réglementation a décidé en 2000 de réduire le nombre de secteurs protégés réservés aux petites entreprises à 45 en 2001 puis à 0 en 2004. L'objectif actuel du gouvernement, conformément à la législation adoptée à la fin de l'année 2004, est d'achever ce processus en 2007. Parmi les secteurs réservés, 27 sur les 45 restants ont été ouverts à la fin de l'année 2005 et les 18 autres l'ont été fin 2006.

Le système d'entente pour les marchés publics a sans doute un impact plus limité sur la concurrence car il n'empêche pas les acheteurs de rechercher des sources extérieures à l'entente. Le fait d'autoriser une certaine coordination entre les très petites entreprises pourrait les aider à dégager des gains d'efficacité. La loi générale de répression des ententes de 1999, dans sa version initiale, prévoyait de réduire le système de « liberté de contracter collectivement » de 40 % en 2000 et encore de 20 % par la suite. Le Parlement est cependant intervenu et a voté à une écrasante majorité la suppression de la deuxième phase. Pour autant, le gouvernement a toujours l'intention de supprimer ce programme d'ici 2007 et la loi nécessaire pour ce faire a été adoptée en 2004.

La règle qui dissuade les grandes sociétés de réaliser des acquisitions dans les secteurs dominés par de petites entreprises figure toujours dans la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales et, manifestement, aucun projet ne vise à la supprimer. L'acquisition par une grande société d'une entreprise qui détient plus de 5 % d'un marché par ailleurs dominé par de petites entreprises (à savoir un marché dont les petites entreprises représentent plus des deux tiers) est présumée entraver la concurrence. Cette disposition n'a en réalité jamais été invoquée, mais la KFTC estime qu'elle conserve une valeur symbolique de protection des petites structures face à la puissance économique.

Certaines obligations propres à la sous-traitance n'étaient pas recensées dans l'*Examen de 2000*. Dans environ 22 secteurs et pour approximativement 800 produits, dans la construction navale, l'automobile et les équipements électriques, les grandes entreprises sont tenues d'externaliser. Cette réglementation date de l'époque des industries lourdes, où elle correspondait à une volonté délibérée de créer une activité de pièces détachées. Elle n'est peut-être plus fondée aujourd'hui. Le gouvernement souhaite abroger ces règles, tandis que l'association des petites entreprises demande un report de l'échéance.

fixer un tarif de transport ou de se prononcer sur des différends liés à l'accès au réseau. Il n'y a aucune concurrence sur les prix de détail. La réduction du nombre de coupures de courant ces trois dernières années est un signe que ces réformes structurelles d'ambition modeste ont contribué à améliorer la productivité et l'efficacité. Le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie étudie actuellement les performances réalisées après la scission afin d'identifier des facteurs d'amélioration de la compétitivité et de la santé financière. Néanmoins, l'étude par un consultant d'une réforme structurelle plus

poussée dans la distribution, réalisée dans le cadre d'une consultation entre le personnel, la direction et les pouvoirs publics, a conclu que les risques l'emportaient sur les éventuelles retombées positives, de sorte que les réformes ultérieures risquent d'être limitées. Un projet de privatisation datant d'il y a trois ans ne s'est pas concrétisé en raison de conditions de marché défavorables. Le report continu de la privatisation est probablement imputable à des facteurs commerciaux pour l'essentiel. Le gouvernement souhaiterait privatiser au moins certaines branches de KEPCO afin de créer un référentiel et d'encourager la participation du secteur privé au marché.

Dans le secteur du gaz naturel, les monopoles disparaissent progressivement. L'offre de gaz correspond pour l'essentiel à du gaz naturel liquéfié (GNL) importé et la demande émane principalement (à hauteur de 60 %) des ménages. Le pays compte quatre terminaux gaziers, dont trois sont la propriété du monopole historique, KOGAS, le quatrième appartenant à POSCO. Une loi est en préparation pour permettre l'accès des tiers. En attendant, POSCO a négocié l'accès aux gazoducs pour transporter le gaz qu'il a importé pour son propre compte. Les problèmes de concurrence dans ce secteur tomberont sous le coup de la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales.

La KFTC reste vigilante à l'égard des réglementations anticoncurrentielles : elle examine environ 400 points par an et rend des avis concernant une quarantaine d'entre eux. La Loi-cadre sur la qualité de la réglementation exige un examen de la concurrence dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation. Le président de la KFTC est membre du Comité de réforme de la réglementation et ses collaborateurs immédiats siègent dans ses sous-comités. Ce processus a donné d'assez bons résultats, mais la KFTC continue à mettre en évidence des points à améliorer. Le cycle d'examen de 2003 a permis de recenser 174 réglementations méritant d'être examinées, dont environ la moitié ont fini par être supprimées ou considérablement améliorées, à l'issue de consultations avec les organismes concernés. En 2005, la KFTC a annoncé des accords visant à éliminer ou à améliorer 48 autres réglementations.

Évaluation

L'*Examen de 2000* a conclu que l'attachement aux principes du marché dans les plus hautes sphères politiques de Corée a grandement appuyé l'action des pouvoirs publics en faveur de la concurrence, pour ce qui est des réformes du secteur financier et du gouvernement d'entreprise ainsi que de l'ouverture des marchés aux échanges et de la diminution des obstacles aux investissements étrangers. Selon l'examen, la Corée a montré qu'elle était disposée à s'en remettre au marché plutôt qu'à l'action des pouvoirs publics pour corriger les défaillances des entreprises. Cependant, cet attachement n'est pas aussi profond à tous les niveaux. L'application des mesures a parfois semblé témoigner de la persistance d'une forme de centralisme, tandis que l'industrie aurait reçu des instructions sous la forme d'avis administratifs, généralement non écrits.

L'*Examen de 2000* notait l'action essentielle, à la fois anticipative et déterminée, menée par les autorités coréennes de la concurrence pour garantir la cohérence et la viabilité des mesures axées sur le marché. Il décrivait comment la KFTC avait gagné en autorité et en dynamisme, en infligeant des sanctions plus lourdes et en s'attaquant à des problèmes de concurrence plus complexes. L'expérience ultérieure a confirmé ces orientations et cette fermeté. La KFTC a fait montre d'une grande indépendance en mettant en œuvre son programme de réformes de manière énergique malgré l'opposition des *chaebols*. Les

observateurs jugent très favorablement la KFTC pour la vigueur de son action et son engagement. La récente réorganisation, marquée par une gestion tournée vers les performances et les résultats, contribuera à une vigoureuse application des lois.

La principale recommandation de l'*Examen de 2000* était que la KFTC, qui s'attachait traditionnellement à la structure financière et la gouvernance des conglomérats, redéfinisse ses priorités et réoriente ses ressources pour cibler les problèmes fondamentaux de concurrence liés à des objectifs d'efficacité. L'Étude économique de la Corée a réitéré cette recommandation, en insistant plus précisément sur le fait que les affaires concernant le secteur financier et les entreprises et n'ayant pas un impact manifeste sur la concurrence devraient être réglées par d'autres lois et autorités de régulation. Les objectifs de la KFTC pour 2006 montrent que cette réorientation est bien amorcée. Le premier objectif de la Commission pour 2006 est de passer en revue les résultats de sa Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans et de décider quelle nouvelle structure pourrait, le cas échéant, s'avérer nécessaire lorsque ces réformes seront menées à leur terme. Ce bilan pourrait aboutir à un net désengagement de la KFTC dans ce domaine d'activité. Les autres objectifs annoncés par la Commission confirment qu'elle privilégie une application plus efficace des lois sur la concurrence afin d'améliorer l'efficacité et de défendre les intérêts des consommateurs.

La KFTC examine ses procédures d'instruction des affaires et d'« audition » en vue d'améliorer l'efficacité mais aussi la transparence de son dispositif de lutte contre les infractions. Le doublement du montant de l'amende administrative de base contre les ententes est un signe qui va dans le sens de sanctions plus lourdes. Les pouvoirs de sanction plus étendus sont en train d'être testés et il reste à voir s'ils seront suffisants pour avoir un effet dissuasif. L'Étude économique de la Corée a elle aussi recommandé l'adoption de moyens de dissuasion plus appropriés sous la forme de mesures telles que des sanctions crédibles contre les personnes physiques.

Pour encourager les tribunaux à contribuer à l'intensification de la lutte contre les ententes horizontales injustifiables, la loi devrait être modifiée pour bien préciser que ce type d'entente est interdit, même si l'absence d'impact majeur est allégué dans certains cas. La réticence des tribunaux à appuyer une règle *per se* contre les ententes horizontales peut être due à l'alourdissement des sanctions qui s'appliqueraient à ces ententes, et leur réticence à infliger de lourdes sanctions pénales est peut-être liée à l'incertitude quant à la manière de définir et de traiter cette pratique. La modification de 1999, dont l'objectif était de caractériser le traitement *per se* des ententes horizontales sur les prix, n'a pas permis d'aboutir à ce résultat. Dans leur action d'application de la loi, l'autorité de la concurrence et les tribunaux doivent établir une règle *per se* claire contre les ententes horizontales injustifiables.

Comme l'analyse économique des marchés pèse désormais davantage dans les décisions de la KFTC, la recommandation de l'*Examen de 2000* concernant l'utilisation non discriminante des mêmes critères structurels pour les cas de fusions et d'abus de position dominante n'est peut-être plus très pertinente. Les décisions de la KFTC font souvent référence à des facteurs analytiques autres que la part de marché et certaines décisions relatives à des fusions n'ont pas suivi les présomptions habituelles fondées sur les parts de marché. Certaines mesures concernant des affaires de fusion semblent toutefois analytiquement inopportunes. Lorsque la réglementation sectorielle se fonde sur les parts de marché pour identifier des situations qui s'apparentent à une « position dominante », il est trop tentant d'utiliser le même niveau de part de marché comme référence pour une

décision dans une affaire de fusion, sans se demander si le plafonnement des parts de marché ne risquerait pas dans les faits d'entraver la concurrence souhaitable au lieu de l'encourager. Demander aux entités ayant fusionné de maintenir ou de limiter leurs prix après la fusion est en outre source de confusion. Les autorités de régulation ne voient sans doute aucun mal à demander aux concurrents de limiter leurs prix si les décisions de la KFTC restreignent elles-mêmes la liberté de fixer les prix. Il est essentiel que la KFTC explique clairement en quoi ces décisions sont censées concrètement améliorer les conditions de concurrence après la fusion sur les marchés concernés. Le fait que la KFTC encourage les entreprises à se doter de programmes de « mise en conformité » sème également la confusion sur le plan des incitations. Une entreprise doit anticiper des sanctions moins lourdes, non pas parce que la KFTC n'interviendra pas si elle enfreint malgré tout la loi, mais parce que la probabilité qu'une infraction soit commise et relevée aura diminué. La KFTC n'étend pas cette promesse aux affaires d'ententes injustifiables et le but de cette mesure incitative est peut-être d'émousser les effets de la réglementation qui subsiste concernant les pratiques des *chaebols* et de ménager une certaine flexibilité face à des problèmes de monopolisation complexes.

Le renforcement des pouvoirs d'investigation de la KFTC, comme le recommandait l'*Examen de 2000*, ne s'est qu'en partie concrétisé. L'augmentation du montant de l'amende administrative n'a pas suffi à obtenir des sociétés la fourniture d'informations sensibles. Même après cette hausse, les sociétés ont à plusieurs occasions décidé qu'il était économiquement avantageux pour elles de payer l'amende plutôt que d'obtempérer. La KFTC a besoin du pouvoir d'examiner et d'obtenir copie des éléments de preuve relatifs à de possibles infractions à la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales, c'est-à-dire de procéder à des perquisitions surprises. Le recours plus fréquent à des sanctions pénales dans les affaires d'entente injustifiable, pour rendre la menace d'une responsabilité individuelle plus réaliste, dépend de la coopération avec les procureurs. La LRMPC ne limite pas l'application des sanctions pénales aux comportements constituant des ententes injustifiables. Par conséquent, pour éviter que les sanctions pénales soient étendues de façon excessive et inappropriée à d'autres pratiques anticoncurrentielles, la KFTC décide quelles affaires doivent faire l'objet d'une action pénale. Un ajustement des dispositions de la LRMPC relatives aux infractions pénales pourrait faciliter la coopération avec les procureurs et, de ce fait, renforcer la lutte contre les ententes injustifiables.

La recommandation faite dans l'*Examen de 2000* de réfléchir à un développement des actions privées a porté ses fruits, sous la forme de mesures visant à autoriser ces actions avant que l'intervention de la KFTC ne soit terminée et à faciliter la preuve du préjudice. Un projet destiné à autoriser les plaideurs privés à intenter une action pour obtenir des ordonnances et des dommages et intérêts est à l'étude. Les moyens dont disposeront les tribunaux qui jugeront ces actions pourraient déterminer s'il s'agit là d'une bonne idée. Les propositions visant à modifier le système de contrôle juridictionnel des affaires de concurrence, afin qu'il soit conforme au contrôle par la juridiction administrative des actes des ministères, pourraient toutefois aller à l'encontre d'une politique rigoureuse. La KFTC, qui est une commission indépendante, joue davantage le rôle d'un organe juridictionnel ou d'une juridiction de première instance que celui d'un administrateur d'un ministère. Mais surtout, un tel changement nécessiterait de reproduire au sein des tribunaux administratifs l'expérience accumulée par la Haute Cour de Séoul et sa démarche dans les affaires de concurrence.

L'Étude économique s'était penchée sur la politique de la concurrence et la réglementation sectorielle, et d'autres chapitres de l'*Examen de 2000* traitaient des télécommunications, secteur lui aussi étudié dans la présente étude de suivi, et de l'électricité, qui ne l'est pas. L'Étude économique a noté que le conflit entre développement industriel et concurrence, qui perdure dans les ministères responsables des industries de réseau, devrait être résolu par la mise en place d'autorités sectorielles de régulation indépendantes des ministères. Ce processus devrait se poursuivre par la suppression des derniers obstacles à l'entrée et par un renforcement de l'ouverture aux échanges et aux investissements internationaux. La mise en place d'une autorité sectorielle de régulation dans les télécommunications n'a pas mis fin à toutes les controverses, même si le protocole d'accord signé avec le ministère a réglé de nombreux problèmes. Dans l'affaire très médiatisée la plus récente, ce qui était en jeu n'était pas la question complexe du point de vue conceptuel de l'accès au réseau et de la tarification, mais les accords destinés à stabiliser les prix entre les concurrents qui se disputent le positionnement sur le marché dans un nouveau contexte concurrentiel. Les allégations, rejetées par la KFTC, selon lesquelles les instructions du ministère constitueraient un fait justificatif, révèlent des divergences d'appréciation persistantes du rôle des orientations données par les pouvoirs publics, notamment sous forme d'avis administratifs, et des initiatives concurrentielles.

Les programmes destinés à protéger les petites entreprises de la concurrence étaient le thème principal des recommandations de l'*Examen de 2000* portant sur le champ d'application du droit de la concurrence. Des décisions ont été prises et la législation qui s'imposait a été adoptée afin de supprimer le plus important de ces programmes d'ici 2007. Il est capital de poursuivre dans la même voie. L'intervention du Parlement pour faire échouer les projets d'abrogation soumis par le gouvernement lors de la dernière session démontre que rien n'est définitivement acquis. Une règle spéciale subsistera, qui devra aussi être abrogée. La présomption de protectionnisme à l'encontre des acquisitions réalisées par les grandes sociétés sur des marchés dominés par de petites entreprises n'a jamais été utilisée. Parmi les raisons invoquées pour justifier cette règle moribonde figurent le souci d'empêcher une « non application » via l'entrée d'entreprises plus efficaces que les petites entreprises en place, et aussi d'empêcher les *chaebols* de développer leurs domaines d'activité « sans discernement ». Ces explications dénotent un certain paternalisme et sont même anticoncurrentielles. La KFTC pourrait avoir estimé que conserver la présomption revêtait une certaine valeur symbolique, en préservant l'image de protection des faibles contre les puissants. Il serait cependant plus judicieux de permettre une concurrence ouverte reposant sur des critères d'efficacité. Si les grandes entreprises devenaient moins efficaces sur ces marchés, elles ne les pénétreraient pas ou auraient tendance à échouer si elles essayaient. En attendant, la perspective d'une entrée pourrait encourager les entreprises de taille modeste à opter pour des méthodes et une organisation plus efficaces, tandis que la perspective d'être rachetées par une grande entreprise pourrait accroître leur valeur et faciliter leur accès au financement. La KFTC est susceptible de revoir cette règle dans le cadre de son prochain projet d'amélioration de la LRMPC.

Des restrictions anticoncurrentielles s'appliquent toujours dans certaines professions. L'*Examen de 2000* a préconisé d'éliminer les limites quantitatives applicables à l'entrée dans la profession d'avocat, notamment en vue d'apporter les compétences nécessaires pour mieux concrétiser le droit d'intenter des actions privées. Le quota a été relevé, mais pas totalement supprimé. Par ailleurs, d'autres moyens d'accéder à la profession via une

Tableau 3.1. **Mise en œuvre des recommandations de l'Examen de 2000**

Recommandation de l'Examen de 2000	Mesures prises	Évaluation et recommandations
<i>La politique de concurrence devrait tendre, à la longue, vers des mesures plus manifestement liées à un objectif d'« efficacité ».</i>	La réorganisation de son personnel recentre l'action de la KFTC sur les ententes horizontales et développe ses capacités d'analyse économique; la « Feuille de route pour la réforme du marché sur trois ans » promet d'accorder moins d'importance aux aspects non concurrentiels de la réglementation relative aux <i>chaebols</i> .	La KFTC modifie ses priorités conformément aux recommandations.
<i>Le recours à des normes sensiblement identiques de structures pour évaluer les abus de position dominante et les fusions devrait être reconsidéré.</i>	La loi demeure inchangée ; les décisions relatives aux fusions font preuve de souplesse quant à l'utilisation des présomptions structurelles.	La tendance à une analyse et à des procédures décisionnelles plus fines rend la révision de la formulation de la loi moins importante.
<i>Les pouvoirs de la KFTC à obtenir l'information nécessaire à ses enquêtes devraient être renforcés afin d'éviter le renvoi d'affaires relativement bénignes devant un tribunal pénal.</i>	Le montant des amendes administratives a été revu à la hausse.	Le pouvoir de perquisition fait toujours défaut.
<i>[Étude économique] Rendre plus crédible la menace de sanctions individuelles afin que celles-ci aient un effet réellement dissuasif.</i>	Les sanctions pénales sont appliquées, mais de façon légère.	Le recours accru à des sanctions pénales dépend de la coopération avec les procureurs.
<i>Il faut envisager de consolider les droits d'action privée.</i>	Les modifications ont permis les actions privées sans attendre l'intervention de la KFTC et facilité la preuve du préjudice.	On pourrait envisager d'introduire le droit, dans le cadre d'une action privée, de demander une injonction à un tribunal, à condition que la juridiction saisie soit en mesure de rejeter les actions abusives ou futiles.
<i>Éliminer les mesures protectionnistes qui empêchent des concurrents potentiellement viables d'accéder à des secteurs réservés aux « petites » entreprises.</i>	La plupart des programmes ont été abrogés fin 2006.	La présomption inutilisée qui décourage les acquisitions par les grandes sociétés dans les secteurs réservés aux « petites entreprises » devrait-elle aussi être abrogée.

faculté de droit sont actuellement à l'étude. Ces mesures vont dans la bonne direction, mais elles n'ont pas encore supprimé le motif d'inquiétude. Il faudra peut-être des années avant que leurs effets se fassent sentir sur le marché des services professionnels.

En évaluant l'impact des réglementations proposées, le Comité de réforme de la réglementation accorde une attention toute particulière à celles qui entraveraient explicitement la concurrence. Pour autant, les réglementations qui ne restreignent pas *a priori* la concurrence peuvent néanmoins avoir un effet anticoncurrentiel net. L'OCDE prépare un projet de manuel d'analyse d'impact des réglementations sur la concurrence, qui sera utilisé dans les programmes d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). La KFTC, qui depuis longtemps s'emploie à préconiser une réforme des réglementations anticoncurrentielles, pourrait contribuer à asseoir plus solidement le processus d'AIR en Corée en participant à l'élaboration finale de ce manuel. En procédant à un « essai sur le terrain », la KFTC pourrait démontrer comment ses méthodes s'appliquent aux problèmes concrets de réglementation. Ce faisant, d'autres responsables des AIR pourraient également être mieux sensibilisés à l'importance de la mise en évidence et de la correction des problèmes de concurrence que posent les propositions de réglementations.

L'intégration de la KFTC au système d'application du droit de la consommation est une évolution logique et très positive de sa mission. Les représentants des entreprises défendent une protection renforcée des consommateurs; cependant, ils redoutent quelque peu que la KFTC n'utilise ce rôle comme un nouveau moyen d'attaquer les grandes entreprises, maintenant que sa mission de surveillance des *chaebols* touche peut-être à sa

fin. Cette intégration peut rendre la politique à l'égard des consommateurs plus cohérente avec la concurrence sur le marché, et la politique de la concurrence plus sensible aux effets sur les consommateurs. La politique de la concurrence et la politique à l'égard des consommateurs sont toutes deux soucieuses d'assurer le bon fonctionnement des marchés, non seulement pour appuyer la compétitivité et l'efficacité mais aussi pour promouvoir la justice économique en garantissant des opportunités aux producteurs comme aux consommateurs.

Chapitre 4

Ouverture des marchés

Introduction et considérations générales

L'*Examen de 2000* de l'OCDE a évalué l'impact des réglementations, procédures réglementaires et pratiques nationales sur l'ouverture du marché coréen. Il a en outre émis des recommandations générales sur la manière dont les retombées positives potentielles de l'ouverture des marchés pourraient découler d'une poursuite de la réforme de la réglementation. L'objectif global du rapport de 2007 est d'analyser les progrès réalisés par la Corée et les éléments nouveaux les plus intéressants depuis le précédent examen.

Depuis l'*Examen de 2000*, la Corée a en effet engagé plusieurs réformes institutionnelles et politiques et accompli des progrès considérables dans un certain nombre de domaines. Les hauts responsables du gouvernement coréen sont très attachés à la réforme de la réglementation, l'objectif étant d'instaurer un climat plus favorable aux entreprises, d'attirer davantage d'IDE et de renforcer la libéralisation du marché. Parmi les principales réalisations figurent notamment l'amélioration du mécanisme d'analyse d'impact de la réglementation (AIR), un approfondissement du dialogue avec les entreprises ainsi que la numérisation et l'automatisation des procédures relatives aux douanes et aux marchés publics. Le secteur privé reconnaît explicitement ces résultats et d'autres en matière de réforme de la réglementation. Toutefois, certaines questions essentielles doivent encore être traitées et, comme l'analysait l'*Examen de 2000*, des problèmes subsistent du point de vue de la mise en œuvre des réformes.

Au sein du gouvernement, on observe toujours une volonté générale de réformer la réglementation et d'ouvrir les marchés. Comme le laissait entendre l'*Examen de 2000*, le gouvernement coréen s'est efforcé de modifier l'image négative des importations, entreprises étrangères et investissements étrangers aux yeux de l'opinion publique. L'économie en général semble être devenue plus ouverte aux produits étrangers, comme le montre le développement remarquable du marché d'importation coréen. Cependant, le citoyen ordinaire ne perçoit pas nécessairement les avantages de la réforme de la réglementation et, concernant l'ouverture des marchés, les attitudes et sentiments hostiles envers les investissements, produits et sociétés étrangers n'ont pas disparu. Il faut certes reconnaître que la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés n'ont peut-être pas d'effets positifs immédiats ou concrets sur tous les acteurs. Les réactions négatives ont tendance à provenir de ceux qui ont bénéficié (ou continuent à bénéficier) de réglementations protectrices et qui considèrent la réforme de la réglementation comme une menace pour leurs intérêts.

L'attitude à l'égard de la réforme et son acceptation au sein des pouvoirs publics ne sont en outre pas identiques et peuvent varier entre l'administration centrale et l'administration locale et entre ceux qui élaborent les orientations et ceux qui les mettent en œuvre ou les appliquent sur le terrain, où des contacts se nouent généralement avec le secteur privé. L'attitude des fonctionnaires peut également affecter l'application et la mise en œuvre des réglementations. Tout en admettant que le gouvernement coréen a réalisé des progrès majeurs dans ce domaine, des membres du secteur privé considèrent que

certaines fonctionnaires ont parfois tendance à interpréter et à appliquer les réglementations d'une manière plus stricte ou plus prudente pour les sociétés étrangères que pour les entreprises coréennes. Malgré le travail accompli par les pouvoirs publics coréens dans ce domaine, cette vision peut réduire à néant leurs efforts considérables visant à stimuler les investissements provenant de l'étranger. Le ministère de la Législation a créé un comité d'interprétation du droit et de réflexion afin de résoudre les difficultés dues à une interprétation ambiguë des textes par les organismes publics. En juin 2006, il a publié un manuel d'interprétation du droit qui donne la marche à suivre pour répondre aux demandes portant sur la législation et contient une méthode d'interprétation ainsi que des jeux de questions-réponses. De fait, les fonctionnaires ne pourront plus donner leur propre interprétation de la loi si les citoyens ou les entreprises les questionnent, ce qui réduira le risque d'interprétation et d'application subjectives. Le gouvernement coréen poursuivra également son action *via* des programmes de formation et mettra tout en œuvre pour changer la mentalité des administrations locales et des fonctionnaires des échelons inférieurs (cf. également la section consacrée à la transparence et à la non-discrimination).

Autre sujet capital qui a suscité un vif intérêt auprès des secteurs public et privé dernièrement : la nécessité d'une réforme de fond en comble du secteur des services, dont certaines branches demeurent fermées et fortement réglementées (par exemple les services juridiques). Le gouvernement est décidé à réformer le secteur des services et s'est efforcé de l'ouvrir et de le déréglementer au moyen d'accords de libre-échange et de diverses mesures de déréglementation. Si certains progrès ont été réalisés (par exemple dans le secteur du cinéma), on craint qu'il ne soit difficile de mettre en œuvre la réforme de la réglementation en raison des intérêts solidement établis des acteurs actuels du secteur des services¹. Les prestataires de services, syndicats et milieux d'affaires très influents sur le plan politique pourraient retarder le processus de déréglementation et de réforme de la réglementation.

Transparence et ouverture du processus décisionnel

Procédures électroniques et renforcement de la transparence dans les douanes et les marchés publics

L'automatisation et les procédures électroniques sont susceptibles de véritablement améliorer l'accès à l'information et la transparence dans les procédures administratives. Grâce au développement de l'administration électronique, la Corée a franchi des étapes déterminantes pour atteindre cet objectif et obtenu des résultats spectaculaires, notamment dans le domaine des procédures douanières et dans la passation de certains marchés publics.

Dans le domaine des douanes, le système de dédouanement électronique a renforcé la transparence : il permet aux entreprises de suivre chaque étape des formalités douanières et réduit les risques d'évaluation subjective et de corruption (cf. la section consacrée à la réforme des douanes).

De même, dans le domaine des marchés publics, un Système intégré de passation dématérialisée de marchés publics (GePS, rebaptisé KONEPS en juillet 2006) permettant un traitement en ligne de toutes les procédures de passation de marchés a été introduit. Ce nouveau système allie une meilleure efficacité à une plus grande transparence. Les résultats des soumissions apparaissent en ligne en temps réel, ce qui réduit la probabilité d'une prise de décisions arbitraires par les fonctionnaires. La version anglaise du GePS a

été lancée en novembre 2004 dans le cadre d'une initiative des pouvoirs publics visant à garantir aux fournisseurs étrangers un accès pratique aux informations relatives à la passation de marchés de manière à renforcer la transparence (cf. la section consacrée aux marchés publics).

Une nouvelle loi, le Pacte d'intégrité (voté en 2003), vise à éliminer les pratiques déloyales dans la passation de marchés publics comme les pots-de-vin versés et acceptés et les divertissements ou encore la collusion entre soumissionnaires. Les responsables des marchés et les fournisseurs prennent l'engagement conformément au Pacte d'intégrité de ne pas adopter un comportement contraire à la déontologie. Les clauses des marchés font aussi précisément référence au Pacte d'intégrité afin de réglementer l'annulation d'un marché en cas d'infraction. Les contrevenants peuvent se voir interdire de participer aux soumissions et en outre devoir verser une « caution de soumission » pendant une période de deux ans même après la levée de l'interdiction. S'il est vrai que l'alourdissement des peines infligées en cas d'infraction dans le domaine des soumissions est un signe de progrès notable, il faut veiller à ce que l'interdiction faite à certaines entreprises de soumettre des offres n'entraîne pas une diminution de la concurrence sur le marché.

Tendre la main au monde des affaires

Le gouvernement a tendu la main au secteur privé afin d'opérer la transition entre une réforme emmenée par les pouvoirs publics et une réforme conduite par le secteur privé. Le Comité de réforme de la réglementation, le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation et le Bureau de réforme de la réglementation regroupent des fonctionnaires et des représentants du secteur privé, dont des universitaires et des membres des milieux d'affaires. La présence d'acteurs du secteur privé permet à ces derniers d'exprimer leur opinion et de jouer un rôle dans le processus. Par ailleurs, pour veiller à ce que l'opinion des étrangers soit prise en considération, des représentants d'organisations professionnelles telles que la Chambre de commerce américaine (AMCHAM) et le Médiateur des investissements étrangers ont été désignés membres du Comité de réforme de la réglementation.

En avril 2004, le Bureau du Premier ministre a mis en place le Centre de résolution des difficultés des entreprises pour traiter les réclamations et les plaintes provenant du secteur privé et, le cas échéant, tenter de résoudre les problèmes avec les ministères concernés. En fonction des informations qu'il reçoit des entreprises (indépendamment de leur nationalité), le Centre de résolution des difficultés des entreprises peut réexaminer des règlements et formuler des recommandations.

En 2005, le Bureau de coordination politique, qui relève du Bureau du Premier ministre, a mis en place des dispositifs de consultation des organisations professionnelles étrangères en Corée dont l'AMCHAM, la Chambre de commerce de l'Union européenne en Corée (EUCCK) et le Seoul Japan Club (SJC). L'objectif de ces consultations est d'examiner les problèmes d'ordres réglementaire et politique soulevés par les entreprises étrangères de manière régulière. Plusieurs ministères prennent aussi l'initiative de consulter les milieux d'affaires. À titre d'exemple, le ministère coréen des Finances et de l'Économie (MOFE) organise des réunions régulières avec l'AMCHAM et l'EUCCK afin de débattre de la politique économique et d'autres thèmes importants. En outre, le MOFE et l'EUCCK réunissent régulièrement des groupes de travail afin d'aborder des sujets précis dans divers domaines. De même, le ministère coréen du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie (MOCIE) consulte

directement les sociétés étrangères sur des questions précises et, lorsque cela se justifie, il tente de les résoudre avec le ministère ou l'organisme public concerné.

Par ailleurs, les investisseurs étrangers et les organisations professionnelles telles que l'AMCHAM et l'EUCCK publient des rapports annuels qui présentent leurs préoccupations, leurs commentaires et leurs recommandations. Le gouvernement coréen est en dialogue constant avec ces organisations, de sorte que le processus de réforme dans ces domaines revêt un caractère permanent. Comme l'opinion et la vision du gouvernement coréen peuvent différer de celles des entreprises, il n'est pas toujours possible ou pratique de traiter toutes les questions jugées problématiques par les milieux d'affaires internationaux. Néanmoins, le gouvernement a fait des progrès puisqu'il a résolu un grand nombre de ces difficultés². Pour autant, certains membres des milieux d'affaires internationaux estiment que des améliorations restent possibles, notamment dans des domaines et secteurs stratégiques tels que i) l'agriculture, ii) les réglementations locales, iii) la normalisation, iv) les règles d'étiquetage, d'essais et de certification, v) certaines taxes et certains tarifs douaniers et vi) les services.

Le tableau ci-après expose certaines des préoccupations de l'EUCCK, de la Chambre de commerce américaine en Corée et de l'US-Korea Business Council dans ces domaines³. Il ne donne que des indications qualitatives sur certaines craintes des milieux d'affaires internationaux et, comme on l'a vu, ces opinions ne sont pas toujours partagées par le gouvernement coréen. De fait, aucune conclusion ou conséquence ne doit être tirée quant à leur validité.

Tableau 4.1. **Domaines d'amélioration proposés par les sociétés étrangères**

Domaine / Secteur	Préoccupations
Agriculture	Ce secteur demeure relativement fermé et très réglementé.
Administrations locales	Les administrations locales imposent des restrictions et des barrières, d'où une incertitude et des obstacles inutiles à l'activité.
Normalisation	Certaines normes sont spécifiques à la Corée et diffèrent des normes internationales (par exemple en ce qui concerne les aliments (notamment les aliments diététiques/fonctionnels), (l'automobile et les télécommunications) et sont considérées comme injustifiées et discriminatoires envers les produits étrangers.
Règles d'étiquetage, d'essais et de certification	Certaines autres règles de normalisation, d'étiquetage, d'essais et de certification sont jugées déloyales et discriminatoires envers les produits étrangers (par exemple dans les cosmétiques et les produits pharmaceutiques).
Taxes et tarifs douaniers	Des taxes, tarifs douaniers et réglementations, notamment dans le secteur des boissons, sont considérés comme déloyaux et discriminatoires.
Services	Le secteur des services demeure fermé et fortement réglementé.

Source : EUCCK, Chambre de commerce américaine en Corée et US-Korea Business Council.

Analyses d'impact de la réglementation et avis publics

La Corée avait déjà introduit l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dans la Loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA) de 1977 mais des modifications positives ont été apportées lors de la révision de la LCRA en 2005. À compter de juillet 2006, les ministères concernés sont tenus de communiquer sur leur site Internet une AIR avec les règlements proposés durant la période de notification publique. Même si la période de consultation juridiquement obligatoire est fixée à 20 jours, depuis 2005, le ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires intérieures diffuse des « Directives relatives aux procédures administratives » conseillant aux ministères et organismes publics d'étendre à 60 jours la période de consultation administrative préalable à l'annonce

pour les mesures principales touchant les étrangers. Les AIR doivent contenir une analyse des « aspects qui entravent une concurrence loyale sur le marché et les activités économiques » mais il n'existe aucune obligation précise ou explicite d'évaluer leur impact sur le commerce et l'investissement. Il reste à voir si les effets des réglementations sur le commerce et l'investissement seront suffisamment pris en considération dans les AIR.

Le gouvernement coréen informe également le public sur 49 lois nationales liées au commerce ou procédures et règles internationalement reconnues ayant trait à l'exportation et à l'importation de biens classés suivant les codes du système harmonisé (SH). En vertu de la loi sur le commerce extérieur, le public est avisé en cas d'adoption ou de révision des directives relatives aux exportations ou aux importations avant leur entrée en vigueur.

Le gouvernement coréen diffuse de plus en plus d'informations en anglais, concernant notamment les principaux textes législatifs et réglementaires et des données sur l'action des pouvoirs publics. Il a en outre multiplié les initiatives visant à impliquer l'opinion publique dans le processus de réglementation, ce qui permet à celle-ci de suivre plus facilement les futures modifications éventuelles de la législation, par exemple en mettant en place un site Internet de consultation électronique d'un « guichet » unique (www.epeople.go.kr) sur lequel figurent des communiqués relatifs à la nouvelle législation. Toutefois, le site n'existe qu'en coréen et les entreprises étrangères ne profitent pas pleinement de ces outils. Il serait assurément fastidieux de faire traduire dans les règles l'ensemble des informations ci-dessus mais les milieux d'affaires internationaux tireraient grand parti d'un site Internet complet en anglais, même si ce dernier renvoyait uniquement au thème choisi avec les documents attachés en coréen. Non seulement cela rendrait service aux sociétés internationales mais le gouvernement coréen enverrait aussi un signal fort de sa détermination à stimuler les échanges commerciaux et les investissements. Mais surtout, cela pourrait améliorer la qualité des réglementations en prenant en considération un éventail de points de vue plus large.

Interprétation et application des réglementations

Dans l'*Examen de 2000*, il a été précisé que les entreprises étrangères considéraient le manque de transparence des décisions prises par les autorités publiques comme un obstacle majeur aux activités en Corée. Il a aussi été indiqué que de nombreux règlements manquaient de clarté, de sorte que les fonctionnaires se voyaient dotés d'importants pouvoirs discrétionnaires pour les appliquer.

Depuis l'*Examen de 2000*, le gouvernement coréen a déployé d'importants efforts en la matière via des programmes de formation destinés aux fonctionnaires et la tenue de réunions régulières avec les principales organisations étrangères. Toutefois, le secteur privé, en particulier les milieux d'affaires internationaux, estime que les progrès restent limités. Parmi les structures interrogées dans le cadre de « l'enquête 2006 sur les difficultés administratives » réalisée auprès de sociétés étrangères par Invest KOREA, 22.1 % constataient une amélioration sur le plan de la transparence des procédures administratives, 58.2 % ne voyaient aucun changement et 19.3 % observaient une dégradation de la situation. Pour l'essentiel, les craintes semblent porter sur l'application des règlements plutôt que sur leur contenu, et sur les fonctionnaires de terrain, en charge des procédures au quotidien, plutôt que sur les hauts fonctionnaires (responsables politiques). Comme on l'a vu dans la partie Introduction et considérations générales, d'aucuns estiment que certains fonctionnaires ont tendance à interpréter et à appliquer la réglementation d'une manière plus stricte ou plus prudente pour les sociétés étrangères que pour les entreprises coréennes.

Le gouvernement coréen a conscience de ces problèmes non résolus et prend de nouvelles mesures pour y remédier. Les programmes de formation continue destinés aux fonctionnaires et la publication de manuels d'interprétation de la réglementation sont des exemples de dispositions prises pour réduire les pouvoirs discrétionnaires et le risque d'interprétations subjectives. D'après les responsables coréens, ces manuels ont été publiés et sont appliqués cette année. Parmi les autres mesures figurent l'automatisation et l'introduction de procédures électroniques et la mise en place de comités et de procédures de recours spécifiques⁴.

Ouverture des marchés et non-discrimination

Vue d'ensemble, sentiment du public et prise de conscience

En Corée, l'idée prévaut que la productivité et la rentabilité de l'industrie manufacturière se sont nettement améliorées grâce à la déréglementation et à la libéralisation. À quelques exceptions près, le marché des biens est relativement ouvert. Il est facile de se procurer des produits étrangers, et ce en dépit de prix très élevés, notamment ceux des biens de consommation. Le différentiel de prix demeure considérable entre les produits agricoles étrangers et nationaux, bien que cet écart se soit quelque peu réduit ces dernières années⁵. Même si la Corée s'est efforcée de libéraliser son secteur agricole, elle continue à faire partie des pays dont l'agriculture est très fortement subventionnée par l'État⁶.

La productivité est à la traîne dans le secteur des services. Le ratio entre la contribution du secteur des services à la croissance de la productivité et celle de l'industrie manufacturière et des autres secteurs est très faible en Corée. En réalité, c'est l'industrie manufacturière, et non pas les services, qui est à l'origine de l'essentiel de la croissance de la productivité globale en Corée⁷. Cette situation s'explique principalement par l'absence de concurrence, dans la mesure où certains segments et métiers des services demeurent fermés et fortement réglementés⁸. Les pouvoirs publics coréens et le secteur privé admettent tous qu'à l'avenir l'économie sera tirée par le secteur des services et considèrent que ce dernier doit être libéralisé afin de devenir plus compétitif. Cependant, certaines parties prenantes dont les intérêts en seraient affectés font barrage.

L'ouverture des marchés est un thème essentiel auquel il faut sensibiliser l'opinion publique. Il a été indiqué précédemment qu'un obstacle majeur à l'ouverture des marchés en Corée était le sentiment hostile envers « tout ce qui est étranger ». Le fait que la Corée ait considérablement développé son marché d'importation⁹ montre que l'économie en général est devenue plus ouverte aux biens étrangers¹⁰. Néanmoins, cette désapprobation et cette vision négative n'ont pas disparu dans les médias et l'opinion publique en particulier, et tout récemment, à l'égard des investissements étrangers et notamment des investissements de portefeuille.

Les sentiments nationalistes et l'image négative des produits, sociétés et investissements étrangers perdurent. À titre d'exemple, la part des voitures importées en Corée est toujours d'environ 3-4 %, et ce, en dépit d'une amélioration sensible, puisqu'elle était de 0.26 % en 1999 (cf. annexe 4.A2). Les capitaux étrangers et les fonds de capital-investissement ont été amplement critiqués et assimilés à des vautours ou à des prédateurs dont le seul souci est d'optimiser les bénéfices à court terme sans aucune retombée positive à long terme (par exemple la formation des salariés, le transfert technologique, etc.).

Au plus haut niveau, les pouvoirs publics coréens sont très attachés à l'ouverture des marchés mais cet objectif n'est pas nécessairement commun aux autres échelons de

l'administration ou à l'opinion publique en général. Comme l'indique la section consacrée à la transparence, les milieux d'affaires internationaux continuent à penser que, sur le plan pratique et au quotidien, les règlements peuvent s'appliquer de manière plus stricte aux sociétés étrangères qu'aux entreprises nationales. Le gouvernement coréen remédie à ces difficultés en publiant des manuels d'interprétation des règlements afin de réduire le risque d'interprétations subjectives, et en offrant une formation complémentaire aux fonctionnaires. En outre, certains ministères tels que le MOCIE ont pris des mesures spécifiques telles que :

- le soutien à l'Association des importateurs coréens (KOIMA), qui contribue à influencer l'opinion publique en lui donnant une image positive des importations via des séminaires, des forums, des publications et des événements¹¹ ;
- la mise en place du système de Gestion des relations avec la clientèle afin de défendre l'importance de l'investissement direct étranger auprès des entreprises, de la presse et du monde universitaire par courrier électronique de manière régulière.

La structure du commerce international

Le ministère coréen des Affaires étrangères et du Commerce (MOFAT) est responsable des négociations commerciales au nom du gouvernement coréen sur la base des programmes d'orientation préparés par les ministères concernés. Durant la phase d'élaboration des règlements touchant au commerce, le MOFAT peut être consulté par les ministères concernés pour veiller à ce que la politique nationale soit compatible avec les accords internationaux signés par la Corée. La consultation a également lieu si l'on juge que les règlements existants ne sont pas conformes aux obligations internationales respectives.

Comme indiqué dans l'*Examen de 2000*, le MOCIE est consulté au sujet de la réglementation qui pourrait restreindre le commerce et l'investissement. Il est aussi membre du Comité de réforme de la réglementation. Le MOFAT est lui aussi consulté au sujet de la réglementation susceptible d'affecter le commerce et l'investissement. Cependant, le MOFAT, qui est responsable des négociations commerciales, n'est pas membre permanent du Comité de réforme de la réglementation. Le MOFAT pourrait bénéficier d'un élargissement de sa mission pour assumer concrètement la responsabilité de veiller à ce que la législation nationale soit conforme aux obligations internationales de la Corée.

Alors que sa participation à des accords préférentiels était autrefois limitée, la Corée a pris part de plus en plus activement à la négociation d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux depuis 2004, tout en restant attachée aux négociations multilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela correspond à une tendance internationale.

