



**Études économiques
de l'OCDE**

CORÉE



**Études économiques
de l'OCDE :
Corée
2008**



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.

ISBN 978-92-64-05471-4 (imprimé)
ISBN 978-92-64-05686-2 (PDF)
DOI 10.1787/eco_surveys-kor-2008-fr

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE Corée
ISSN 1995-3658 (imprimé)
ISSN 1999-0715 (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © altrendo nature/Altrendo/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux enjeux futurs	21
Situation économique actuelle et perspectives	23
Perspectives de croissance à long terme de la Corée	30
Préserver une croissance rapide : principaux défis	33
Conclusion	43
Notes	43
Bibliographie	43
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	45
Chapitre 2. Priorités de la politique macroéconomique	49
Politique monétaire	50
Politique de change	53
Politique budgétaire	55
Conclusion	60
Notes	60
Chapitre 3. Réformer le système fiscal afin de favoriser la croissance économique et de faire face au rapide vieillissement démographique	63
Le système fiscal coréen dans une perspective internationale	65
L'impôt sur les sociétés	68
L'impôt sur le revenu des personnes physiques	74
Les impôts sur la consommation	82
Les impôts immobiliers	88
Améliorer l'administration du système d'imposition et des régimes d'assurance sociale	92
Orientations pour une réforme de la fiscalité	94
Notes	96
Bibliographie	99
Annexe 3.A1. Progrès récents accomplis en matière de réforme fiscale en Corée : suivi des recommandations de l'Étude économique de 