Tableau 4.2. **Accords préférentiels entre la Corée et les autres pays/régions**

Accords commerciaux existants	Accords en négociation	Futures négociations éventuelles
Chili (2004)	ANASE	Chine
AELE (2006)	Canada	Union européenne
Singapour (2006)	Inde	MERCOSUR
	Japon (suspendu)	
	Mexique	
	États-Unis	

Source : MOFAT.

Les accords préférentiels garantissent un traitement plus favorable à certains pays et dérogent donc en soi aux principes de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national. Comme les accords préférentiels existants ont été conclus avec des pays de taille relativement petite, il est difficile de dire s'ils ont induit un important détournement des échanges. Lors de la signature de futurs accords, il faudra veiller à ce qu'ils n'entraînent pas un détournement des échanges. Chaque fois que possible, par exemple dans le domaine des investissements et des services, la préférence devra être donnée à des pays tiers de façon non discriminatoire.

Ces accords et négociations dans le domaine commercial devraient contribuer à stimuler les réformes et la déréglementation dans certains secteurs qui restent à la traîne et pourraient bénéficier d'une poursuite de la libéralisation. On estime en particulier que l'accord de libre-échange entre la Corée et les États-Unis consolidera non seulement le processus de libéralisation mais donnera aussi un coup d'accélérateur (et de pression) aux initiatives visant à réformer la réglementation dans le secteur des services. L'accord de libre-échange est susceptible de cimenter la détermination de la Corée envers la réforme réglementaire et l'ouverture des marchés. En outre, compte tenu de l'intensification potentielle de la concurrence, l'accord de libre-échange pourrait modifier l'esprit de compétition des divers secteurs et faciliter les ajustements structurels.

Cependant, certains acteurs du secteur privé considèrent que les négociations devraient se dérouler sans tenir compte de la date butoir correspondant à la fin des pouvoirs spéciaux en matière de négociations commerciales (*fast-track authority*) du président des États-Unis prévue au milieu de 2007. Au demeurant, un accord précipité pourrait se traduire par un accord de libre-échange incomplet si certaines des questions les plus sensibles étaient laissées de côté. D'autres acteurs du secteur public se sont exprimés au sujet de la nécessité de filets de sécurité suffisants ou appropriés afin d'absorber les pertes ou déplacements potentiels.

Structure des investissements étrangers

Actuellement, la plupart des activités économiques en Corée autorisent les investissements directs étrangers (IDE). Néanmoins, la participation étrangère demeure limitée dans 26 secteurs en Corée et totalement fermée dans deux autres secteurs (télévision et radiodiffusion).

Afin d'instaurer un climat plus favorable à l'investissement et d'attirer davantage d'IDE, la Corée a mis au point une stratégie globale qui vise non seulement à renforcer le dispositif réglementaire mais aussi à améliorer l'image des investisseurs ainsi que le cadre de vie et de travail en Corée.

D'un point de vue réglementaire, plusieurs modifications ont été apportées afin d'améliorer le régime d'investissement. La loi sur la promotion de l'investissement étranger a été modifiée à trois reprises (en 2000, 2003 et 2004). Les changements les plus significatifs sont notamment les suivants :

1. Le ministre du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie a été chargé de recueillir chaque année auprès des organismes publics intéressés les informations concernant les restrictions aux investissements étrangers et de les diffuser. Les organismes doivent consulter le MOCIE à l'avance s'ils souhaitent apporter des modifications.
2. À compter de 2000, un investisseur étranger peut se faire immatriculer comme une société à capitaux étrangers avant de procéder au versement intégral des fonds si

certain critères sont remplis. Avant cette date, le versement intégral de l'investissement était obligatoire.

3. Une nouvelle disposition a été mise en place afin d'autoriser le responsable d'une administration locale à octroyer une récompense pécuniaire aux fonctionnaires qui contribuent largement à attirer des investissements étrangers.
4. Toutes les mesures de soutien concernant des sites industriels en faveur des investisseurs étrangers ont été intégrées à la loi sur la promotion de l'investissement étranger.
5. Les mesures répressives à l'encontre des ressortissants étrangers qui enfreignent les dispositions de la loi ont été assouplies et limitées à des amendes.

Outre les modifications ciblées apportées à la législation et à la réglementation, un certain nombre d'organismes et de comités publics ont été créés afin de se pencher sur les questions liées à l'investissement. Sur le plan politique, un Comité de l'investissement

Tableau 4.3. **Restrictions des IDE en Corée**

Secteur	Restrictions
Cultures céréalières	IDE autorisés sauf pour les cultures de riz et/ou d'orge
Élevage de bœufs de boucherie	La participation étrangère doit être inférieure à 50 %
Pêche littorale	La participation étrangère doit être inférieure à 50 %
Pêche côtière	La participation étrangère doit être inférieure à 50 %
Édition (journaux)	La participation étrangère doit être inférieure à 30 %
Édition (magazines et périodiques)	La participation étrangère doit être inférieure à 50 %
Traitement de combustibles nucléaires	IDE autorisés sauf pour la production et la livraison de combustibles nucléaires pour les centrales nucléaires
Production d'électricité	Les activités de production d'énergie nucléaire sont exclues
Transport d'électricité	IDE autorisés uniquement dans les conditions suivantes : 1. La part totale des investissements étrangers doit être inférieure à 50 %. 2. Le nombre d'actions à droit de vote détenues par des investisseurs étrangers est inférieur au nombre d'actions détenues par l'actionnaire national numéro un.
Distribution et ventes	<i>Cf.</i> les normes autorisées pour le transport d'électricité
Commerce de viande en gros	La participation étrangère doit être inférieure à 50 %
Navigation côtière (passagers)	IDE autorisés pour le transport des passagers ou des marchandises entre Corée du Sud et Corée du Nord.
Navigation côtière (marchandises)	IDE autorisés si l'investisseur étranger forme une coentreprise avec les compagnies maritimes coréennes et si la part des investissements étrangers est inférieure à 50 %.
Transport aérien régulier	La participation étrangère doit être inférieure à 50 %
Transport aérien non régulier	La participation étrangère doit être inférieure à 50 %
Service de lignes louées	La participation étrangère est limitée à 49 %
Téléphonie fixe et autres télécommunications	La participation étrangère est limitée à 49 %
Téléphonie sans fil	La participation étrangère est limitée à 49 %
Radiomessagerie sans fil et autres télécommunications	La participation étrangère est limitée à 49 %
Autres communications électriques	La participation étrangère est limitée à 49 %
Banques commerciales nationales	IDE autorisés uniquement pour les banques commerciales et locales
Élimination des déchets radioactifs	IDE autorisés sauf pour la gestion des déchets radioactifs
Chaînes de radio et de télévision	La participation étrangère est limitée à 49 %
Télévision par câble	La participation étrangère est limitée à 49 %
Télévision par satellite	La participation étrangère est limitée à 33 %
Agences de presse	La participation étrangère doit être inférieure à 25 %
Radiodiffusion	Totalement fermé
Télévision	Totalement fermé

Source : MOCIE.

étranger et un Sous-comité de l'investissement étranger composés de responsables des ministères concernés en charge de l'économie ont pour mission depuis 1998 d'étudier les révisions et les changements des règlements touchant au commerce et à l'investissement.

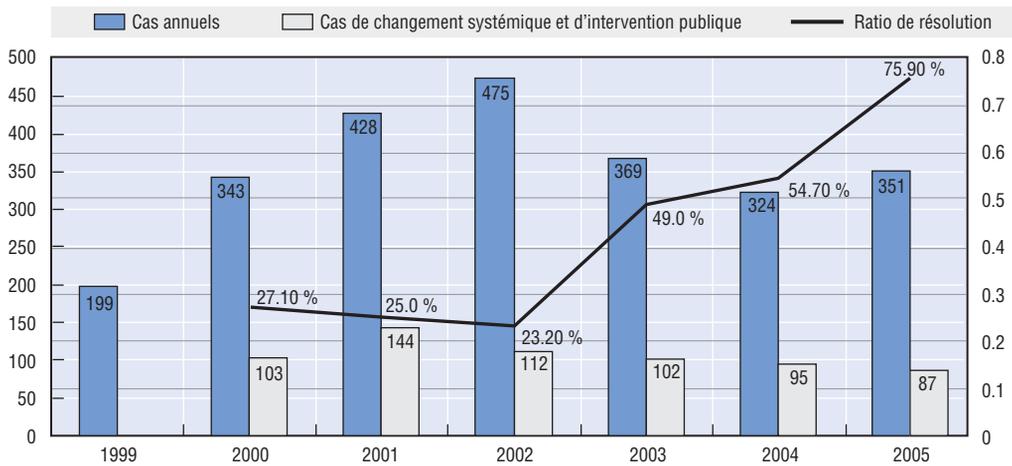
Afin d'améliorer l'image des investisseurs et le cadre de vie et de travail en Corée, le Centre coréen de services aux investisseurs (KISC) est devenu en 2003 « *Invest Korea* » (IK), nouvel organisme qui a pour vocation de fournir un service complet ou à guichet unique aux investisseurs étrangers au stade de la constitution des sociétés. Le nouvel organisme a augmenté le nombre de ses experts et responsables délégués. Le personnel est spécialement formé à la *FDI Graduate School* (Établissement de formation à l'IDE). Dans le but d'attirer efficacement les investisseurs et de renforcer la faisabilité des investissements, les activités de relations publiques qui étaient auparavant prévues pour des personnes non définies sont aujourd'hui plus ciblées ou orientées précisément vers des projets.

En 2004, un nouveau dispositif de chefs de projets a été mis en place au sein d'*Invest Korea*. Dans le cadre de ce système, un investisseur potentiel peut bénéficier du soutien d'un chef de projet avant même la décision d'investissement et tout au long du processus. Le chef de projet rassemble toutes les informations demandées par les investisseurs étrangers et les leur transmet. Par ailleurs, il organise des réunions, s'occupe des affaires civiles pour le compte des investisseurs étrangers et aide les cadres et leur famille à s'installer en Corée. De plus, un Plan quinquennal d'amélioration du cadre de vie des étrangers a été adopté. Un Guide pratique destiné aux étrangers vivant en Corée et une *Investment Service Newsletter* (Lettre d'information consacrée aux services d'investissement) sont régulièrement publiés et divers programmes culturels ont été lancés.

Le Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement créé en 1999 continue à aider les investisseurs étrangers à résoudre les difficultés qu'ils rencontrent après leur implantation. Il dispose lui-même d'un pouvoir décisionnel limité : il ne peut que formuler des recommandations aux organismes publics responsables qui prennent ensuite une décision sur les cas recensés par le Bureau. Il joue cependant un rôle actif puisqu'il signale des problèmes aux organismes publics responsables. Le graphique 4.1 fournit quelques informations concernant le nombre de cas soumis et résolus par le Bureau du médiateur. De 1999 à 2005, 2 489 cas ont au total été soumis au Bureau, dont 643 concernaient le changement systémique et l'intervention des pouvoirs publics. En 2005, 87 cas sur 351 ont été considérés comme relevant du changement systémique et de l'intervention des pouvoirs publics. Le ratio de résolution, qui est égal au rapport entre le nombre de cas résolus par changement systémique via l'intervention des pouvoirs publics et le nombre de demandes de changement systémique via l'intervention des pouvoirs publics, s'est considérablement amélioré : il s'établissait à 75.90 % en 2005. Même si le gouvernement coréen a déclaré que tous les autres cas (264) en 2005 ont été résolus sans changements systémiques ou intervention des pouvoirs publics, aucune donnée ne permet de vérifier que tel était véritablement le cas.

Il s'avère que de multiples organismes professionnels et liés à l'investissement se préoccupent des doléances, demandes de conseils, craintes et revendications du secteur privé. En effet, si les investisseurs peuvent porter leurs réclamations devant *Invest Korea* ou le Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement, ils peuvent également le faire devant le Centre de résolution des difficultés des entreprises, le Bureau de coordination politique, le Bureau de réforme de la réglementation, le Comité de réforme de la réglementation, le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation ou encore en consultant directement les ministères responsables notamment.

Graphique 4.1. **Cas soumis et résolus par le bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement**



Source : Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement.

Bien que cette attitude positive à l'égard de la résolution des litiges impliquant les entreprises et les investisseurs soit souhaitable, la multiplicité des organismes s'occupant des mêmes questions peut se révéler inefficace et se traduire par un sentiment de confusion et de frustration chez les investisseurs et les entreprises, notamment en l'absence de coordination. Dans l'idéal, toutes les revendications et craintes liées aux entreprises et à l'investissement devraient être prises en charge par un seul organisme afin d'aboutir à un guichet unique qui traiterait toutes les revendications et tous les litiges des entreprises et des investisseurs et que l'obligation de transparence responsabiliserait. Conférer davantage d'autorité au Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement ou à une structure unique et à ses recommandations, responsabiliser davantage les ministères pour qu'ils modifient ou appliquent les règlements conformément aux recommandations dans la mesure du possible et/ou fournir de bonnes raisons justifiant son incapacité à le faire sont autant de mesures susceptibles de favoriser une progression de la confiance des investisseurs et un possible accroissement des investissements directs étrangers.

Passation des marchés publics

En Corée, les marchés publics de biens et services d'un montant supérieur à 100 000 USD et les projets de BTP d'un montant supérieur à 3 millions USD sont gérés par le Service des marchés publics¹², organisme gouvernemental créé spécialement à cette fin. Les achats des entreprises publiques et les marchés publics d'un montant inférieur au seuil sont gérés en interne au sein des administrations centrales ou locales concernées. En 2003, le Service des marchés publics a géré 9.1 % de tous les marchés, soit 25.5 % de la valeur de toutes les opérations de passation de marchés pour cette année. En 2004, la part du Service des marchés publics dans toutes les opérations de passation de marchés a légèrement augmenté pour atteindre 30 % en termes de valeur des marchés.

Le gouvernement coréen a pris un certain nombre de mesures afin de renforcer la transparence de la passation des marchés publics et de fournir des informations pertinentes à toutes les parties intéressées et de leur garantir un traitement non discriminatoire. Conformément au principe de non-discrimination, les soumissionnaires nationaux et

Tableau 4.4. **Administration des marchés publics en 2003**

	Total des marchés	Marchés gérés par le Service des marchés publics	Marchés attribués directement par une entité acheteuse individuelle
Nombre de marchés	212 437 (100.0 %)	19 341 (9.1 %)	193 096 (90.9 %)
Valeur des marchés (millions de RWN)	55 758 909 (100.0 %)	14 211 271 (25.5 %)	41 547 638 (74.5 %)

Source : MOFE.

étrangers font l'objet d'un traitement équitable et les mêmes procédures de soumission et de passation s'appliquent à tous.

Le système de passation de marchés traditionnel a été modifié en 2002 et transformé pour devenir le Système intégré de passation dématérialisée de marchés publics (GePS, rebaptisé KONEPS en juillet 2006), qui permet un traitement en ligne de toutes les procédures de passation de marchés. Ce nouveau système allie une meilleure efficacité à une plus grande transparence. Les résultats des soumissions apparaissent en ligne en temps réel, ce qui réduit la probabilité d'une prise de décisions arbitraires par les fonctionnaires. Une version anglaise du GePS a été lancée en novembre 2004 dans le cadre d'une initiative des pouvoirs publics visant à garantir aux fournisseurs étrangers un accès pratique aux informations relatives à la passation de marchés. La législation en la matière peut être consultée publiquement via les sites Internet des ministères et organismes intéressés¹³.

En termes d'efficacité, on estime que le recours au GePS a permis de réaliser des économies de coûts d'un montant de 4.5 milliards USD par an tant dans le secteur public que dans le secteur privé grâce à la numérisation du processus et au partage des données intégrées.

Tableau 4.5. **Retombées positives estimées du Système de passation dématérialisée de marchés publics (GePS) en 2005**

Composantes	Améliorations	Retombées positives (en millions USD)
Processus simplifié	Réduction des contraintes administratives, etc.	63
Processus normalisé	Recours aux procédures normalisées de passation de marchés, etc.	918
Processus numérisé	Soumission en ligne, notification des soumissions sur Internet, etc.	169
Partage des données intégrées	Obtention des informations via un « guichet » unique, etc.	3 388
Total		4 538

Source : Service coréen des marchés publics.

Malgré ces retombées positives tangibles et bien que tous les organismes publics (dont les organisations centrales et locales) soient en mesure d'utiliser le GePS (rebaptisé KONEPS en juillet 2006), le recours au KONEPS peut encore être amélioré. En effet, le volume des transactions en 2004 (environ 42.9 milliards USD)¹⁴ représentait environ 56 % du volume total des marchés en Corée (environ 76 milliards USD)¹⁵. Il serait souhaitable que l'utilisation du KONEPS progresse encore du point de vue de la transparence et de l'efficacité.

Le gouvernement a en outre renforcé les critères d'évaluation afin de présenter des facteurs quantitatifs et de limiter les cas de marchés de gré à gré, lesquels ne peuvent être

conclus qu'après analyse de chaque élément afin de déterminer si les obligations propres aux marchés de gré à gré ont été respectées¹⁶. Malgré cela, moins d'un tiers de l'ensemble des opérations de passation de marchés passent par des appels d'offres ouverts, tandis que plus de 66 % des marchés sont toujours attribués via des appels d'offres sélectifs et limités. Néanmoins, les appels d'offres ouverts représentaient près de 66 % de la valeur des marchés en 2003.

Tableau 4.6. **Marchés publics attribués en 2003 en fonction des procédures d'appel d'offres**

	Total des marchés	Appels d'offres ouverts	Appels d'offres sélectifs	Appels d'offres limités
Nombre de marchés	212 437 (100.0 %)	68 638 (32.3 %)	2 585 (1.2 %)	141 214 (66.5 %)
Valeur des marchés (millions de RKW)	55 758 909 (100.0 %)	36 694 052 (65.8 %)	1 557 607 (2.8 %)	17 507 250 (31.4 %)

Source : MOFE.

Efforts pour éviter les pratiques commerciales restrictives inutiles

Procédures douanières

Selon l'*Examen de 2000*, la lenteur et la lourdeur des procédures d'inspection et de dédouanement étaient souvent citées comme une importante entrave au commerce en Corée.

Depuis le dernier examen, le Service coréen des douanes (*Korean Customs Service, KCS*) a enregistré de nombreuses améliorations (voir l'encadré ci-après). Les procédures de passage en douane et de franchissement des frontières pesantes ont été radicalement modifiées. Le nombre et la complexité des procédures ont été réduits et les délais de dédouanement nécessaires ont sensiblement diminué¹⁷. Les gains d'efficacité ont entraîné une réduction des besoins en ressources humaines. Un système de douane en ligne comportant une procédure de dédouanement entièrement électronique a été établi grâce à la numérisation continue de l'administration douanière et à l'utilisation de l'échange électronique de données (EDI) sur l'Internet. Le système de dédouanement électronique permet de suivre chaque étape du processus, de sorte que les importateurs peuvent vérifier la situation de leurs importations sur l'Internet en temps réel, ce qui réduit les possibilités de corruption¹⁸.

Un système à guichet unique est en train d'être mis en œuvre ; il permettra aux importateurs de ne soumettre par voie électronique qu'une seule déclaration, qui sera ensuite transmise aux différents ministères. Le KCS a simplifié et normalisé les formulaires et les rubriques avec d'autres organismes, afin de rationaliser les procédures. A l'heure actuelle, huit organismes coréens participent au système de guichet unique¹⁹ et d'autres organismes et organisations devraient y être associés ultérieurement²⁰.

Au niveau de la coopération internationale dans les procédures appliquées aux frontières, le KCS mène actuellement des consultations en matière de coopération douanière avec trente et un services douaniers étrangers, et il a conclu des accords d'assistance douanière avec vingt-quatre administrations douanières étrangères, y compris de pays en développement²¹. Le récent intérêt de la Corée pour la négociation d'accords de libre-échange devrait par ailleurs accroître la coopération bilatérale et régionale entre les douanes. Toutefois, l'augmentation prévue du volume des échanges commerciaux et du nombre de passagers internationaux va assurément susciter des tensions sur les ressources du KCS.

Encadré 4.1. Réforme des douanes et facilitation des échanges

Le Service coréen des douanes (KCS) a considérablement amélioré les procédures douanières et a porté le niveau de l'automatisation au niveau de celle des douanes les plus modernes. Les délais nécessaires au dédouanement en ont été considérablement réduits.

Délais nécessaires au dédouanement¹

	Arrivée → Entrée	Entrée → Déclaration	Déclaration → Acceptation	Arrivée → Acceptation
1999	n.d.	n.d.	3 heures 10 mn	n.d.
2000	n.d.	n.d.	2 heures 44 mn	n.d.
2001	n.d.	n.d.	2 heures 30 mn	n.d.
2002	n.d.	n.d.	2 heures 03 mn	n.d.
2003	2.3 jours	7.2 jours	1 heure 32 mn	9.6 jours
2004	1.6 jour	3.9 jours	1 heure 48 mn	5.5 jours
2005	1.4 jour	2.9 jours	1 heure 40 mn	4.4 jours

Source : KCS.

Le KCS a entrepris une stratégie de réforme de la réglementation sur plusieurs fronts, en simplifiant et en améliorant les procédures de dédouanement et en introduisant les nouvelles technologies, de la façon suivante :

1. Réduction du nombre des rubriques devant être vérifiées à l'importation/l'exportation, en ramenant ce nombre de 4 810, aux termes de 30 lois, à 4 114 aux termes de 26 lois. La vérification de l'obligation de dédouanement préalable a été limitée aux médicaments, aux armes à feu et aux marchandises en rapport direct avec la santé et la sécurité publiques et l'environnement.
2. Élargissement des seuils de dédouanement des marchandises et du fret express. Pour le dédouanement simplifié, le seuil a été porté de 600 USD à 2 000 USD et pour le dédouanement sur liste de marchandises², il a été porté de 60 USD à 100 USD.
3. Simplification des procédures de déchargement grâce à l'augmentation de l'acceptation automatique de la déclaration de déchargement de 60 % à 98 %.
4. Traitement du problème de l'entreposage prolongé du fret aux aéroports/ports maritimes en réduisant la période de déchargement³ et les périodes d'entreposage dans les zones sous douane⁴.
5. Mise en place d'un service intégré de transport pour les transbordements maritimes/aériens qui nécessitent un transport immédiat à l'aéroport après l'arrivée au port. Les procédures de déchargement, de transport, d'entrée dans les entrepôts et de chargement des aéronefs sont toutes effectuées dans le cadre du service intégré, avec dispense de la déclaration de transport sous douane⁵. Si un transport sous douane s'impose, le transport groupé par bateau est autorisé sans obligation d'effectuer un dépôt, ce qui aide les entreprises à réduire leurs dépenses de logistique.
6. Amélioration des procédures d'acquittement des taxes. Des paiements mensuels, des autovérifications et d'autres incitations ont été autorisés pour les sociétés, avec des taux de discipline satisfaisants. L'autocorrection dans les trois mois suivant le paiement est possible, sans taxe supplémentaire sur le paiement additionnel.
7. Amélioration des procédures relatives aux remboursements afin d'encourager des pratiques de déclaration efficaces et respectueuses de la loi. La demande de remboursement de droits de douane est effectuée avec la déclaration d'exportation et le remboursement se fait à la date du chargement. Le remboursement rapide des droits de douane est plus commode pour les petites sociétés et les exportateurs, et une campagne sur le thème « trouver à qui reviennent les remboursements non réclamés » a été lancée pour les petites entreprises⁶.

Encadré 4.1. Réforme des douanes et facilitation des échanges (suite)

8. Introduction du contrôle par rayons X au lieu des inspections manuelles/physiques. Le délai d'inspection par conteneur est passé de 4 ou 5 heures à 10 minutes. L'inspection manuelle n'est utilisée que lorsque les résultats du contrôle par rayons X font penser à des marchandises suspectes ou que le contrôle par rayons X n'est pas réalisable.
9. Établissement d'un système d'administration des douanes électronique dans le cadre de l'initiative de développement de l'administration en ligne. Un guichet unique pour toutes les procédures de vérification et de dédouanement a été établi, reliant huit agences de vérification (voir tableau) par un système en ligne. Ce système prévoit la mise en place d'un Portail de dédouanement sur l'Internet qui traite les dédouanements à l'importation et à l'exportation. Les déclarations d'exportation sont traitées dans les deux minutes et les déclarations d'importation dans les cent minutes. Le dédouanement « dématérialisé » s'applique comme suit : exportations (95 %), importations/remboursements de droits de douane (75 %), fret (100 %).

Organismes participant au guichet unique⁷

Nom de l'organisme	Loi de référence	Thème de travail
Service national de la quarantaine des végétaux	Loi sur la quarantaine des végétaux	Demande de quarantaine des végétaux
Service national d'inspection de la qualité des produits de la pêche	Loi sur l'hygiène alimentaire	Déclaration d'importation des produits alimentaires
Association coréenne de l'industrie des matériels médicaux	Loi sur les matériels médicaux	Vérification obligatoire des matériels médicaux
Association coréenne de la dentisterie	Loi sur les matériels médicaux	Vérification obligatoire des matériels médicaux
Administration coréenne des produits alimentaires et des médicaments	Loi sur l'hygiène alimentaire	Déclaration d'importation des produits alimentaires
Association coréenne des négociants en produits pharmaceutiques	Loi sur les questions pharmaceutiques	Vérification obligatoire des fournitures médicales
Service national de la recherche vétérinaire et de la quarantaine	Loi sur la prévention des maladies du bétail et loi sur le traitement des produits animaux	Demande de quarantaine des animaux/ produits animaux et déclaration d'importation des produits animaux
Association coréenne sur les produits pour la santé animale	Loi sur les questions pharmaceutiques	Exigence de vérification des fournitures médicales

- De 1999 à 2002, le KCS ne s'est occupé que de la procédure comprise entre la déclaration d'importation et l'acceptation de la déclaration (Déclaration → Acceptation) et aucune donnée n'a été recueillie sur les différentes étapes.
- Sur la base des listes d'expédition communiquées par les sociétés de services de messagerie express.
- De 5 à 3 jours.
- Aux entrepôts sous douane de un an à trois mois (deux mois aux grands ports maritimes/aéroports) et aux zones d'entreposage désignées, de six à deux mois.
- La procédure a été ramenée de 5 étapes (soumission du manifeste et de la déclaration de déchargement → déclaration d'entrée en zone sous douane → déclaration de transport sous douane → déclaration de mainlevée → chargement en avion) à 2 étapes (soumission du manifeste et de la déclaration de déchargement → chargement en avion).
- 15.7 milliards KRW de remboursements non réclamés ont été remboursés en 2005.
- Selon les autorités coréennes, les entreprises étrangères suivantes participent au dispositif de guichet unique par l'intermédiaire de leurs associations professionnelles respectives : 1) GC Korea (Japon), Philips et Oral B, par l'intermédiaire de l'Association coréenne de dentisterie, 2) Meril Korea Ltd., Boehringer Ingelheim Vetmedica Korea Ltd. et Pfizer Animal Health Ltd., par l'intermédiaire de l'Association coréenne sur les produits pour la santé animale 3) Pfizer, Roche, DHC Korea et Aventis Korea, par l'intermédiaire de l'Association coréenne des négociants en produits pharmaceutiques, et 4) Essilor Korea, Johnson & Johnson Medical Korea et Nippon Intek Holding, par l'intermédiaire de l'Association coréenne de l'industrie des appareils médicaux.

Source : KCS.

Afin d'améliorer l'efficacité du système de réglementation douanière dans le contexte de l'augmentation du volume des échanges commerciaux et du nombre de passagers, le KCS affiche la ferme volonté de continuer d'améliorer le système de contrôle des passagers et d'élargir les services fournis par le système de guichet unique et par le Portail de dédouanement par l'Internet, pour parvenir à long terme à des procédures sans support papier.

Simplification des procédures applicables aux entreprises et des procédures administratives

L'Examen de 2000 indiquait que les partenaires commerciaux de la Corée faisaient état de nombreuses procédures pesantes et de nature à limiter les échanges commerciaux. Le gouvernement coréen a déployé un certain nombre d'efforts pour créer un environnement commercial plus favorable et moins restrictif, en réduisant les démarches administratives inutiles pour les entreprises.

Comme on l'a vu, des Analyses de l'impact de la réglementation (AIR) ont été introduites pour évaluer les modifications potentielles de l'environnement réglementaire. La Loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA) prévoit que des AIR soient effectuées avant d'établir de nouveaux règlements ou de renforcer la réglementation existante. L'AIR pertinente doit être publiée en même temps que le projet de règlement durant le processus de notification publique et doit aussi inclure des analyses spécifiques sur le point de savoir si ledit projet contient des éléments préjudiciables à une concurrence commerciale loyale ou des éléments qui entravent les activités des entreprises.

Jusqu'à présent, le processus de réforme de la réglementation a été davantage axé sur la déréglementation et a permis de réduire les procédures inutiles ou pesantes. Toutefois, bien que la réglementation ait quantitativement diminué, il est difficile d'effectuer une évaluation qualitative détaillée des progrès accomplis par la réforme de la réglementation. Le gouvernement cherche donc désormais à privilégier une approche qualitative de la réforme de la réglementation, plutôt qu'une approche quantitative générique. L'introduction des AIR devrait contribuer à cette réorientation de la politique gouvernementale. De fortes inquiétudes ont néanmoins été exprimées au sujet de l'absence potentielle de contrôle qualitatif et quantitatif des projets de loi émanant de parlementaires, qui peuvent entièrement contourner le processus des AIR.

Comme on l'a également vu, le gouvernement a établi un étroit partenariat avec le secteur privé et il sollicite continuellement les milieux d'affaires par des mécanismes de consultation. Depuis 2000, le Bureau de la coordination de la politique générale (*Office for Policy Coordination*, OPC) a régulièrement reçu des suggestions de représentants d'organisations professionnelles (par exemple, l'AmCham, l'EUCCK et le Seoul-Japan Club) et depuis 2005, les consultations avec ces organisations ont été traitées comme des missions de réforme de la réglementation. Lorsque cela était possible ou justifié, des mesures ont été prises pour donner suite aux problèmes abordés.

Le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation (qui dépend de l'OPC) a été créé en août 2004 pour mener cette réforme, notamment dans des domaines interministériels. Au mois de juillet 2006, ce Groupe avait traité des plans de réforme dans 45 domaines de la réglementation, dont le commerce électronique, le secteur des logiciels, la construction et les réglementations touchant au commerce, comme le transport aérien et la distribution des produits agricoles et des produits de la mer. En collaboration avec le ministère coréen

du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie (MOCIE) et *Invest Korea* (IK), le Groupe *ad hoc* prévoit également d'examiner les règlements relatifs aux investissements afin d'offrir aux sociétés étrangères des conditions plus propices aux affaires.

Dans le contexte des efforts de simplification des procédures, une étude a été effectuée en 2005 sur les procédures de constitution de société. A partir de cette étude, plusieurs règlements ont été modifiés, dont les normes régissant le montant minimal de capital libéré pour la création d'entreprise²², la certification obligatoire des statuts constitutifs/procès-verbaux de constitution de société, l'introduction d'un système d'immatriculation en ligne et l'unification des formulaires de demande correspondants. En 2006, il n'existe plus que cinq procédures de constitution de société qui, pour être suivies, nécessitent un délai total de trois jours.

Tableau 4.7. **Procédures de constitution de société**

Procédures	Jours nécessaires
1. Certification des statuts constitutifs /procès-verbaux de constitution de société	1 jour
2. Certificats relatifs au montant de capital libéré délivré par la banque	
3. a) Certificats d'enregistrement et reçus des paiements des taxes pour l'éducation b) Achat d'obligations d'État	1 jour
4. Enregistrement de la constitution de société	
5. a) Compte rendu de la constitution en société b) Immatriculation de l'entreprise	1 jour

Source : Autorités coréennes.

Ainsi qu'il l'a été dit plus haut, le secteur privé a pris acte, en s'en félicitant, des importants efforts déployés par la Corée pour créer un environnement plus favorable aux entreprises. Les milieux d'affaires étrangers ont néanmoins manifesté diverses inquiétudes dans des domaines qui selon eux devraient faire l'objet de réformes et d'améliorations complémentaires²³.

Harmonisation internationale et équivalence des mesures réglementaires d'autres pays

Harmonisation des normes et évaluation de la conformité

L'*Examen de 2000* indiquait que la lourdeur du système coréen de normes et de certification de la conformité était considérée par les partenaires commerciaux comme une source d'entraves au commerce. Toutefois, comme l'indiquait également l'*Examen* précédent, le gouvernement coréen a mis en œuvre une politique active d'amélioration de la transparence du système de normalisation et de certification, et a accru le recours à des normes harmonisées au niveau international.

La Corée examine les *Korean Standards* (KS) tous les cinq ans en se référant à la loi sur la normalisation industrielle, et elle peut les réviser ou les supprimer si nécessaire. En 2000, le Conseil national de normalisation a publié le premier plan national quinquennal relatif aux normes (2001-2005) pour lancer la mise en œuvre de cette disposition. L'objectif du plan était d'améliorer les normes et l'évaluation de la conformité en Corée, en harmonisant KS avec les normes internationales correspondantes, et en adoptant un programme d'accréditation internationale, entre autres. Depuis 2000, le MOCIE a consacré des efforts particuliers à l'harmonisation des KS avec les normes internationales pertinentes telles que celles de l'ISO (Organisation internationale de normalisation) et de la Commission électrotechnique

internationale (CEI). A la fin de 2005, 60 % environ des normes coréennes avaient fait l'objet d'une harmonisation avec les normes ISO/CEI. Pour 30 % environ, les KS ont été établies en tenant compte d'autres normes internationales, en dehors de celles de l'ISO ou de la CEI, et approximativement 10 % d'entre elles ont été établies sans aucune référence à des normes internationales.

Le Conseil national de normalisation, présidé par le Premier ministre, a approuvé le 2^e Plan national relatif aux normes (2006-2010) le 18 mai 2006. Les principaux objectifs de ce plan sont 1) de rénover les procédures nationales de normalisation et d'évaluation de la conformité afin de promouvoir la coordination entre ministères et organismes compétents et 2) d'éliminer les doublons possibles entre différents systèmes de normes et de certification.

Dans le cadre du 2^e Plan national relatif aux normes, la Commission nationale chargée de l'innovation en matière de normes et de certification qui a été établie par le Conseil national de normalisation examinera plus de 37 000 normes et règlements techniques nationaux et 140 systèmes de certification afin de détecter d'éventuels doublons ou contradictions. Elle cherchera aussi à déterminer s'il y a des systèmes de normes ou de certification inappropriés qui peuvent constituer des obstacles techniques inutiles au commerce.

Tableau 4.8. **Liens entre les normes coréennes et les normes internationales**

Catégorie	Normes internationales pertinentes (CEI/ISO)	Nombre de normes coréennes (KS)	Nombre de KS soumises à une harmonisation internationale	% de KS soumises à une harmonisation internationale
Normes de base et normes diverses	870	982	459	47
Génie mécanique	3 520	3 763	2 360	63
Électrotechnique et électronique	3 630	3 032	2 564	85
Métaux	987	1 572	831	53
Industries extractives	263	421	217	52
Architecture et génie civil	447	802	190	24
Biens d'équipement ménager et fournitures de bureau	112	376	88	23
Produits alimentaires	628	435	279	64
Textiles	481	793	420	53
Céramiques	612	423	323	76
Génie chimique	3 131	3 906	2 219	57
Équipement médical	640	679	460	68
Matériels de transport	561	1 044	371	36
Construction navale	256	784	227	29
Aéronefs et aviation	465	471	248	53
Technologie de l'information	2 231	1 768	1 637	93
Total	18 675	21 251	12 691	60

Source : Autorités coréennes.

En décembre 2005, sur les 12 691 normes coréennes (nombre total) soumises à une harmonisation avec les normes ISO/CEI, 99.8 % (12 669) avaient été harmonisées avec les normes internationales pertinentes; parmi celles-ci, 88.7 % (11 262) étaient identiques (IDT) et 11.1 % (1 407) étaient modifiées (MOD).

Tableau 4.9. **État actuel de l'harmonisation des normes coréennes avec les normes internationales**

Catégorie	KS soumise à l'harmonisation internationale	La KS est identique (IDT)	La KS est modifiée (MOD)	La KS n'est pas équivalente (NEQ)	% IDT	% MOD
Normes de base et normes diverses	459	419	39	1	91.3	8.5
Génie mécanique	2 360	2 071	289		87.8	12.2
Électrotechnique et électronique	2 564	2 293	265	6	89.4	10.3
Métaux	831	640	188	3	77.0	22.6
Industries extractives	217	198	19		91.2	8.8
Génie civil et architecture	190	112	76	2	58.9	40.0
Biens d'équipement ménager et fournitures de bureau	88	81	7		92.0	8.0
Produits alimentaires	279	279			100.0	0.0
Textiles	420	333	87		79.3	20.7
Céramiques	323	270	48	5	83.6	14.9
Génie chimique	2 219	2 130	84	5	96.0	3.8
Équipement médical	460	428	32		93.0	7.0
Matériels de transport	371	342	29		92.2	7.8
Constructions navales	227	220	7		96.9	3.1
Aéronefs et aviation	248	236	12		95.2	4.8
Technologie de l'information	1 637	1 408	229		86.0	14.0
Total	12 691	11 262	1 407	22	88.7	11.1

Source : Autorités coréennes.

Depuis décembre 2001, à l'occasion de la révision de la loi sur la normalisation industrielle, la Corée a inclus le secteur des services dans le processus de normalisation qui est en train d'être élargi au commerce intérieur et extérieur. Les services ci-après sont désormais assujettis à des normes spécifiques :

1. pictogrammes destinés à l'information du public ;
2. services touristiques ;
3. services de restauration ;
4. services de voyages à l'étranger ;
5. services de copropriété ;
6. services de voyages intérieurs ;
7. déménagements pour les particuliers ;
8. transport de colis ;
9. service de transport commercial par motocyclette ;
10. services d'entreposage ;
11. services de location de voitures ;
12. services d'assurance automobile ;
13. services d'assurance-accident personnelle.

Le pourcentage de normes harmonisées au niveau international a augmenté, comme l'indiquent les paragraphes précédents. Toutefois, les milieux d'affaires internationaux ont le sentiment que certaines normes et exigences propres à la Corée sont inutiles, injustifiées et potentiellement discriminatoires et plusieurs chambres de commerce et associations professionnelles citent ces normes « propres à la Corée »²⁴. L'existence de normes propres à un pays ne pose peut-être pas de problème en soi puisqu'il en existe dans d'autres pays

de l'OCDE et leur utilisation peut être justifiée dans certains cas²⁵. Cependant, les normes propres à un pays ne doivent être maintenues que lorsqu'il n'y a pas de normes internationales équivalentes et lorsque leur maintien est suffisamment justifié. Il faut veiller à ce qu'elles ne représentent pas des obstacles inutiles au commerce²⁶. Il faut voir d'un œil favorable l'acceptation des règlements techniques des autres pays en tant que règlements équivalents, même si ces règlements diffèrent des règlements coréens, lorsqu'on a acquis la certitude que les règlements étrangers répondent aux objectifs des règlements nationaux.

Autre facteur d'inquiétude, plusieurs ministères continuent d'avoir leurs propres normes et règlements techniques et continuent de les gérer en toute indépendance vis-à-vis de l'Agence coréenne de technologie et de normalisation (KATS) et du Système coréen d'accréditation des laboratoires (KOLAS). S'il n'est pas rare que plusieurs organismes participent à l'élaboration de normes, le fait que plusieurs organismes et ministères travaillent indépendamment sans grande coordination peut donner lieu à un éventuel chevauchement des fonctions et à une utilisation inefficace des ressources. Par ailleurs, si différents ministères ou organismes travaillent sur des questions similaires sans une coordination appropriée, on peut aboutir à une situation confuse et à des contraintes inutiles pour les partenaires commerciaux et les usagers du secteur privé. Il serait souhaitable que la KATS se voie confier un rôle plus important dans la coordination des efforts de normalisation internationale au sein des ministères et organismes compétents. Par ailleurs, la création d'un Point d'information central OMC faciliterait les échanges et améliorerait la transparence.

En Corée, les mesures de réglementation d'autres pays concernant les évaluations de la conformité, les accréditations, les certifications et les résultats d'essais doivent satisfaire à des exigences ou à des critères spécifiques afin d'obtenir la validation de l'équivalence des résultats de l'évaluation de la conformité. Il est fréquent que des Accords de reconnaissance mutuelle (MRA) soient établis entre les partenaires commerciaux et/ou que des Mémoires d'entente (MOU) soient conclus entre des organes de certification. Citons notamment au nombre de ces exigences spécifiques :

- pour les appareils électriques, il convient d'établir des mémorandums d'entente entre les organes de certification pour la validation des résultats d'essais, ou des accords de reconnaissance mutuelle entre les gouvernements pour la validation des résultats d'essais et/ou la certification complète ;
- pour les biens de consommation, il convient d'établir des mémorandums d'entente entre les organes de certification pour la validation des résultats d'essais (qui seront mis en œuvre à compter du 24 décembre 2006), ou des accords de reconnaissance mutuelle entre les gouvernements pour la validation des résultats d'essais et/ou la certification complète ;
- pour les bonbonnes de gaz, des accords de reconnaissance mutuelle doivent être établis entre les gouvernements ;
- pour les pièces d'aéronefs, la Corée est en train de négocier avec la *Federal Aviation Administration* des États-Unis un accord bilatéral sur la sécurité de l'aviation sur la base d'une norme technique ;
- pour le matériel de protection incendie, des accords de reconnaissance mutuelle doivent être établis entre les gouvernements respectifs ;
- pour les machines, les instruments et l'équipement : si leur sécurité a été certifiée par un établissement de certification de la sécurité d'un autre pays reconnu par le ministère du Travail, ils peuvent être partiellement ou entièrement exemptés de l'inspection.

Tableau 4.10. **Accords de reconnaissance mutuelle conclus par la Corée**

Pays partenaire	Secteurs concernés	Date d'établissement	Date de prise d'effet	Type d'accord	Observations
Canada	Équipement de télécommunications	1997-01	1998-07	ACC	
États-Unis	Équipement de télécommunications	2005-05	2005-05	ACC	
Singapour	Équipement électrique et électronique	2005-08	n.d.	CERT	Sous l'égide de l'Accord de libre-échange entre la Corée et Singapour
Singapour	Équipement de télécommunications	2005-08	n.d.	ACC	Sous l'égide de l'Accord de libre-échange entre la Corée et Singapour

Note : ACC : évaluation de la conformité portant sur l'acceptation des données; CERT : évaluation de la conformité portant sur la certification.

Source : Autorités coréennes.

L'*Examen de 2000* indiquait que pour améliorer le système coréen de certification, il était important que tous les ministères et organismes désignent des laboratoires et des organes de certification qui s'appuient sur des systèmes d'accréditation harmonisés au niveau international, tels que le Système coréen d'accréditation des laboratoires (KOLAS). Bien que des efforts aient été consacrés à l'amélioration du système coréen de certification, le niveau de coordination entre les organismes gouvernementaux n'est pas à la hauteur des attentes. En 2006, sept ministères utilisent le KOLAS comme système d'accréditation harmonisé au niveau international²⁷.

Application des principes de la concurrence

Une politique de la concurrence et son application peuvent contribuer très utilement au développement de la politique commerciale, les deux politiques jouant un rôle important dans l'ouverture globale du marché, en structurant conjointement le marché. Bien que ne participant pas directement à l'élaboration de la politique commerciale, la Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce (KFTC) a été associée à la réforme de la réglementation. Grâce au mécanisme de consultation préalable prévu par la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales (LRMPC), la KFTC a travaillé avec les organismes gouvernementaux compétents en vue d'empêcher la promulgation de nouveaux règlements limitant la concurrence, de tenter d'identifier les vestiges de limitations de ce type dans les règlements existants et d'examiner les moyens de supprimer ou d'améliorer lesdits règlements. Un certain nombre de modifications concernant des règlements anticoncurrentiels sur les importations et les exportations ont été mises en œuvre depuis le précédent *Examen* :

1. assouplissement des conditions relatives aux installations pour les importations du secteur agrochimique ;
2. remplacement des tests de qualité appliqués aux produits pétroliers préalablement au dédouanement par des essais après dédouanement ;
3. réduction graduelle du nombre des produits de phytothérapie interdits d'importation et simplification du processus d'importation ;
4. suppression du système de confirmation de la nécessité d'importation de l'Association coréenne sur les produits pour la santé animale ;

5. remplacement des tests de qualité pour les produits salés importés et nationaux par un étiquetage sur la qualité établi par les producteurs, en janvier 2002; réduction et simplification des rubriques à remplir dans les déclarations d'importation ;
6. suppression de l'obligation de fournir un certificat de production et de vente de cosmétiques, qui limitait les importations parallèles de cosmétiques.

Dans le domaine des marchés publics, l'*Examen de 2000* faisait état de la nécessité d'augmenter les enquêtes et les sanctions de la KFTC à l'encontre des soumissions concertées et de formuler des recommandations aux organismes gouvernementaux au sujet de leurs procédures de passation de marchés publics. Dans ce contexte, la KFTC a élaboré et mis en œuvre le système d'analyse de l'information relative aux soumissions concertées (*bid rigging information analysis system*, BRIAS) qui reçoit automatiquement par voie électronique les informations relatives aux offres communiquées par des organismes gouvernementaux, et qui recherche des signes indicateurs de collusion. Des soumissions pour des projets de BTP d'un montant supérieur à 5 milliards KRW et pour des achats de produits ou de services d'un montant supérieur à 2.5 milliards KRW sont en cours d'investigation. Si les informations communiquées par le comité de suivi des offres font apparaître des indices de soumissions concertées, elles sont exploitées dans les enquêtes.

Depuis 1999, la KFTC a renforcé son action répressive et a infligé les amendes les plus élevées de son histoire pour les soumissions concertées :

1. soumissions concertées pour la construction d'autoroutes en 1999 (10.1 milliards KRW) ;
2. soumissions concertées pour la fourniture de produits pétroliers à l'Armée coréenne en 2000 (121.1 milliards KRW) ;
3. amende de 7.1 milliards KRW pour des soumissions concertées concernant le projet de métro de Séoul en 2002 ;
4. amende de 14.9 milliards KRW pour des soumissions concertées relatives à la fourniture d'aciers au Service des marchés publics (PPS).

Globalement, la KFTC a contribué à dissuader des offres concertées en communiquant au PPS le nom de sociétés qui avaient été sanctionnées par la commission, afin de limiter la participation de ces dernières à des appels d'offres relatifs à des projets publics pendant un certain temps. La prudence doit être de mise dans l'application de cette sanction utile afin que l'interdiction faite à certaines entreprises de soumissionner n'entraîne pas une diminution de la concurrence.

Autre motif d'inquiétude mentionné dans l'*Examen de 2000* : la délégation de certains pouvoirs de réglementation aux associations industrielles et les difficultés et problèmes rencontrés par les firmes étrangères souhaitant devenir membres de ces associations pourraient constituer une source majeure de pratiques potentiellement discriminatoires et anticoncurrentielles.

Les restrictions par les associations industrielles à la participation des sociétés étrangères pourraient contrevenir à la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales et aux Activités prohibées par l'organisation des entrepreneurs. Toutefois, la délégation de pouvoirs réglementaires aux associations industrielles est prévue par la loi, si bien que la KFTC a voulu traiter ce problème dans le cadre de ses efforts d'amélioration des règlements anticoncurrentiels. La KFTC reconnaît qu'il s'agit de problèmes récurrents auxquels il convient de remédier²⁸.

Conclusions et moyens d'action possibles pour la réforme

La Corée a fait de notables progrès depuis le précédent examen de la réforme de la réglementation dans des domaines tels que l'harmonisation des règlements techniques et des normes internationales, l'accroissement de la participation des partenaires étrangers au processus de réglementation, et l'introduction de procédures électroniques dans les services douaniers et dans les marchés publics. Comme on l'a vu dans les précédentes sections et ainsi que le souligne l'annexe 4.A1, certaines des préoccupations et des recommandations formulées dans l'*Examen de 2000* ont été prises en compte, avec plus ou moins de réussite selon le cas. Les recommandations pratiques ci-après indiquent un certain nombre de domaines où des améliorations supplémentaires pourraient être effectuées afin que la Corée puisse continuer de récolter les fruits de la réforme de la réglementation en poursuivant ses mesures de libéralisation et d'ouverture du marché.

1. Intensifier les efforts pour atténuer le sentiment d'une discrimination de fait à l'encontre des marchandises, des sociétés et des investissements étrangers.

- Continuer de sensibiliser la population à l'importance de la réforme de la réglementation et de l'ouverture du marché. Intensifier les efforts pour modifier l'image négative des investissements, sociétés et produits étrangers en expliquant les avantages qu'ils représentent.
- Réduire les possibilités d'interprétation et d'application discrétionnaires des règlements par une poursuite de la formation, et en surveillant attentivement la mise en œuvre et le respect des manuels d'interprétation des règlements récemment publiés.
- Poursuivre et améliorer la formation de certains fonctionnaires (notamment au niveau local et sur le terrain) afin qu'ils appréhendent mieux les avantages que représentent la réforme de la réglementation et l'ouverture du marché.

2. Continuer d'améliorer la transparence du processus décisionnel dans la perspective de l'ouverture du marché.

- Lorsque cela est possible, encourager tous les organismes gouvernementaux à fournir davantage d'informations sur les modifications de la réglementation, les procédures de consultation et les notifications publiques dans des langues étrangères, notamment sur les questions liées au commerce et aux investissements étrangers. Ainsi, les entreprises étrangères pourraient mieux comprendre les règlements en vigueur, mais aussi l'orientation future de la réglementation. La création d'un guichet unique, en langue anglaise, pour toutes les procédures de consultation, sur le modèle du site www.epeople.go.kr pourrait par ailleurs permettre aux entreprises étrangères de s'informer plus facilement des changements de la réglementation en Corée.
- Étant donné que la multiplicité des organes liés aux entreprises et aux investissements qui s'occupent des doléances et des préoccupations formulées par le secteur privé, la convivialité de ce dispositif pourrait être améliorée. Dans l'idéal, il s'agirait de regrouper le tout en un guichet unique qui traiterait toutes les réclamations et tous les litiges des entreprises et des investisseurs et qui pourrait être tenu de rendre des comptes par souci de transparence.
- Exiger des évaluations explicites des conséquences des projets de règlements sur le commerce et l'investissement dans le contexte de l'analyse d'impact de la réglementation.

- Continuer d'accroître et d'encourager les échanges et la coopération entre les ministères quant à l'examen des lois ayant des répercussions sur l'ouverture du marché, et garantir la cohérence avec les accords internationaux. Renforcer le rôle du ministère coréen de Affaires étrangères et du Commerce (MOFAT) dans le processus national d'élaboration des lois (par exemple, en lui donnant le statut de membre du Comité de réforme de la réglementation).

3. Intensifier les efforts visant à éviter les pratiques commerciales restrictives injustifiées et encourager davantage l'harmonisation internationale des normes et de l'évaluation de la conformité.

- Encourager tous les organismes gouvernementaux compétents à adhérer au système de guichet unique que le Service coréen des douanes est en train de mettre en place afin de rendre le système de dédouanement encore plus efficace.
- Encourager une plus grande utilisation du KONEPS (ancien GePS) en en rendant par exemple obligatoire l'utilisation, dans la mesure du possible.
- Intensifier les efforts d'harmonisation des règlements et des normes techniques avec les normes internationales lors de l'examen mené dans le cadre du 2^e Plan national relatif aux normes (2006-2010) invitant les entreprises étrangères à participer plus activement plus en amont du processus, en tant que de besoin, afin d'éliminer les obstacles techniques inutiles au commerce qui pourraient subsister. Bien que l'utilisation de normes nationales puisse parfois être justifiée, il convient de s'assurer qu'elles ne constituent pas des obstacles inutiles au commerce. Des efforts particuliers devraient être faits dans le sens de l'acceptation des règlements techniques d'autres pays en tant que règlements équivalents, même si ces règlements diffèrent des règlements nationaux, à condition qu'ils répondent aux objectifs de ces derniers.
- Intensifier les efforts de reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays grâce à l'utilisation de systèmes d'accréditation internationalement reconnus (le Système coréen d'accréditation des laboratoires – KOLAS), et grâce à une négociation plus active d'accords de reconnaissance mutuelle.
- Encourager une plus grande coordination entre les ministères dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité, en octroyant à la KATS/au MOFAT davantage de pouvoirs à cet effet lors de l'examen mené dans le cadre du 2^e Plan national relatif aux normes (2006-2010). Par ailleurs, la création d'un Point d'information central OMC faciliterait les échanges et améliorerait la transparence.

4. Continuer d'accélérer la réforme réglementaire, la déréglementation et l'ouverture du marché dans les secteurs traditionnellement protégés tels que les services et l'agriculture.

- Renforcer le dialogue avec diverses parties prenantes telles que les entreprises et les syndicats afin d'expliquer les avantages d'une réforme plus poussée de la réglementation et de mieux comprendre leurs préoccupations dans des domaines tels les coûts de transition et les filets de sécurité en vue d'élaborer des solutions constructives.

5. Renforcer la mise en application de la politique de la concurrence pour accroître l'ouverture du marché vis-à-vis des pratiques anticoncurrentielles qui entravent cette ouverture.

- Continuer de renforcer la mise en application de la politique de la concurrence dans des domaines tels que les soumissions concertées et la délégation de l'utilisation de pouvoirs de réglementation à des associations industrielles qui peuvent se servir de ces pouvoirs à des fins anticoncurrentielles.

Notes

1. Parmi les secteurs des services les plus controversés figurent la finance, les télécommunications, les services de membres de professions libérales, l'éducation, les services juridiques, la comptabilité, les services médicaux et de santé, et la logistique.
2. En 2005, sur 224 cas soumis, 63 ont été traités et 44 sont à l'étude en tant que missions à long terme du gouvernement.
3. Le document « Joint Policy Paper » du US-Korea Business Council et de la Chambre de commerce américaine en Corée et l'exposé sur la situation de l'ALE États-Unis-Corée sont disponibles aux adresses www.uskoreacouncil.org/ et www.amchamkorea.org/. www.uskoreacouncil.org/ www.amchamkorea.org/ document « Trade Issues and Recommendations » de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Corée est disponible à l'adresse www.eucck.org/www.eucck.org/.
4. Le Service national des impôts a mis en place le Comité d'examen des prix de transfert afin d'améliorer la rationalité et la transparence de la fixation des prix de transfert. Avant la clôture, le contribuable est habilité à déposer un recours devant ce Comité en vue d'une réévaluation et d'une validation du calcul.
5. À titre d'exemple, les consommateurs continuent à payer en moyenne 2.5 fois le prix mondial pour les matières premières agricoles et les agriculteurs touchent des prix supérieurs de 153 % aux prix mondiaux (voir : *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2006*, OCDE, 2006).
6. Le mécanisme de soutien des prix du marché et les versements basés sur le rapport extrants/intrants continuent à représenter plus de 92 % des subventions agricoles en Corée. Bien que le soutien aux producteurs ait diminué, il représente encore le double de la moyenne de l'OCDE (voir : *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2006*, OCDE, 2006).
7. Voir : *Enhancing the Performance of the Services Sector*, (OCDE, 2005).
8. Il s'agit notamment des services financiers, des services professionnels (dont les services juridiques et comptables), des services médicaux et de santé, et de la logistique.
9. Les importations ont augmenté, passant de 160 milliards USD en 2000 à plus de 220 milliards USD en 2004.
10. L'accroissement des importations est aussi lié à la progression de la demande de matières premières et de facteurs de production et composants intermédiaires, et pas nécessairement ou exclusivement aux biens de consommation.
11. Par exemple la Journée dédiée aux sociétés étrangères et la Foire annuelle des biens importés.
12. L'Agence des approvisionnements de la République de Corée (SAROK) est devenue le Service des marchés publics (PPS).
13. La législation en la matière peut être consultée librement via les sites Internet du ministère des Finances et de l'Économie (MOFE), du ministère de la Législation (MOL), du Service des marchés publics (PPS) et du GePS, rebaptisé KONEPS en juillet 2006. Des informations complémentaires portant sur l'adoption et la révision de la législation relative aux marchés publics sont disponibles dans la gazette électronique officielle.
14. 42 900 billions KRW.
15. 76 000 billions KRW.
16. Des éléments généraux (30 points) et des éléments techniques (70 points) font l'objet d'une évaluation. Lorsqu'un marché comptabilise plus de 90 points, il peut être conclu sous la forme d'un marché privé.
17. 24 heures aux grands aéroports/ports maritimes.
18. Pour une description détaillée des progrès réalisés dans la réforme des douanes, se référer à l'encadré intitulé « Réforme des douanes et facilitation du commerce ».

19. Les organismes participants sont les suivants : le Service national de la quarantaine des végétaux (*National Plant Quarantine Service*), le Service national d'inspection de la qualité des produits de la pêche (*National Fisheries Products Quality Inspection Service*), l'Association coréenne de l'industrie des matériels médicaux (*Korea Medical Devices Industry Association*), l'Association coréenne de la dentisterie (*Korean Dental Trade Association*), l'Administration coréenne des produits alimentaires et des médicaments (*Korea Food and Drug Administration*), l'Association coréenne des négociants en produits pharmaceutiques (*Korea Pharmaceutical Traders Association*), le Service national de la recherche vétérinaire et de la quarantaine (*National Veterinary Research and Quarantine Service*) et l'Association coréenne sur les produits pour la santé animale (*Korea Animal Health Products Association*).
20. Quatre autres organisations chargées d'évaluer les exigences applicables aux importations des produits industriels devraient s'intégrer au programme de guichet unique : l'Institut coréen de l'environnement et de test des marchandises (*Korea Environment and Merchandise Testing Institute*), l'Institut coréen d'expérimentation et de recherche pour l'industrie chimique (*Korea Testing and Research Institute for Chemical Industry*), la Coopérative coréenne pour l'industrie du jouet (*Korea Toy Industry Cooperative*) et le Laboratoire coréen d'essais (*Korea Testing Laboratory*).
21. Il s'agit de la Chine, de Hong-Kong, Chine, de l'Indonésie, de l'Iran, d'Israël, du Kazakhstan, de la Malaisie, de la Mongolie, de l'Ouzbékistan, des Philippines, de la Pologne, de la Fédération de Russie, de la Thaïlande, de l'Ukraine et du Vietnam.
22. En octobre 2005, les normes de capital minimal versé pour la création d'entreprise est passée de 20 à 5 millions KRW.
23. Pour une information détaillée sur les inquiétudes des milieux d'affaires étrangers, voir par exemple, la note d'orientation conjointe du Conseil États-Unis-Corée des entreprises et de la Chambre de commerce américaine en Corée (*US-Korea Business Council and American Chamber of Commerce in Korea's Joint Policy Paper*) et l'exposé de la situation sur l'ALE États-Unis-Corée disponibles aux adresses suivantes : www.uskoreacouncil.org/ www.uskoreacouncil.org/ et www.amchamkorea.org et les questions et recommandations d'ordre commercial de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Corée disponibles à l'adresse suivante : www.eucck.org/.
24. Voir la note d'orientation conjointe du Conseil États-Unis-Corée des entreprises et de la Chambre de commerce américaine en Corée disponible aux adresses suivantes : www.uskoreacouncil.org/ et www.amchamkorea.org/; les questions et recommandations d'ordre commercial de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Corée disponibles à l'adresse suivante : www.eucck.org/ et les observations de l'Association sur l'électronique grand public sur l'ALE États-Unis-Corée, disponibles à l'adresse www.ce.org/. On peut citer comme exemples concrets :
- (1) En ce qui concerne la réglementation sur la teneur en humidité du thé, des herbes et des produits dérivés du thé, la norme coréenne fixe un maximum de 10 % d'humidité, ce qui est plus strict que la norme acceptée au plan international (UE/CODEX Alimentarius) qui fixe un taux maximum de 12 à 13 %. (Voir les Questions et recommandations d'ordre commercial de l'EUCCK, 2006, p. 92).
 - (2) En ce qui concerne l'étiquetage des produits liquoreux, la réglementation coréenne exige au moins 18 informations sur l'étiquette, ce qui dépasse le nombre fixé par le CODEX Alimentarius (voir les Questions et recommandations d'ordre commercial de l'EUCCK, 2006, p. 232).
 - (3) En ce qui concerne la teneur maximale en caféine des produits alimentaires, les dispositions de la KFPA fixent la quantité ajoutée maximale à 150mg/l. Bien qu'il n'y ait pas de norme internationale en la matière, cette norme interdit *de facto* l'importation, la vente et la distribution de nombreuses boissons à teneur élevée en caféine qui sont acceptées dans le reste du monde (les boissons énergétiques, par exemple). (Voir les Questions et recommandations d'ordre commercial de l'EUCCK, 2006, p. 92).
 - (4) En ce qui concerne la largeur des véhicules, la norme coréenne fixe la largeur à 2.5m, une dimension qui est inférieure aux normes américaines et européennes qui sont de 2.55m (Europe) et de 2.61m (États-Unis). (Voir les Questions et recommandations d'ordre commercial de l'EUCCK, 2006, p. 44).
25. Voir par exemple l'article 2.4 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. « Dans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux. »

26. Voir par exemple l'article 2.2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. « Les membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. À cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres : les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits. »
27. Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie (MOCIE), ministère des Affaires maritimes et de la Pêche (MOMAF), ministère de l'Environnement (ME), ministère de la Construction et des Transports (MOCT), ministère de l'Administration du gouvernement et des Affaires intérieures (MOGAHA), ministère de la Santé et de la Protection sociale (MOHW), ministère des Finances et de l'Économie (MOFE).
28. Comme l'indique la Section 2.6 de l'*Examen de 2000*, des associations industrielles (par exemple, dans le secteur de l'automobile, dans le secteur pharmaceutique, des cosmétiques et de l'agriculture) utilisent leurs pouvoirs de réglementation pour empêcher les sociétés étrangères de pénétrer le marché. Les obstacles dressés par ces associations industrielles pourraient bien constituer une infraction à la LRMPC et aux activités prohibées de l'organisation des entrepreneurs.

Bibliographie

- CEA (*The Consumer Electronics Association*) (2006), « Comments on a US-Korea FTA », disponible depuis www.ce.org/.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2005), « Country Profile : Korea », disponible depuis www.eiu.com/.
- EIU (2006), « Country Profile : Korea », disponible depuis www.eiu.com/.
- EIU (2005), « Country Report : Korea », disponible depuis www.eiu.com/.
- EIU (2006), « Country Report : Korea », disponible depuis www.eiu.com/.
- EUCCK (Chambre de commerce de l'Union européenne en Corée) (2005), « Trade Issues and Recommendations », EUCCK, Corée, disponible depuis <http://trade.eucck.org/site/2005/en/>.
- EUCCK (2006), « Trade Issues and Recommendations », EUCCK, Corée, disponible depuis <http://trade.eucck.org/site/2006/en/>.
- Invest Korea (2006), *Invest Korea Journal*, vol. 24, n° 2, mars-avril, Corée.
- KCS (Service coréen des douanes) (2006), *Realising an Advanced Trading Nation through World Best Customs*, Corée.
- Lee, Y.K. et H. Kim (2003), « Korean Agriculture after the Uruguay Round and World Agricultural Policy Reform », communication à la Conférence internationale « Agricultural policy reform and the WTO : Where are we heading? » Capri (Italie), 23-26 juin 2003, disponible depuis www.ecostat.unical.it.
- Ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires intérieures (MOGAHA) / National Computerisation Agency (NCA) (2005), *e-Government in Korea*, Corée.
- MOGAHA (2005), *Annual Report for e-Government*, Corée.
- OCDE (2006), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Enhancing the Performance of the Services Sector*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *La réforme de la réglementation en Corée*, OCDE, Paris.
- OMC (2000), *Examen des politiques commerciales*, République de Corée, OMC, Genève, disponible depuis www.wto.org/.
- OMC (2004), *Examen des politiques commerciales*, République de Corée, OMC, Genève, disponible depuis www.wto.org/.
- US-Korea Business Council / AMCHAM (*American Chamber of Commerce in Korea*) (2005), *2005 Policy Paper*, disponible depuis www.amchamkorea.org/.
- US-Korea Business Council / AMCHAM (2006), *US-Korea FTA Position Paper*, disponible depuis www.amchamkorea.org/.

ANNEXE 4.A1

Mise en œuvre des recommandations de 2000

Recommandations de l'Examen de 2000	Évaluation des mesures prises depuis l'Examen de 2000	Recommandations additionnelles
<p>1) Intensifier les efforts déployés pour harmoniser les règlements et normes techniques avec les normes internationales et pour reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays.</p> <p>a) Renforcer les capacités techniques des organismes qui s'occupent des normes, par exemple les organismes de normalisation, les laboratoires et les organismes de certification, de manière qu'ils soient véritablement en mesure d'aligner les règlements et normes techniques sur ceux qui ont fait l'objet d'une harmonisation internationale et d'accepter les normes ou les procédures de certification d'autres pays.</p> <p>b) Coordonner les efforts de coopération internationale déployés par divers ministères.</p> <p>c) Se lancer plus activement dans la négociation d'accords de reconnaissance mutuelle.</p>	<p>La Corée a fait des progrès considérables dans l'harmonisation des règlements techniques et des normes internationales. Un pourcentage élevé des normes coréennes a été harmonisé avec les normes internationales correspondantes et les capacités techniques des organismes compétents ont été renforcées.</p> <p>Le système d'accréditation harmonisé au niveau international (à savoir le Système coréen d'accréditation des laboratoires – KOLAS) demeure peu utilisé.</p>	<p>Il convient de renforcer la coopération et la coordination entre les ministères et les organismes compétents.</p> <p>L'utilisation du KOLAS et la négociation d'accords de reconnaissance mutuelle doivent être encouragées.</p> <p>Lorsqu'il y a lieu, les normes spécifiques au pays devraient être examinées afin de s'assurer qu'elles ne constituent pas des obstacles inutiles au commerce. Des efforts particuliers devraient être faits dans le sens de l'acceptation des règlements techniques d'autres pays en tant que règlements équivalents, même s'ils diffèrent des règlements nationaux, à condition qu'ils répondent aux objectifs de ces derniers.</p> <p>La création d'un Point d'information central OMC faciliterait les échanges et améliorerait la transparence.</p>
<p>2) Élargir la portée des consultations menées auprès des parties étrangères, de manière à englober non seulement les règlements qui affectent directement les échanges, mais aussi d'autres règlements intérieurs.</p> <p>a) Appliquer à d'autres domaines de la politique intérieure l'approche en faveur d'une plus grande transparence adoptée par les organismes chargés des politiques commerciales, par laquelle des intervenants étrangers sont invités aux réunions de consultation sur les orientations commerciales.</p> <p>b) Amener tous les organismes gouvernementaux à diffuser plus d'informations sur leur plan d'action et les grandes questions d'actualité sur leur site Internet, et si possible en plusieurs langues étrangères.</p> <p>c) Ouvrir les conseils consultatifs à toutes les parties intéressées, y compris les consommateurs, les organisations non gouvernementales de protection de l'environnement ou autres, et les entreprises étrangères.</p>	<p>La transparence et l'ampleur de la participation étrangère au processus de réglementation ont été améliorées (par exemple, intégration de représentants de la Chambre de commerce américaine au Comité de réforme de la réglementation). Les projets de règlements peuvent être consultés par toutes les parties intéressées pendant leurs périodes de notification publique respectives et la divulgation des Analyses de l'impact de la réglementation (AIR) est devenue obligatoire.</p> <p>Le gouvernement coréen s'attache à faire participer les milieux d'affaires étrangers, en offrant des opportunités de consultation supplémentaires, afin de répondre à des inquiétudes spécifiques quant à l'action des pouvoirs publics et à la réglementation.</p>	<p>Lorsque cela est possible et réalisable, il conviendrait de diffuser plus d'informations en langues étrangères sur les changements apportés aux règlements, sur les procédures de consultation et sur les avis publics, notamment des informations sur des questions liées aux échanges et aux investissements internationaux.</p> <p>La création d'un guichet unique, en anglais, pour toutes les procédures de consultation, similaire au site www.epeople.go.kr pourrait par ailleurs permettre aux entreprises étrangères de s'informer plus facilement des changements de la réglementation en Corée.</p> <p>Puisque de multiples organes liés aux entreprises et aux investissements s'occupent des doléances et des préoccupations formulées par le secteur privé, la convivialité de ce dispositif structure pourrait être améliorée; dans l'idéal, il faudrait regrouper le tout sur un guichet unique qui traiterait toutes les réclamations et tous les litiges des entreprises et des investisseurs et qui pourrait être tenu de rendre des comptes par souci de transparence.</p>

Recommandations de l'Examen de 2000	Évaluation des mesures prises depuis l'Examen de 2000	Recommandations additionnelles
3) Accélérer la réforme de la réglementation, la déréglementation et l'ouverture du marché dans les secteurs qui ont toujours été fortement réglementés, comme les services et l'agriculture.	Des efforts de réforme et de déréglementation ont été faits dans l'agriculture et les services, mais les progrès ont été lents. Au niveau des instances dirigeantes, l'administration coréenne reconnaît ces lacunes et la nécessité de favoriser cette réforme.	Il conviendrait d'accélérer la réforme de la réglementation, la déréglementation et l'ouverture du marché dans les secteurs qui ont toujours été fortement réglementés, comme les services et l'agriculture. Il faut renforcer le dialogue avec des parties prenantes telles que les entreprises et les syndicats afin d'expliquer les avantages d'une réforme plus poussée de la réglementation et de mieux comprendre leurs préoccupations dans des domaines tels que les coûts de la transition et les filets de sécurité en vue d'élaborer des solutions constructives.
4) S'efforcer de changer la mauvaise image qu'entretient le public coréen à l'égard des importations et des entreprises étrangères. a) Offrir aux consommateurs plus de chances de connaître les produits importés, en organisant des foires ou des expositions, etc. b) Donner aux producteurs étrangers davantage de possibilités de prendre part à des foires commerciales comme le Salon de l'auto de Séoul, les salons de l'équipement industriel, de l'électronique, de l'informatique, etc. c) Diffuser les objectifs des politiques gouvernementales en matière d'ouverture du marché par l'entremise des médias, de séminaires publics, etc.	Le gouvernement coréen reste attaché aux avantages de l'ouverture des marchés et d'importants efforts ont été consacrés à l'amélioration de la mauvaise image des importations et des firmes étrangères. L'augmentation des importations est la preuve que l'économie est devenue plus réceptive aux marchandises provenant de l'étranger. Toutefois, des sentiments nationalistes, des attitudes de désapprobation et des perceptions négatives des produits étrangers, des sociétés étrangères et des investissements étrangers continuent d'être constatés chez certains fonctionnaires de terrain, dans les médias ainsi que dans la population en général.	La sensibilisation à l'importance de l'ouverture du marché devrait être favorisée, et les efforts d'amélioration de la mauvaise image des importations et des firmes étrangères, en particulier des investissements étrangers directs, devraient être renforcés en accordant une attention spéciale aux fonctionnaires de terrain.
5) Intensifier les efforts entrepris par le gouvernement pour éliminer les règlements qui ont <i>de facto</i> des effets discriminatoires sur les concurrents étrangers.	L'introduction de procédures électroniques dans les services douaniers et dans les marchés publics a amélioré la transparence et rendu la discrimination plus difficile. En plus des mécanismes existants pour les réclamations des entreprises, tels que le Bureau du médiateur pour les problèmes d'investissement, le Centre de résolution des difficultés des entreprises a été créé en 2003 pour traiter les réclamations et les doléances du secteur privé. Les milieux d'affaires internationaux continuent de percevoir une discrimination de fait de la part des fonctionnaires de terrain, sur le plan de l'application des textes. Le gouvernement coréen traite le problème par un complément de formation et par la mise en application des manuels d'interprétation de la réglementation.	Les efforts de coordination entre les ministères et les organismes gouvernementaux doivent être intensifiés. Les efforts visant à atténuer la perception du traitement <i>de facto</i> discriminatoire des marchandises, des sociétés et des investissements étrangers devraient être intensifiés en réduisant les possibilités d'interprétation et d'application discrétionnaire des règlements par un complément de formation, et en suivant attentivement la mise en œuvre et l'application des dispositions des manuels d'interprétation des règlements récemment publiés.

Recommandations de l'Examen de 2000	Évaluation des mesures prises depuis l'Examen de 2000	Recommandations additionnelles
<p>6) Améliorer la coopération entre les organismes chargés des politiques commerciales et les autres organismes gouvernementaux responsables de la réglementation intérieure, afin de réduire les restrictions commerciales dues à leurs mesures réglementaires.</p> <p>a) Renforcer le rôle de supervision que les organismes chargés des politiques commerciales exercent sur les processus de décisions réglementaires des autres ministères et organismes : invoquer au besoin les articles de la loi sur le commerce extérieur qui autorisent les organismes chargés des politiques commerciales à intervenir dans le processus d'établissement des règlements.</p> <p>b) Amener les fonctionnaires à mieux comprendre les questions liées au commerce et à l'investissement, entre autres par des échanges de vues avec les responsables des politiques commerciales. Déployer des efforts particuliers auprès des fonctionnaires des administrations locales.</p> <p>c) Renforcer le rôle des réunions de cabinet en ce qui concerne la coordination des affaires économiques internationales.</p> <p>d) Exiger que les analyses d'impact de la réglementation comportent l'évaluation explicite des effets que les règles proposées auraient sur le commerce et l'investissement.</p> <p>7) Durcir l'application de la politique de la concurrence en ce qui concerne pratiques anticoncurrentielles qui nuisent à l'ouverture du marché.</p> <p>a) Veiller à ce que la réforme des <i>chaebols</i> n'aboutisse pas à des effets anticoncurrentiels ou discriminatoires à l'égard des entreprises étrangères.</p> <p>b) Intégrer la notion d'ouverture au marché international dans l'action de la KFTC contre les pratiques anticoncurrentielles des <i>chaebols</i> ou associations industrielles. Par exemple, dans le cadre du programme de réforme des <i>chaebols</i>, donner aux entreprises étrangères plus de possibilités de prendre part à des fusions et à des acquisitions.</p>	<p>Les organismes gouvernementaux coopèrent jusqu'à un certain point mais les progrès sont inégaux.</p> <p>Des progrès remarquables ont été constatés dans des domaines tels que les douanes et les marchés publics, mais d'autres domaines suscitent encore des préoccupations.</p> <p>Le MOCIE et le ministère des Finances et de l'Économie (MOFE) sont membres permanents du Comité de réforme de la réglementation et sont consultés sur toutes les questions liées à cette réforme. Le MOFAT est consulté sur les règlements qui peuvent avoir des répercussions sur le commerce et les investissements mais il n'est pas membre permanent du comité.</p> <p>Bien que la Corée ait fait des efforts appréciables pour mieux comprendre les questions touchant au commerce et aux investissements, les réactions des fonctionnaires par rapport à la réforme et à l'ouverture du marché varient, notamment sur le terrain et au niveau local. Les AIR doivent servir à analyser les « aspects qui entravent la concurrence loyale et les activités des entreprises » mais ils ne comportent pas d'évaluation explicite des répercussions sur le commerce et les investissements.</p> <p>Des mécanismes de consultation entre la KFTC et les organismes gouvernementaux compétents ont été établis ; ils ont permis d'identifier et de supprimer ou d'améliorer certains règlements anticoncurrentiels. L'introduction du Pacte d'intégrité en 2003 a amélioré les règlements sur les soumissions concertées et le renforcement de la répression a conduit à l'imposition d'amendes très substantielles.</p> <p>La délégation de pouvoirs de réglementation aux organisations industrielles reste légale. La limitation de la participation des sociétés étrangères à ces organisations étant illégale, il faut continuer d'améliorer la répression dans ce domaine.</p>	<p>L'échange d'informations et la coopération entre les ministères devraient être encouragés afin de garantir la cohérence avec les accords internationaux.</p> <p>Dans le processus d'élaboration de la législation nationale, le mandat du MOFAT pourrait être renforcé (par exemple, en l'autorisant à devenir membre du Comité de réforme de la réglementation) lui permettant de s'acquitter effectivement de la responsabilité de veiller à la conformité de la législation nationale aux obligations internationales de la Corée.</p> <p>La formation des fonctionnaires de terrain et de l'administration locale devrait être renforcée pour leur faire mieux comprendre les avantages de l'ouverture du marché, du commerce et des investissements.</p> <p>Une évaluation explicite de l'impact des projets de réglementation sur le commerce et les investissements devrait être demandée au titre de l'analyse d'impact de la réglementation, afin de prévenir d'éventuels problèmes dans le domaine de l'ouverture du marché.</p> <p>Il conviendrait de durcir l'application de la politique de la concurrence, par exemple dans les domaines des soumissions concertées et de l'utilisation inappropriée des pouvoirs de réglementation délégués aux associations industrielles.</p>

ANNEXE 4.A2

Évaluation des résultats dans un certain nombre de secteurs

Automobiles et composants

Comme l'indiquait l'*Examen de 2000*, en dépit d'une réduction des tarifs douaniers et de la levée de l'interdiction des importations de voitures du Japon en 1999, le taux de pénétration des marques étrangères sur le marché automobile coréen était faible (1 %), par rapport au Japon (6 %), à l'Union européenne (25 %) et aux États-Unis (30 %). Les partenaires commerciaux accusent la mauvaise image des importations en Corée, les normes et les procédures de certification applicables aux automobiles ainsi que la fiscalité d'être, entre autres, à l'origine de ce faible taux de pénétration.

Depuis 1999, le gouvernement coréen a déployé d'importants efforts dans chacun de ces domaines. De ce fait, les importations d'automobiles n'ont cessé d'augmenter depuis lors. La part des véhicules d'importation sur le marché coréen est passée de 0.26 % en 1999 à 2.65 % en 2004 et à 3.27 % en 2005. Les véhicules de tourisme de 3 000 cm³ et plus représentaient notamment 35.2 % des importations en 2004.

Le comportement du consommateur vis-à-vis des véhicules importés s'est considérablement amélioré à la suite des efforts déployés par le gouvernement coréen. Le Salon de l'automobile de Séoul de 2005, organisé conjointement par des constructeurs automobiles nationaux et par des importateurs de véhicules étrangers, est un exemple des mesures prises par le gouvernement pour accroître les possibilités d'accès au marché pour les véhicules importés.

Des améliorations substantielles ont été constatées dans les normes et les procédures de certification appliquées par la Corée aux automobiles. Dans le domaine de la certification, le système d'homologation a été supprimé en janvier 2003, et un système d'autocertification a été introduit pour que les constructeurs d'automobiles garantissent la sécurité de leurs produits. En vertu du système d'autocertification, les véhicules doivent être étiquetés comme étant autocertifiés, et les constructeurs ou les importateurs sont tenus responsables des maléfices.

Dans le domaine des normes, la quasi-totalité des nouvelles normes liées à la sécurité se fondent désormais sur les normes internationales (c'est-à-dire sur les normes ISO/CEI et sur les règlements ONU/CEE et les FMVSS) après un examen de ces normes et une comparaison détaillée.

Dans le domaine des émissions de gaz et du bruit, les constructeurs et les importateurs de véhicules automobiles doivent obtenir des certificats de conformité aux

normes de bruit et d'émission de gaz afin de garantir que les véhicules soient conformes aux règlements durant la période de garantie. Toutefois, les véhicules tout-terrain, les engins de chantier tels que les pelleteuses, les chargeuses, les chariots élévateurs, les bulldozers, les grues et les rouleaux compresseurs nécessitent uniquement des certificats de conformité aux normes d'émission. Les niveaux autorisés d'émissions varient en fonction du véhicule et du carburant utilisé. Les véhicules à essence et au gaz sont soumis aux normes de certification des véhicules peu polluants (LEV) et très peu polluants (ULEV), comme en Californie. Les normes Euro 4 ont été introduites pour les véhicules diesel légers en janvier 2006 et sont progressivement mises en œuvre pour d'autres types de véhicules. Les normes relatives au bruit sont identiques aux normes applicables en Europe. Les constructeurs automobiles sont également tenus d'installer des systèmes de diagnostic embarqués sur tous les véhicules. Le système a été graduellement mis en place à partir de 2005 pour les véhicules à essence. Dans le cas des véhicules diesel, le système s'applique principalement aux véhicules sortant des chaînes de fabrication en 2006, puis s'appliquera aux véhicules moyens en 2007, enfin aux véhicules lourds d'ici 2010. Certains partenaires commerciaux continuent d'exprimer des inquiétudes quant aux mesures qui peuvent effectivement devenir des obstacles au commerce. Les États-Unis sont par exemple préoccupés par le fait que les procès-verbaux des essais effectués par les constructeurs eux-mêmes ne sont pas acceptés.

Fiscalité des automobiles : abaissement du niveau des taxes et simplification de la classification

Trois domaines présentant des problèmes avaient été relevés dans l'*Examen de 2000* : i) le droit d'accise spécial, ii) la taxe sur les véhicules et iii) la taxe pour l'éducation et la taxe pour le développement rural. Des améliorations ont été apportées dans ces trois domaines. Ainsi :

i) *Les niveaux des droits d'accise spéciaux sur les automobiles ont été graduellement abaissés et la classification des taxes a été simplifiée.*

Tableau 4.A2.1. Modifications des droits d'accise spéciaux : véhicules de tourisme

Cylindrée	1999	Déc. 2001	Juillet 2003
Plus de 2 000 cm ³	20 %	14 %	10 %
de 1500 à 2 000 cm ³	15 %	10 %	5 %
1 500 cm ³ ou moins	10 %	7 %	

Source : Autorités coréennes.

Afin de dynamiser le marché de l'automobile, les droits d'accise spéciaux ont été réduits dans des proportions pouvant aller jusqu'à -30 % des taxes normales (voir le tableau ci-dessus) pendant une période déterminée*.

Les charges fiscales considérables pesant sur les ménages possédant plus de deux véhicules ont été supprimées en janvier 1999.

* De décembre 2001 à août 2002 (9 mois) et d'avril 2004 à décembre 2005 (21 mois).

ii) *Taxe sur les véhicules*

Le nombre des taxes a été ramené de sept à cinq; cette réduction s'est traduite par la baisse des tarifs indiquée ci-après.

Tableau 4.A2.2. **Modifications des taxes sur les véhicules : véhicules de tourisme**

	800 cm ³ ou moins	1 000 cm ³ ou moins	1 500 cm ³ ou moins	2 000 cm ³ ou moins	2 500 cm ³ ou moins	3 000 cm ³ ou moins	Au-dessus de 3 000 cm ³
1 998.1	100	120	160	220	250	310	370
1 999.1	80	100	140	200	220	220	220

Unité : KRW/cm³.

Source : Autorités coréennes.

Depuis janvier 2001, les véhicules d'occasion sont assujettis à des taxes moins élevées et peuvent bénéficier de réductions annuelles de 5 % trois ans après leur immatriculation, jusqu'à un plafond de 50 %.

iii) *Taxes pour l'éducation et taxes pour le développement rural*

Au mois de janvier 1999, les taxes pour l'éducation (20 % de la taxe d'immatriculation) et la taxe pour le développement rural (10 % de la taxe d'acquisition) visant à favoriser l'agriculture et la pêche ont été supprimées; cette suppression a été suivie par celle de la vignette automobile en janvier 2001.

Normes environnementales et promotion des voitures propres

Le programme d'économie sur la consommation moyenne de carburant a été adopté le 26 mars 2004 et il a pris effet le 1^{er} janvier 2006. Le programme s'applique à des véhicules d'une capacité maximale de dix passagers, à l'exclusion des véhicules légers et des véhicules au GPL. L'économie moyenne standard de carburant est de 12.4 km par litre pour les véhicules de moins de 1 500 cm³ et de 9.6 km par litre pour les véhicules de 1 500 cm³ et plus. Si l'économie moyenne de carburant réalisée sur la production annuelle de véhicules de tourisme ou de camions d'un constructeur n'atteint pas le seuil spécifié, celui-ci fait l'objet d'injonctions de procéder à l'amélioration et de publicité. Des dérogations sont néanmoins accordées aux constructeurs dont l'efficacité énergétique est restée au même niveau ou s'est amélioré par rapport à l'année précédente.

La loi sur la mise au point et la promotion de voitures propres a été promulguée en octobre 2004 et divers projets sont en cours pour favoriser la mise au point et l'utilisation de véhicules « propres » à un horizon de cinq ans d'une part, et d'un an d'autre part. Par ailleurs, de nouvelles dispositions ont été ajoutées à la loi spéciale sur l'amélioration de la qualité de l'air dans la région métropolitaine afin d'encourager la production de véhicules à faibles émissions par les constructeurs.

Pour protéger l'environnement, il est souhaitable d'accroître l'efficacité énergétique et de réduire les émissions des véhicules par l'application de normes environnementales efficaces. Le cas échéant, toutefois, ces normes environnementales devraient être fondées ou alignées sur les normes internationales.

Électricité

Comme l'indique l'*Examen de 2000*, l'électricité a toujours été un secteur dominé par la *Korea Electric Power Corporation (KEPCO)*, une entreprise publique. En 1999, elle contrôlait 100 % des services de transport et de distribution et possédait 94.3 % de la capacité totale de production d'électricité. En janvier 1999, le MOCIE a présenté un « Plan de base pour la restructuration de l'industrie d'approvisionnement en électricité » et a encouragé la réforme de la réglementation dans ce domaine.

Le monopole de la KEPCO sur la production d'électricité non nucléaire a été supprimé en 1999 et, en avril 2001, sa capacité de production a été répartie entre six filiales, ce qui a autorisé la pleine concurrence dans le secteur de la production d'électricité (loi sur l'encouragement à la restructuration du secteur de l'électricité, 2000). A l'exception d'une seule, la *Korea Hydro and Nuclear Power Corporation*, ces filiales devaient être privatisées conformément au plan de base, mais cette privatisation a pris un retard considérable. En 2005, la KEPCO représentait 89.9 % de la capacité totale de production d'électricité (contre 94.3 % en 1999).

Afin de faciliter la création d'un marché de l'électricité, la Commission coréenne de l'électricité a été créée au sein du MOCIE comme autorité de régulation chargée de la délivrance de licences aux fournisseurs d'électricité et du règlement des litiges entre les opérateurs; de même, le Distributeur coréen d'électricité (*Korea Power Exchange*) a été créé en avril en tant que pool de commercialisation de l'électricité. Les filiales de distribution de la KEPCO devaient être constituées et la concurrence sur le marché de gros devait être introduite avant la fin de 2002. Le processus a néanmoins été stoppé et il fait l'objet d'un réexamen, conformément à la proposition de la Commission tripartite entreprises, salariés et gouvernement (juin 2004). D'après les propos des autorités coréennes, la création d'un service de distribution indépendant et la privatisation de l'un des fournisseurs d'électricité est en cours.

Au sujet des marchés publics dans ce secteur, l'*Examen de 2000* notait que la part des contrats octroyés aux investisseurs étrangers était faible. Comme le montre le tableau ci-après, en 1998 la part des appels d'offres ouverts aux fournisseurs étrangers était supérieure à 70 %, alors que la part des contrats obtenus était inférieure à 3 %. Après 1999, la valeur totale des marchés publics a connu une diminution spectaculaire, parallèlement au nombre d'appels d'offres ouverts aux fournisseurs étrangers. De 2003 à 2005, la part des appels d'offres internationaux a dépassé 30 %, et la part des contrats attribués aux fournisseurs étrangers a aussi augmenté considérablement. La diminution de la valeur totale des marchés publics après 1999 est attribuée au fait que la capacité de production d'électricité de la KEPCO a été divisée à la suite de la restructuration du secteur de l'électricité et que les informations disponibles ne portent que sur des contrats d'achat de matériel. L'augmentation des contrats octroyés aux fournisseurs étrangers est due aux achats de matériel auprès de ces fournisseurs par les filiales de production d'électricité, afin d'assurer l'entretien de leurs installations de production. Depuis l'ouverture des marchés publics, la KEPCO a acheté par le biais d'appels d'offres internationaux des équipements pour une somme équivalant à 450 000 DTS (750 millions KRW) et commandé des travaux pour une somme équivalant à 15 000 000 DTS (25.2 milliards KRW). Compte tenu des changements et de la restructuration intervenus dans ce secteur, il est difficile d'évaluer avec exactitude la tendance de la participation étrangère, mais son augmentation régulière depuis 2003 est encourageante.

Tableau 4.A2.3. **Marchés publics de la KEPCO**

	Nombre total de contrats	Appels d'offres ouverts aux fournisseurs étrangers		Contrats attribués à des fournisseurs étrangers	
	Valeur	Valeur	Part (%)	Valeur	Part (%)
1998	6 554	4 665	71.18	196	2.99
1999	1 152	148	12.85	39	3.39
2000	1 289	154	11.95	16	1.24
2001	1 506	141	9.36	24	1.59
2002	1 518	174	11.46	16	1.05
2003	2 626	815	31.04	355	13.52
2004	3 736	1 146	30.67	556	14.88
2005	4 145	1 419	34.23	333	8.03

1. Unité : milliard KRW.

2. Les données pour 2003-2005 incluent les filiales de la KEPCO.

Source : KEPCO.

Chapitre 5

Télécommunications

Introduction

Dans le contexte de ses travaux sur la réforme de la réglementation, l'OCDE a réalisé en 1999-2000 un examen de la réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications en Corée. Cet *Examen* a abouti à un certain nombre de recommandations à l'intention du gouvernement coréen. Le présent rapport a pour objet d'évaluer dans quelle mesure les recommandations de l'OCDE ont été mises en œuvre, de déterminer les conséquences de cette mise en œuvre du point de vue de l'action gouvernementale, et de mettre en lumière les aspects qui ont changé mais où une poursuite de la réforme de la réglementation peut s'avérer nécessaire.

L'encadré 5.1 présente les principales recommandations formulées en 2000 par l'OCDE à l'intention du gouvernement coréen. En examinant les changements touchant le marché, l'action gouvernementale et le cadre réglementaire en Corée, le présent rapport précisera si ces recommandations ont été prises en compte, quelle est aujourd'hui leur pertinence et quelles sont les modifications éventuellement nécessaires.

Le chapitre consacré aux télécommunications dans l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Corée* donnait une vue d'ensemble sur le développement du secteur des télécommunications en Corée et sur les changements qui avaient eu lieu au cours de la décennie 1990. Le présent rapport examine essentiellement les changements intervenus depuis 2000.

Le secteur des télécommunications en Corée

Le contexte national de la politique des télécommunications

Comme le montrait déjà l'*Examen de 2000* sur la réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications, la Corée a considérablement développé ses marchés de l'infrastructure et des services de télécommunications. Ces progrès ont continué pendant la période 2000-2005 couverte par le présent rapport. Cette période a connu une croissance rapide et continue des marchés des télécommunications et, en particulier, une diffusion rapide du haut débit en Corée, plaçant ce pays parmi les premiers de la zone de l'OCDE pour la pénétration du marché haut débit. Dans d'autres domaines technologiques comme le haut débit sans fil ou la DMB (radiodiffusion multimédia numérique), la Corée se place aussi dans le peloton de tête.

La libéralisation des marchés des télécommunications en Corée a également eu des effets bénéfiques notables car elle a permis d'améliorer la qualité des services, de faire baisser les prix et de favoriser l'innovation. Le processus a été graduel mais, à la fin de la décennie 1990, le cadre essentiel de la libéralisation des télécommunications et de la concurrence sur les marchés était, pour une large part, en place. Depuis lors, d'autres réformes ont été menées, destinées à créer les conditions du développement d'une concurrence effective. Toutefois, malgré ces progrès, il y a encore lieu d'effectuer d'autres réformes, ce qui permettra de stimuler la concurrence et de réaliser les ambitions de la Corée de devenir l'un des champions de la société de l'information.

**Encadré 5.1. Recommandations concernant
les télécommunications (Examen de l'OCDE sur la réforme
de la réglementation en Corée, publié en 2000)**

1. Restructurer la Commission coréenne des communications pour en faire une autorité de régulation du secteur des télécommunications indépendante (non entièrement réalisé) et établir ainsi une distinction claire entre les responsabilités du MIC en matière de conduite des politiques et en matière de régulation (quelques progrès).
2. Réduire les barrières à l'entrée en introduisant un système d'autorisation générale, réduisant ainsi au minimum les conditions à remplir pour l'obtention d'une licence (quelques progrès), réduire le nombre des conditions attachées aux licences (quelques progrès) et éliminer les dates préétablies pour le dépôt des demandes de licence (réalisé).
3. Mettre en œuvre un système de plafonnement des prix pour les tarifs locaux, les services de lignes louées et les services longue distance nationaux de KT, et éliminer toutes les autres obligations d'approbation des prix (non réalisé).
4. Mettre en œuvre un cadre de tarification de l'interconnexion reposant sur les coûts moyens incrémentaux de long terme (CMILT), considérés comme la base de coûts appropriée pour la tarification (réalisé).
5. Mettre en œuvre la portabilité des numéros aussi rapidement que possible et faire en sorte que les politiques d'attribution des numéros aussi bien pour les opérateurs fixes que pour les opérateurs mobiles soient neutres sur le plan de la concurrence (réalisé). Élaborer une méthodologie adéquate pour déterminer le coût du service universel.
6. Utiliser des mises aux enchères pour l'attribution des licences de services mobiles de 3^e génération et également pour l'attribution des licences dans le secteur du mobile en général (non réalisé).
7. Des mesures plus complètes devraient être prises pour promouvoir la concurrence au niveau de l'infrastructure dans la boucle locale, y compris avec le dégroupage de la boucle locale (réalisé).
8. Simplifier le cadre réglementaire et introduire la concurrence sur le marché de la télévision par câble (partiellement réalisé).
9. Éliminer les restrictions limitant les participations étrangères sur le marché du téléphone fixe comme sur le marché du mobile (les restrictions ont été assouplies mais non supprimées).
10. Réexaminer régulièrement et systématiquement les réglementations dans tous les domaines des télécommunications afin de les simplifier et, le cas échéant, de les abandonner (des progrès ont été réalisés).

La Corée a accordé une importance toute particulière à la société de l'information et au développement du secteur des TI. Par exemple, le ministère de l'Information et de la Communication a publié en 2004 un Livre blanc intitulé « *Dynamic Digital Korea* » qui expose sa stratégie pour l'introduction de nouveaux services de télécommunications et de radiodiffusion¹. Ce Livre blanc expose un certain nombre de plans ambitieux pour le développement de l'économie numérique en Corée. Bien qu'il soit sans doute important pour le gouvernement d'avoir une vision du développement futur du secteur des télécommunications, il importe aussi d'aplanir les obstacles à la concurrence et de faire en sorte que l'environnement de marché permette au secteur privé de choisir les technologies

et services appropriés. La Corée s'est dotée d'une industrie manufacturière des TIC qui se classe désormais parmi les toutes premières de la zone OCDE, et compte des sociétés de services d'une grande compétence dans les nouveaux services et technologies de la communication. Ces entreprises devraient donc être capables de planifier leur propre avenir en matière de technologies et de services. Le gouvernement coréen doit prendre garde aux distorsions du marché qui pourraient résulter d'une action gouvernementale tendant, d'un côté, à promouvoir l'avance technologique et la priorité du développement de l'industrie manufacturière des TIC tout en réglementant, d'un autre côté, les utilisateurs de cette technologie, à savoir le secteur des services de communication, comme indiqué dans l'*Examen de 2000*. Comme le précise cet *Examen*, le processus de réforme s'est aussi caractérisé par des décisions qui n'ont pas toujours aidé à créer une concurrence plus efficace ou qui se sont attachées à des questions de moindre importance au lieu d'aborder des problèmes majeurs.

Depuis 2000, des réformes ont eu lieu concernant les procédures d'entrée sur le marché, la réglementation des prix, le dégroupage de la boucle locale, la portabilité des numéros, l'interconnexion et le système comptable. En dépit de ces importantes réformes, certains problèmes fondamentaux mis en lumière dans l'*Examen de 2000* n'ont pas encore été abordés : il s'agit notamment de l'absence de création, jusqu'à présent, d'une autorité de régulation du secteur qui soit complètement séparée et indépendante de l'institution chargée d'élaborer les politiques, et de l'utilisation de « directives » à certaines occasions par le ministère de l'Information et de la Communication, ce qui constitue un moyen de contrôle indirect du secteur venant s'ajouter à la réglementation directe. En effet, le MIC a parfois tendance à vouloir influencer sur les conditions de la concurrence au lieu d'utiliser des réglementations préalables, plus efficaces, fixant des limites propres à empêcher les comportements anticoncurrentiels et permettant le développement de la concurrence. En outre, on relève un antagonisme au sein du ministère entre la mise en œuvre de ses objectifs de promotion du secteur, d'une part, et, d'autre part, la responsabilité qui lui incombe de s'assurer que le cadre de l'action gouvernementale existant est propice au développement d'une concurrence effective dans les télécommunications : ce conflit réside dans la « taxation » de fait des sociétés de services de télécommunications afin de lever des fonds pour la recherche et le développement dont le principal bénéficiaire est le secteur des matériels.

Depuis 2000, le MIC a réorienté son action vers la promotion de la concurrence au niveau des services, par exemple par le dégroupage, la portabilité des numéros, etc. Toutefois, comme on le verra plus loin, le ministère a en même temps pris des mesures qui n'ont pas favorisé le développement de cette concurrence, par exemple en imposant des réglementations à la téléphonie par Internet, en changeant de catégorie les fournisseurs d'accès haut débit et en n'instituant pas l'obligation légale de donner un accès aux opérateurs mobiles virtuels (MVNO).

Un certain nombre de pays de l'OCDE ont commencé à alléger certaines des réglementations imposées aux acteurs du marché et, en particulier, à l'opérateur en place. Cette clémence s'explique souvent par le fait que le maintien de la réglementation (par exemple, sur les prix) apparaît comme inutile étant donné les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence. Mais elle tient aussi à ce que les autorités de régulation ont vu leurs pouvoirs s'accroître et sont en mesure d'agir rapidement, le cas échéant, pour empêcher toute pratique déloyale ou abusive. La Corée n'a pas encore atteint ce stade plus mature de réglementation, du fait qu'elle ne possède pas d'autorité de réglementation

indépendante dotée de pouvoirs suffisants, et que le ministère de l'Information et de la Communication n'a pas non plus toujours les pouvoirs ou la souplesse d'action suffisants pour empêcher des agissements menaçant l'environnement concurrentiel.

Performances du marché

Les recettes du secteur des télécommunications en Corée, qui étaient au total de 13.5 milliards USD en 1999, atteignaient 20.4 milliards USD en 2003². La Corée est ainsi devenue le 9^e marché des télécommunications de la zone OCDE avec 2.2 % du total des recettes de télécommunications de l'OCDE en 2003 (contre 1.8 % en 1999). Toujours en 2003, ce secteur représentait 3.4 % du PIB coréen, pourcentage légèrement supérieur à la moyenne OCDE.

L'opérateur historique de téléphonie fixe, KT (Korea Telecom), se classe au 24^e rang des opérateurs de réseau public de télécommunications de la zone OCDE. En Corée, le réseau fixe s'est étendu au cours de la décennie 1990 à un rythme relativement plus rapide que la moyenne OCDE, si bien que le nombre de canaux de télécommunications pour 100 habitants atteignait 58.4 en 2003 (contre une moyenne de 52.9 pour l'ensemble de l'OCDE). Depuis 2000, le taux de numérisation du réseau, qui était en retard en Corée par rapport aux autres pays de l'OCDE, s'est rapidement amélioré pour atteindre 100 % de numérisation en 2003. La croissance a été moins rapide sur les marchés de la téléphonie mobile : le taux de pénétration de la téléphonie mobile cellulaire en Corée est passé de 50.3 abonnés pour 100 habitants en 1999 à 70.1 en 2003, de sorte que la Corée a reculé dans le classement et est tombée du 7^e au 23^e rang parmi les pays de l'OCDE. En 2006, le taux de pénétration de la téléphonie mobile de deuxième génération (2G) était de 79.5 pour 100 habitants. Par ailleurs, la pénétration des services mobiles de troisième génération (3G) progresse rapidement.

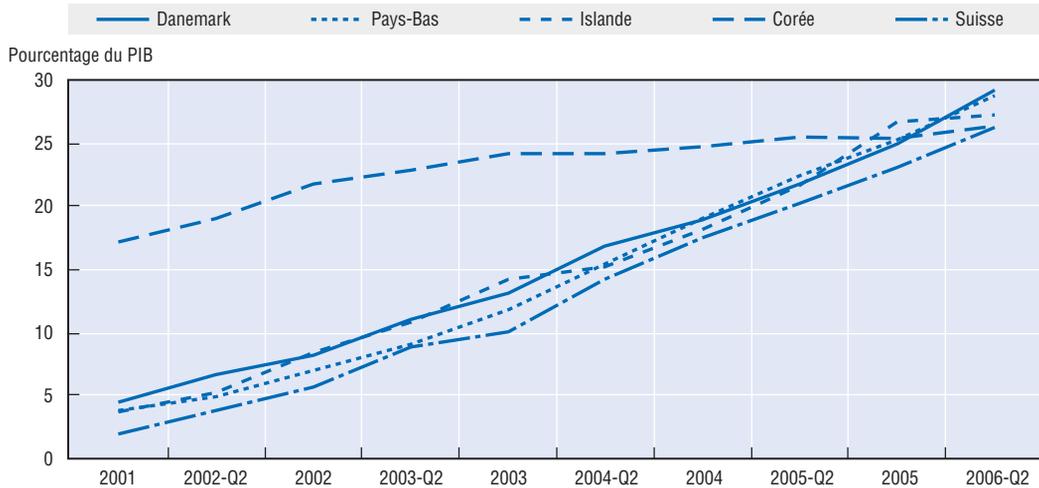
Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, le nombre de lignes d'abonnés par habitant baisse car elles sont remplacées par le haut débit et la téléphonie par Internet ou par les services mobiles. Le nombre maximum de lignes par habitant, qui était de 46.8, est tombé à 43.1 en 2004. Cette concurrence entraîne aussi une baisse du volume d'appels mesuré par le nombre de minutes d'appels longue distance nationaux et le nombre d'appels locaux sur les réseaux fixes.

Comme le montre le graphique 5.1, la Corée a excellé dans le développement et la diffusion du haut débit, parmi les pays de l'OCDE. Avec l'arrivée à maturité du marché haut débit en Corée, cette croissance s'est ralentie et, au début de 2006, un certain nombre d'autres pays ont rejoint la Corée dans le peloton de tête de la zone OCDE pour le haut débit.

Du point de vue des paniers de tarifs permettant de comparer les pays de l'Organisation, la Corée affiche de bons résultats, ses tarifs étant inférieurs à la moyenne OCDE. Pour les tarifs téléphoniques internationaux appliqués aux entreprises et aux clients résidents³, la Corée affiche des prix parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. Comme le montre le graphique 5.1 la Corée pratique encore des tarifs de règlement relativement élevés. Le tableau compare les tarifs de règlement pour l'acheminement terminal aux États-Unis, entre les États-Unis et la Corée, d'une part, et entre les États-Unis et d'autres pays situés à la même distance de ce pays que la Corée, d'autre part. Les baisses des tarifs de règlement moyens pratiqués par ces pays ont été beaucoup plus fortes que dans le cas de la Corée, bien que l'on constate des améliorations notables pour la Corée depuis 2002. En outre, la Corée pratique des tarifs élevés pour les lignes louées par rapport aux autres pays de l'OCDE et par rapport aux autres pays de la région (graphique 5.2).

Graphique 5.1. Taux de pénétration du haut débit

Historique pour les cinq pays de l'OCDE constituant le peloton de tête, juin 2006



Q2 = Deuxième trimestre.

Source : OECD (2006), Broadband Statistics, www.oecd.org/sti/ict/broadband, octobre.

Tableau 5.1. Tarifs de règlement pour l'acheminement terminal aux États-Unis des appels internationaux

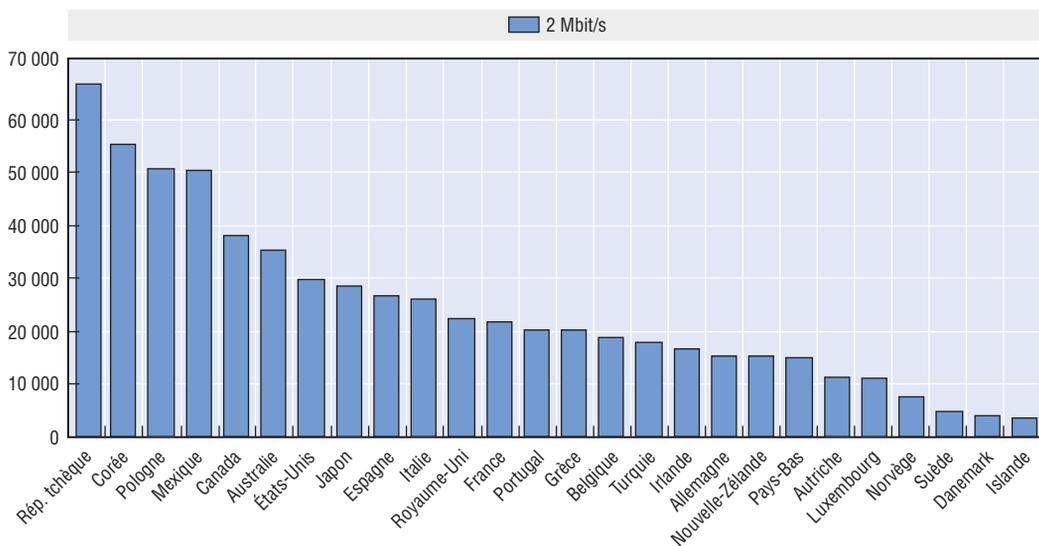
En USD; Tarif de règlement = Paiements sortants / Minutes sortantes

	2000	2001	2002	2003	2004
Chine	0.254	0.138	0.071	0.039	0.029
Hong-Kong, Chine	0.092	0.063	0.069	0.043	0.049
Japon	0.092	0.077	0.068	0.054	0.056
Corée	0.255	0.162	0.155	0.089	0.081
Singapour	0.135	0.093	0.045	0.048	0.043

Source : Federal Communications Commission, États-Unis, Section 43.61, International Traffic Data.

Graphique 5.2. Panier OCDE de prix de lignes louées nationales

Août 2006, PPA en USD, 2 Mbit, hors TVA



Source : OCDE et Teligen.

Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et des participants au marché

Depuis 2000, la Corée a introduit un certain nombre de mesures réglementaires nouvelles, comme le montre l'encadré 5.2, notamment la portabilité des numéros, le dégroupage de la boucle locale, un cadre régissant le protocole VoIP (téléphonie par Internet), l'utilisation des coûts incrémentaux moyens de long terme pour déterminer les tarifs d'interconnexion, et un cadre pour le service universel. Une des réalisations majeures au cours de cette période a été le succès de la privatisation complète de KT, achevée en mai 2002 – objectif que beaucoup d'autres pays de l'OCDE ayant des opérateurs financés à 100 % par l'État se sont engagés à atteindre mais n'ont pas encore complètement réalisé.

Encadré 5.2. Événements importants dans la libéralisation du secteur des télécommunications en Corée depuis 2000

- 2000 : Introduction et mise en œuvre du système de service universel.
- 2000 : Sélection des opérateurs de 3G (IMT 2000) possédant leur propre infrastructure.
- 2001 : Élévation du plafond des participations étrangères dans KT de 33 % à 49 %.
- 2002 : Introduction et mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale.
- 2002 : Vente des actions de KT appartenant à l'État (privatisation complète).
- 2002 : Les fonctions telles que l'approbation des accords d'interconnexion et l'acceptation des rapports, la vérification des rapports d'activité, les enquêtes sur les activités prohibées, les mesures correctives et l'imposition d'amendes dans le cas où des activités prohibées ont été commises, qui incombait au ministère de l'Information et de la Communication sont transférées à la Commission coréenne des communications.
- 2003 : Introduction et mise en œuvre de la politique à l'égard du subventionnement des téléphones mobiles.
- 2003 : Introduction et mise en œuvre du système de portabilité des numéros de téléphone fixes.
- 2004 : Introduction et mise en œuvre du système de portabilité des numéros de téléphone mobile.
- 2004 : Relèvement du plafond de l'investissement indirect étranger dans les opérateurs propriétaires de leur infrastructure. La disposition concernant le plafond de 80 % sur les participations étrangères dans les sociétés nationales, considérées alors comme des sociétés étrangères, est supprimée.
- 2004 : Classement de l'Internet haut débit dans la catégorie des « services de télécommunications sur infrastructure ». Classement des services de téléphonie par Internet dans la catégorie des « services de télécommunications sur infrastructure ».
- 2005 : Révision des critères d'approbation des fusions et acquisitions pour les opérateurs de télécommunications propriétaires de leur infrastructure – Inclusion de la catégorie « impact sur la concurrence » dans les critères d'évaluation et réduction du délai d'examen.
- 2005 : Révision des critères d'approbation des opérateurs de télécommunications propriétaires de leur infrastructure – Introduction d'un système d'approbation à toute date et réduction du délai d'examen.

Depuis 2000, la réforme est axée sur l'amélioration des conditions de la concurrence ainsi que sur les mesures destinées à faciliter l'introduction de nouvelles technologies. L'action pour le haut débit dans les mesures coréennes a aussi favorisé un certain nombre de changements, notamment dans le contexte du dégroupage. Comme indiqué à la section 2, un certain nombre d'initiatives ont été prises pour changer les cadres légaux mais, au cours des cinq dernières années, rares sont celles ayant conduit à des modifications institutionnelles, ce qui était une des recommandations clés de l'*Examen de 2000*. On a ainsi parfois observé des conflits entre les objectifs privilégiés par le ministère de l'Information et de la Communication (à savoir la promotion du développement des technologies de l'information et de l'industrie de fabrication des matériels, d'une part, et la libéralisation des marchés, d'autre part). La Corée ne met pas encore suffisamment l'accent sur l'utilisation des mécanismes du marché pour le développement d'une économie numérique. L'action gouvernementale repose dans une grande mesure sur l'utilisation d'incitations financières publiques et sur le développement de nouveaux services tels qu'un pôle de croissance afin de stimuler la recherche-développement et de promouvoir l'industrie manufacturière. Par ailleurs, les acteurs du secteur ont fini par se plaindre de ne pas avoir assez de temps pour amortir les investissements existants avant que le gouvernement ne les pousse à investir dans des technologies et services de substitution.

Participants au marché

Le tableau 5.2 montre le nombre d'opérateurs présents sur les principaux marchés des télécommunications. Par comparaison avec beaucoup de pays de l'OCDE, il y a peu de participants sur le marché des télécommunications fixes, et également peu d'opérateurs de téléphonie mobile. Cela a des conséquences pour la concurrence. Leur nombre a aussi baissé au cours du temps à la suite de l'affaiblissement financier de certains opérateurs qui a entraîné des fusions et acquisitions dans le secteur des services de télécommunications. Pour le réseau fixe, les opérateurs propriétaires de leur infrastructure sont KT, Hanaro Telecom, Onse Telecom et Dacom. Onse fournit des services téléphoniques longue distance et internationaux; KT, Hanaro et Dacom fournissent des services téléphoniques locaux, longue distance et internationaux.

Tableau 5.2. **Nombre d'opérateurs sur les différents marchés**

Catégorie	Local	Longue distance	International	Cellulaire	PCS	Télévision par câble ¹	
						SO	NO
1991	1	1	2	1	–	–	–
1991-95	1	2	2	2	–	53	3
1995-98	2	3	3	2	3	77	104
2005	3	5	5	1	2	2	119

1. SO = Service Operator, opérateur de services qui gère le canal; NO = Network Operator, opérateur de réseau qui fournit le réseau physique.

Source : Ministère coréen de l'Information et de la Communication (MIC).

Le tableau 5.3 montre les parts de marché respectives des opérateurs. En Corée, il existe 3 catégories de revendeurs de services de télécommunications (catégories I à III suivant qu'ils utilisent ou non une infrastructure louée et suivants les éléments de service offerts). KT domine tous les marchés de téléphonie fixe, à l'exception du marché international.

Tableau 5.3. **Art de marché des opérateurs propriétaires de leur infrastructure, 2005**

Marché		Part de marché (%)
Ligne d'abonné	KT	93.0
	Hanaro Telecom	6.8
	Dacom	0.2
Services locaux (2004)	KT	93.8
	Hanaro Telecom	6.2
Services longue distance	KT	79.4
	Dacom	10.7
	Onse Telecom	4.4
	Hanaro Telecom	4.2
	SK Telink	1.3
Services internationaux	KT	26.5
	Dacom	24.7
	Onse Telecom	13.8

Source : MIC.

Le marché du téléphone cellulaire mobile en Corée utilise les technologies AMRC (accès multiple par répartition en code) et PCS. En 2000, il existait en Corée 5 fournisseurs de services de téléphonie mobile. Ce nombre est tombé à 3 à la suite de deux fusions et acquisitions (voir encadré). Les fournisseurs de services existants sont SK Telecom, KTF (l'opérateur historique de lignes fixes possède 48.7 % de KTF) et LGT avec des parts de marché respectives de 50.7 %, 32.2 % et 17 % (avril 2006). En 2002, SKT a réalisé une fusion avec ShinSegi, qui fournissait des services depuis 1996. Le secteur du téléphone mobile a connu une croissance rapide, mais moindre que dans beaucoup de pays de l'OCDE. Le taux de pénétration des services de téléphonie mobile était de 70.1 abonnés pour 100 habitants en 2003 et atteignait 79.5 pour 100 habitants en avril 2006. Les abonnés aux services 3G étaient respectivement au nombre de 19.2 millions (SKT), 12.2 millions (KTF) et 6.1 millions (LGT) à la fin de juin 2006.

En décembre 2001, deux licences IMT-2000 (technologie W-CDMA) ont été accordées respectivement au consortium SK-IMT et à KT-ICOM. Cinq mois plus tard, une autre licence (CDMA2000) a été accordée à LG Telecom (LG a perdu cette licence en juillet 2006, faute d'avoir respecté la date limite du 30 juin 2006 pour le démarrage des services 3G).

La société KT

KT, anciennement Korea Telecom, est l'opérateur historique de télécommunications fixes. Cette société est devenue une entité commerciale en conformité avec les dispositions du code de commerce en 1997. Comme indiqué précédemment, KT est en position dominante sur le marché des lignes d'abonné, sur le marché des appels locaux et longue distance et sur le marché de l'accès haut débit. La privatisation de KT s'est effectuée graduellement à partir de 1991. Cette privatisation a été menée à son terme en mai 2002 avec la vente de la part que détenait encore l'État et qui s'élevait à 28.36 %. SK Telecom, qui est le plus gros opérateur de téléphonie mobile, devint alors l'actionnaire le plus important de KT avec une part de 11.34 %. En raison de l'échange des actions KT-SKT, SKT ne possède plus aucune participation dans KT (*Brandes Investment Partners* est devenu le principal actionnaire de KT). KT est aussi le seul opérateur intégré de téléphonie fixe et mobile.

Les structures réglementaires et leur réforme

Cadres et institutions réglementaires

Recommandations de l'Examen de 2000 : restructurer la Commission coréenne des communications en régulateur indépendant du secteur des communications et établir ainsi une distinction claire entre responsabilités politiques et réglementaires du MIC.

Le tableau 5.4 énumère les principaux instruments législatifs formant le cadre de la politique des télécommunications en Corée. Un certain nombre de modifications ont été apportées à ces lois de manière à y incorporer les changements de réglementation. Comme le précisait l'Examen de 2000, la Loi-cadre sur les télécommunications est en grande partie constituée d'articles sur la « promotion des technologies des télécommunications » donnant au ministère de l'Information et de la Communication (MIC) le pouvoir « d'adopter de nouveaux modes de télécommunications », etc. Ces articles apportent au MIC une justification pour soutenir les nouvelles technologies et promouvoir le secteur. Cependant, cette loi n'insiste pas assez sur l'importance des forces du marché ni sur la création de conditions de concurrence qui apporteraient une aide notable au processus de réforme réglementaire dans ce secteur.

Trois grandes lois s'appliquent au secteur de la téléphonie fixe (voir tableau 5.4). Les deux premières pourraient être facilement regroupées. La troisième est la loi sur les entreprises de construction des infrastructures de télécommunications qui vise à faire en

Tableau 5.4. **Principales lois sur les télécommunications**

Dispositions législatives majeures

<i>Loi-cadre sur les télécommunications</i>	Principes directeurs sur les télécommunications. Pouvoirs du ministère relatifs à la promotion de la technologie des télécommunications et aux normes techniques concernant les installations de télécommunications. Gestion des réseaux de télécommunications. Organisation et fonctionnement de la KCC.
<i>Lois sur les entreprises de télécommunications</i>	Critères de délivrance des licences et procédures de déclaration pour les fournisseurs de services de télécommunications. Mesures de sauvegarde de la concurrence pour les fournisseurs de services de télécommunications. Droits des utilisateurs des services de télécommunications. Construction et entretien des installations de télécommunications.
<i>Lois sur les entreprises de construction d'infrastructures de télécommunications</i>	Principes directeurs pour la construction de télécommunications. Classification des entreprises de construction, critères de délivrance et champ d'application des licences. Mise sur pied de l'Association des entreprises de construction de télécommunications.
<i>Loi-cadre sur la promotion de l'informatisation</i>	Principes directeurs pour la création d'une infrastructure de l'information et d'une société de l'information en Corée.
<i>Plan de base et d'action pour la promotion de l'informatisation</i>	Fonctionnement du fonds de promotion de l'informatisation.
<i>Loi sur les ondes radio</i>	Utilisation efficiente et contrôle des ondes radio. Établissement d'un plan de base pour la promotion des ondes radio. Attribution des licences.
<i>Loi sur la radiodiffusion</i>	Principes directeurs pour la radiodiffusion Attribution des licences pour les services terrestres, par satellite, par câble et pour les fournisseurs de programmes. Normes technologiques des installations de télévision par câble.

sorte que la construction de ces infrastructures par des entreprises spécialisées indépendantes des opérateurs de télécommunications satisfasse à un certain niveau de qualité. L'Examen de 2000 préconisait que les dispositions de la Loi-cadre sur les télécommunications qui autorisent le MIC à recommander la construction conjointe d'infrastructures soient abrogées, étant donné que la construction (par opposition au partage de l'infrastructure) est une décision commerciale. Le MIC ne recommande la construction conjointe d'infrastructures de télécommunications que dans les cas où un opérateur concerné en fait la demande.

Manifestement, il convient d'effectuer une révision complète de cette législation de manière à créer pour le secteur de la communication un cadre juridique unique couvrant les télécommunications et la diffusion audiovisuelle. Cela donnerait le moyen de traiter l'infrastructure de manière neutre, de permettre à celle-ci de transporter un éventail de services différents et de prendre en compte les questions relatives à la convergence. Une telle révision pourrait aussi promouvoir, comme éléments clés d'une nouvelle législation, les objectifs consistant à favoriser les effets bénéfiques pour les consommateurs et à créer une concurrence effective dans le secteur des télécommunications. Ces réformes entraîneraient aussi de profondes modifications institutionnelles sur le plan des structures de réglementation, comme on le verra plus loin dans la section intitulée « Convergence ».

Il conviendrait de reformuler la Loi-cadre sur les télécommunications de manière à donner à l'autorité de régulation du secteur (la KCC) un plus grand pouvoir d'action discrétionnaire. Parce qu'il n'a pas ce pouvoir discrétionnaire d'agir quand l'évolution du marché n'est pas propice à la concurrence, le MIC est contraint de prendre des mesures qui paraissent insolites. Par exemple, la loi permet essentiellement d'imposer des mesures de régulation *ex ante* aux « services sur infrastructure ». En 2004, les services d'accès haut débit ont été reclassés dans la catégorie des « services sur infrastructure ». Cela a permis ultérieurement d'imposer des réglementations *ex ante* sur ce marché. La loi limite encore plus les possibilités d'action de l'autorité de régulation puisque dans le cas des « services sur infrastructure », une action ne peut être engagée contre une société que si celle-ci détient 50 % des parts du marché et si son volume d'activité, mesuré par ses recettes, dépasse, sur le marché considéré, un seuil fixé par le MIC. Pour la réglementation des prix, cela s'applique à la compagnie détenant la plus grande part du marché et dont les recettes tirées du service considéré dépasse un seuil fixé par le MIC pour ce service. Cette absence de pouvoir discrétionnaire a aussi conduit le MIC à imposer dans les licences WiBro une clause suivant laquelle, quand le marché atteindrait les 5 millions d'abonnés, il serait alors possible d'autoriser l'entrée d'opérateurs mobiles virtuels (MVNO) (mesure prématurée, alors que l'on n'a même pas défini les obligations permettant l'entrée de MVNO sur le marché du mobile 2G). La loi ne devrait pas assimiler la part de marché à la puissance de marché, ce qui n'est pas nécessairement la même chose; contrairement à d'autres pays, la loi ne demande pas à l'autorité de régulation de réaliser une analyse du marché afin de déterminer s'il existe une position dominante et d'imposer, sur cette base, des mesures *ex ante*.

Il semble que le ministère de la Législation (MOLEG) s'oppose à ce qu'un ministère ait un pouvoir d'action discrétionnaire sur le marché si cette action ne se fonde pas sur des dispositions juridiques précises. Le problème, semble-t-il, est que les institutions gouvernementales ne sont pas dotées du pouvoir d'interpréter des concepts « abstraits » comme celui de « position dominante ». Une solution à ce problème consiste à attribuer ces pouvoirs à une autorité de régulation indépendante qui aurait cette liberté discrétionnaire (dont dispose la KFTC, par décret ministériel), ce qui permettrait ainsi à cette autorité

d'imposer des mesures *ex ante* quand, après une analyse du marché appropriée, il s'avère qu'un problème relatif à la concurrence se pose sur ce marché.

Le ministère de l'Information et de la Communication (MIC)

Le MIC est chargé d'établir et de coordonner les politiques d'informatisation, les réseaux d'information et de communication à haute vitesse et la protection de l'information, de promouvoir le secteur des TIC, de favoriser les activités de télécommunications et d'établir et administrer les politiques relatives au spectre de fréquences et à la radiodiffusion. En outre, il est responsable des services postaux (on prévoit, toutefois, que cette mission sera transférée à une entité postale séparée, dans un avenir proche).

L'*Examen de 2000* a mis en lumière le problème de compatibilité, au sein du ministère, entre les activités de promotion de l'industrie et les politiques et décisions destinées à favoriser le développement d'un marché des services de télécommunications ouvert et concurrentiel. Les responsabilités du MIC ont été modifiées, notamment par le transfert à la Commission coréenne des communications (KCC) de certaines fonctions de supervision du marché (voir plus loin). Il conviendrait toutefois de renforcer l'indépendance de la KCC vis-à-vis du MIC et de séparer plus clairement la promotion de l'industrie des fonctions relatives à l'élaboration des politiques et des réglementations. Dans ce contexte, les changements intervenus sont loin de suffire bien qu'ils aient jeté les bases de la création future d'une autorité de régulation indépendante pour le secteur de la communication.

Toutefois, depuis 2000, le MIC a nettement réorienté son action en mettant l'accent sur la concurrence dans les services par opposition à la concurrence au niveau de l'infrastructure. Ce changement a contribué à ouvrir le marché par la mise en œuvre de politiques telles que le dégroupage. Malgré cela, certains acteurs du secteur craignent que le MIC ne s'attache plus à gérer lui-même le processus de la concurrence qu'à créer les conditions adéquates propres à stimuler ce processus.

Pour décrire le rôle du MIC dans la promotion de l'industrie⁴, il suffit de mentionner un certain nombre de projets lancés dans le contexte de la stratégie « IT 839 » publiée en 2004. Parmi ces projets figurent : le service WiBro (Wireless Broadband, haut débit sans fil) avec la sélection commerciale d'opérateurs en mars 2005 et l'exploitation commerciale en 2006; le service T-DMB (Terrestrial-Digital Multimedia Broadband – diffusion multimédia numérique terrestre) lancé en décembre 2005 dans la région de Séoul avec extension à tout le pays en 2006; et le BcN (Broadband Convergence Network). Étant donné le nombre limité de sociétés sur le marché, les nouveaux projets de ce genre font invariablement intervenir des sociétés en position dominante et ont ainsi tendance à leur apporter un avantage supplémentaire. Dans ce contexte, il existe un conflit entre les politiques visant à promouvoir les technologies et services nouveaux et celles qui visent à réduire l'avantage des opérateurs jouissant d'une puissance de marché dominante.

La promotion de nouveaux services peut aussi avoir des conséquences financières pour les fournisseurs de services existants qui souhaitent avoir un retour sur leurs investissements existants. Il est certes important de faire en sorte que les conditions du marché facilitent l'entrée de technologies et services nouveaux, mais le choix du moment où l'on commence à utiliser ces technologies et services nouveaux devrait être laissé au marché. En même temps, il importe que le gouvernement fournisse les ressources nécessaires à ces nouvelles activités commerciales, à savoir les ressources en fréquences ou en numéros.

D'aucuns prétendent que parfois, le MIC a eu recours à des « directives administratives » pour inciter des acteurs du marché à adopter certaines lignes d'action, par exemple en matière de tarification des services. Des participants au marché ont exprimé l'opinion que certaines de ces recommandations administratives outrepassent peut-être les cadres fixés pour l'action gouvernementale. Ces décisions placent quelquefois les acteurs du marché en tenaille entre l'action de l'autorité de régulation de la concurrence et celle du MIC (voir plus loin). Pour plus de transparence et de prévisibilité sur le marché, il importe de ne pas faire usage de ce genre de directives administratives. Certaines de ces décisions administratives s'apparentent aussi à la planification du développement du marché.

La Commission coréenne des communications (KCC)

La KCC est établie au sein du MIC conformément à la Loi-cadre sur les télécommunications. Cette Commission (comprenant un maximum de 9 membres y compris son président) est nommée par le chef de l'État. Le président de la Commission est nommé pour 3 ans : son mandat est donc plus court que dans beaucoup d'autres pays mais il peut être renouvelé. Le personnel de la KCC est composé de fonctionnaires du MIC mais aussi d'experts privés. En conséquence, la KCC ne jouit pas de la même indépendance que la majorité de ses homologues dans d'autres pays de l'OCDE.

Les responsabilités de la KCC, qui ont été renforcées à la fin de 2002, portent notamment sur des domaines comme la discrimination dans la fourniture d'installations ou l'interconnexion, les pratiques tarifaires déloyales y compris pour les redevances d'interconnexion, ou la violation des contrats de services. La KCC n'a pas d'obligation légale de notifier au MIC les pratiques déloyales qu'elle découvre à la suite de ses investigations et elle peut agir de sa propre initiative contre ces pratiques. La KCC est aussi chargée d'arbitrer les litiges entre les opérateurs et entre opérateurs et usagers. Grâce à ces réformes, la KCC commence à jouer un rôle beaucoup plus actif sur le marché. Bien que la KCC ne soit pas encore complètement indépendante, le transfert de responsabilités a quelques effets bénéfiques dans la mesure où il a amorcé le processus de différenciation entre la formulation des politiques et les fonctions relatives à l'exécution des lois et règlements. Il constitue aussi, comme on l'a remarqué précédemment, un jalon important vers la création, à terme, d'une autorité de régulation.

Des travaux antérieurs de l'OCDE, ainsi que les *Examens* par les pairs de la politique des télécommunications réalisés dans le contexte de la réforme de la réglementation, ont souligné l'importance d'une autorité de régulation indépendante des ministères, du fait qu'une telle institution garde ses distances vis-à-vis du ministère ou de toute autre administration demeurant l'actionnaire principal de l'opérateur historique et qu'elle peut éviter le conflit d'intérêts qui peut exister si l'autorité de régulation a aussi pour mission la promotion du secteur⁵. Pour cette raison, le présent document préconise que le MIC se retire des activités de régulation tandis que la KCC pourra servir de base à la création d'une autorité de régulation indépendante. Pour qu'une autorité de régulation indépendante soit efficace, il importe qu'elle ait des pouvoirs suffisants pour agir de sa propre initiative et mettre en place précocement des mesures *ex ante* propices à la concurrence sur le marché de manière à empêcher l'enracinement de positions dominantes.

Malgré les nouvelles fonctions conférées en 2002, le personnel de la KCC n'a pas considérablement augmenté, avec actuellement 45 personnes (contre 20 en 2000). Ses effectifs sont manifestement insuffisants pour que la Commission soit en mesure

d'assumer efficacement les fonctions qui lui ont été attribuées. Il faudrait donc qu'elle dispose des ressources correspondant à sa mission.

La Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce (KFTC)

La KFTC est chargée de faire respecter la législation générale sur les ententes, les fusions d'entreprises, l'abus de position dominante et les pratiques commerciales déloyales, dans le cadre de la loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales (LRMPC). La KFTC et le MIC ont une responsabilité conjointe en ce qui concerne les pratiques commerciales déloyales dans le secteur des TIC. D'après les accords conclus par ces deux organisations, le MIC réprime les activités déloyales selon les termes de la loi sur les entreprises de télécommunications. La KFTC a autorité sur toutes les pratiques commerciales déloyales, comme les ententes, l'abus de position dominante ou la violation de la législation de protection des consommateurs. Les deux organisations coordonnent leur action en matière de fusions et acquisitions. En outre, quand des modifications des cadres juridiques ayant des conséquences pour la concurrence sont en projet, la KFTC doit être consultée. Aux termes de la loi, la KCC n'est pas tenue de consulter la KFTC quand elle prend des mesures correctives contre les pratiques déloyales (loi sur les entreprises de télécommunications, Articles 36-3 à 37-2). Toutefois, si un opérateur de télécommunications fait l'objet de mesures correctives telles que des amendes pour pratiques déloyales en application de la loi sur les entreprises de télécommunications, ce même opérateur ne doit pas être soumis à des mesures correctives telles que des amendes en application de la « loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales » en répression de ces mêmes pratiques déloyales (loi sur les entreprises de télécommunications 37-3). La KFTC est d'avis que la KCC devrait devenir une autorité de régulation indépendante.

Depuis 2000, la KFTC a pris des mesures correctives dans 35 affaires dans le secteur des télécommunications. Cela concerne notamment les fusions dans le secteur de la téléphonie mobile (voir plus loin) où la décision de la KFTC, bien qu'elle soit en accord avec la conception de la puissance de marché ressortissant à la législation sur les télécommunications, n'a pas réussi à créer les conditions à long terme d'une concurrence effective dans ce secteur, essentiellement en raison de lacunes dans la législation-cadre (la définition « mécanique » de la puissance de marché ne permettait pas d'exiger la restitution de la licence).

Une affaire récente montre l'existence d'une certaine confusion sur le marché concernant le rôle de la KFTC et du MIC. En 2004, une enquête sur des pratiques de collaboration déloyales présumées sur le marché des services téléphoniques locaux et celui des services téléphoniques longue distance nationaux, sur le marché de l'accès haut débit à l'Internet et sur le marché des lignes louées a été diligentée contre KT, Hanaro Telecom, Dacom et Onse Telecom. La KFTC a imposé des amendes à ces opérateurs (116 milliards KRW à KT, 1 milliard à Dacom, 2 milliards à Hanaro). Or, ces sociétés arguaient qu'elles avaient suivi des directives administratives du MIC. Par exemple, dans sa déclaration auprès de la *Securities Exchange Commission* des États-Unis (formulaire 20F), KT affirme avoir suivi les directives administratives du ministère de l'Information et de la Communication⁶. Ce point fait l'objet de procédures judiciaires en Corée. Bien qu'il existe des lignes directrices sur le point de savoir si c'est la KFTC ou la KCC qui doit agir face à tel ou tel type d'affaire en matière de concurrence, il n'est pas sûr qu'elles soient toujours suivies et la décision à ce sujet semble se prendre au cas par cas. Cela entraîne aussi une

confusion sur le marché quant aux rôles respectifs des différentes institutions. Dans le domaine de la radiodiffusion, la Commission coréenne de radiodiffusion (KBC) a le pouvoir d'agir pour assurer une concurrence loyale en vertu de l'article 20 de la loi sur la radiodiffusion et elle peut imposer des amendes. Toutefois, les amendes que la KBC a imposées concernent des affaires de violation de licence et non des pratiques du marché déloyales.

Encadré 5.3. Rôles de la KFTC et du MIC

Le 14 septembre 2005, la Commission coréenne pour la loyauté dans le commerce (KFTC) a rendu une décision ordonnant aux opérateurs de télécommunications sur les marchés des services longue distance, internationaux et d'accès Internet haut débit de corriger certaines violations :

1. La KFTC a imposé une amende d'un total de 25.7 milliards KRW pour une violation concernant les prix des appels longue distance (KT, Dacom, Onse, Hanaro Telecom) sanctionnant une collusion dans leurs offres respectives de services téléphoniques longue distance forfaitaires illimités tendant à proposer aux consommateurs les mêmes offres et réduire ainsi la concurrence tarifaire.
2. La KFTC a imposé une amende de 20.6 milliards KRW au motif que les opérateurs de télécommunications se sont entendus pour coopérer de telle sorte que Hanaro Telecom obtiendrait 400 000 abonnés pour les appels longue distance tandis que Dacom et Onse conserveraient le nombre d'abonnés qu'ils avaient à la fin de 2004. En outre, ils se sont entendus pour n'introduire aucune sorte d'offres de services combinées à tarif réduit.
3. La KFTC a imposé une amende de 5.4 milliards KRW au motif que KT, Dacom et Onse avaient agi en collusion concernant le degré de baisse des tarifs téléphoniques internationaux, pour faire face aux bas tarifs proposés par les revendeurs.
4. La KFTC a ordonné à 6 sociétés offrant l'accès haut débit, parmi lesquelles KT et Hanaro Telecom, de rendre publiques leurs violations dans la presse écrite. Ces violations consistaient en une entente entre les sociétés pour s'abstenir (ou non) d'incorporer une redevance mensuelle d'utilisation ou des frais d'installation dans leurs contrats de services haut débit, et pour créer et faire fonctionner un groupe de suivi chargé de surveiller le respect de ces ententes.

Les sociétés ont argué que la collusion en question était justifiée par le fait qu'elle résultait d'une directive administrative contraignante (et non d'une directive informelle) du ministère de l'Information et de la Communication (MIC). La KFTC, après examen de ces arguments, a déclaré qu'il n'existait pas de directive administrative directe du MIC concernant le niveau des tarifs et le contenu des offres de services que les fournisseurs de services auraient l'obligation de fixer. En vertu de la loi générale sur la concurrence (loi de réglementation des monopoles et des pratiques commerciales), toute collusion résultant d'une directive administrative et manifestement infondée est contraire à la loi.

En guise de réponse, on peut lire dans le Korea Times du 15 septembre 2005 que « nous pensons que la décision de la KFTC a été prise sans considération d'une tradition du secteur de la communication suivant laquelle le ministère de l'Information et de la Communication encourage les membres du groupe précurseur à coordonner leurs tarifs téléphoniques de manière à protéger les retardataires (propos d'un représentant de KT) ».

La Commission coréenne de radiodiffusion (KBC)

Les principales fonctions de la KBC sont l'attribution de licences, l'autorisation et l'enregistrement des fournisseurs de programmes par voie terrestre, par satellite et par câble. Le MIC est chargé de la répartition des fréquences, de l'établissement des normes technologiques, de l'élaboration des politiques concernant les technologies de radiodiffusion et de l'attribution des licences aux stations de radiodiffusion. La KBC est chargée de la délivrance des licences et de la régulation pour les médias radiodiffusés. Dans ce contexte, la KBC affirme qu'elle a vocation à autoriser les FAI et autres opérateurs haut débit à offrir la télévision sur IP car, selon elle, ce service relève de la radiodiffusion. Cependant, il n'existe pas de consensus sur le point de savoir si elle a ou non compétence dans ce domaine (voir la section sur la convergence).

Évaluations de l'environnement concurrentiel

Le MIC fait appel à une organisation de recherche externe (KISDI) pour évaluer le niveau de concurrence sur le marché des télécommunications, et se sert des résultats des évaluations comme références pour l'élaboration de ses politiques relatives à ce marché. Les marchés des appels téléphoniques locaux, longue distance et internationaux, de téléphonie mobile et des lignes louées sont soumis à une évaluation annuelle depuis 1999. Les évaluations de cette nature sont importantes : beaucoup d'autorités de régulation en réalisent, et le MIC les utilise actuellement pour déterminer si une régulation *ex ante*, comprenant des contraintes sur les prix, doit être imposée sur différents marchés.

Réglementation et instruments d'action connexes dans le secteur des télécommunications

Depuis 2000, un certain nombre d'améliorations ont été apportées au cadre des politiques et de la réglementation. Elles sont essentiellement destinées à aider les nouveaux entrants à soutenir la concurrence sur le marché. Dans une certaine mesure, ces changements illustrent une évolution mettant davantage l'accent sur la concurrence au niveau des services au lieu de se limiter à la seule concurrence au niveau de l'infrastructure. La régulation *ex ante* ne s'applique qu'aux fournisseurs de services propriétaires de leur infrastructure. Tous les fournisseurs de services propriétaires de leur infrastructure sont soumis à des exigences de séparation comptable.

Entrée sur le marché

Recommandation de l'Examen de 2000 : Réduire les barrières à l'entrée en introduisant un système d'autorisation générale qui limite le plus possible le nombre de conditions liées à l'obtention des licences et les dates prédéfinies pour le dépôt des demandes.

Une amélioration importante depuis l'Examen de 2000 concerne les conditions requises pour l'entrée sur le marché, qui sont présentées dans le tableau 5.5. Depuis décembre 2005, les entreprises propriétaires de leur infrastructure peuvent demander une licence à tout moment (auparavant, les demandes ne pouvaient être déposées que durant deux périodes fixées dans l'année). Le délai d'examen de ces demandes a été raccourci, passant de 3 mois à 2 mois. Les obligations imposées aux fournisseurs propriétaires de leur

infrastructure comprennent l'établissement d'un plan d'entreprise, d'un plan commercial, d'un plan technologique et d'un plan de R-D.

Les fournisseurs propriétaires de leur infrastructure titulaires d'une licence sont soumis à des taxes (0.5 % du chiffre d'affaires de l'année précédente). La Loi-cadre sur les télécommunications stipule que les fournisseurs de services propriétaires de leur infrastructure et les fournisseurs de services spécifiques doivent contribuer aux dépenses de R-D en proportion du montant total de leurs recettes annuelles (0.75 % pour un opérateur dominant et 0.5 % pour les autres propriétaires d'infrastructure ou opérateurs de services spécifiques)⁷. Ces taxes ne sont pas nécessaires. L'attribution de la licence devrait s'évaluer en tenant compte des coûts (c'est-à-dire, des coûts exposés dans le traitement de la licence) et les fournisseurs de services de téléphonie fixe propriétaires de leur infrastructure ne devraient pas avoir d'autres obligations financières que celles normalement requises du secteur privé sous forme de fiscalité et de participation à un fonds de service universel.

Il n'existe plus aucune limitation de l'entrée sur le marché des télécommunications coréen. Il conviendrait donc d'assouplir davantage les critères d'entrée sur le marché des lignes fixes en n'exigeant qu'un simple enregistrement. Ce serait un pas important, eu égard au petit nombre de participants présents sur le marché et à l'absence de concurrence effective sur ce marché, et cela correspondrait aux meilleures pratiques de l'OCDE en matière d'entrée sur le marché.

L'atterrissement des câbles en Corée nécessite une licence d'opérateur propriétaire de son infrastructure. Il devrait être possible de faire atterrir des câbles par une procédure d'autorisation générale. Pour faire atterrir des câbles, une société doit aussi passer un contrat avec un opérateur local ou établir une coentreprise en Corée.

Tableau 5.5. **Obligations pour entrer sur le marché**

Catégorie	Propriétaire d'infrastructure	Spécifique	Valeur ajoutée
Infrastructure	Détenue à 100 % par l'opérateur	Louée	Louée
Type de service	Téléphonie Lignes louées ou téléphonie mobile Accès Internet Téléphone Radiomessagerie Système radio terrestre	Revente téléphonique Téléphonie Internet Retournement d'appel	Transmission de données Service en ligne
Obligation pour l'entrée	Autorisation (licence)	Enregistrement	Notification

Source : MIC.

La téléphonie par Internet (VoIP)

La Corée classe le service de téléphonie par Internet (VoIP) dans une catégorie de services spécifiques. Tant les opérateurs propriétaires de leur infrastructure que les opérateurs spécifiques peuvent fournir des services de cette nature. Un fournisseur de services spécifiques peut offrir la téléphonie par Internet après enregistrement.

Les opérateurs locaux, ayant commencé à utiliser la technologie VoIP comme solution de remplacement du RTPC pour fournir des services téléphoniques à leurs clients existants, ont demandé au MIC une clarification confirmant que la fourniture de services téléphoniques au moyen de la technologie VoIP entrerait dans le cadre de la licence locale qu'ils détenaient. Le MIC confirma que la licence pour le service téléphonique local des opérateurs propriétaires de leur infrastructure couvrait bien la fourniture de téléphonie par Internet,

et que les fournisseurs de services de téléphonie par Internet étaient autorisés à utiliser des numéros géographiques sous réserve de certaines conditions. Ces conditions sont les suivantes : les fournisseurs de téléphonie par Internet ne doivent pas exercer de discrimination injustifiée au détriment des abonnés sur le plan de la qualité et des conditions d'utilisation par comparaison avec les abonnés servis au moyen de la technologie de commutation de circuit, et ils doivent satisfaire aux obligations légales imposées aux titulaires d'une licence de services téléphoniques locaux sur le RTPC classique, notamment l'acheminement des appels d'urgence, l'obligation de service universel, la fourniture de la présélection de l'opérateur pour les appels longue distance et le respect des zones d'appel locales. Cette confirmation a permis aux opérateurs concurrents du RTPC de continuer à utiliser des numéros géographiques locaux tout en attirant des clients grâce à une technologie à faible coût. Au premier semestre 2005, le MIC a établi une licence distincte pour les fournisseurs de téléphonie par Internet propriétaires de leur infrastructure et a aussi permis ces activités aux opérateurs de services spécifiques, après enregistrement⁸.

La téléphonie par Internet est classée dans la catégorie des services de base afin de garantir au fournisseur de VoIP le droit de s'interconnecter avec le RTPC et d'obtenir un numéro d'appel. La Corée est aussi un des rares pays de l'OCDE où un service de VoIP nomade, non géographiquement situé dans le pays (par exemple, comme Skype), exige une présence locale. Pour fournir des services sans présence locale en Corée, les sociétés « nomades » doivent passer un contrat avec un opérateur local ou s'enregistrer comme fournisseur de service spécifique (un service VoIP de type PC à PC, entre ordinateurs personnels, peut être fourni après notification).

Limitations des participations étrangères

Recommandation de l'Examen de 2000 : Éliminer les restrictions limitant les participations étrangères sur les marchés fixes comme sur les marchés du mobile.

Des progrès ont été réalisés depuis 2000 concernant les limitations des participations étrangères en Corée. Le plafond des participations étrangères est passé de 33 % à 49 % (voir tableau 5.6). Cela dépasse l'engagement de la Corée dans le contexte de l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base. Néanmoins, les restrictions coréennes à l'égard de l'investissement direct étranger dans le secteur des télécommunications sont relativement lourdes, tandis que d'autres pays imposent aussi des niveaux de restrictions différents⁹. Pour les réseaux de câblodistribution, l'investissement étranger ne doit pas dépasser 49 % de l'investissement total (comme pour la distribution de programmes par câble ou autre voie)¹⁰.

Selon le point de vue de la Corée, le maintien d'un plafond sur les participations étrangères se justifie par des raisons liées à la sécurité nationale ou à l'intérêt public. Cependant, tous les gouvernements peuvent, le cas échéant, prendre des mesures destinées à protéger la sécurité nationale ou l'intérêt public par le biais de cadres généraux de réglementation sans pour autant exercer une protection indirecte en limitant l'investissement étranger.

Tableau 5.6. **Limitations des participations étrangères**

Classification		Limitation	Remarques
Participation étrangère	Opérateur de télécommunications propriétaire de son infrastructure	49 %	Est considérée comme une société étrangère : une société coréenne dont le plus gros actionnaire est un État ou une entité étrangers possédant au moins 15 % du capital.
	Revendeur	Pas de limitation	
	Opérateur de télécommunications à valeur ajoutée	Pas de limitation	
Gros actionnaire étranger		Interdit pour KT	En principe, un étranger qui est le plus gros actionnaire de KT ne doit pas détenir 5 % ou plus du capital, mais il existe une exception à cette règle : ainsi, le plus gros actionnaire actuel de KT est une société étrangère.

Source : MIC.

S'agissant de l'opérateur historique, Korea Telecom, le MIC peut, en vertu de la loi sur les entreprises de télécommunications, interdire qu'un actionnaire étranger soit le plus gros actionnaire de KT, bien que, par le biais d'exceptions, le principal actionnaire de KT soit une société étrangère. Conformément à la loi sur la promotion de l'investissement étranger, dans le cas où 50 % ou plus des actions émises par une société sont détenues par un étranger, et où cette société investit en Corée par acquisition, elle est tenue de le déclarer au ministère de l'Industrie et de l'Énergie. Au 1^{er} janvier 2005, 49 % des actions de KT appartenaient à des investisseurs étrangers.

Outre la limitation directe des participations étrangères il existe une limitation indirecte qui, par le biais d'une disposition portant sur le ratio participation étrangère/participation coréenne, peut conduire à considérer une société coréenne comme une entité étrangère (une société est considérée comme étrangère si son principal actionnaire est une entité étrangère possédant au moins 15 % du capital). Le seuil de 80 % du capital détenu par des étrangers, qui était utilisé pour considérer une société coréenne comme étrangère afin de limiter les participations étrangères, a été aboli. En outre, le plafond limitant la participation d'une entité donnée a été supprimé en août 2002 : il était de 10 % pour les réseaux fixes, 33 % pour les réseaux sans fil et 3 % pour KT.

On ne peut que se féliciter de cet assouplissement des restrictions à la participation étrangère. Toutefois, le niveau de restriction de cette participation reste, à l'heure actuelle, trop élevé et le gouvernement devrait s'attacher à éliminer ces limitations. Manifestement, les nouveaux entrants manquent souvent de capitaux. Hanaro Telecom, qui a joué un rôle non négligeable dans le développement du marché haut débit en Corée et de la concurrence sur ce marché, en est un exemple. L'expérience d'autres pays montre que, pour protéger « l'intérêt public », on peut adopter d'autres méthodes que les limitations directes en vigueur, restreignant l'investissement direct étranger. En outre, les sociétés coréennes comme SKT commencent à investir à international. Or, un marché intérieur plus ouvert permettrait aussi de faciliter ce processus. Il n'existe pas de limitations des participations étrangères pour les revendeurs ou les opérateurs de télécommunications à valeur ajoutée.

Le secteur de la télévision par câble

Recommandation de l'*Examen de 2000* : Simplifier le cadre réglementaire et introduire la concurrence sur le marché de la télévision par câble.

En Corée, le secteur de la télévision par câble s'est développé rapidement, passant de 3.1 millions d'abonnés en 2000 à 13 millions en 2004.

La recommandation de l'*Examen de 2000* pour le secteur de la télévision par câble reste valable. En Corée, ce secteur est relativement morcelé par comparaison avec beaucoup de pays de l'OCDE. C'est une conséquence de la différenciation en trois catégories : les opérateurs de système (SO) c'est-à-dire les sociétés qui composent un bouquet de programmes qu'ils proposent à leurs abonnés; les fournisseurs de programmes (PP) qui créent ou commercialisent des contenus; et les opérateurs de réseau (NO) qui fournissent le réseau reliant un SO à ses abonnés.

Un SO doit obtenir une licence de la Commission coréenne de radiodiffusion (KBC) et l'autorisation du MIC. La KBC est chargée d'examiner le projet de programmation et de déterminer s'il est conforme à l'intérêt public, tandis que le MIC examine les normes technologiques qui seront employées et les plans d'établissement des installations. Les fournisseurs de programmes doivent se faire enregistrer pour entrer sur le marché, de même que les opérateurs de réseau (NO).

La loi sur la radiodiffusion stipule qu'un câblo-opérateur ne peut détenir de participation dans un autre câblo-opérateur si son chiffre d'affaires représente plus de 33 % du chiffre d'affaires total de tous les câblo-opérateurs, et qu'un câblo-opérateur ne peut exercer son activité dans plus de (20 %) de l'ensemble des zones de câblodistribution.

Malgré ces restrictions, le marché du câble a connu une certaine concentration à la suite de l'autorisation, depuis 1999, des fusions entre opérateurs de système et entre fournisseurs de programmes. Il en résulte que 8 opérateurs multi-systèmes (MSO) possèdent 88 SO et que 7 fournisseurs de programmes multiples (MPP) gèrent 44 chaînes.

Tableau 5.7. Principaux opérateurs de système en Corée

Opérateurs de système	Part de marché (%) sur la base du nombre d'abonnés (juin 2005)
Taekwang Industrial Co.	28.4
C&M	13.6
CJ CableNet	13.4
Central Network	13.8
Hyundai Department Store	7.8
Qrix	4.4
Autres (8 SO)	18.6

Source : MIC.

Interconnexion

Recommandation de l'Examen de 2000 : pour l'établissement des prix d'interconnexion, mettre en œuvre un cadre prenant la base la plus convenable pour la tarification, à savoir les coûts incrémentaux moyens de long terme (LRAIC).

Tous les opérateurs de télécommunications propriétaires de leur infrastructure sont tenus de conclure des accords d'interconnexion sur demande, dans les 90 jours suivant la date de demande de tout autre opérateur de services de télécommunications. Le MIC est chargé de déterminer le champ d'application des accords d'interconnexion, les conditions et procédures ainsi que la méthodologie de calcul des prix d'interconnexion. Pour l'opérateur historique, KT, un organisme spécialisé désigné par le MIC calcule les coûts de KT et ce dernier est tenu de soumettre les données requises. Un opérateur possédant des installations essentielles (KT) ou en position dominante sur le marché (SKT) est tenu de donner accès à toutes ses installations, y compris les centraux pour permettre la co-localisation, et aux réseaux de signalisation par canal sémaphore. Un opérateur demandant l'interconnexion peut choisir le point d'interconnexion.

Le cadre de réglementation régissant l'interconnexion a subi des changements importants à compter de janvier 2004, date à laquelle le MIC a décidé de modifier le système d'interconnexion en instituant des tarifs d'interconnexion reposant sur la méthodologie des coûts incrémentaux moyens de long terme. Cette mesure a pris effet en 2004-2005. Cette méthodologie s'applique à l'interconnexion des services locaux, longue distance et mobiles. La Corée a donc fait en sorte d'appliquer les meilleures pratiques dans ce domaine.

Cependant, on ne comprend pas très bien comment cela a conduit à une augmentation notable des tarifs d'interconnexion de KT. Habituellement, les tarifs d'interconnexion baissent quand on adopte la méthode des coûts incrémentaux moyens de long terme prospectifs et non celle des coûts historiques. Dans le cas de KT, ces tarifs ont nettement augmenté (voir le tableau 5.8 ci-après).

Tableau 5.8. **Tarifs d'interconnexion de KT**

Année	KRW/minute		
	Local		Longue distance
	Ligne d'abonné	Commutateur local	
2000	8.19	4.60	3.01
2002	7.53	5.16	3.46
2003	6.12	5.19	3.38
2004	10.49	5.73	1.62
2005	10.66	5.83	1.64

Source : MIC.

L'interconnexion fixe-mobile, à partir de 2004, a été déterminée par le MIC sur la base des coûts incrémentaux moyens de long terme des fournisseurs de services mobiles, en essayant de prendre en compte l'évolution future des coûts et du progrès technologique. Les tarifs diffèrent pour chaque opérateur compte tenu des coûts d'investissement dans le réseau et du volume des appels (tableau 5.9).

La KCC a une mission d'arbitrage en cas de litiges relatifs à l'interconnexion. Si un contrat d'interconnexion n'est pas signé dans le délai de 90 jours, il est possible de demander son intervention.

Tableau 5.9. **Tarifs d'interconnexion fixe-mobile payés par KT (en KRW)**

	Mai 2002	Janvier 2005
SK Telecom	45.7	31.2
KTF	53.5	46.7
LG Telecom	59.0	55.0

Source : KT.

Pour l'Internet, le MIC a établi des lignes directrices générales mais il laisse les opérateurs déterminer les conditions d'interconnexion.

Accès à la boucle locale

Recommandation de l'Examen de 2000 : Des mesures plus complètes devraient être prises afin de favoriser la concurrence sur le plan de l'infrastructure de la boucle locale, y compris son dégroupage.

Utilisation conjointe

La Corée autorise l'utilisation conjointe de la boucle locale de telle sorte qu'un opérateur de services de téléphonie locale ou d'Internet haut débit puisse utiliser la boucle locale d'autres fournisseurs de services de télécommunications locales moyennant un accord. Le MIC établit les critères et les normes de calcul des prix pour ces accords. L'utilisation conjointe comprend aussi l'utilisation des poteaux. Les opérateurs désignés comme « fournisseurs majeurs » sont tenus de permettre l'utilisation conjointe de leurs installations et équipements de télécommunications.

Droits de passage

La réglementation des droits de passage ne s'applique qu'aux installations essentielles, ce qui signifie, de fait, qu'elle se limite aux installations de KT sur le marché fixe. Les réseaux de câbles à fibre optique déployés depuis 2004 sont exemptés de ces servitudes (cette exclusion ne s'applique qu'aux nouveaux câbles et non aux câbles à fibres optiques remplaçant les câbles en cuivre). D'après le MIC, cette mesure vise à promouvoir l'investissement dans les réseaux filaires pour le BcN (*Broadband Convergence Network*). Les exemptions de ce type ne devraient être établies que sur la base des conditions du marché, c'est-à-dire selon qu'il existe ou non une puissance de marché significative, et non en fonction des différentes technologies utilisées.

Sélection et présélection des opérateurs

La présélection a été introduite en 2001 pour les opérateurs longue distance. Il a aussi été demandé à Hanaro Telecom de fournir la présélection longue distance à partir d'août 2004.

D'une manière générale, la présélection n'a pas rencontré un grand succès, le nombre de clients choisissant la présélection pour les appels longue distance ayant même eu tendance à baisser. Il peut y avoir deux raisons à cela : l'avènement de la téléphonie par Internet ainsi que l'utilisation croissante des téléphones mobiles pour les appels longue distance étant donné que, dans ce cas, les tarifs ne dépendent pas de la distance.

Dégroupage de la boucle locale

En avril 2002, après une modification de la loi sur les entreprises de télécommunications, le dégroupage total et le partage de ligne ont été introduits avec la promulgation d'une Notification du MIC (« Critères pour le dégroupage de la boucle locale »). Les opérateurs de services de télécommunications locales sont aussi tenus d'offrir le partage de ligne. Le dégroupage s'applique aux « installations essentielles », bien que le MIC n'ait pas clairement défini ce terme. KT est soumis à l'obligation de dégroupage du fait que cette société a été désignée comme opérateur dominant. Aucune donnée n'a été publiée sur la rapidité de la mise en œuvre du dégroupage mais les plaintes des nouveaux entrants montrent que, durant cette période initiale de dégroupage, seulement 20 à 30 % des demandes de dégroupage de la boucle locale ont été satisfaites. Le fait que KT ait été pénalisé pour la lenteur de l'activation du dégroupage indique aussi l'existence de problèmes initiaux.

Les critères de dégroupage ont été révisés en novembre 2003 pour instituer des périodes de co-localisation obligatoire plus longues (passant de 1 an à 3 ans) et pour étendre le champ du dégroupage de l'ADSL aux autres technologies DSL. En plus du dégroupage, les opérateurs dominants sont maintenant tenus de mettre également à la disposition des nouveaux opérateurs leurs installations essentielles de manière à permettre l'utilisation des poteaux, etc. Le dégroupage de la boucle locale s'applique aux boucles cuivre et fibres optiques. Des prix sont fixés pour le dégroupage total de la boucle locale, mais ils semblent trop élevés. En conséquence, le dégroupage est peu utilisé. Par exemple, à la fin de 2005, on ne comptait que 435 abonnés utilisant une boucle locale dégroupée. Cela tient aussi en partie au fait que les principaux concurrents de l'opérateur historique, Hanaro Telecom et PowerCom, ont leurs propres installations. En outre, lorsque le dégroupage a été introduit, le marché coréen du haut débit était déjà relativement mature. C'est peut-être là une autre raison du relatif manque de succès du dégroupage.

Le MIC a décidé que les câbles en fibres optiques déployés après 2004 ne seraient pas soumis aux obligations de dégroupage afin de promouvoir d'autres investissements dans la fibre (cela s'applique aux nouvelles boucles et non à la fibre remplaçant les boucles cuivre existantes). Or, les décisions de ce genre ne devraient pas se fonder sur le type de technologie utilisé, mais sur l'existence ou non d'une puissance de marché significative. Faute de rendre le dégroupage obligatoire, cette puissance significative risque de se déplacer vers un nouveau domaine. Il serait alors difficile de réduire la puissance de marché de la société en position dominante. Cette politique paraît aussi en contradiction avec d'autres déclarations du MIC indiquant explicitement qu'il souhaite éviter qu'une entreprise en position dominante se retrouve dans la même situation dans de nouveaux domaines technologiques.

Il existe un « taux de réserve » pour les boucles dégroupées qui pouvait atteindre 25 % des boucles dans une zone locale. A la fin de 2003, ce taux a été ramené à 8 %. D'après la Corée, ce taux de réserve est nécessaire aux opérateurs pour faire face aux besoins imprévus dus aux changements de localisation des installations et aux câbles de mauvaise qualité.

Régulation des prix

Recommandation de l'*Examen de 2000* : Mettre en œuvre un système de plafonnement des redevances locales de KT, les lignes louées et les services nationaux longue distance, et éliminer tous les autres critères de validation des prix.

A la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Corée s'est relativement peu attachée à rééquilibrer les tarifs de l'opérateur historique de manière à les fonder sur les coûts. Pourtant, ces tarifs ont été soumis à l'approbation du MIC. Quand on adopte comme base l'orientation vers les coûts ainsi qu'une stratégie de rééquilibrage, le processus d'approbation devient un instrument d'action plus efficace tout en répondant à certaines préoccupations sociales générales concernant le niveau des tarifs ou aux préoccupations concernant les augmentations de tarifs en période d'inflation.

Sur le marché du RTPC, les prix de la téléphonie locale de l'opérateur historique (abonnement mensuel et appels locaux) sont soumis à l'approbation du MIC (le MIC se concerta avec le ministère des Finances et de l'Économie). Le délai maximum d'approbation des changements de tarifs est fixé à 30 jours avec une unique prolongation possible. Toutefois, les acteurs du marché se plaignent qu'en réalité l'approbation des prix prenne plus de temps. L'opérateur historique, KT, est aussi tenu de faire approuver ses prix de détail pour l'accès haut débit depuis juillet 2005, date à laquelle le MIC a décidé de classer le marché haut débit dans une nouvelle catégorie. Pour la régulation des prix, la loi semble impliquer que seule la société détenant la plus grande part de marché est soumise à régulation. Le fait de détenir une part de marché supérieure à 50 % est une considération importante pour l'approbation des prix mais d'autres indices de la concurrence sont pris en compte. En plus de réguler les prix sur ce marché, le MIC régit les conditions générales de fourniture des services. Les tarifs de télécommunications qui ne sont pas soumis à approbation doivent être déclarés pour entrer en vigueur. En outre, les prix des services longue distance et des lignes louées doivent être enregistrés auprès du MIC.

La régulation des prix sur le marché de la téléphonie locale peut entraîner un ralentissement du développement de services convergents, par exemple dans l'émergence des services fixes et mobiles. Pour cette raison, il peut être judicieux de réviser la régulation des prix et d'utiliser les pouvoirs existant en matière de concurrence pour s'opposer à tout abus de position dominante supposé sur le marché. Certains pensent aussi que les prix des appels locaux sont considérés comme trop bas pour que les nouveaux entrants recourent à la présélection.

En principe, l'offre de services indissociablement combinés est permise à condition que l'opérateur historique propose un service de gros permettant aux opérateurs concurrents de proposer des offres combinées similaires sur un pied d'égalité¹¹. Ainsi, quand KT a introduit son service One-Phone en 2004, qui combinait son service fixe avec des services mobiles (utilisant le réseau de KFT), le MIC a exigé que le prix des appels fixes et des appels mobiles soient les mêmes que ceux facturés par chacun des services pris séparément. Autrement dit, les clients ne bénéficieraient d'aucune réduction de prix. La société devait aussi divulguer les spécifications des services et les informations sur les terminaux aux entreprises souhaitant offrir un service similaire. A l'évidence, l'interdiction des réductions

des prix *a priori* fait obstacle à l'innovation et à l'émergence de nouveaux services. On peut en observer l'effet dans le faible succès commercial du service One-Phone qui, après plusieurs années, demeure considéré comme un « service pilote ». Il devrait être permis à l'opérateur historique de réaliser la fusion avec son service mobile si cela peut produire des services nouveaux et innovants, compatibles avec la préservation de la concurrence sur les marchés concernés. Toutefois, il faudrait en parallèle autoriser les opérateurs mobiles virtuels de façon que les autres opérateurs fixes puissent aussi accéder à un réseau mobile.

Tableau 5.10. **Évolution des prix des télécommunications 1998-2005**

		1998	2005
Local (KT)	Abonnement	4 000 KRW/mois	5 200 KRW/mois
	Prix des appels	45 KRW/3 min.	39 KRW/3 min.
Longue distance (KT)	10-30 km.	45 KRW/3 min.	39 KRW/3 min.
	30-100 km.	172 KRW/3min.	14.5 KRW/10 sec.
	100 km. >	245 KRW/3 min.	14.5 KRW/10 sec.
International (KT)	Prix normal vers les États-Unis	14 KRW/1 sec.	4.7 KRW/1 sec.
Mobile (SKT)	Abonnement	18 000 KRW/mois	13 000 KRW/mois
	Prix des appels	26 KRW/10 sec.	20 KRW/10 sec.

Source : MIC.

Obligations de service universel

Recommandations de l'Examen de 2000 : Mettre en œuvre la portabilité des numéros aussi rapidement que possible et veiller à ce que les politiques de numérotage soient neutres du point de vue de la concurrence, aussi bien pour les opérateurs fixes que pour les opérateurs mobiles. Élaborer une méthodologie adéquate pour déterminer le coût du service universel.

Un opérateur désigné pour le service universel est tenu de fournir le service téléphonique local, des services à prix réduits aux handicapés et aux personnes à faibles revenus, le service de télécommunications pour les îles reculées et les communications sans fil pour les navires. KT est l'opérateur désigné pour le service universel.

L'Examen de 2000 recommandait que le MIC établisse un mécanisme de financement transparent pour le service universel et abandonne le système en place à l'époque selon lequel l'opérateur historique chargé du service universel était autorisé à le financer au moyen de redevances compensatoires du déficit en matière d'accès, imposées dans les tarifs d'interconnexion. Ce système a changé. Depuis 2000 on applique une méthodologie d'évaluation du coût du service universel (voir tableau 5.11). Des exemptions ont été établies de manière à dispenser de ces redevances les revendeurs, les fournisseurs de services à valeur ajoutée et les opérateurs régionaux de radiomessagerie ainsi que les opérateurs dont les recettes ne dépassent pas 30 milliards KRW.

Entre 2004 et 2007, les contributions au fonds du service universel ont été différenciées de manière à prendre en compte la solidité financière des opérateurs : un opérateur affichant une perte nette pendant trois années consécutives peut obtenir une réduction de 50 % de sa contribution. Un opérateur nécessitant l'approbation du

Tableau 5.11. **Compensation annuelle des pertes liées à fourniture du service universel (en centaines de millions KRW)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Pertes	793	764	2 194	1 209	666

Source : MIC.

gouvernement pour un contrat de conditions d'utilisation (comprenant les tarifs) peut être soumis à une contribution supplémentaire pouvant atteindre 10 % du montant original qu'il paie en proportion de ses recettes. En différenciant le pourcentage que paient les différents opérateurs, le MIC risque d'exercer une discrimination au détriment des opérateurs les plus efficaces par rapport aux moins efficaces. Aux termes de la loi sur les entreprises de télécommunications, cette flexibilité dans l'ajustement des contributions des opérateurs destinées à compenser les pertes liées à la fourniture du service universel est applicable durant une période de trois ans.

Le MIC a décidé d'adopter un système de coûts incrémentaux moyens de long terme pour déterminer le coût du service universel et pour imputer les coûts de KT entre les différents services. Le calcul du coût du service universel a été transféré à la KCC à compter du 8 mai 2006¹².

Portabilité des numéros

Mettre en œuvre la portabilité des numéros aussi rapidement que possible et faire en sorte que les politiques d'attribution des numéros aussi bien pour les opérateurs fixes que pour les opérateurs mobiles soient neutres sur le plan de la concurrence.

La portabilité des numéros, introduite en Corée en 2003 avec une progression graduelle dans le pays, a été achevée en août 2004 pour le réseau fixe. KT déclare avoir perdu 215 000 abonnés en conséquence de la portabilité (et en avoir gagné 18 000)¹³.

Pour le réseau mobile, la portabilité a été introduite en plusieurs étapes. L'opérateur mobile dominant, SKT, a été le premier à devoir mettre en œuvre la portabilité à compter de janvier 2004, suivi de KTF en juillet 2004 et enfin de LGT en janvier 2005. Cette approche différenciée avait pour but de réduire le risque que l'opérateur dominant tire immédiatement bénéfice de l'introduction de la portabilité. En ce qui concerne la portabilité des numéros de téléphone mobile, les abonnés ont la possibilité de porter immédiatement leur numéro vers un nouvel opérateur à la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE où ce processus peut être relativement long.

La politique de numérotation pour les opérateurs mobiles a changé également. Tous les nouveaux abonnés reçoivent un indicatif numérique uniforme « 010 » et les abonnés existants peuvent choisir d'avoir cet indicatif. Le MIC a déclaré que, quand 80 à 90 % des abonnés auront cet indicatif mobile uniforme, il sera étendu à tous les abonnés.

Attribution du spectre

Utiliser des mises aux enchères pour l'attribution des licences de services mobiles de 3^e génération et également pour l'attribution des licences dans le secteur mobile en général.

Le MIC a fait des efforts louables pour essayer de réformer le mécanisme d'attribution du spectre. Au cours du processus de révision de la loi sur les ondes radio en 2000, une tentative a été faite pour introduire un système d'enchères pour le spectre, mais le Parlement a rejeté ce projet. Les modifications de la loi sur les ondes radio en 2000 ont introduit un système reposant des redevances pour l'attribution du spectre. Ce système s'est appliqué pour la première fois aux licences mobiles 3G. Le gouvernement fixe la redevance, qui est déterminée par des instituts de recherche sur la base de leur évaluation des perspectives du marché pour le service considéré. En fait, le gouvernement fixe un plafond et un plancher pour la redevance liée à l'attribution du spectre et l'entreprise candidate qui est prête à payer le prix le plus élevé a de meilleures chances d'obtenir l'attribution dans la procédure d'examen comparatif (plaisamment appelée : « concours de beauté ») mais le fait de présenter la proposition la plus élevée ne garantit pas obligatoirement l'obtention du spectre.

Une autre révision de la loi sur les ondes radio a eu lieu en 2005. Cette modification limite la durée de validité de l'attribution du spectre (une période initiale de cinq ans) et elle établit les fondements légaux de l'utilisation payante du spectre. Après cette période initiale d'utilisation du spectre, le gouvernement peut décider d'un renouvellement, la durée maximale étant fixée à 20 ans. En outre, les opérateurs qui ont payé ces redevances pour l'obtention du spectre peuvent eux-mêmes le louer à d'autres parties. L'attribution des licences WiBro, acquises par KT, SKT et Hanaro Telecom, s'est faite par un « concours de beauté » de ce genre (Hanaro a ensuite retiré sa candidature). La redevance s'est élevée à 125.8 milliards KRW pour KT et à 117 milliards pour SKT.

Il conviendrait de poursuivre la réforme du spectre. Le MIC devrait à nouveau essayer de mettre en place un système d'enchères et d'introduire aussi plus de flexibilité dans l'attribution du spectre. Cela pourrait notamment se faire en permettant le développement de marchés secondaires. Le MIC étudie la possibilité d'introduire un système d'enchères à moyen ou long terme. Il examine aussi s'il convient de permettre la location ou le transfert de fréquences qui ont été attribuées dans le régime de prix administrés. Il devrait aussi envisager une politique d'attribution du « dividende numérique », c'est-à-dire du spectre qui deviendra disponible avec la disparition de la télévision analogique et l'adoption de la télévision numérique. Étant donné l'importance croissante du spectre dans le secteur des communications, il importe aussi que le MIC détermine une date d'arrêt pour la télévision analogique.

Secteur de la téléphonie mobile

L'une des principales raisons expliquant les taux de pénétration relativement bas des services de 2^e génération en Corée est le fait que les abonnements prépayés n'ont pas connu un grand succès. Ce phénomène peut s'expliquer de plusieurs façons. Le fait que le MIC ait supprimé le subventionnement des téléphones portables a entraîné un coût relativement élevé de ces appareils pour les personnes à bas revenus qui souhaitent être clients de ce marché – ces catégories sont habituellement les plus intéressées par les

abonnements prépayés. En outre, en raison du faible montant moyen des recettes par abonné dans le cas des cartes prépayées, les fournisseurs de services ont souvent tendance à ne pas souhaiter promouvoir ce genre d'abonnements. On le constate clairement en Corée sur les sites Internet des fournisseurs de services mobiles, qui ne donnent pas d'informations sur les options prépayées. Il n'y a pas non plus d'accès aux données concernant les abonnements prépayés, ce qui tend peut-être aussi à dissuader les utilisateurs. Le fait que la concurrence ait diminué avec la réduction du nombre des acteurs sur le marché pourrait aussi expliquer ces taux de pénétration relativement bas.

Encadré 5.4. Les fusions de sociétés de téléphonie mobile

La KFTC a imposé des mesures correctives à la fusion SKT ShinSegi, exigeant que la part de marché de ces deux opérateurs passe au dessous de 50 % avant la fin juin 2001. En elle-même, cette demande était conforme au point de vue structuraliste de la législation sur les télécommunications quant à la définition de la « puissance de marché » (à savoir une part de marché de 50 %), mais elle ne s'accordait pas avec la nécessité de créer une concurrence sur ce marché étant donné que SKT a dû restreindre ses efforts de marketing et de publicité pour limiter le nombre de nouveaux abonnés. Pour ce faire, elle a aussi annulé les abonnements de clients mauvais payeurs. Cependant, la KFTC a argué que cette mesure visait à empêcher la création d'un marché monopolistique ou oligopolistique, tout en renforçant le gain d'efficacité découlant de la fusion. En juin 2000 eut lieu la fusion de Hansol PCS avec KTF.

Aussi bien pour la fusion de Hansol PCS avec KTF que pour celle de SKT ShinSegi, il aurait été préférable qu'une condition de la fusion fût la restitution de la licence originale au MIC et de limiter la fusion à l'acquisition d'abonnés et au réseau. Cependant, la législation ne donnait ni à la KFTC ni au MIC le pouvoir de l'exiger. Le fait que les licences (et le spectre) n'aient pas été rendues au MIC limitait à l'avenir toute possibilité d'accroître la concurrence – après la fusion, SKT détenait 45 % de tout le spectre attribué aux services téléphoniques mobiles. Le problème dans ce contexte est que, en vertu de l'article 14 de la loi sur les ondes radio, un opérateur à qui des fréquences ont été attribuées peut en transférer le droit d'utilisation exclusive après un laps de temps stipulé par le décret présidentiel (3 ans). Cette lacune de la loi a permis la réalisation de fusions sans que le MIC ait le pouvoir d'imposer des conditions aux opérateurs d'infrastructure sans fil au cas où la fusion pourrait avoir des conséquences défavorables à la création d'une concurrence effective. En décembre 2005, la loi sur les ondes radio a été révisée et l'article modifié 14, alinéa 4 semble remédier à ce problème. Aux termes de l'article 14-4, « le ministre de l'Information et de la Communication peut imposer des conditions pour assurer une utilisation efficace et équitable du spectre quand il autorise le transfert ou la location de fréquences 3 ans après l'attribution initiale du spectre ».

On aurait pu essayer de renforcer la concurrence sur le marché du mobile au moment de l'attribution des licences 3G, mais 3 licences seulement ont été attribuées (aux titulaires de licence 2G existants), au lieu d'appliquer une pratique que beaucoup d'autres pays de l'OCDE ont suivie, consistant à attribuer une nouvelle licence supplémentaire (soit un total de 4 licences) pour favoriser une nouvelle entrée sur le marché.

L'acteur dominant dans le secteur du mobile a été assujéti à certaines règles particulières. C'est le cas en ce qui concerne la portabilité des numéros (voir plus loin), l'opérateur dominant ayant dû transférer des numéros aux autres opérateurs durant 6 mois avant d'être autorisé à obtenir des clients par portage des numéros provenant d'autres participants

au marché. En outre, il existe une différenciation des redevances de fréquences entre le cellulaire et le PCS étant donné que les coûts de construction du réseau sont habituellement plus élevés pour les services PCS. En même temps, SKT est soumis à une régulation des prix, du fait qu'il détient plus de 50 % du marché du mobile. La politique, exposée dans la loi sur les entreprises de télécommunications, consistant à imposer automatiquement des mesures *ex ante* à un participant sur la seule base de sa part de marché sans considérer sa puissance de marché, devrait être réexaminée et remplacée par un ensemble de critères plus rigoureux déterminant dans quelle mesure un opérateur possède une puissance de marché significative.

La décision d'imposer au seul opérateur SKT l'obligation de portabilité des numéros pendant une période de 6 mois avant d'étendre cette obligation aux autres opérateurs n'a contribué que dans une mesure limitée à la baisse de la part de marché de SKT¹⁴. A la fin de 2003, sa part de marché était de 54.4 %. En juillet 2004 elle était tombée à 52 % et a encore baissé, passant à 50.9 % en janvier 2006¹⁵. Toutefois, durant cette période, le nombre total de nouveaux abonnés sur le marché du mobile a été de 4.5 millions, SKT n'attirant que 1.3 million de ces nouveaux clients.

Bien que le MIC ait reconnu l'insuffisance de la concurrence dans le secteur du mobile, son action est restée limitée : il a, par exemple, essayé de changer sa politique à l'égard du subventionnement des téléphones mobiles ou de reporter durant une brève période l'application de la portabilité des numéros aux 2^e et 3^e acteurs du marché, au lieu d'aborder le problème de front. La solution serait de fournir du spectre et d'attribuer des licences à un plus grand nombre de participants et d'exiger que les opérateurs mobiles existants permettent l'activité des opérateurs mobiles virtuels.

La Corée a attribué des licences pour le *Wireless Broadband Service* (WiBro, service haut débit sans fil) en mars 2005 avec début de service commercial en juin 2006. Le MIC a joué un rôle important dans l'introduction de cette nouvelle technologie sur le marché. Les licences WiBro ont été accordées dans le cadre d'un « concours de beauté » ouvert. KT, SKT et Hanaro ont obtenu des licences, mais celle d'Hanaro a été retirée. Certains acteurs du marché ont considéré que l'introduction du WiBro était prématurée du fait qu'elle portait atteinte à leur investissement dans les services mobiles de troisième génération.

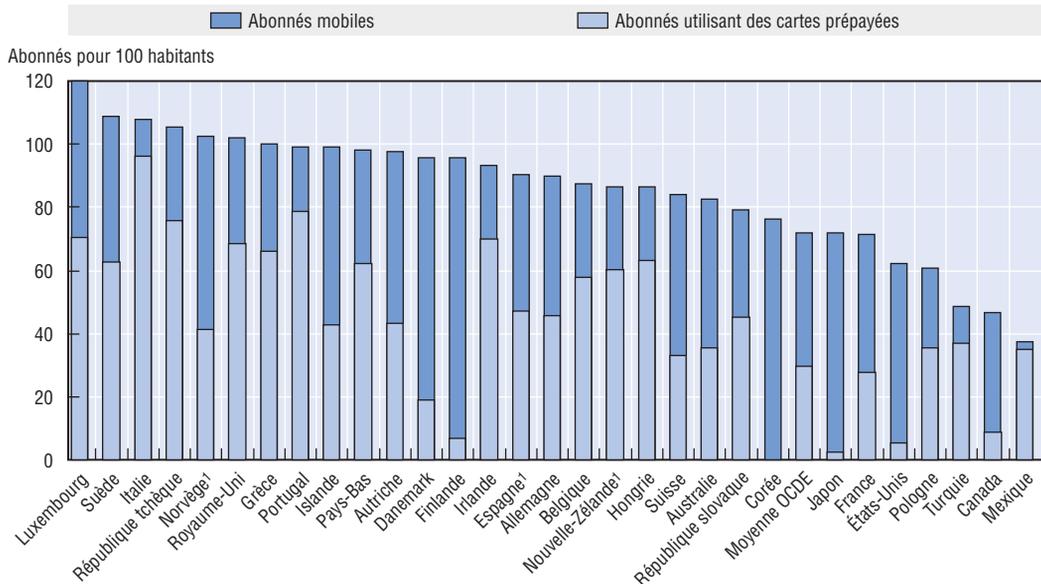
Le MIC a déclaré qu'il pourrait introduire des opérateurs mobiles virtuels sur ce marché lorsque le marché WiBro aura atteint 5 millions d'abonnés, dans les 3 ans suivant le démarrage du service (soit un peu moins de 14 % du nombre total d'abonnés au téléphone mobile). La décision de promouvoir ou non les opérateurs virtuels dépendra de la question de savoir si la concurrence des opérateurs mobiles et des fournisseurs d'accès Internet est insuffisante sans le WiBro.

Le subventionnement des téléphones portables

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les fournisseurs de services mobiles subventionnent les téléphones portables. Ces subventions sont habituellement liées à une période d'abonnement obligatoire qui a tendance à réduire la concurrence en enfermant le client dans son offre d'abonnement. La Corée utilise la norme AMRC où il n'y a pas de cartes SIM, si bien qu'à la différence des téléphones GSM que l'on peut déverrouiller pour les utiliser chez d'autres fournisseurs de services, les abonnés mobiles coréens doivent changer de téléphone quand ils veulent changer d'opérateur. La mesure d'interdiction des subventions pour les téléphones portables reposait sur l'argument que certains prix étaient abusivement bas dans le secteur du mobile du fait de cette concurrence au niveau

Graphique 5.3. **Pénétration des télécommunications mobiles**

OCDE, 2004



1. Estimations.

Source : Indicateurs clés des TIC de l'OCDE, www.oecd.org/sti/ICTindicators, février 2006.

des portables, et que les opérateurs ne se faisaient pas suffisamment concurrence au niveau du prix et de la qualité du service. L'interdiction des subventions a imposé un coût aux consommateurs à court terme¹⁶ parce que l'on ne pouvait pas déverrouiller les portables mais qu'il fallait en changer. A l'évidence, les opérateurs considèrent les subventions au portable comme un outil de marketing important et ils ont passé outre à cette interdiction à plusieurs occasions (l'autorité de régulation de la concurrence a imposé plusieurs fois des amendes aux sociétés pour avoir enfreint cette interdiction)¹⁷. Le débat sur les subventions aux portables se poursuit depuis près de dix ans. Cette question est difficile à résoudre du fait de l'existence de plusieurs objectifs de régulation concurrents, comme la protection des consommateurs, l'instauration d'une concurrence effective et loyale et le développement équilibré des marchés de services. Il s'est avéré difficile de concilier les points de vue différents du MIC, de la KCC et de la KFTC par le passé concernant la politique à l'égard de ces subventions et, en conséquence, différentes solutions, en particulier au commencement du débat, c'est-à-dire avant 2001, ont été proposées. Depuis, le ministère et les opérateurs ont trouvé un terrain d'entente.

Une autre politique, peut-être préférable, aurait consisté à permettre les subventions mais à limiter la durée de validité du contrat que les opérateurs mobiles peuvent exiger de leurs clients (par exemple à un ou deux ans) – ce qui du même coup aurait contribué à limiter la subvention consentie par un opérateur mobile pour l'obtention d'un nouveau client. Le gouvernement coréen a examiné la possibilité de fixer la durée de l'abonnement et d'autoriser les subventions mais il a conclu que cela serait contraire aux intérêts des consommateurs et limiterait leur faculté de choisir leur opérateur et que cela créerait un effet d'enfermement pendant la durée du contrat.

Les subventions aux téléphones portables ont été réactivées en mars 2006, de telle sorte que les abonnés qui sont clients d'un même fournisseur depuis au moins 18 mois

peuvent acheter un téléphone subventionné. Cette nouvelle mesure sera en vigueur pendant 2 ans. Les abonnés aux nouveaux services (par exemple, WiBro, HSDPA) peuvent bénéficier de subventions sans être soumis aux conditions susmentionnées. Pour stimuler l'essor des services mobiles, il aurait été plus efficace de permettre aux nouveaux abonnés, et non aux abonnés existants, de bénéficier des subventions au portable. La période pendant laquelle un abonné est resté client d'un opérateur mobile donné doit être prise en compte quand cet abonné fait usage de la portabilité des numéros pour changer d'opérateur; autrement dit, la période de 18 mois n'est pas dissuasive pour changer d'opérateur.

Développement et diffusion du haut débit

Jusqu'à 2006, la Corée était en tête du développement et de la diffusion des services Internet haut débit. Son avance dans ce domaine était remarquable. Fin 2005, la Corée, rattrapée par d'autres pays (Pays-Bas, Danemark) a perdu sa première place. Le gouvernement coréen a joué un rôle dans la promotion du haut débit. Il l'a fait essentiellement en construisant un réseau haut débit mis à la disposition des administrations publiques et en incitant celles-ci à utiliser le réseau pour fournir leurs services. Un des acteurs clés du développement de la concurrence dans le haut débit a été Hanaro Telecom qui, au lieu de se concentrer sur le marché de la téléphonie, a décidé de commercialiser l'accès haut débit et s'est rapidement trouvé en position de tête sur le marché. La couverture par le haut débit a été facilitée par le fait qu'environ 98 % des titulaires d'une ligne fixe habitent dans un rayon de deux ou trois kilomètres des multiplexeurs d'accès, par la forte densité de population et par le fait qu'environ 50 % des ménages vivent dans des immeubles d'habitation¹⁸.

Plusieurs questions nécessitent un examen dans le contexte de la politique du haut débit. En juillet 2004, le marché de l'accès haut débit a été classé dans la catégorie des « services de télécommunications sur infrastructure ». Ce changement de catégorie, effectué dans l'intention de promouvoir la concurrence, est dû au fait que, aux termes de la loi sur les entreprises de télécommunications, on ne peut imposer une régulation *ex ante* qu'aux « services sur infrastructure » et non aux « services à valeur ajoutée » (ancienne catégorie du marché de l'accès haut débit). Cette mesure a été prise parce que KT est apparu comme dominant sur le marché haut débit, notamment du fait que sa part de marché dans l'accès haut débit dépassait 50 %.

Deux questions se posent dans ce contexte. Premièrement, existait-il des indices d'un abus de position dominante nécessitant des mesures ou une action contre l'entreprise dominante? Dans ce cas, la KFTC aurait dû jouer un rôle. Deuxièmement, pourquoi reclasser les services haut débit dans la catégorie « services sur infrastructure »? Si l'intention est de renforcer la concurrence, la loi pose alors un problème en ne donnant pas la latitude d'imposer, si on le juge nécessaire, une régulation *ex ante* à un seul acteur du marché au lieu de redéfinir la totalité du marché afin d'appliquer la loi. S'il est possible d'agir séparément contre les pratiques anticoncurrentielles des acteurs dominants, il n'était pas alors nécessaire de classer globalement le marché haut débit dans les « services sur infrastructure ». Ainsi, il pourrait être utile de réviser la loi pour qu'elle offre à la fois une plus grande souplesse et une plus grande rigueur de régulation de manière qu'il n'y ait pas une réponse automatique quand la part de marché d'une société dépasse les 50 %, mais qu'on donne plus de poids à un ensemble de critères élargi (existe-t-il ou non de proches substituts du service? L'entreprise possède-t-elle ou non son propre réseau de

distribution? etc.). La disposition légale existante part du principe que le fait d'être en position dominante (définie comme 50 % du marché) est en soi une mauvaise chose.

Si on ne peut que se féliciter du fait que le MIC se penche sur le cas des acteurs en position dominante, les solutions sont généralement mécaniques sans que l'on s'interroge sur les abus que peut entraîner cette position. Le cadre de l'action publique devrait aussi être plus nuancé et flexible de telle sorte que ce soit la compagnie en position dominante que l'on épingle et non la totalité du marché.

En raison du cadre d'action existant, et du fait que le marché des services d'accès haut débit a été classé dans la catégorie des « services sur infrastructure », les opérateurs sur ce marché ont été assujettis aux mêmes obligations que les opérateurs du RTPC, telles que de fournir des plans d'entreprise, d'obtenir des licences, etc., et non à des procédures d'entrée sur le marché plus simples qui leur étaient appliquées en tant que « fournisseurs de services à valeur ajoutée ».

Après des essais réalisés à Séoul en mars 2006, un service commercial de haut débit sans fil (WiBro) a débuté en juin 2006. Il progressera à partir des grandes agglomérations pour s'étendre à toutes les régions du pays¹⁹.

Révisions de la réglementation et consultations

Recommandation de l'*Examen de 2000* : Réexaminer régulièrement et systématiquement les réglementations dans tous les domaines des télécommunications afin de les simplifier et, le cas échéant, de les abandonner.

Une partie importante de la réforme consiste à réexaminer régulièrement le cadre de régulation et la réglementation afin de simplifier et, le cas échéant, supprimer les réglementations trop lourdes ou qui ne sont plus nécessaires. En Corée, la Loi-cadre sur la réglementation administrative institue un réexamen annuel de la réglementation des services de télécommunications.

Le processus de consultation publique est peu développé dans le domaine des télécommunications. Dans les pays de l'OCDE, beaucoup d'autorités de régulation publient fréquemment des propositions initiales en invitant un large public à formuler ses observations (y compris en dehors du secteur en question). Les consultations les mieux conçues sont souvent suivies d'une proposition finale qui contient aussi des réponses aux suggestions recueillies qui n'ont pas été acceptées. L'adoption d'une procédure de consultation plus large en Corée serait bénéfique non seulement pour les utilisateurs finals mais aussi pour les autorités, et cela contribuerait à accroître la transparence sur le marché.

Convergence

Le processus de convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion a déjà commencé en Corée mais il pourrait s'accélérer sensiblement. Mais il faudrait au préalable mettre en place un cadre juridique et institutionnel approprié. Aussi bien le secteur que différents organismes gouvernementaux ont bien conscience de la nécessité d'un changement dans les politiques et les institutions. Toutefois, il faudrait dégager un consensus beaucoup plus large que celui trouvé à l'heure actuelle quant à la voie à suivre,

notamment entre les responsables des politiques et de la réglementation du secteur de la radiodiffusion et ceux du secteur des télécommunications. Sous la supervision du Bureau du Premier ministre, un groupe de travail sur la convergence de la radiodiffusion et des télécommunications élabore actuellement un programme de convergence, ce qui devrait aboutir à la création d'un Comité pour la promotion de la convergence de la radiodiffusion et des télécommunications. Il importe qu'un tel Comité trouve rapidement un consensus.

La Commission coréenne de radiodiffusion (KBC) administre la réglementation du secteur de la radiodiffusion (à l'exception de l'infrastructure) et le MIC a compétence sur le secteur des télécommunications et sur l'infrastructure de la radiodiffusion. Néanmoins, pour mener des activités de radiodiffusion terrestre ou par satellite il est nécessaire d'obtenir une licence du MIC (essentiellement pour accéder au spectre), après recommandation de la KBC. De même, les câblo-opérateurs doivent obtenir une licence du MIC (autorisant la construction d'installations) pour la télévision par câble.

Comme ces institutions ont des attributions différentes et faute de consensus quant à la voie à suivre pour certaines questions, les opérateurs de télécommunications s'abstiennent d'offrir des services nouveaux. L'offre de télévision sur IP est différée dans l'attente d'un accord entre la KBC et le MIC. La situation est au point mort malgré la mise en place, en juillet 2006, d'un Comité conjoint pour la promotion de la convergence des télécommunications et de la radiodiffusion.

Bien que le MIC soit favorable à ce que les opérateurs de télécommunications fournissent de nouveaux services de contenu comme la télévision sur IP, la KBC estime qu'il faut changer le cadre juridique et institutionnel avant d'autoriser l'offre de nouveaux services linéaires. Aux termes de la législation et de la réglementation existante, chaque opérateur de télévision par câble opère sur un marché régional limité. Les opérateurs de télévision par câble et la KBC s'inquiètent de la couverture nationale dont disposent les opérateurs de télécommunications (KT et Hanaro) pour offrir la télévision sur IP : ces derniers auraient ainsi un avantage commercial sur les opérateurs de télévision par câble, notamment pour l'obtention de programmes et dans la publicité. Une possibilité consisterait à accorder aux opérateurs de télévision par câble une zone d'exploitation nationale. Cela pourrait se faire tout en continuant d'exiger qu'ils préservent un certain degré de programmation régionale.

Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, il existe déjà une offre de télévision sur IP sans qu'il en résulte aucun préjudice économique notable pour les radiodiffuseurs. En outre, il existe une offre de télévision sur IP alors que le nombre de chaînes de télévision terrestre augmente du fait de l'introduction de la télévision numérique (ce qui n'est pas encore le cas en Corée). A cet égard, la décision prise par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) au sujet de la télévision mobile, et qui peut s'appliquer aussi à la télévision sur IP, mérite qu'on s'y arrête : en effet, le CRTC a publié une ordonnance d'exemption des nouveaux médias qui s'applique aux services distribués et accessibles sur Internet, considérant « qu'en exemptant les services de télédiffusion mobile en direct, il encourage cette façon innovatrice d'offrir des émissions de télévision [...], sans incidence négative sur la capacité des radiodiffuseurs autorisés de remplir leurs obligations découlant de la loi sur la radiodiffusion »²⁰.

Cette situation sans issue restreint les possibilités qu'ont les opérateurs de télécommunications de fournir des services multiples et elle réduit la capacité des opérateurs mobiles de gérer leurs propres offres de services du fait qu'ils doivent utiliser

des canaux de radiodiffusion mobile spécialisés. Les acteurs de la câblodistribution déclarent que les opérateurs de télécommunications devraient être soumis aux mêmes règles qu'eux dans le domaine de l'offre de contenus radiodiffusés, ce qui les obligerait à demander l'attribution de licences régionales.

Il est donc urgent de réviser la législation en vigueur afin d'assurer des conditions d'activité égales pour tous. Le MIC et la KBC semblent convenir qu'il est nécessaire, dans un environnement de convergence, de faire une différence entre la régulation des réseaux et la régulation des services. Tous deux se déclarent favorables à une révision de la loi sur la radiodiffusion et les télécommunications en vue d'établir un système réglementaire unifié, et étudient la façon d'y parvenir. L'*Examen de 2000* soulignait déjà la nécessité d'une autorité de régulation plus indépendante pour les télécommunications, c'est-à-dire que la KCC devrait devenir indépendante du MIC. Dans le contexte de la convergence, un certain nombre de pays de l'OCDE ont créé des institutions de régulation unifiées qui s'avèrent efficaces dans le traitement des questions découlant de la convergence. Si la Corée décidait de leur emboîter le pas, ce qui aurait sans doute des effets bénéfiques eu égard aux retards de la mise en œuvre de changements appropriés dans les politiques et la réglementation, elle devrait le faire en fusionnant la KCC et la KBC, et en dotant la nouvelle entité de compétences couvrant la régulation des télécommunications, l'attribution du spectre, la réglementation relative à l'entrée sur le marché et à la radiodiffusion, ainsi que le contenu. Ofcom, l'autorité de régulation au Royaume-Uni, est un bon exemple d'organisme unifié, structuré horizontalement, et indépendant de l'organe ayant pour fonction de formuler les politiques. En Corée, l'autorité de régulation unifiée devrait rendre compte à un organisme chargé de formuler les politiques, pour lequel le MIC serait le choix le plus approprié.

Ce nouveau cadre d'action publique devrait abolir les licences de concession régionales pour le câble en exigeant une seule licence nationale pour les câblo-opérateurs et en permettant une concurrence des câblo-opérateurs dans les mêmes zones. Les câblo-opérateurs devraient être autorisés à offrir des services de téléphonie avec des numéros géographiques ou non géographiques. Les fournisseurs de services de télécommunications et les fournisseurs d'accès Internet devraient aussi être autorisés à offrir la télévision sur IP sur leurs réseaux. Pour que les opérateurs de télécommunications et les FAI puissent offrir la télévision sur IP sur leurs réseaux, il importerait d'examiner le marché des contenus de manière que les nouveaux entrants aient un accès adéquat au contenu.

Dans un environnement résultant de la convergence, une grande partie des dispositions réglementaires en vigueur subsisteraient. Par exemple, les cadres régissant l'interconnexion resteraient en place pour les fournisseurs de télécommunications offrant des services vocaux. Pour le trafic Internet, des arrangements d'échange de trafic d'égal à égal pourraient exister pour les fournisseurs de dorsales, et les acteurs du marché auraient à formuler eux-mêmes et conclure entre eux des arrangements d'interconnexion (l'autorité de régulation n'agissant que si les parties ne peuvent s'entendre et qu'il faut régler un litige).

Conclusions

La Corée a réalisé des progrès importants en adoptant les meilleures pratiques en matière de régulation et en créant les conditions d'une concurrence effective sur le marché des télécommunications. Toutefois, beaucoup plus reste à faire et il faut mettre au crédit des autorités qu'elles ont conscience de la nécessité d'autres changements. Aussi bien le

MIC que la KCC et la KBC ont acquis une expertise interne qui permettrait de changer rapidement les cadres en vigueur de manière à favoriser le développement et la diffusion de nouveaux services innovants au bénéfice des consommateurs, avec des prix plus bas et une meilleure qualité de service. Ces autorités ont une bonne connaissance des problèmes et des solutions possibles mais elles doivent être encouragées à s'orienter vers un nouveau cadre de réglementation du marché des télécommunications, qui permettrait le développement rapide d'une économie numérique.

Comme cela a été dit au début du présent rapport, un certain nombre de recommandations formulées dans l'*Examen de 2000* ont été mises en œuvre, soit en totalité, soit en partie. Les recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre restent valables et, dans certains des domaines où les recommandations ont été appliquées, des améliorations restent possibles.

Recommandations pour l'action gouvernementale

Les recommandations suivantes reposent sur l'analyse qui précède, compte tenu des « Recommandations pour la réforme de la réglementation » présentées dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (OCDE, juin 1997), et complétées par les *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* (OCDE, 2005).

1. Veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et appliqués avec efficience

Une des recommandations de l'*Examen de 2000* était de restructurer l'autorité du secteur, la KCC, pour en faire une autorité de régulation du secteur des télécommunications complètement indépendante du MIC. Depuis lors, la KCC s'est vu attribuer des pouvoirs et des responsabilités supplémentaires mais pas de ressources suffisantes par rapport à son mandat pour accomplir efficacement sa mission. La KCC demeure étroitement liée au MIC, et aucune tentative n'a été faite de lui donner plus d'indépendance. Cependant, depuis 2000, la KCC est investie de plus grandes responsabilités avec, très récemment, la mission d'évaluer les coûts d'interconnexion et la compensation des pertes liées à la fourniture du service universel. Il est à craindre que le fait d'accroître les responsabilités de la KCC sans la doter des ressources suffisantes pour mener à bien sa mission ne la rende encore plus dépendante du MIC. Comme on l'a souligné dans le précédent *Examen de l'OCDE sur la Corée*, il est capital de créer une autorité de régulation complètement indépendante pour assurer une régulation transparente et non discriminatoire visant à maximiser le bien-être des consommateurs par le biais d'un régime axé sur le marché. Cela permettrait notamment de mettre fin au conflit persistant au sein du MIC entre les fonctions de promotion du secteur et les fonctions de régulation des télécommunications. Des mesures devraient être prises de manière à permettre la mise à disposition de nouveaux services résultant de la convergence, sans attendre la mise en place de nouveaux cadres juridiques. Il serait, par exemple, possible de faire intervenir le Groupe de travail MIC-KBC sur la convergence, qui pourrait permettre provisoirement aux opérateurs de télécommunications de fournir la télévision sur IP et aux fournisseurs de services de télévision par câble de fournir des services téléphoniques en attendant un accord sur le cadre définitif.

- Réaliser un examen approfondi du cadre de réglementation des télécommunications en vigueur pour y apporter les changements propices à une structure du marché des télécommunications résultant de la convergence.

- Restructurer la KCC et la KBC de manière à créer un organisme unique agissant comme autorité de régulation indépendante pour le secteur des télécommunications, le MIC ayant la responsabilité de l'élaboration des politiques.

Bien que des progrès aient été réalisés dans la réduction des barrières à l'entrée sur le marché, d'autres changements inspirés des meilleures pratiques de l'OCDE pourraient être apportés, en particulier par l'introduction d'un système d'autorisation générale (par licence catégorielle) au lieu d'exiger des licences individuelles pour les fournisseurs de services propriétaires de leur infrastructure. D'autres participants devraient pouvoir entrer sur le marché par de simples procédures d'enregistrement. Les fournisseurs de services à valeur ajoutée ne devraient être soumis à aucune exigence particulière pour l'entrée sur le marché.

- Adopter un cadre simplifié pour l'entrée sur le marché au moyen d'une autorisation générale pour les fournisseurs de services propriétaires de leur infrastructure (par licence catégorielle) et d'un enregistrement pour les autres participants.

La pratique existante consistant à imposer des mesures systématiques n'est ni suffisamment flexible ni rigoureuse. Les dispositions de la loi sur les entreprises de télécommunications en la matière devraient permettre une évaluation beaucoup plus souple de la situation du marché et de l'existence de proches substituts aux réseaux ou services, et n'imposer des mesures *ex ante* que quand cela s'avère nécessaire au lieu de le faire comme maintenant sur la base d'un critère, à savoir la part de marché. L'examen d'un marché donné pour déterminer s'il existe une puissance de marché justifiant des mesures *ex ante* est un moyen de réaliser une évaluation beaucoup plus souple de la situation du marché.

- Mettre en œuvre un cadre efficace pour aborder les problèmes touchant à la puissance de marché et y remédier.

La nécessité de réguler les prix de SKT et ceux de l'accès haut débit doit être réévaluée. Si la régulation des prix de KT pour le RTPC reste nécessaire, cela devrait se limiter au prix de gros de l'abonnement et il conviendrait de fixer un objectif de prix axés sur les coûts. Il conviendrait d'éviter les directives administratives sur les prix. Les autorités compétentes peuvent agir après coup si elles suspectent un exploitant dominant d'abuser de sa position par le biais de sa politique tarifaire.

- Réexaminer la réglementation des prix afin de réduire ou de supprimer l'approbation *ex ante* des prix de détail de KT et de SKT.

En raison de l'importance croissante des technologies sans fil, il est désormais essentiel d'attribuer les fréquences de manière efficiente. Cela vaut aussi bien pour l'attribution de la licence initiale que pour l'exploitation ultérieure du spectre. Il conviendrait de réaliser un examen approfondi des dispositions relatives au spectre.

- Recourir à la mise aux enchères pour attribuer les licences d'exploitation du spectre de manière générale.
- Introduire un marché secondaire des fréquences.

Dans l'avenir, la concurrence locale dépendra dans une large mesure de la capacité de l'infrastructure substitutive d'offrir aussi bien des services de téléphonie vocale que les nouveaux services d'information en développement. Dans ce contexte, l'introduction du dégroupage pourrait contribuer à développer la concurrence sur le marché coréen des télécommunications. On s'interroge sur le fait que le dégroupage ne soit pas autant utilisé en Corée que dans d'autres pays de l'OCDE. Un examen des prix des boucles locales

dégrouperait à déterminer si la cause en est la tarification ou si l'existence d'infrastructures substitutives diminue le besoin de dégroupage. Le dégroupage limité de telle sorte qu'il ne s'applique pas aux nouveaux réseaux fibre optique mis en place depuis 2004 est peut-être insuffisant pour développer la concurrence et réduire la position dominante de l'opérateur historique.

- Le dégroupage de la boucle locale devrait être étendu à toutes les boucles locales des opérateurs dominants quelle que soit la technologie utilisée ou la date d'installation.
- Les opérateurs mobiles de deuxième génération devraient obligatoirement permettre aux opérateurs mobiles virtuels d'utiliser leurs ressources.

L'infrastructure de la câblodistribution constitue un des moyens les plus rapides et efficaces de stimuler l'entrée dans la boucle locale. Bien que des améliorations aient été apportées ces dernières années à la structure du secteur, il y a encore lieu de simplifier cette structure en ne différenciant pas les opérateurs de services, les fournisseurs de programmes et les opérateurs de réseau. Cela permettrait d'intégrer ces fonctions dans une même société. En outre, l'entrée devrait se faire par enregistrement, permettant à plusieurs cablo-opérateurs intégrés d'être présents sur n'importe quelle zone géographique. La décision de permettre aux câblo-opérateurs de fournir des services vocaux sur leur infrastructure au premier semestre 2007 est un pas dans la bonne direction.

- Les restrictions concernant la structure de marché des câblo-opérateurs (concessions) devraient être supprimées et il devrait leur être permis de se faire concurrence dans toutes les zones régionales et sur tous les marchés des télécommunications.

2. Réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, et les éliminer sauf celles qui s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts de la collectivité.

De nouveaux investissements pourraient contribuer à créer une concurrence accrue sur le marché local ainsi que sur les marchés des lignes louées et des services longue distance nationaux. Beaucoup de progrès ont été réalisés dans la réduction des restrictions imposées à l'investissement étranger. De nouveaux progrès sont possibles en travaillant à l'élimination de ces restrictions dans un délai donné. Comme on l'a remarqué dans l'*Examen de 2000* sur la Corée, les limitations des participations étrangères, même s'il en existe encore dans certains pays, peuvent faire obstacle au développement d'une infrastructure de télécommunications à la pointe de la technique et à la diffusion rapide de nouveaux services et technologies avancés. Il existe déjà des moyens efficaces de garantir la sécurité des réseaux.

- Prendre des mesures pour éliminer les limitations des participations étrangères sur le marché du fixe comme sur le marché du mobile.

3. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence, et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.

La KFTC doit agir plus efficacement en vue d'assurer des conditions loyales de concurrence sur le marché coréen des télécommunications. La KCC, la KFTC et le MIC devraient se coordonner de manière beaucoup plus efficace et approfondir ensemble les questions qui se posent dans ce secteur et la façon de les traiter.

- Créer un groupe de travail réunissant la KFTC, le MIC, la KCC et la KBC pour réfléchir aux moyens d'améliorer la compréhension de la problématique de la concurrence dans le secteur des télécommunications et de mieux coordonner l'action dans ce domaine.

L'*Examen de 2000* recommandait de réexaminer les réglementations de manière plus systématique et approfondie pour déterminer si elles demeurent conformes à l'intérêt public, si elles sont bénéfiques aux usagers ou s'il convient de les abandonner ou de les modifier. Des procédures de tolérance (ou des « clauses d'extinction ») devraient y être incorporées de manière que les réglementations qui ne sont plus nécessaires soient éliminées. L'*Examen de 2000* préconisait en particulier l'élimination des redevances inutiles imposées aux fournisseurs d'infrastructure de télécommunications et aux opérateurs de services (par exemple, les contributions destinées à financer la R-D). En outre, les redevances tels que les frais de licence devraient être basées sur les coûts (les contributions obligatoires ont été révisées dans le cadre de la modification de la loi à la fin de 2005).

- Réexaminer régulièrement et systématiquement les réglementations dans tous les domaines des télécommunications afin de les simplifier et, le cas échéant, de les abandonner.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la fracture numérique est une préoccupation en Corée. Le MIC a la possibilité d'instituer un système de service universel pour assurer le déploiement du haut débit dans les zones rurales ou reculées, ou de recourir à un soutien budgétaire pour offrir l'accès par satellite aux services Internet. L'utilisation d'un financement public pour stimuler l'avancée de la société de l'information est devenue une pratique courante en Corée. Par exemple, dans le projet BcN, le gouvernement investit dans un réseau de R-D de haute technologie destiné à stimuler l'investissement privé et, ailleurs, il participe à des projets pilotes. La Corée devrait veiller à ce que ces financements soient neutres sur le plan de la concurrence et n'avantagent pas les acteurs en place au détriment de nouveaux entrants. Cela vaut également pour l'introduction de nouvelles technologies qui peut avoir l'effet non désiré de renforcer les acteurs déjà présents sur le marché.

- Assurer la neutralité sur le plan de la concurrence dans le développement des nouveaux services et dans les mesures destinées à réduire la fracture numérique.

Notes

1. MIC, Livre blanc de 2005, Dynamic Digital Korea, IT 839 leading to U-Korea.
2. Dans le présent rapport, on utilise les données de l'année 2003 à des fins de comparaison entre les pays de l'OCDE. Cela tient à ce qu'au moment de la rédaction, au premier semestre 2006, on ne disposait pas encore des *Perspectives des communications 2007 de l'OCDE*, et que les données comparatives de fin d'année les plus récentes étaient celles de 2003 (à l'exception des données sur le haut débit).
3. En se fondant, par exemple, sur les données de l'édition 2005 des *Perspectives des communications de l'OCDE*.
4. Le MIC a présenté récemment les plans suivants : *Broadband IT Korea Vision 2007* (décembre 2003) qui vise à surmonter le ralentissement économique en faisant de l'adoption des TI un moteur de la croissance :
 - un plan-cadre pour la réalisation d'un Réseau BcN (*Broadband Convergence Network*) (février 2004) qui vise à créer un environnement pour le multimédia haut débit de qualité par la convergence ;
 - un plan-cadre pour la réalisation d'un Réseau USN (*Ubiquitous Sensor network*) qui vise à apposer des puces électroniques sur les objets (promotion de l'identification par radiofréquences).
5. Voir, par exemple, « Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities », OCDE.
6. Voir KT, SEC Form 20-F, pour l'exercice 2004, www.kt.co.kr/kthome/eng/ir/data/filling/Form_20F_A.pdf, p. 12.

7. Ces fonds sont versés à l'*Institute of Information Technology Promotion Fund* géré par l'État. La contribution de KT s'est élevée à 64 milliards KRW en 2004 (67 millions USD).
8. Voir OCDE, « Les implications pour les politiques du Protocole VoIP », www.oecd.org/sti/telecom.
9. Voir *Perspectives des communications de l'OCDE 2005*, tableau 2.8.
10. Loi sur la radiodiffusion, article 14, paragraphe 3 (modifiée le 22 mars 2004).
11. D'après le décret ministériel d'application de la loi sur les entreprises de télécommunications, il y a « comportement prohibé » en ce qui concerne les services combinés quand ces services sont ou peuvent être dommageables aux utilisateurs. Pour déterminer si les services combinés présentent ou non un caractère dommageable, on doit prendre en considération plusieurs facteurs comme les réductions de coût, les avantages accrus pour les utilisateurs et les effets préjudiciables pour une concurrence loyale pouvant résulter d'un déplacement de la puissance de marché.
12. Le KISDI restera chargé des travaux d'élaboration du cadre comptable pour le service universel et l'interconnexion.
13. KT, Form 20-F/A, déposée auprès de la *Securities Exchange Commission* (États-Unis) le 18 juillet 2005.
14. Le taux de désabonnement de SKT est resté assez stable durant la période de six mois commençant en janvier 2004 et le nombre total de mises en service pour les abonnés s'est élevé à 2.5 millions durant cette période contre 2.2 millions de mises hors service. Voir www.sktelecom.com/english/down/06-02-03_SKT_Factsheet_Eng.xls
15. *Ibid.*
16. Mais pas nécessairement à long terme, les tarifs coréens étant généralement compétitifs selon le point de vue de l'OCDE.
17. Par exemple, un total de 19 milliards KRW d'amendes a été imposé aux 3 opérateurs mobiles le 6 mars 2006 pour avoir subventionné des portables au début de 2006.
18. La densité de population de la Corée est de 483 habitants au kilomètre carré, contre une moyenne de 33 dans la zone OCDE (ou de 118 dans l'Europe des 15).
19. <http://wibro.kt.co.kr/wibro.comn.Index.laf>.
20. Voir CRTC, 12 avril 2006, www.crtc.gc.ca/frn/news/releases/2006/r060412.htm.

Chapitre 6

Le système d'enseignement supérieur

Introduction

Le présent chapitre, qui s'inscrit dans le cadre des travaux de suivi effectués par l'OCDE, porte sur l'enseignement supérieur, sujet qui ne faisait pas partie de l'*Examen de 2000* mais qui correspond à un secteur essentiel de l'économie de la Corée, dont l'ambition est de devenir une société à forte intensité de R-D et orientée vers les services. Ce rapport fait suite à l'élaboration d'un cadre conceptuel et analytique employé pour l'examen des politiques et des pratiques nationales en matière de réglementation dans l'enseignement supérieur¹. La préparation de ce chapitre se fonde sur le document contenant la réponse du pays (République de Corée, 2006), ci-après désigné « Réponse de la Corée ». Par ailleurs, un examen thématique de l'enseignement supérieur en Corée a été réalisé sous l'égide du Comité de l'éducation en 2005, qui a également conduit à la préparation d'un rapport documentaire sur l'examen thématique de l'enseignement supérieur du pays, ci-après désigné « Rapport documentaire ».

Cadre du secteur de l'enseignement supérieur

En 2005, le système d'enseignement supérieur coréen comprenait 419 établissements avec 3.3 millions d'étudiants inscrits, des établissements de formation continue accueillant 300 000 étudiants et plus de 2 000 établissements d'enseignement et de formation. Les deux plus grandes catégories d'établissements sont les universités (41 %) et les *junior colleges* (établissements d'enseignement supérieur proposant des programmes d'études de deux à trois ans) (38 %). L'enseignement supérieur coréen a pour caractéristique principale de reposer largement sur le secteur privé et sur le financement par les étudiants et les familles, sous la forme des droits de scolarité, pour faire face à la croissance des effectifs. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur ne représentent que 0.49 % du PIB (budget 2003), soit la moitié seulement des dépenses moyennes des pays de l'OCDE, qui sont de 1.06 % du PIB (Réponse de la Corée, p. 69). Même si les fondateurs d'établissements privés appartiennent au secteur privé, ils doivent se conformer à la loi sur l'enseignement supérieur, à la loi sur les écoles privées et aux réglementations du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, ainsi que des autres ministères. Les universités nationales et les universités publiques relevant de la compétence des autorités locales ne représentent que 15 % des universités et leurs effectifs ne représentent guère que 22 % des étudiants de l'enseignement supérieur. Les *junior colleges* publics représentent seulement 9.5 % des établissements à ce niveau et leurs effectifs correspondent à 4.3 % des étudiants.

Au cours des 25 dernières années, la Corée a connu une croissance extraordinaire du nombre d'établissements d'enseignement supérieur et de leurs effectifs alimentée par la « soif d'enseignement » et par un « vif désir de qualifications universitaires » (Réponse de la Corée, p. 9). Le nombre d'établissements a augmenté de 58 % et les effectifs d'étudiants de 110 % entre 1990 et 2004. La progression marquée du nombre de jeunes ayant achevé leurs études secondaires ainsi que l'augmentation des effectifs dans l'enseignement post-

Tableau 6.1. **Pourcentages d'établissements et d'étudiants suivant le régime d'appartenance**

Catégories d'établissements	Pourcentages suivant le régime de « propriété institutionnelle »			
	National/public		Privé	
	Pourcentage d'établissements	Pourcentage d'étudiants	Pourcentage d'établissements	Pourcentage d'étudiants
Universités	15.2	21.6	84.8	78.4
Junior Colleges	9.5	4.3	90.5	95.7

Source : Rapport documentaire, pp.12-14.

secondaire ont conduit au développement du secteur de l'enseignement supérieur (Rapport documentaire, p. 7). L'assouplissement, en 1995, des lois sur la création d'universités s'est traduite par une envolée du nombre de création de nouveaux établissements.

Problèmes principaux nécessitant une réforme de l'enseignement supérieur

La réforme de la réglementation en Corée est un élément central de la stratégie du gouvernement pour accroître la compétitivité du pays dans l'économie mondiale du savoir. L'idée qui préoccupe les pouvoirs publics est que la Corée a besoin d'un système d'enseignement supérieur de haute qualité, plus diversifié, souple et prompt à s'adapter aux besoins futurs du pays. Voici les points que l'on a pu dégager du Rapport documentaire sur l'examen thématique de l'enseignement supérieur de la Corée (le « Rapport documentaire »), de la réponse du pays au questionnaire de l'OCDE pour l'examen de la réglementation, (« Réponse de la Corée ») ainsi que des entretiens avec les responsables ministériels et autres :

- L'âpreté de la concurrence pour être admis dans les universités prestigieuses est préjudiciable à la qualité de l'enseignement secondaire et menace la cohésion sociale. Au fil des ans, les débats les plus épineux sur la réglementation ont porté – et continuent de porter – sur les solutions à trouver à ce problème (par exemple, « l'enfer des examens » et le tutorat particulier, représentant 2 % du PIB) (Kim, G.J., 2005) ;
- L'enseignement supérieur n'est pas préparé aux changements démographiques : vieillissement de la population, pénurie de population en âge de travailler d'ici 2020, selon les projections, diminution de la population en âge de faire des études universitaires et poursuite de la concentration démographique dans la région métropolitaine de Séoul :
 - ❖ entre 1990 et 2000, le taux de natalité a baissé, passant de 1.59 à 1.47, d'où une réduction probable des effectifs de candidats à l'université qui devraient passer de 4.3 à 3.8 millions dans la même période (Rapport documentaire, p. 137). Les difficultés à préserver les niveaux d'inscription ont pour effet de menacer la situation financière des universités privées qui sont fortement tributaires des droits de scolarité ;
 - ❖ la population continue de se concentrer dans la région métropolitaine de Séoul et les étudiants préfèrent s'inscrire dans les établissements de cette région. Les universités régionales (en dehors des provinces de Séoul et de Gyonggi) ont de plus en plus de difficultés à attirer un nombre d'étudiants suffisant ;
 - ❖ la Corée risque d'être confrontée à une crise en 2020 par suite de la diminution de la population en âge de travailler. D'après les projections, la proportion de la population

âgée de 15 à 29 ans devrait tomber à 18 % en 2020, contre 32 % en 2000. La tranche d'âge des 30-54 ans diminuera, passant de 48 % à 37 % pendant la même période, alors que la population des plus de 55 ans augmentera, passant de 19 à 30 % (Kim, G.J., 2005).

- Les étudiants coréens sont de plus en plus nombreux à s'inscrire dans des universités étrangères pour les études de pré-licence, mais les universités coréennes n'attirent pas d'étudiants ni professeurs étrangers. Ces tendances exacerbent davantage la réduction des inscriptions universitaires éventuelles, ainsi que la pénurie prévue des personnes possédant un haut niveau d'études. Le nombre d'étudiants faisant leurs études à l'étranger a augmenté de 33 %, passant de 120 000 en 1999 à 160 000 en 2003 (Rapport documentaire, p. 137). Malgré les efforts pour accroître l'internationalisation, le pourcentage d'étudiants étrangers en Corée était de 0.6 % et le pourcentage de professeurs étrangers était de 2.1 % (Rapport documentaire, p. 139).
- La concurrence pour l'ordre hiérarchique sur le marché n'a pas entraîné de diversification, mais la « monotonie du système », de nombreuses universités offrant le même profil de programmes d'études. Soixante-dix pour cent des universités proposent des programmes de doctorat. Or, le taux de chômage est passé de 9.8 %, en 1997, à 16.6 % en 2003 chez les ingénieurs diplômés.
- La qualité de l'éducation est l'objet de toutes les préoccupations. Les dirigeants d'entreprise sont peu satisfaits des connaissances et compétences des diplômés. La Fédération des industries coréennes signale de sérieuses inquiétudes quant au niveau d'expérience, tant pratique et que sur le terrain, des diplômés, ainsi qu'à leur créativité. L'Office national de la statistique de Corée rapporte que 49 % des étudiants diplômés des *junior colleges* et 40 % des étudiants diplômés des universités sont mal, voire très mal, préparés pour exercer les emplois disponibles (Kim, G.J., 2005).
- Les liens entre l'enseignement supérieur, d'une part, et les milieux d'affaires et l'industrie, d'autre part, ne sont pas assez étroits :
 - ❖ mobilité insuffisante entre le monde universitaire et le monde des affaires ;
 - ❖ les universités ne reçoivent qu'une faible part des investissements de l'industrie pour financer la recherche et le développement (1.7 % seulement en 2003) ;
 - ❖ commercialisation insuffisante de la propriété intellectuelle d'origine universitaire (les universités détenaient 1 % des brevets en 2001, 1.3 % en 2002, 1.9 % en 2003 et 1.9 % en 2004, contre une part de brevets détenus par les entreprises de 69.1 % en 2001, 70.5 % en 2002, 71.9 % en 2003 et 74.4 % en 2004) (Office coréen de la propriété intellectuelle, 2005).

Priorités du gouvernement

La priorité du gouvernement actuel en matière d'éducation est d'établir un système d'enseignement universitaire qui soit compétitif dans l'économie mondiale du savoir. Le principal problème est de trouver un moyen d'adapter les institutions et les outils de réglementation de manière à atteindre ces objectifs. Le calendrier des réformes de l'enseignement supérieur menées par le gouvernement actuel (Comité de transition présidentielle, 2003) (Réponse de la Corée, p. 20) couvre les domaines suivants :

- « décentralisation et développement national équilibré », avec pour missions spécifiques :
 - ❖ des « programmes universitaires de spécialisation par région » ;

- ❖ la « création de la Fondation pour les universités régionales ».
- « Réforme de l'enseignement et réalisation d'un Centre du savoir et de la culture », ayant plus particulièrement pour mission :
 - ❖ de « renforcer la démocratie et l'autonomie de l'administration universitaire » ;
 - ❖ d'« abolir des coteries d'universitaires et d'assouplir les règles de classement des universités » ;
 - ❖ d'« affiner la qualité de l'enseignement scientifique et technologique ».

Aux termes du plan annoncé par le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, ces réformes ont pour objet de renforcer la compétitivité des universités en vue d'atteindre le but que s'est fixé le pays, qui est de porter le revenu par habitant à 20 000 USD (Réponse de la Corée, p. 13). Les stratégies du ministère de l'Éducation pour relever ces grands défis (Kim, G.J., 2005) sont axées sur les points suivants, qui viennent à l'appui des objectifs et des priorités établis pour l'enseignement supérieur :

- limiter la réglementation au minimum nécessaire pour préserver la solidarité sociale, ce qui se traduit par des propositions visant à réformer les politiques d'admission à l'université d'ici 2008 (voir argumentation développée plus loin) ;
- promouvoir la restructuration et la concurrence par le biais de diverses incitations et mesures de dissuasion ;
- cibler le financement sur la spécialisation et la parité régionale ;
- financer les apprenants et non les prestataires par la création de nouveaux prêts aux étudiants ;
- améliorer l'information sur les besoins du marché du travail en personnel qualifié ;
- améliorer la constitution de réseaux et de partenariats entre l'enseignement supérieur, les collectivités locales et le milieu des affaires.

Encadré 6.1. Objectifs et priorités de l'enseignement supérieur en Corée

Objectifs et priorités publiques à l'échelle nationale :

- accroître la compétitivité de l'enseignement supérieur par la spécialisation des universités ;
- réformer la structure des universités pour faire face à la réduction des effectifs en raison des faibles taux de natalité ;
- renforcer le rôle de l'université en tant que moteur d'un développement national équilibré ;
- faire en sorte que l'offre de main-d'œuvre corresponde à la demande des entreprises ;
- promouvoir les universités régionales ;
- établir un système d'assurance de la qualité prenant en compte les changements intervenant dans le contexte mondial ;
- promouvoir l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur comme moyen d'alléger la polarisation économique et sociale.

Encadré 6.1. Objectifs et priorités de l'enseignement supérieur en Corée (suite)

Priorités publiques concernant les étudiants :

- accroître l'accès aux services d'enseignement supérieur indépendamment de la situation financière ;
- accroître l'emploi en offrant des programmes d'études qui tiennent compte de la rapidité d'évolution des besoins du marché du travail ;
- accroître les possibilités pour les étudiants de choisir les établissements, les programmes et les principaux domaines d'études ;
- renforcer la reconnaissance internationale des titres et diplômes coréens.

Priorités publiques concernant les établissements :

- assurer la spécialisation pour garantir une compétitivité qui pallie la baisse du nombre d'étudiants ;
- attirer les étudiants étrangers ;
- renforcer la coopération des réseaux internationaux avec les établissements et universités étrangers dans le cadre de la mondialisation ;
- innover en matière de gestion pour répondre à l'évolution socio-économique ;
- renforcer les capacités des établissements ainsi que leur responsabilité ;
- améliorer les évaluations internes et externes et l'homologation internationale des programmes et diplômes ;
- renforcer la coopération entre le monde des affaires et le milieu universitaire.

Source : Réponse de la Corée, p. 14.

Rétrospective des événements récents

Périodes récentes d'intervention par le biais de la réglementation

Le Rapport documentaire sur l'examen thématique de l'enseignement supérieur recense plusieurs périodes de réglementation en République de Corée (Rapport documentaire, pp. 6-7) :

- non-intervention de 1945 à 1960 à la suite de l'occupation japonaise ;
- contrôle par le gouvernement de 1960 à 1979. Pendant cette période, l'État a mis en œuvre des réglementations pour limiter la croissance anarchique des universités et pour préserver leur qualité. Les réglementations portaient sur la limitation des effectifs d'étudiants, l'enregistrement des diplômes, les critères d'admission universitaire, l'examen de confirmation de l'obtention des diplômes, un examen d'admission à l'université et la Loi sur les écoles privées (1963). En 1974, on a essayé, à l'aide d'un programme de spécialisation, d'attribuer des rôles aux différentes universités et de stimuler le développement des universités régionales ;
- échec de la libéralisation des années 1980. Des efforts ont été déployés pour réformer les procédures d'admission, y compris la suppression des réglementations sur le nombre des étudiants admis et autres politiques d'admission, mais la mise en œuvre de ces réformes s'est révélée problématique et inefficace ;

- lancement d'une réforme en profondeur de la réglementation au début des années 1990. Avec l'élection du premier président civil en 1992, les réformes de la réglementation ont mis l'accent sur une plus grande autonomie, la décentralisation, la déréglementation et un système d'enseignement axé sur les usagers. En 1996, l'État a introduit les « Règles simplifiées de création d'établissements universitaires », destinées à encourager la concurrence et à pousser ainsi certaines universités à se distinguer, alors que d'autres cesseraient d'attirer des étudiants par suite du libre jeu des mécanismes du marché. Contrairement à l'effet escompté, la Corée a connu une explosion de nouveaux établissements universitaires privés, dont beaucoup étaient de qualité discutable, et les établissements de niveau plus faible ont continué d'exister. Le gouvernement actuel propose des changements qui renforceront à nouveau les réglementations concernant la création des établissements. Dans un premier temps, le ministère de l'Éducation a appliqué le principe de la caducité automatique selon lequel les règlements administratifs en vigueur étaient abolis et, le cas échéant, de nouvelles directives étaient établies. D'après la Réponse de la Corée, cette approche s'est traduite par une réduction du nombre global de réglementations concernant l'enseignement supérieur ;
- une nouvelle vague de réformes a été engagée à la suite de la crise économique de 1997 et de l'élection du nouveau président en 1998; ces dernières se composent à la fois de programmes de déréglementation et de nouvelles initiatives dynamiques comme la loi *Brain Korea 21* (BK 21) afin d'accroître la compétitivité de la Corée dans l'économie mondiale du savoir ;
- depuis 2003 et encore aujourd'hui, les pouvoirs publics continuent d'accorder de l'importance à la réforme de la réglementation. Avec l'initiative « Capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », l'administration du président Roh (inauguré en 2003) a abandonné le processus de réforme axé sur la simple réduction du nombre des réglementations pour se concentrer sur la qualité des réglementations. Dans ce contexte, le gouvernement, sous l'impulsion du ministère de l'Éducation, a adopté une plus large gamme de programmes sur la qualité de la réglementation visant à donner une plus grande autonomie aux établissements et à établir un juste milieu entre la réforme structurelle et une nouvelle panoplie de politiques de la réglementation concernant l'assurance qualité, l'évaluation, la transparence et l'amélioration de l'information afin d'éclairer les choix des étudiants.

Contexte culturel et historique

Les facteurs qui ont motivé la réglementation de l'enseignement supérieur en Corée sont, sous bien des aspects, fondamentalement différents de ceux à l'œuvre dans d'autres pays développés, en particulier en Europe, où l'État a été – et continue d'être – le principal prestataire (soit directement soit par l'intermédiaire d'entreprises approuvées par ce dernier) et la principale source de financement de l'enseignement supérieur. Comme le résume la Réponse de la Corée, « la justification de l'intervention de l'État dans l'enseignement supérieur au cours de l'histoire du pays s'explique davantage par les « antécédents socioculturels » que par des facteurs économiques tels que la défaillance du marché » (Réponse de la Corée, p. 11). Le tableau 6.2 illustre ce contraste.

En raison des divergences d'opinions que suscite l'enseignement universitaire, il est très difficile de parvenir à un consensus sur la réforme de la réglementation. Les points de vue diffèrent en particulier sur des questions essentielles telles que les relations entre le corps professoral et les établissements, la gouvernance interne des établissements et les

Tableau 6.2. **Le cadre de réglementation de la République de Corée dans une perspective comparative**

Pays où l'État est le principal prestataire et la première source de financement.	République de Corée.
Demande d'enseignement supérieur satisfaite par des décisions volontaristes de l'État et en grande partie par l'expansion des établissements contrôlés et subventionnés par l'État.	Demande satisfaite principalement par des établissements privés très peu subventionnés par l'État.
Financement assuré principalement par des fonds publics avec une contribution financière limitée (et dans certains cas intentionnellement nulle) des étudiants et des parents.	Financement de l'expansion de l'enseignement supérieur assuré principalement par les étudiants et les parents et des niveaux relativement faibles de fonds publics.
Grande importance accordée traditionnellement au centralisme bureaucratique de la gestion des établissements publics et peu de recours aux mécanismes du marché.	Importance constamment accordée à l'ensemble des fortes exigences de « marché » des étudiants et des parents en matière d'enseignement supérieur, pondérée par des contrôles réglementaires de tout le secteur de l'enseignement supérieur (public et privé).
Au cours des dernières années, changement d'orientation vers les mécanismes du marché et accent mis sur la décentralisation, la réglementation <i>ex ante</i> , une autonomie plus grande des établissements et la diversification des sources de financement non gouvernementales.	Orientation vers une réglementation plus limitée et l'emploi de subventions ciblées (par exemple Brain Korea 21 – BK21 – et New University for Regional Innovation – NURI) afin de protéger l'intérêt public, de faire face aux pressions sociales et culturelles pour favoriser l'équité et d'autres priorités d'intérêt public et, enfin, d'encourager l'évolution des établissements.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

liens entre les établissements et l'État. Le système d'enseignement supérieur actuel reflète un mélange de cultures et de traditions antagonistes (KIM Ki-Seok, 2006) :

- les traditions locales ancestrales des cercles universitaires (« les portes d'accès »), avec des érudits éminents du Bouddhisme et du Confucianisme au cœur d'un système étranger au concept européen d'université ;
- l'impact des missionnaires américains qui ont introduit le concept des « colleges » américains à la fin du XIX^e siècle ;
- l'impact de l'époque coloniale (1910-1945) pendant laquelle le Japon a imposé à la Corée une version du système universitaire influencée par l'Allemand Humbolt, caractérisé par une tradition de forte autonomie professorale au sein de la structure universitaire, des présidents élus et la séparation entre les structures universitaires contrôlées par le corps enseignant et les affaires administratives conduites directement par les responsables du ministère ;
- le système d'enseignement universitaire établi à l'époque de l'Administration militaire américaine (1945-1948) qui a fortement influencé le système d'enseignement supérieur actuel de la Corée. Ces traditions se caractérisent, à la différence de la tradition « humboltienne », par des présidents puissants responsables de la politique universitaire et administrative, des administrateurs universitaires (doyens), des départements, la collégialité au niveau de l'université et des départements, ainsi que par une gouvernance démocratique ouverte associant les étudiants et autres acteurs en plus du corps enseignant ;
- le fait que de nombreux enseignants actuels des établissements coréens du supérieur sont diplômés d'universités américaines ou d'Europe occidentale, et ont donc tendance à puiser dans cette expérience pour définir ce qu'ils attendent des établissements coréens.

Chacun de ces aspects a exercé une profonde influence sur le cadre réglementaire coréen de l'enseignement supérieur. Ils représentent des défis importants pour le gouvernement au regard des réformes à mener.

Le cadre de réglementation

Les entités de contrôle réglementaire

Les entités chargées de la réglementation englobent non seulement le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, mais aussi plusieurs autres ministères. Les entités intervenant dans la réglementation de l'enseignement supérieur comprennent des organisations gouvernementales et non gouvernementales : le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines est celui qui prend l'initiative en matière de politique de l'enseignement supérieur. Le ministre de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines assume des responsabilités doubles, en qualité de responsable de la politique de l'éducation et en qualité de Premier ministre adjoint pour le Développement des Ressources humaines. Le tableau 6.3 présente l'éventail complet des entités gouvernementales et les principales réglementations dont elles sont chargées.

Tableau 6.3. **Entités gouvernementales intervenant dans la réglementation de l'enseignement supérieur**

Institution	Réglementations principales
Ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines	Réglementations concernant le fonctionnement du système, notamment la création d'établissements, les affaires estudiantines, le personnel et le financement.
Ministère du Plan et du Budget	Réglementations concernant l'affectation des crédits budgétaires et l'exécution du budget des universités nationales.
Ministère de l'Administration publique et des Affaires intérieures	Réglementations sur les limites des effectifs administratifs pour les universités publiques nationales.
Ministère de la Science et de la Technologie	Réglementations sur la méthode et les résultats de la recherche concernant la science et la technologie.
Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie	Réglementations sur l'exécution de la recherche et des projets associant les entreprises et les universités.
Office coréen de la propriété intellectuelle	Réglementations concernant les demandes de brevet pour les résultats de recherche universitaire.
Ministère du Travail	Réglementations concernant les conditions de travail et les pratiques de travail des employés des universités privées.
Ministère de l'Environnement	Réglementations sur l'élimination des polluants, comme les déchets, des universités et réglementations sur l'étude d'impact de l'environnement.
Ministère de la Justice	Réglementations concernant les politiques d'immigration et la délivrance de visas aux étudiants étrangers.
Ministère de la Santé et de la Protection sociale	Réglementations sur les limites des effectifs dans les études sanitaires et médicales.
Ministère de l'Équipement et des Transports	Réglementations concernant la création d'universités dans la région de la capitale.

Source : Réponse de la Corée, tableau 6, p. 32.

La Corée s'en remet à des organismes non gouvernementaux comme le Conseil coréen de l'enseignement universitaire (KCUE) et le Conseil coréen de l'enseignement post-secondaire (KCCE) pour assumer les fonctions de réglementation, par intervention indirecte et non directe de l'État. Par exemple, comme indiqué plus loin, dans le cadre des réformes destinées à accroître l'autonomie des établissements universitaires, le KCUE a été chargé d'élaborer le plan de base sur l'admission universitaire et de gérer les fichiers du personnel enseignant, ainsi que de certaines activités de tenue des registres concernant les universités nationales (Réponse de la Corée, p. 25). Le tableau 6.4 énumère les entités non gouvernementales et leur rôle principal dans la réglementation.

Tableau 6.4. **Organismes non gouvernementaux participant à l'évaluation de l'enseignement supérieur**

Organisme	Principal rôle en matière de réglementation	Remarques
KCUE (Conseil coréen de l'enseignement universitaire)	Évaluations complètes des programmes universitaires sur quatre ans	Participation volontaire
KCCE (Conseil coréen de l'enseignement post-secondaire)	Évaluations des programmes des <i>junior colleges</i>	Participation volontaire
<i>Accreditation Board for Engineering Education of Korea</i> (Office coréen pour l'homologation des études d'ingénieur)	Évaluation du département des études d'ingénieur	Participation volontaire
<i>Korea Medical Studies Education Evaluation Centre</i> Centre coréen d'évaluation des études de médecine)	Évaluation du département des études de médecine	Participation volontaire
<i>Korea Nursing Studies Education Evaluation Centre</i> (Centre coréen d'évaluation des études d'infirmière)	Évaluation du département des études infirmières	Participation volontaire

Source : Réponse de la Corée, tableau 7, p. 33.

Champ d'application de la réglementation

La Constitution de la République de Corée, dans son article 31, paragraphe 6, exige que les règles fondamentales concernant le fonctionnement, le financement et le statut du personnel enseignant des systèmes éducatifs, y compris l'enseignement scolaire et la formation continue, soient stipulées dans la loi. En conséquence, la Loi sur l'enseignement supérieur et les décrets d'application correspondants régissent les activités telles que la création des universités, leur organisation, leurs programmes d'études, la sélection des étudiants et la dotation en personnel (Réponse de la Corée, p. 28).

Les réglementations diffèrent suivant le type et les caractéristiques de l'établissement (universités, *junior colleges*, universités techniques, universités d'enseignement à distance, etc.), les fondateurs (pouvoir central, gouvernements locaux autonomes ou entreprises privées/fondations éducatives) (Réponse de la Corée, pp. 39-40).

- Les réglementations concernant les établissements couvrent :
 - ❖ les règles de création et de fonctionnement des établissements privés au titre de la Loi sur les écoles privées ;
 - ❖ la définition des paramètres pour la prise de décision institutionnelle en matière d'orientation pédagogique ;
 - ❖ la détermination des méthodes de sélection et d'inscription des étudiants ;
 - ❖ les décisions universitaires sur la recherche financée par l'État ;
 - ❖ les ressources humaines, y compris les décisions des établissements universitaires nationaux et publics sur les types et les qualifications des professeurs ;
 - ❖ le financement et la structure des établissements.
- Les réglementations concernant les étudiants couvrent :
 - ❖ les conditions d'admission et de sélection des étudiants ;
 - ❖ les limitations sur les inscriptions (quotas) ;
 - ❖ le financement des études.
- Les règles concernant la recherche, la science et la technologie, y compris le financement de la recherche, la protection des droits de propriété intellectuelle et autres questions.

Une liste plus détaillée des réglementations concernant les établissements, les étudiants et le soutien financier de l'État à la recherche, la science et la technologie figure en annexe.

Les limites de l'autonomie des établissements

Du point de vue juridique, les établissements coréens d'enseignement supérieur (qu'ils soient nationaux, publics ou privés) disposent d'une large autonomie pour ce qui est des questions d'enseignement et des questions de fond. Néanmoins, cette autonomie est limitée sous plusieurs aspects spécifiques, ce qui, du point de vue de l'enseignement supérieur, restreint des composantes essentielles de l'autonomie (Kim, Ki-Sook, 2005) (Réponse de la Corée, pp. 64-65)².

La sélection des étudiants

La sélection des étudiants est réglementée par :

- l'interdiction faite aux universités de soumettre les candidats à des examens d'admission écrits, afin de « normaliser l'enseignement secondaire et de décourager le tutorat particulier » ;
- le ciblage de certains établissements secondaires (classement des établissements secondaires) pour l'admission ; et
- l'inscription des étudiants fondée sur la contribution financière des parents.

Le processus de sélection est en outre limité sur le plan de la sélection « habituelle » et de la sélection « ponctuelle ». Ces trois réglementations sont souvent désignées comme les « trois non ».

Les quotas d'inscription

La réglementation impose des quotas sur les effectifs d'étudiants dans les établissements suivants :

- tous les établissements de la région métropolitaine de Séoul afin de limiter la congestion dans cette région ;
- les universités nationales et publiques dans la mesure où les inscriptions pèsent directement sur le budget national ;
- les universités de formation des enseignants et les départements de formation aux professions de la santé (par exemple études de médecine et études d'infirmière) afin d'adapter l'offre à la demande du marché du travail dans ces domaines.

La recherche

Les établissements universitaires sont libres de choisir les travaux de recherche qu'ils veulent mener, mais les directives de l'État doivent être suivies si ces recherches sont financées sur fonds publics (par exemple, financement assuré au titre du programme de coopération entre les entreprises et les universités).

L'administration des affaires estudiantines

Les pouvoirs publics définissent les critères minimums et les paramètres de base pour la prise de décision des établissements universitaires sur les questions relatives à l'administration des affaires estudiantines, comme la période scolaire, les années d'études

requis pour l'obtention du diplôme, les heures requises pour l'obtention de points capitalisables et autres questions d'ordre universitaire (voir tableau 6.3).

La nomination du personnel

L'État, par le biais du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, administre et supervise la nomination des secrétaires généraux, des directeurs et sous-directeurs des universités nationales; il contrôle également la nomination du personnel, alors que les gouvernements locaux autonomes exercent les mêmes responsabilités pour les universités publiques. Ce contrôle s'explique par le fait que les enseignants jouissent du statut de « fonctionnaire », qui est assorti de certains avantages et privilèges. L'État cherche à présent à accroître l'autonomie des universités nationales et publiques afin qu'elles puissent nommer leur personnel universitaire (Réponse de la Corée, p. 66), alors que les établissements privés disposent d'une autonomie considérable en matière de nomination du personnel d'enseignement et autres catégories de personnel.

La gestion budgétaire et financière

Conformément à la Loi sur le budget et la comptabilité et à d'autres textes de loi, les universités nationales et publiques disposent d'une autonomie limitée sur les questions administratives, comme l'établissement du budget, la gestion financière, la passation et la signature de contrats.

Pour leur part, les établissements privés disposent d'une autonomie considérable dans ces domaines, sous réserve des clauses de sauvegarde stipulées dans la Loi sur les écoles privées.

Les programmes de l'État visant à accroître l'autonomie

Depuis 2003, le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines mène un programme cohérent en vue d'élargir l'autonomie des établissements universitaires. A cette fin, il a appliqué une stratégie à deux phases (Réponse de la Corée, pp. 1-4), dans un premier temps avec l'appui du Comité de promotion de l'autonomie universitaire et, dans un deuxième temps, après avril 2004, avec l'appui du Comité de la réforme structurelle et de l'autonomie universitaire. La première phase consiste à accorder une plus grande autonomie pour tout ou partie des fonctions relevant des principaux domaines d'activité, à savoir :

- les affaires estudiantines et les critères d'admission ;
- les limites des effectifs ;
- la nomination du personnel d'enseignement ;
- les établissements privés ;
- le fonctionnement des universités nationales.

La deuxième phase portera sur la clarification des tâches et fonctions du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines et la révision des lois, le cas échéant, afin de faire transparaître l'autonomie élargie accordée aux établissements. Le Rapport documentaire comporte un résumé du plan d'exécution pour accroître l'autonomie couvrant la période 2004 à 2007. Ce résumé rend compte également des résultats atteints en 2005 par domaine d'activité principal. Sur un total de 63 tâches, 28 ont été achevées, 9 sont en cours d'exécution, et le calendrier des 26 autres tâches n'a pas encore été fixé.

Les réglementations visant à « dynamiser » la réforme

Alors que les pouvoirs publics s'efforcent de renforcer l'autonomie des établissements, ils mènent aussi une politique de « dynamisation » de la réforme afin d'accroître la compétitivité, et poursuivent d'autres objectifs par l'octroi de financements ciblés reposant sur des critères d'éligibilité et de réforme spécifiques. Ces nouveaux programmes témoignent d'une réorientation fondamentale des politiques de financement, qui se traduit par une réduction du pourcentage de financements sur critères accordés pour le fonctionnement des universités nationales et publiques et par une augmentation du pourcentage des fonds ciblés pour des projets spécifiques adjugés par le biais d'un processus de mise en concurrence des candidatures et d'évaluation. Le pourcentage des fonds publics consacrés à des projets particuliers est passé de 11 % en 1994 à 35 % en 2003 (Rapport documentaire, section 9.4). En outre, la part des financements octroyés par d'autres ministères que le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines est en hausse. En 2005, sur les 2 mille milliards KRW de fonds publics affectés à l'enseignement supérieur, 30 %, soit 600 milliards KRW, provenaient d'autres ministères que le ministère de l'Éducation (Rapport documentaire, section 9.3).

Les nouvelles initiatives, comme *Brain Korea 21*, le projet « Une nouvelle université pour l'innovation régionale » (NURI) et le projet de coopération/collaboration entre les entreprises et l'université, représentent d'importants efforts d'innovation de la part de l'État. Cependant, les réglementations sur la mise en œuvre de ces projets ajoutent à la complexité de la politique réglementaire en vigueur. L'État renforce l'impact des projets en exigeant que l'établissement se conforme à d'autres obligations pour être éligible (par exemple, les conditions requises pour participer au projet BK 21 sont liées à des mesures de restructuration).

L'une des principales initiatives de l'État est d'utiliser les fonds ciblés et les mandats et réglementations connexes pour stimuler la restructuration des universités nationales et pour fournir des incitations à la fusion et au regroupement des établissements privés. Cette initiative pourrait avoir pour effet d'accroître considérablement l'impact du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines en matière de réglementation, en particulier à l'égard des établissements privés. En 2005, le gouvernement a attribué 50 millions USD pour financer le regroupement des universités nationales, ainsi que 30 millions USD pour financer celle des universités privées. Si le gouvernement n'a pas autorité pour exiger la fusion ou le regroupement des établissements privés, il peut cependant favoriser ces réformes par des incitations financières importantes. Pour obtenir des fonds dans le cadre de cette initiative, les établissements doivent soumettre des plans à l'approbation du ministère de l'Éducation. Les fonds de restructuration contribueront à renforcer la direction, la gouvernance ou la gestion des universités. En juin 2006, huit universités nationales avaient été regroupées en quatre établissements et huit universités privées en quatre établissements. Ces réformes se sont traduites par la réduction des effectifs de personnel des départements d'enseignement et des services administratifs des universités, ainsi que la réduction sensible des effectifs d'étudiants (réduction prévue de 8 %, soit 50 946 étudiants, entre 2004 et 2009)³.

Encadré 6.2. Exemples de réglementations liées à de grandes réformes de l'État

- **Projet NURI (conditions de participation pour l'ensemble de l'université)**
 - ❖ Le nombre d'étudiants véritablement inscrits à l'université doit correspondre à plus de 80 % du quota d'étudiants de l'établissement pendant la durée totale du projet.
 - ❖ Le nombre de professeurs doit correspondre à plus de 60 % de l'effectif d'enseignants requis d'après la réglementation s'appliquant à l'université lorsque cette dernière pose sa candidature au projet NURI (le pourcentage devra passer à 80 % d'ici la fin du projet).
- **Projet BK 21 (conditions générales de candidature)**
 - ❖ L'université devra disposer d'un système central de gestion des fonds de la recherche ainsi que d'un système d'évaluation des performances du corps professoral.
 - ❖ L'université devra aussi remplir les conditions requises par le plan de réduction des effectifs d'étudiants entre 2004 à 2009 (dans le cadre du Projet de restructuration).
- **Projet de restructuration (conditions requises pour réduire la taille de l'université)**
 - ❖ Pourcentage minimum de professeurs réellement embauchés par rapport au pourcentage requis d'après la loi (ce dernier pourcentage dépend du nombre d'étudiants) : 57.5 % dans les universités axées sur la recherche, 56.0 % dans les universités axées sur la formation des enseignants et 42.0 % dans les établissements universitaires de formation industrielle et les *junior colleges*.
 - ❖ Plan de réduction des effectifs d'étudiants entre 2004 à 2009. Plus de 15 % pour les universités nationales et plus de 10 % pour les universités privées.
 - ❖ Le programme de spécialisation au niveau universitaire et au niveau pré-licence fait partie du programme de restructuration et de consolidation. Par exemple, l'université doit soumettre un plan de spécialisation au ministère de l'Éducation si elle veut obtenir des fonds du ministère pour sa restructuration ou son regroupement avec d'autres.
- **Système d'écoles doctorales professionnelles (conditions pour établir un cursus de MBA)**
 - ❖ Une université qui veut créer un département d'études professionnelles sanctionnées par un MBA doit supprimer le département d'études doctorales spécialisées existant.
 - ❖ Le ratio enseignant/étudiants devra être de 1/12.5 minimum.
- **Coopération/collaboration entre les entreprises et l'université**
 - ❖ Des réglementations particulières s'appliquent à l'exécution de ce programme. Cependant, aucune réglementation supplémentaire n'est imposée, comme des changements dans les quotas d'étudiants ou dans les seuils de recrutement des professeurs.

Source : Réponse de la Corée à des questions techniques additionnelles, juillet 2006.

Les réponses des pouvoirs publics : sur la voie de l'autonomie, de la compétitivité et de la responsabilisation

Le processus systématique visant à une plus grande autonomie des établissements est une étape indispensable de l'amélioration du cadre réglementaire dans l'enseignement supérieur en Corée. Réaliser ces changements représente sans aucun doute une gageure, compte tenu des racines profondes de nombre de ces problèmes, de la culture et du contexte politique de la réforme.

Naturellement, le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines reconnaît que les progrès de la réforme de la réglementation dépendront d'une évolution de fond des liens existant entre le gouvernement et les établissements. Il reconnaît également que les avancées dépendront des mesures prises pour renforcer la responsabilité des établissements, qu'ils soient nationaux, publics ou privés, en termes d'orientation stratégique, de mission, d'assurance de la qualité interne et de gestion des ressources. En même temps, le gouvernement reconnaît que des améliorations importantes sont nécessaires dans les domaines de la coordination, de la transparence et de l'efficacité des mécanismes d'assurance de la qualité et de responsabilisation.

Les pouvoirs publics prennent déjà des mesures pour s'attaquer à ces problèmes : des propositions en instance au moment où cet examen était effectué préfiguraient d'autres grandes étapes dans cette direction. Les mesures et les propositions d'action portent sur :

- le renforcement de la capacité stratégique des établissements en matière de planification, de budgétisation et d'évaluation ;
- l'amélioration de l'administration des universités nationales ;
- la création d'un institut d'évaluation de l'enseignement supérieur ;
- la mise en place d'un système de communication de l'information sur les universités.

Réglementation de la sélection des étudiants et des quotas d'inscription

Au fil du temps, les questions de réglementation ayant fait l'objet des plus vives controverses ont été la sélection des étudiants (les « trois non ») et la limitation des effectifs (pour une description, voir plus haut).

Il est clair que ces réglementations réduisent l'indépendance des établissements dans des domaines considérés comme essentiels en matière d'autonomie, tels que la liberté de sélectionner les candidats qui devraient être admis et la détermination d'un plafond pour les inscriptions. Les pouvoirs publics doivent relever plusieurs défis d'ordre politique et psychologique à mesure qu'ils poursuivent les réformes. Pendant la mission sur place, le quotidien *JoongAng Daily* du mercredi 3 mai 2006 titrait à la Une : « *Les universités tirent à boulets rouges sur les critères d'admission pour 2008* », dramatisant ainsi l'intense débat actuel.

Comme l'indique l'article du *JongAng Daily*, les procédures d'admission doivent changer en 2008. Le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines a attribué une haute priorité à la réforme des procédures d'admission et en a confié les détails au KCUE et au KCCE dans le cadre des mesures prises pour renforcer l'autonomie des établissements (voir plus loin). Les changements proposés pour 2008 modifieront la méthodologie d'utilisation des résultats du test d'aptitude aux études supérieures (CSAT) et de la moyenne des notes attribuées dans le secondaire, et accorderont une plus grande place à d'autres critères d'admission et à la mixité sociale (Kim, G.J.). L'intervention du KCUE et du KCCE pour mettre cette réforme au point dans les détails constitue une étape importante des efforts entrepris pour renforcer l'autonomie et inciter les milieux universitaires à trouver des solutions à des problèmes difficiles.

D'autres ministères sont chargés de fixer les quotas d'inscriptions dans deux domaines : les effectifs dans la région métropolitaine de Séoul et le nombre d'étudiants se préparant aux professions de la santé. Le ministère de l'Équipement et des Transports est responsable des réglementations concernant la limitation du nombre de nouveaux établissements universitaires dans la région de la capitale. Le ministère de la Santé et de la

Protection sociale est chargé de limiter le nombre d'étudiants en médecine et autres professions de santé⁴.

Cependant, dans les deux cas, il serait en théorie préférable d'avoir recours à des incitations plutôt qu'à des réglementations pour influencer sur le comportement des étudiants et des établissements. Pour ce qui est de l'équilibre régional, les priorités des pouvoirs publics, à savoir renforcer les universités régionales et associer les établissements universitaires au développement économique régional (initiative NURI) sont de bons exemples des efforts déployés pour utiliser des moyens autres que réglementaires en vue d'encourager les étudiants à rester dans les autres régions au lieu de s'inscrire dans un établissement de la zone métropolitaine de Séoul. Mais il est encore trop tôt pour déterminer si ces initiatives auront un effet suffisamment marqué pour assouplir les restrictions.

Des responsables du ministère de la Santé et de la Protection sociale ont souligné que les quotas étaient importants pour éviter un déséquilibre entre l'offre et la demande. D'autres pays appliquent des quotas sur les inscriptions (*numerus clausus*) pour limiter les effectifs d'étudiants dans des domaines relevant de l'intérêt national. Cependant, chaque fois que possible, il est préférable d'avoir recours à des incitations plutôt qu'à la réglementation, même si dans certains domaines comme la santé, de nombreux pays estiment toujours qu'il est nécessaire de réglementer le nombre des inscriptions.

A cela s'ajoutent les répercussions de la limitation des inscriptions sur les établissements. Il semble que faute de personnel, le ministère de la Santé et de la Protection sociale n'ait en fait envoyé personne dans les établissements pour évaluer l'impact des réglementations sur leur fonctionnement. Il est en outre difficile de savoir dans quelle mesure ce ministère coordonne l'application des quotas d'inscription avec le ministère de l'Éducation. Toutefois, un système intégré de gestion de la réglementation (voir plus bas), prévoyant une analyse adéquate de l'impact de la réglementation (AIR), supposerait d'évaluer l'effet combiné des réglementations imposées par les différents ministères.

Renforcer la capacité stratégique des établissements en matière de planification, de budgétisation et d'évaluation

Il importe d'améliorer considérablement la capacité de gestion des établissements coréens d'enseignement supérieur afin qu'ils soient plus responsables de leur propre gestion dans un contexte de déréglementation (Réponse de la Corée, pp. 75-76). Les responsabilités varient sensiblement d'un établissement à l'autre en ce qui concerne la planification stratégique faisant intervenir les acteurs internes (étudiants et professeurs) et externes, la gestion des actifs et l'affectation des ressources, ainsi que l'évaluation interne et l'assurance de la qualité. Selon les informations contenues dans le Rapport documentaire sur l'examen thématique de l'enseignement supérieur en Corée (Rapport documentaire, section 11.3), les établissements privés ont plus fréquemment recours à des méthodes de gestion novatrices que les universités nationales et publiques; il subsiste en outre de grandes différences entre les établissements des deux secteurs pour ce qui est de la mise en œuvre. La culture et l'histoire (voir plus haut) de l'enseignement supérieur de la Corée constituent sans nul doute des obstacles à l'acceptation par tous de la nécessité de renforcer la direction au niveau de l'établissement universitaire tout entier. En effet, dans la plupart des pays où, de tout temps, les présidents ou recteurs ont été élus, on observe une forte opposition à ces réformes de la part du corps enseignant et d'autres groupes

concernés. Néanmoins, la majorité de ces pays parviennent à renforcer la direction tout en respectant les valeurs traditionnelles et en continuant d'associer, voire d'associer plus étroitement, le corps enseignant à la détermination des orientations à donner à l'université et aux procédures internes d'assurance de la qualité.

Les méthodes qu'applique le ministère de l'Éducation pour organiser ses travaux et assumer ses responsabilités en matière de réglementation peuvent avoir une incidence profonde sur la prise en charge par les établissements de leur propre gestion. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que des politiques de réglementation mal conçues ou mal exécutées peuvent soit fragiliser les capacités de gestion des établissements, soit avoir indirectement pour effet de leur ôter la responsabilité de leur propre gestion. Le contrôle ministériel centralisé peut affaiblir la capacité des établissements à améliorer leur capacité interne à prendre en charge la direction et la gestion. Il peut donc en résulter un processus inverse de celui recherché, à savoir une situation où l'échec des établissements à assumer leur responsabilité peut se traduire par l'intervention encore plus marquée des pouvoirs publics dans les affaires des établissements universitaires.

Améliorer l'administration des universités nationales

Les pouvoirs publics mènent actuellement plusieurs réformes importantes pour renforcer la direction, la planification, la gestion et la gouvernance des universités nationales et publiques.

- Les budgets de ces établissements étant soumis à la Loi sur le budget et la comptabilité qui s'applique généralement à toutes les organisations publiques, ces établissements disposent donc de moyens limités pour élaborer des plans stratégiques indépendants et les budgets correspondants. Les pouvoirs publics essaient de remédier à cette situation en cherchant à faire adopter le « Système comptable universitaire » qui rendrait les universités responsables de leur gestion autonome.
- Toutes les universités, qu'elles soient nationales, publiques ou privées, disposent d'une latitude limitée dans les activités à but lucratif permettant leur autofinancement. Au travers du « Système d'écoles constituées en entreprises » lancé en 2003, les établissements universitaires peuvent désormais accélérer la coopération entre les entreprises et les universités, ce qui offre à ces dernières des possibilités d'autofinancement.
- La direction et la gestion des universités nationales et publiques dépendent directement du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, à la différence des établissements privés, qui jouissent d'une certaine indépendance (sous réserve des dispositions de la Loi sur les écoles privées) en matière de direction et de gestion sous l'autorité de conseils d'administration juridiquement constitués⁵. En Corée, le ministère de l'Éducation, qui s'inspire du modèle traditionnel de plusieurs pays du continent européen (l'Allemagne par exemple), affecte un secrétaire général au sein de chaque université nationale et publique qui est chargé de surveiller la comptabilité budgétaire, les salaires du personnel et la gestion des biens et locaux d'enseignement publics, entre autres. Le secrétaire général encourage également le développement de l'université en servant de point de coordination entre le ministère de l'Éducation et l'université. Pour tenter de recruter des experts en administration d'université nationale, huit des 42 universités nationales engagent leur secrétaire général par concours de recrutement ouvert et ont élargi les possibilités de candidature aux civils et fonctionnaires d'autres départements ministériels. Les universités nationales qui

envisagent d'adopter ce système de recrutement par concours ouvert sont en nombre grandissant.

A terme, il est indispensable que la Corée change le statut juridique de base des établissements universitaires nationaux et publics afin de s'assurer qu'ils possèdent la capacité de direction stratégique et d'autogestion requise. Sous bien des aspects, le terme « autonomie » n'est pas adapté dans ce contexte étant donné qu'il traduit une notion « d'indépendance sans obligation de rendre des comptes ». La Corée doit modifier les lois afin : 1) de renforcer la capacité des établissements d'assurer leur gouvernance et leur gestion de manière décentralisée et efficace, et 2) de rendre ces établissements responsables devant les principaux intéressés et le public en général en termes de résultats, de qualité et d'emploi efficient des ressources.

A l'aide d'une loi spéciale sur l'administration des universités nationales, les pouvoirs publics cherchent à apporter des changements qui permettraient à ces universités de devenir des « entreprises » indépendantes de la structure gouvernementale officielle. A l'époque de l'examen effectué par l'équipe de l'OCDE, ce projet de loi n'avait pas encore été soumis à l'Assemblée nationale. Toutefois, les autorités coréennes ont indiqué, en réponse à des demandes de clarification, que des plans étaient déjà en cours pour accorder à l'Université nationale de Séoul et à l'Université de la ville d'Inchon le statut d'établissements indépendants. En outre, le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines envisage de donner à l'une des universités nationales résultant d'un regroupement récent, l'Université nationale d'Ulsan, qui doit ouvrir en 2009, le statut « d'entreprise » indépendante⁶.

L'attribution à des universités nationales et publiques du statut « d'entreprise » indépendante de la structure gouvernementale est un grand pas sur la voie de l'amélioration de la qualité et de la compétitivité de l'enseignement supérieur coréen à l'échelon mondial. Plusieurs pays (par exemple l'Autriche et le Japon) ont pris des mesures radicales pour changer le statut juridique des universités en une seule réforme de grande ampleur. Cependant, la Corée peut suivre une approche plus pragmatique en progressant dans cette direction de manière systématique sur une période de plusieurs années. L'expérience des pays qui ont réalisé de telles réformes révèle la nécessité d'une planification minutieuse afin d'assurer leur mise en œuvre efficace. Des plans s'imposent pour protéger les droits fondamentaux du personnel, des étudiants et des autres parties prenantes. Les établissements doivent posséder les capacités nécessaires en matière de direction, de gouvernance et de gestion, et se doter de mécanismes d'assurance de la qualité pour fonctionner efficacement sous un nouveau statut juridique.

Plusieurs pays recourent désormais à des accords entre l'État et les universités (appelés contrats, conventions ou accords suivant le pays) pour établir des conditions mutuellement convenues en vue de rendre certaines universités plus autonomes (OCDE, 2003). Ces accords sont des moyens utiles pour :

- différencier les établissements en fonction de leur mission et de leur aptitude à assumer des responsabilités accrues en matière de gestion ;
- articuler les programmes de réforme publics à l'évolution interne des établissements ;
- étaler l'évolution du système sur plusieurs années ;
- établir l'obligation de rendre des comptes au public en fonction des résultats escomptés : 1) liés à la mission spécifique de l'établissement, et 2) témoignant de la prise en compte des priorités du gouvernement.

Dans certains cas, les pays établissent des critères précis pour permettre aux établissements de progresser à des rythmes différents en vue d'atteindre un statut juridique leur conférant davantage d'indépendance. Par exemple, la loi sur la restructuration de 2005 adoptée par le Commonwealth de Virginie (États-Unis) constitue une renégociation importante de la relation entre l'État et ses *colleges* et universités publics. Cette loi accorde une plus grande autonomie aux *colleges* publics dans la conduite de certaines activités, mais elle établit un juste milieu entre cette autonomie et la nouvelle obligation de répondre directement aux besoins de l'État. Chaque établissement conclut un accord avec l'État qui définit les conditions de la réforme. La loi énonce également les critères requis pour que les établissements bénéficient d'une plus grande indépendance, évolution qui peut s'étaler sur plusieurs années selon l'aptitude de l'établissement à se réformer. Trois établissements, l'*University of Virginia*, le *Virginia Polytechnic Institute and State University* (*Virginia Tech*) et le *College of William and Mary*, seront les premiers à mettre en œuvre des changements importants (Couturier, L. 2006).

L'assurance qualité et la responsabilité à l'égard du public

Pendant que les pouvoirs publics conduisent la réforme de la réglementation et qu'ils s'efforcent d'élargir l'autonomie des établissements, il est indispensable d'élaborer un système efficace d'assurance de la qualité et de responsabilité vis-à-vis du public. La Corée s'appuie à l'heure actuelle sur quatre méthodes pour assurer la qualité de l'enseignement supérieur. Premièrement, le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines utilise un mécanisme indirect d'assurance de la qualité en finançant les travaux d'organismes d'homologation non gouvernementaux. Il s'agit du KCUE (Conseil coréen de l'enseignement universitaire), du KCCE (Conseil coréen de l'enseignement post-secondaire) et des conseils d'homologation spécifiques pour les études de médecine, les études d'ingénieur et les études d'infirmière. Deuxièmement, le ministère réalise des évaluations directes sur la participation des établissements à des initiatives et programmes de financement ciblé. Le gouvernement prévoit un volet d'évaluation dans toutes les initiatives de financement concernant l'enseignement supérieur. Troisièmement, l'Institut coréen pour le développement de l'enseignement (KEDI), centre d'analyse rattaché au ministère de l'Éducation, évalue les programmes de formation des enseignants et réalise des études particulières sur le système éducatif. Enfin, le quotidien *JoongAng Ilbo* publie des évaluations et des classements des établissements et des programmes afin de guider les étudiants et les parents.

Le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines accorde des fonds au KCUE et au KCCE pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions d'évaluation et d'homologation mais il garde ses distances vis-à-vis de ces organisations afin d'encourager l'autonomie. Dans cette optique, le ministère a confié certaines fonctions au KCUE et au KCCE, notamment l'élaboration du plan-cadre relatif aux procédures d'admission à l'université et à la gestion des dossiers individuels du personnel enseignant (Réponse de la Corée, tableau 4, p. 25). En outre, le ministère finance des études départementales effectuées par le KCUE qui ont pour objet d'étudier certains groupes de départements selon les universités. A titre d'exemple, le KCUE a, au cours des dernières années, effectué des études des départements d'économie, de physique, de bibliothéconomie et de science de l'information.

Les fonctions d'homologation du KCUE et du KCCE consistent essentiellement à encourager l'autodiagnostic interne et à servir d'outil pour inciter les établissements à

renforcer de leur propre gré leur compétitivité en matière d'enseignement et de recherche. En Corée, l'activité d'homologation se caractérise par une tension marquée entre l'évaluation à des fins d'amélioration et l'évaluation en vue de porter un jugement public et définitif sur la qualité. Elle est destinée à encourager l'amélioration interne et met donc l'accent sur un certain niveau de confidentialité afin de s'attirer la confiance et l'adhésion du corps enseignant. Elle n'est pas suffisamment bien conçue pour répondre aux besoins d'information des étudiants, des parents, des employeurs et de l'État sur la qualité et les résultats. Le processus d'homologation actuel comporte quelques faiblesses du point de vue de la transparence :

- manque d'indépendance à l'égard des établissements évalués. Le KCUE et le KCCE sont des organismes associatifs et, à ce titre, ils ne sont pas indépendants des entités qu'ils évaluent ;
- rôle limité des étudiants et des parties prenantes extérieures (par exemple les parents et les employeurs) ;
- participation facultative des établissements ;
- confiance accordée à l'examen collégial plutôt qu'à des évaluateurs formés à cet effet ;
- approche non individualisée ;
- peu de conséquences en cas de non-homologation. Il n'existe pas de lien entre l'homologation d'un établissement et son éligibilité à bénéficier d'un financement public ;
- absence de coordination avec les autres activités d'évaluation commanditées par le gouvernement. Ce processus d'homologation n'a aucun lien avec les évaluations réalisées par le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines concernant les projets et les initiatives ciblées (voir plus bas) ;
- peu d'information du public. De tout temps, les processus d'homologation n'ont fourni que peu d'informations aux parents, aux étudiants, aux employeurs ou au public en général, désireux de se renseigner sur la qualité et les résultats des établissements. Ces informations permettent seulement de savoir si un établissement ou un programme est ou non homologué. Aucun détail n'est rendu public quant aux faiblesses et aux aspects à améliorer. Cette situation pourrait être corrigée par le biais de l'initiative des pouvoirs publics pour instituer un « système de communication de l'information sur les établissements universitaires » (voir plus bas).

Outre les fonctions indirectes d'évaluation et d'homologation du KCUE et d'autres organismes, le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines conduit ses propres évaluations directes dans le cadre des projets et programmes de financement ciblé. Il ressort du rapport documentaire sur l'examen thématique de l'enseignement supérieur en Corée que les établissements ne considèrent pas les évaluations comme un processus d'examen interne indispensable, mais plutôt comme « une formalité ennuyeuse et superficielle ou un processus (...) utilisé pour pousser les universités à adopter une certaine ligne de conduite » (Rapport documentaire, section 11.5). Dans la plupart des pays de l'OCDE, les ministères ont pour pratique courante d'inscrire des obligations d'évaluation dans les règlements relatifs aux programmes de financement ciblé ou spécial. L'important, dans le cas de la Corée, c'est qu'il n'existe pas de coordination efficace entre ces évaluations de projet et les autres critères d'évaluation et d'homologation.

Encadré 6.3. Le système d'homologation aux États-Unis

S'agissant de la confiance accordée aux organismes d'homologation non gouvernementaux, la situation en Corée est comparable à celle des États-Unis. Le système d'homologation américain est à l'heure actuelle critiqué pour des raisons qui se rapprochent étonnamment des arguments avancés dans le débat que l'on observe en Corée. Aux États Unis, il existe depuis longtemps un processus d'homologation facultatif par des organisations non gouvernementales constituées et financées par les établissements qui en sont membres. A la différence de la Corée, le fait qu'un établissement ne soit pas agréé entraîne de sérieuses conséquences aux États-Unis. Un établissement doit être agréé pour recevoir des fonds au titre des principaux programmes fédéraux d'aide financière aux étudiants et autres programmes. Le gouvernement fédéral ne se charge pas directement du processus d'homologation mais s'appuie sur ces organisations non gouvernementales pour l'exécuter. On s'accorde largement à reconnaître que cette intervention indirecte est indispensable au maintien de l'autonomie des établissements. Le gouvernement fédéral « reconnaît » les organismes d'homologation à condition qu'ils répondent à certains critères fédéraux concernant les aspects organiques et de procédure.

Les États-Unis continueront probablement à s'appuyer sur les organismes d'homologation non gouvernementaux dont ils ont fait le pilier central de leur système d'assurance de la qualité. Néanmoins, l'homologation est largement critiquée car le public a le sentiment qu'elle présente trop de lacunes en tant que moyen de responsabiliser les établissements. Dans un rapport préliminaire récemment publié, la *Commission on the Future of Higher Education* créée par le Secrétaire d'État américain à l'éducation appelle de ses vœux la réforme du système d'homologation. Les problèmes cités par la Commission sont notamment le manque de responsabilité et de transparence, l'absence de données comparables sur les résultats des établissements, ainsi que l'absence de moyens d'évaluation comparative des résultats des établissements (*Department of Education des États Unis, 2006*).

Le cadre actuel de réglementation de l'assurance de la qualité couvre essentiellement les établissements et les modes d'enseignement classiques; il ne comporte pas tous les instruments nécessaires pour répondre à la demande d'assurance de la qualité des modes d'enseignement novateurs et transnationaux (télé-enseignement, cyberformation, etc.). Il s'agit-là d'un problème courant auquel se heurtent les pays dont les critères d'assurance de la qualité sont encore conçus pour mesurer l'enseignement classique. Ces critères portent essentiellement sur des données comme le nombre d'étudiants par enseignant, les qualifications du corps enseignant et l'adéquation des bibliothèques et autres installations; ils ne concernent guère les résultats (mesure des acquis, productivité de la recherche, emploi des diplômés, etc.). De plus, les dispositifs traditionnels d'assurance de la qualité, notamment ceux qui sont sous le contrôle des établissements existants, peuvent constituer des obstacles importants au développement de modes d'enseignement novateurs et plus rentables.

Le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines est tout à fait conscient du besoin de renforcer le système général d'évaluation et d'assurance de la qualité de la Corée. A cette fin, le gouvernement a l'intention de proposer une législation pour la création d'un institut d'évaluation de l'enseignement supérieur. Il semble que des éléments clés de cette proposition pourraient apporter des améliorations importantes :

- meilleure coordination des différentes activités d'évaluation et d'homologation ;

- accroissement de la participation des acteurs extérieurs ;
- amélioration de l'accès du public aux résultats des activités d'homologation et d'évaluation ;
- articulation de l'assurance de la qualité aux conditions d'éligibilité devant être remplies par les établissements pour bénéficier d'un soutien administratif et financier du gouvernement ;
- actions visant à relever les défis posés par les modes d'enseignement novateurs et transnationaux, comme le cyberapprentissage.

La Corée fait face à un grand défi : trouver le juste milieu entre la nécessité d'accorder plus d'autonomie aux établissements et la nécessité de renforcer l'obligation de rendre des comptes au public. A la différence de certains pays, comme le Royaume-Uni, dont les établissements d'enseignement sont pour la majorité publics, la Corée doit concevoir un système d'assurance de la qualité qui englobe son vaste secteur privé. Concrètement, la Corée devra très vraisemblablement trouver le juste équilibre entre, d'un côté, un organisme d'assurance de la qualité répondant aux critères définis par l'Association européenne d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA, 2005) et, de l'autre côté, le système américain qui continue de faire essentiellement appel à des associations non gouvernementales d'homologation facultative, agréées par l'État. Les autorités coréennes pourraient ainsi créer une entité de l'assurance de la qualité tout en continuant d'exercer un contrôle indirect en s'appuyant sur des organismes non gouvernementaux, comme le KCUE et le KCCE, pour exécuter des fonctions spécifiques. Par ailleurs, le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines devrait disposer d'un cadre de réglementation de l'assurance de la qualité afin de garantir que les fonctions d'homologation et d'évaluation ne répondent pas uniquement aux objectifs internes de l'enseignement supérieur, mais aussi à l'obligation de rendre des comptes au public, c'est-à-dire transparence, responsabilité et intégrité en matière de budget, et enfin, faculté d'adaptation aux priorités de l'État.

La gouvernance des établissements universitaires privés

Assurer à tous les prestataires la stabilité du cadre réglementaire ainsi que des règles du jeu équitables est une condition indispensable à la qualité de la réglementation. En Corée, les établissements privés (tant les *colleges* que les universités) ont joué un rôle primordial dans le développement de l'enseignement supérieur tout en facilitant l'accès à cet enseignement à une grande part de la population, compte tenu des contraintes qui existaient dans le secteur public. La contribution des établissements universitaires privés est essentielle au développement de l'ensemble du système d'enseignement supérieur de la Corée qui est désormais l'un des plus avancés, du point de vue quantitatif, des pays de l'OCDE. Même si les universités publiques et privées sont régies par des corpus différents de textes législatifs, toutes s'efforcent de répondre au besoin d'établir et de consolider un cadre de réglementation et de gouvernance plus efficace pour accomplir leur mission. Plusieurs analystes ont signalé les insuffisances du cadre réglementaire actuel concernant les universités privées, en particulier pour assurer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans la mesure où, dans tous les pays de l'OCDE, les règles de gouvernement d'entreprise jouent désormais un rôle beaucoup plus important dans toutes les entités du secteur privé. En Corée, les pouvoirs publics ont déjà pris quelques dispositions en ce sens qui ont abouti à un grand débat.

Les établissements universitaires privés sont soumis à des textes législatifs spécifiques, notamment la Loi sur les écoles privées. Ces établissements doivent être créés par des organismes éducatifs, qui sont libres de prendre des décisions sur les questions concernant l'organisation et le fonctionnement du conseil d'administration et la nomination des directeurs, sauf disposition contraire spécifiée dans la Loi sur les écoles privées. Le financement des universités privées repose essentiellement sur les droits de scolarité. Pour éviter que les fonds destinés à l'enseignement soient affectés à d'autres domaines, ils sont comptabilisés séparément par rapport à ce qui relève de la gestion financière de l'entreprise. Afin de garantir la transparence des finances de l'établissement universitaire, le budget et le bilan comptable des établissements privés peuvent être consultés sur leur site Internet. En outre, pour protéger les actifs des « entreprises » d'enseignement, un certain nombre d'obligations élémentaires doivent être respectées conformément aux lois régissant l'aliénation des biens des universités : il faut notamment obtenir l'approbation de l'autorité compétente pour la cession, la donation et la prise d'hypothèque sur les actifs de « l'entreprise » d'enseignement (Réponse de la Corée, § 107). Ces procédures d'approbation ne sont pas nouvelles, elles étaient déjà appliquées avant la promulgation de la Loi sur les écoles privées. Mais si un certain nombre de conditions s'appliquaient aux conseils d'administration et s'il existait aussi une réglementation concernant l'aliénation des actifs universitaires, les dispositions régissant la gestion du conseil d'administration demeureraient limitées il y a encore peu de temps.

Toutefois, en regard d'autres pays, il est encore possible à la Corée d'améliorer la qualité de la structure de gouvernance des prestataires privés et des universités privées. Les pouvoirs publics ont déjà pris quelques mesures en ce sens. Pour améliorer l'intégrité et la transparence des opérations des « entreprises » d'enseignement, les comptes rendus des réunions du conseil d'administration doivent pouvoir être consultés par le public; en outre, le « système de direction ouvert », qui autorise la participation des directeurs recommandés par les représentants de membres des établissements scolaires ou universitaires, a été introduit en juillet 2006.

L'information du public

A partir de 2005, une base de données disponible en ligne permet aux étudiants et aux employeurs d'avoir accès aux informations sur les résultats des évaluations et améliore ainsi l'information du public. D'après le Rapport documentaire sur l'examen thématique de l'enseignement supérieur en Corée, un « système de communication d'informations sur les établissements universitaires » procurera des données sur la population estudiantine, le nombre d'étudiants par enseignant, les taux d'emploi des diplômés, la proportion de conférenciers à temps partiel, ainsi que sur le budget et ce, pour chaque établissement. Une base de données sur les résultats d'évaluation sera également disponible.

Les autorités coréennes devront aussi envisager de rendre publiques d'autres informations sur les efforts des établissements pour préparer les étudiants à l'évolution des besoins des employeurs. Comme il a été indiqué au début de ce rapport, les employeurs coréens ne sont guère satisfaits des connaissances et compétences des diplômés, en particulier de leur niveau d'expérience pratique; ils estiment aussi que leurs attentes ne sont pas suffisamment comprises. Le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines devrait étudier deux solutions pour répondre à ces préoccupations. La première consisterait à ce que le ministère exige des établissements de rendre publiques les informations sur les méthodes qu'ils utilisent pour permettre aux étudiants d'acquérir

une expérience pratique auprès d'employeurs durant le programme d'études (stages, apprentissage, etc.).

La deuxième solution consisterait pour le ministère, en collaboration avec la Fédération des industries coréennes, le KCCE et le KCUE, à réaliser une évaluation des compétences générales nécessaires à la réussite des diplômés dans leur milieu professionnel. Ces compétences couvriraient la formation générale, comme les connaissances en mathématiques et en communication écrite et verbale, ainsi que les « compétences personnelles », notamment la capacité à résoudre les problèmes, le travail en équipe et l'aptitude à suivre des instructions⁷. Les résultats de l'évaluation de « l'employabilité » pourraient être librement consultés au niveau national par les *colleges* et les universités voulant évaluer l'employabilité de leurs étudiants. Elle serait utilisée à des fins de diagnostic uniquement pour l'établissement concerné et les étudiants participants. Toutefois, le ministère de l'Éducation pourrait mettre en place des mesures incitant fortement les établissements à mettre à disposition du public les résultats de ces évaluations. Par exemple, dans le nouveau système d'information du public, le ministère pourrait exiger que les établissements publient sur leur site Internet les informations disponibles fondées sur des mesures objectives de l'employabilité de leurs étudiants.

L'internationalisation de l'enseignement supérieur coréen

Malgré les initiatives prises en matière d'internationalisation, le nombre d'étudiants étrangers dans les établissements universitaires coréens et le nombre d'établissements étrangers opérant en Corée demeurent limités⁸. Les initiatives des pouvoirs publics pour améliorer la compétitivité des établissements coréens, notamment en les rendant plus autonomes, constituent des progrès importants. Il semble toutefois que subsistent des obstacles réglementaires importants, au niveau des ministères, empêchant le nombre d'étudiants et d'établissements étrangers en Corée d'augmenter de manière sensible. En raison de la brièveté des délais impartis pour effectuer cette étude, il n'a pas été possible d'analyser toute la palette d'obstacles touchant à la réglementation.

Néanmoins, des responsables du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines ont fait remarquer que la création de campus d'universités étrangères dans la « ville franche internationale » de Jeju était une initiative prometteuse pour l'ouverture du système d'enseignement supérieur coréen. Ce changement a été rendu possible par la Loi spéciale sur la création et l'administration d'établissements d'enseignement étrangers dans les zones franches économiques et dans la « ville franche internationale » de Jeju. Cette initiative est certes intéressante, mais elle demeure l'exception dans un système coréen relativement fermé (Rapport documentaire, p. 141). Pour que les buts du gouvernement en matière d'internationalisation puissent être atteints, il convient à l'évidence de passer en revue l'ensemble des obstacles réglementaires à une plus grande ouverture. Il importe également que le cadre de réglementation permette d'assurer des prestations de qualité dans l'enseignement supérieur transnational (voir OCDE, 2005). Dans l'immédiat, le gouvernement devrait continuer à faciliter la présence d'établissements d'enseignement supérieur dans les « zones franches ».

La coordination entre tous les services publics

Comme l'illustre le tableau 6.3, en plus du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, une dizaine d'autres ministères financent et/ou réglementent certains aspects de l'enseignement supérieur coréen. Les fonctions de ces

ministères créent une multitude de relations verticales cloisonnées (en « silos ») avec les établissements et les régions où ils sont situés. La réforme réglementaire de la Corée doit porter non seulement sur la réglementation au sein de chaque ministère, mais aussi sur la réglementation entre les ministères. Comme il est suggéré plus haut, l'analyse d'impact de la réglementation pourrait être renforcée par une analyse, partant de la base, de l'effet combiné des réglementations gouvernementales multiples et parfois antagonistes portant sur la direction, la gouvernance et la gestion des établissements.

Le gouvernement a déjà pris des dispositions pour améliorer la coordination entre tous les ministères sur des questions de fond interdépendantes. Le Comité national pour le développement des ressources humaines, co-présidé par le Premier ministre adjoint et le ministre de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, a créé le Comité de soutien à la spécialisation des universités afin de générer des effets de synergie à partir des efforts des ministères investis dans l'enseignement supérieur. Ce comité sert de mécanisme de coordination des politiques de soutien financier des ministères en faveur des universités. Le ministère de l'Éducation et le ministère de la Science et de la Technologie collaboreront à l'analyse de l'impact des aides financières aux universités. En outre, ces deux ministères œuvreront ensemble pour rattacher les projets de développement des ressources humaines aux projets de recherche et développement.

Examen et analyse d'impact de la réglementation

La Loi-cadre sur la réglementation administrative promulguée en 1997 stipule que tous les départements ministériels, y compris le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, doivent effectuer une analyse d'impact de la réglementation afin d'évaluer les coûts et avantages de l'instauration ou du renforcement des réglementations administratives. Au niveau national, tous les organes de l'administration centrale, y compris le ministère de l'Éducation, ont saisi le Comité de réforme de la réglementation (RRC) de toutes les questions de réglementation relevant de leur compétence. Le public peut y avoir accès en se rendant sur le site Internet du RRC (www.rrc.go.kr). Au sein du ministère de l'Éducation, les résultats de l'analyse d'impact de la réglementation sont soumis à un comité d'examen de la réglementation qui formule ensuite des recommandations sur le champ d'application, l'objet et la durée des réglementations nouvelles ou amendées qui sont proposées. Toutes les initiatives importantes prises depuis 2001 par le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines ont été examinées de cette manière. D'après la Réponse de la Corée, cette procédure d'examen a permis une remontée d'informations intéressantes de la part des établissements qui se félicitaient de la plus grande clarté et de la simplification des réglementations (Réponse de la Corée, pp. 5, 60).

Les critères d'évaluation utilisés par l'analyse d'impact de la réglementation sont conformes aux points figurant dans les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* (2005). Le processus offre aux parties prenantes de nombreuses occasions de faire part publiquement de leurs commentaires et réactions. Toutefois, il pourrait être renforcé par une mesure volontariste visant à évaluer les effets actuels et potentiels de la réglementation sur la capacité des établissements à assumer de plus grandes responsabilités en matière de gestion et d'assurance de la qualité interne. Par ailleurs, un manque de coordination pourrait créer un risque de cloisonnement entre les différents niveaux de l'administration, phénomène bien connu de certains pays de l'OCDE. Comme des réglementations multiples et éventuellement contradictoires sont imposées

aux établissements de manière « verticale », on risque de retrouver le phénomène de cloisonnement dans leur exécution au niveau des établissements. Comme il a été noté plus haut dans l'étude de la limitation des effectifs réglementée par le ministère de la Santé et de la Protection sociale, il est nécessaire d'étudier l'impact combiné des réglementations imposées par plusieurs ministères. Une telle analyse des réglementations, en partant de la base, pourrait permettre de dégager des moyens de mieux synchroniser les réglementations nouvelles ou révisées pour soutenir les efforts des établissements afin de consolider leur capacité de gestion, tout en améliorant la cohérence des politiques mises en œuvre. L'amélioration de la capacité de gestion des établissements est un objectif important du gouvernement et une condition préalable à une plus grande autonomie.

Conclusion et moyens d'action possibles

La République de Corée s'est lancée dans un programme aussi impressionnant qu'ambitieux pour améliorer la compétitivité mondiale de son système d'enseignement supérieur. Ce programme comporte des mesures importantes pour améliorer la qualité de la réglementation. La Corée a déjà réalisé des progrès considérables en matière de simplification et de clarification des réglementations, en éliminant les règlements caducs et superflus et en améliorant la coordination entre les entités de réglementation au sein du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines et entre les ministères concernés. Le gouvernement prend actuellement des mesures supplémentaires qui seront déterminantes pour renforcer la compétitivité du système et sa responsabilité vis-à-vis du public. Tout en poursuivant un programme de renforcement de l'autonomie des établissements et de réforme de la réglementation, le gouvernement augmente encore la complexité de ses rapports avec ces établissements du fait qu'il s'efforce de mettre en œuvre des politiques dynamiques, comme la promotion de la spécialisation, le rapprochement des établissements et des régions et l'action en faveur du regroupement et de la fusion des établissements. Globalement, les grandes priorités devraient porter sur les éléments suivants :

- assurer la clarté et la cohérence des objectifs et stratégies à long terme de l'administration ;
- renforcer la coordination et la synergie entre tous les niveaux de l'administration pour atteindre ces buts et mener à bien ces stratégies ;
- accroître la capacité des établissements en matière de direction, de gouvernance et d'assurance de la qualité interne, en particulier dans les universités nationales et publiques ;
- établir un nouveau cadre d'assurance de la qualité, comportant des orientations et des réglementations connexes sur les modes de prestation novateurs et transnationaux dans l'enseignement supérieur ;
- redéfinir le rôle et la mission du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines afin qu'il se concentre moins sur les détails de la réglementation et s'attache davantage à la direction stratégique et au suivi des performances du système d'enseignement supérieur.

L'histoire et la culture de la Corée ajoutent une dimension cruciale au contexte de la réforme de la réglementation. Dans ce contexte, il conviendra d'être particulièrement attentif au programme de réforme qui se poursuit par delà les changements au niveau du gouvernement.

Moyens d'action possibles

Cette section présente une liste de moyens d'action spécifiques classés par ordre de priorité, même si tous les domaines abordés requièrent l'action des pouvoirs publics.

1. Créer une entité chargée de la conduite et de la coordination globales de l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur.

- Concevoir cette entité en s'inspirant à la fois du modèle d'organisme d'assurance de la qualité répondant aux critères définis par l'Association européenne d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA, 2005) et du système américain qui continue de reposer fortement sur des associations non gouvernementales d'homologation facultative, approuvées par l'État.
- Instituer une entité d'assurance de la qualité tout en continuant à agir de manière indirecte en s'appuyant sur des organismes non gouvernementaux comme le KCUE et le KCCE pour assumer des fonctions spécifiques.
- Doter cette entité de structures garantissant son indépendance face au ministère de l'Éducation, au KCUE et au KCCE, lui donner les moyens de représenter convenablement les positions de la société civile, des employeurs et du personnel.
- Établir un cadre de réglementation de l'assurance de la qualité au sein du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines afin de s'assurer que les fonctions d'homologation et d'évaluation ne répondent pas seulement aux objectifs internes de l'enseignement supérieur, mais aussi à l'obligation de rendre des comptes au public, c'est-à-dire transparence, responsabilité et intégrité en matière de budget, et enfin, faculté d'adaptation aux priorités de l'État.
- Instaurer un cadre d'assurance de la qualité global et coordonné pour toutes les fonctions de l'enseignement supérieur et d'évaluation :
 - ❖ utiliser des mécanismes indirects d'examen et d'évaluation de la qualité, tels que le KCUE et le KCCE et les organes d'homologation spécialisés se conformant aux normes et règles établies par le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, ainsi que par la nouvelle entité d'assurance de la qualité ;
 - ❖ exiger que les principaux intéressés internes et externes (pouvoirs publics, entreprises, parents et étudiants ainsi que le corps enseignant) participent à la gouvernance de la nouvelle entité et aux processus d'assurance de la qualité et d'homologation.
- Améliorer la qualité et l'homogénéité des données utilisées dans les processus d'évaluation et d'homologation.
- Exiger la conduite d'un audit indépendant, par du personnel professionnellement formé à cet effet, sur l'exactitude des données et autres informations utilisées dans le processus d'homologation.
- Mettre en œuvre le nouveau Système de communication d'informations sur les établissements universitaires :
 - ❖ exiger la publication des résultats d'homologation ;
 - ❖ mettre en valeur le rôle du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines qui veille à la publication de données exactes et comparables pour informer le marché.

- Rattacher l'évaluation en vue de déterminer si un établissement peut prétendre à bénéficier d'un financement ciblé (par exemple BK 21, NURI et projet de coopération/ collaboration entre les entreprises et les universités) aux résultats d'homologation des établissements et de leurs programmes d'études.

2. Doter progressivement les universités nationales et publiques du statut juridique « d'entreprise d'enseignement » indépendante de la structure institutionnelle de l'État.

- Au lieu d'entreprendre une seule réforme de grande ampleur affectant tous les établissements universitaires, adopter une approche progressive en accordant aux établissements ce nouveau statut en fonction de leurs différentes missions et des critères établis par le gouvernement pour évaluer leur état de préparation à assurer leur autogestion.
- Établir un accord (convention ou contrat) pluriannuel entre le gouvernement et chaque université nationale et publique. Ces accords devront :
 - ❖ établir des distinctions entre les établissements suivant leur mission et leur état de préparation à assumer de plus grandes responsabilités en matière de gestion ;
 - ❖ rattacher les programmes de réforme publics à l'évolution interne des établissements ;
 - ❖ étaler l'évolution du système sur plusieurs années ;
 - ❖ établir l'obligation de rendre des comptes au public sur : 1) la mission spécifique de l'établissement, et 2) la prise en compte des priorités du gouvernement.

3. Renforcer les capacités des établissements en matière de direction stratégique, de gestion et d'assurance de la qualité interne.

- Subordonner la possibilité pour tous les établissements d'être retenus dans les grands programmes (NURI, par exemple) à la preuve de leur engagement à améliorer la planification et la gestion stratégique internes et à se soumettre aux conditions d'homologation telles qu'elles seront définies dans le processus d'assurance qualité réformé (voir plus bas).
- Perfectionner le processus d'examen de la réglementation afin d'incorporer une évaluation, en partant de la base, de l'impact de cette réglementation sur la capacité des établissements à renforcer la gestion et l'assurance de la qualité interne, pour compléter l'analyse d'impact partant du sommet.
- Renforcer le processus d'assurance de la qualité des prestations privées. Même en l'absence de subventionnement direct par l'État, il est nécessaire d'assurer la qualité des programmes d'études offerts par tous les prestataires privés.

4. Renforcer le cadre de gouvernance des collèges et universités privés, en s'appuyant sur les efforts actuels des pouvoirs publics.

- Poursuivre les efforts visant à améliorer l'obligation de rendre des comptes au public, par une plus grande transparence dans le financement et la production, par tous les établissements privés, d'un rapport annuel à l'intention de toutes les parties prenantes.
- Ouvrir davantage les conseils d'administration, en nommant des administrateurs recommandés par les représentants des parties prenantes, comme les conseils d'école et les conseils d'université. Une attention particulière devra être accordée à la mise en application de la version récemment révisée de la Loi sur les écoles privées.

5. Évaluer et publier les informations concernant l'employabilité des diplômés.

- Mettre au point une évaluation des compétences générales que doivent posséder les diplômés pour réussir dans leur milieu professionnel dans le cadre d'une initiative pilotée par le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines, en collaboration avec la Fédération des industries coréennes, le KCCE et le KCUE.
- Inclure les compétences de formation générale, comme les connaissances en mathématiques et en communication écrite et verbale, ainsi que les compétences personnelles, notamment la capacité à résoudre les problèmes, le travail en équipe et l'aptitude à suivre des instructions.
- Permettre aux *colleges* et aux universités d'avoir accès à l'évaluation de « l'employabilité » afin de pouvoir l'appliquer, de manière facultative, pour apprécier l'employabilité de leurs étudiants, à des fins de diagnostic uniquement.
- Mettre en place des incitations pour encourager les établissements à publier les résultats de ces évaluations. Par exemple, à l'aide du nouveau système de renseignement public, le ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines pourrait exiger des établissements de publier les informations disponibles reposant sur des mesures objectives de « l'employabilité » de leurs diplômés.

6. Procéder à un examen des réglementations empêchant la Corée de s'ouvrir plus largement aux étudiants et établissements étrangers en vue de réformer en profondeur ces réglementations.

- Apporter un soutien permanent pour faciliter davantage le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur dans les « zones franches ».
- Utiliser la ville de Jeju et les nouvelles « zones franches » comme études de cas sur les modifications qui doivent être apportées aux réglementations pour ouvrir davantage l'ensemble du système d'enseignement supérieur sur l'extérieur.
- Veiller à ce que la Corée dispose de la capacité nécessaire pour garantir la qualité des services transnationaux d'enseignement supérieur (voir les Lignes directrices OCDE/UNESCO 2005).

7. Renforcer les mesures de coordination entre les différents ministères.

- Examiner en particulier les effets de réglementations multiples peu cohérentes sur la capacité des établissements à assurer une planification globale et à collaborer avec les autres établissements, avec les régions, ainsi qu'avec les milieux d'affaires et les entreprises.

8. Modifier le rôle du ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines afin qu'il se concentre moins sur les détails de la gestion et de la réglementation de l'enseignement supérieur et davantage sur l'orientation stratégique et le suivi des performances du système :

Axes de travail :

- élaboration d'un programme stratégique à long terme assurant la cohérence entre tous les ministères et rattachant l'enseignement supérieur à la compétitivité future du pays, à l'échelle mondiale, au travers de la fonction du ministre de l'Éducation en tant que Premier ministre adjoint ;

- coordination des multiples programmes conduits par d'autres ministères ayant un impact sur l'enseignement supérieur ;
- développement des systèmes d'information nécessaires pour suivre et informer le marché (voir plus haut) ;
- recours à des investissements stratégiques et à des incitations pour favoriser le changement ;
- amélioration de la coordination des réglementations relatives aux grands programmes (NURI, consolidation, collaboration des entreprises et des universités, etc.).

Notes

1. Préparé par M. McGuinness et débattu par le Comité de l'Éducation de l'OCDE en 2006.
2. En Europe, les universités bénéficient depuis longtemps d'un haut degré d'autonomie. Les fondateurs de l'Université de Berlin avaient adopté deux principes essentiels dès sa création en 1810 : *Lehrfreiheit* (« liberté d'enseignement ») et *Lernfreiheit* (« liberté d'apprentissage »). Les professeurs avaient le droit d'effectuer des recherches et d'enseigner conformément à leurs intérêts et les étudiants pouvaient choisir leurs propres cours sans subir de contraintes administratives. Dans une opinion concordante sur un cas soumis à la Cour suprême des États-Unis en 1957, Felix Frankfurter, juge à cette même Cour suprême, a donné l'une des définitions les plus souvent citées et respectées de l'autonomie des universités. Il a énoncé les « quatre libertés essentielles » d'une université : son droit à déterminer elle-même, en s'appuyant sur des raisons d'ordre académique, qui peut enseigner, les matières pouvant être enseignées, comment les enseigner et qui peut être admis à étudier (*Sweezy v. New Hampshire*, 354 US 234 [1957]). (Bollinger 2005).
3. Informations transmises par les autorités coréennes en juin 2006.
4. L'équipe d'experts de l'OCDE s'est entretenue avec des responsables de tous ces ministères au cours de sa mission en Corée.
5. Les changements concernant les établissements privés mis en œuvre en 2005 ont débouché sur l'abolition du système de refus/approbation qui régissait la nomination des présidents de conseil, des directeurs et des auditeurs des établissements privés. Par ailleurs, les pouvoirs publics cherchent à apporter des changements qui amélioreraient l'intégrité et la transparence des activités des « entreprises » d'enseignement, notamment l'obligation de rendre publics les comptes rendus des réunions du conseil d'administration; ils cherchent aussi à faire adopter le « système de direction ouvert » qui permet la participation de directeurs extérieurs. Des changements sont également proposés en vue de protéger les actifs des « entreprises » d'enseignement, en particulier en cas de fermeture de l'établissement. Plusieurs de ces projets faisaient l'objet de débats à l'époque de la mission de l'OCDE.
6. Informations transmises par les autorités coréennes en juin 2006.
7. Voir ACT Workkeys, une évaluation élaborée par l'*American College Testing Service*, qui est largement pratiquée aux États-Unis et de plus en plus utilisée dans le cadre de l'obligation de rendre des comptes au public (www.act.org).
8. Selon le Rapport documentaire sur l'examen thématique de l'enseignement supérieur en Corée (Rapport documentaire, pp. 136-146) et la Réponse de la Corée (pp. 47-55).

Bibliographie

- Association européenne d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA) (2005), *Références et lignes directrices pour le management de la qualité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur*, Helsinki, Finlande.
- Couturier, L. K. (2006), *Checks and Balances at Work : The Restructuring of Virginia's Public Higher Education System, A case study of Virginia's 2005 Restructured Higher Education Financial and Administrative Operations Act*, San Jose : National Centre for Public Policy and Higher Education.

- Kim Gwang-Jo. (2005), « Higher Education Reform in South Korea : Policy Responses in a Changing World », Présentation Power Point au Séminaire sur l'enseignement supérieur, Moscou, 5 juillet.
- Kim Ki Seok (2005), « The Making of a World-Class University of the Periphery : A Diagnosis of the Self-Strengthening of the Graduate Programme at Seoul National University, 1995-2005 ».
- Kim Ki-Seok (2006), Document complémentaire, présentation Power Point à l'équipe de projet OCDE, 1^{er} mai.
- OCDE (2003), « Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur », *Analyse des politiques d'éducation*, chapitre 3, Paris.
- OCDE (2004), *Qualité et reconnaissance des diplômés de l'enseignement supérieur : un défi international*, Paris.
- OCDE (2005), *Lignes directrices pour des prestations de qualité dans l'enseignement supérieur transfrontalier*, Paris.
- République de Corée (2006), Document pour l'examen par l'OCDE de la réglementation en Corée (Réponse de la Corée), 1^{er} mai.
- République de Corée (2005), *OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report* (Rapport documentaire), novembre.
- Rhee Byung-Shik (2005), « Quality Assurance System of Higher Education in Korea », Présentation PowerPoint, Korean Education Development Institute.
- US Department of Education (2006), Secretary of Education's Commission on the Future of Higher Education, Draft Commission Report, 14 juillet, Washington, D.C. www.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/index.html.

ANNEXE 6.A1

*Exemples de réglementation***Établissements**

- Réglementations régissant la création et le fonctionnement des établissements privés au titre de la Loi sur les écoles privées. Ces réglementations concernent notamment :
 - ❖ les fondations à vocation éducative, les entités qui créent les établissements privés ;
 - ❖ les conditions requises pour la création d'un établissement (installations, financement et personnel) ;
 - ❖ l'organisation et le fonctionnement du conseil d'administration des fondations à vocation éducative ;
 - ❖ le démantèlement et la fusion d'établissements.
- Réglementations définissant les paramètres de la prise de décision par les établissements en matière de politique universitaire :
 - ❖ réglementations définissant les limites d'intervention des établissements concernant l'année scolaire, l'homologation, les types d'écoles doctorales, le nombre d'années requises et les conditions requises pour l'obtention du diplôme, ainsi que les types de diplôme ;
 - ❖ réglementations portant sur les inscriptions et la sélection des étudiants ;
 - ❖ réglementations concernant la limitation des effectifs et des méthodes de sélection des étudiants ;
 - ❖ critères relatifs aux admissions particulières ;
 - ❖ méthodes de sélection des étudiants à temps partiel.
- Les décisions universitaires portant sur la recherche financée sur fonds publics sont limitées par des réglementations sur :
 - ❖ la gestion et l'emploi des fonds alloués à la recherche ;
 - ❖ les accords avec les entreprises pour mettre en place et conduire des stages de formation professionnelle ;
 - ❖ les activités des équipes de coopération entre entreprises et universités.
- Ressources humaines :
 - ❖ réglementations définissant les paramètres de la prise de décision des établissements sur les qualifications exigées des enseignants et des assistants, ainsi que sur la nomination des enseignants ;

- ❖ les établissements privés prennent les décisions concernant les nominations, les révocations et les traitements ;
- ❖ les universités nationales sont réglementées par la Loi sur les fonctionnaires de l'administration centrale et les universités publiques par la Loi sur les fonctionnaires des administrations locales, pour ce qui est de la nomination, la révocation, l'avancement et le traitement de leurs salariés.
- Financement et structure des établissements
 - ❖ Les établissements privés sont soumis à des réglementations sur :
 - la méthode d'encaissement des droits de scolarité et autres créances ;
 - le degré de participation de la fondation à vocation éducative aux dépenses de fonctionnement de l'établissement universitaire ;
 - la gestion des actifs ;
 - les méthodes comptables.
 - ❖ Dans la mesure où les universités nationales relèvent de l'organisation de l'administration centrale et où des fonds publics sont attribués pour couvrir des frais comme les coûts de main-d'œuvre, elles font l'objet de réglementations portant sur :
 - toute réorganisation s'accompagnant d'une augmentation des coûts de main-d'œuvre ;
 - la création de nouveaux départements ;
 - la création de campus secondaires.

Étudiants

- Réglementation sur les conditions d'admission et de sélection des étudiants ;
- limitation des effectifs (quotas) ;
- admission spéciale d'étudiants inscrits ;
- aide financière accordée aux étudiants, dont la réglementation sur :
 - ❖ les droits de scolarité et les droits d'admission ;
 - ❖ les conditions requises pour l'obtention de prêts étudiants ;
 - ❖ les conditions requises pour d'autres avantages (par exemple réduction de tarif dans les transports publics).

Les réglementations relatives aux autorités portent notamment sur le soutien financier de la recherche, la science et la technologie

- aides financières à la recherche ;
- protection des droits de propriété intellectuelle ;
- autres frais généraux.

Source : Réponse de la Corée, pp. 28-31.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2007 11 2 P) ISBN 978-92-64-03207-1 – n° 55482 2007

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation CORÉE

PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

La Corée a été l'un des premiers pays à figurer parmi la série d'examens approfondis sur *la réforme de la réglementation*. Le rapport sur la Corée a été publié en 2000 juste après la crise financière de 1997. Depuis, la Corée a fait des efforts vigoureux pour améliorer les conditions de la croissance à long terme et promouvoir la réforme réglementaire, pour éliminer la paperasserie, renforcer la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés. Le gouvernement coréen a aussi modernisé le cadre réglementaire pour les technologies de l'information, domaine dans lequel la Corée figure parmi les pays de l'OCDE les plus avancés.

Cet ouvrage évalue les progrès accomplis depuis 2000 et tire certains enseignements du processus de mise en œuvre de la réforme réglementaire. Il met également en lumière les réponses possibles aux défis actuels. Ceux-ci incluent les demandes émanant d'une société vieillissante, les besoins sociaux futurs et le développement du capital humain. Cette étude comprend un nouveau chapitre consacré à l'enseignement supérieur, domaine dans lequel des améliorations du cadre réglementaire peuvent apporter des bénéfices significatifs à long terme pour l'innovation future et la productivité. Un soutien politique au plus haut niveau a été décisif pour faciliter l'adoption de réglementations axées sur les usagers, améliorer les processus de consultation pour créer les conditions d'une « société participative », et faire évoluer le rôle du gouvernement de l'intervention directe vers la garantie du bon fonctionnement d'une économie de marché. Cet ouvrage analyse le contexte coréen, mais pourrait également être précieux pour les autres pays, au sein de l'OCDE et au-delà.

L'objectif est de maintenir le cap, car la réforme réglementaire est un processus dynamique, qui implique de réexaminer les réglementations existantes à la lumière des développements économiques et sociaux récents, et d'évaluer l'impact global des nouvelles réglementations lors de leur préparation. Ceci exige une action intégrée de l'ensemble des pouvoirs publics, en maintenant un fort leadership, pour garantir des institutions, des processus et des outils réglementaires de haute qualité au service des citoyens et des entreprises.

Dans la même série :

<i>Allemagne</i>	<i>Grèce</i>	<i>Pologne</i>
<i>Canada</i>	<i>Hongrie</i>	<i>République tchèque</i>
<i>Corée</i>	<i>Irlande</i>	<i>Royaume-Uni</i>
<i>Danemark</i>	<i>Italie</i>	<i>Russie</i>
<i>Espagne</i>	<i>Japon</i>	<i>Suède</i>
<i>États-Unis</i>	<i>Mexique</i>	<i>Suisse</i>
<i>Finlande</i>	<i>Norvège</i>	<i>Turquie</i>
<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>	

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/gouvernance/9789264032071

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264032071

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ÉDITIONS OCDE

ISBN 978-92-64-03207-1
42 2007 11 2 P



9 789264 032071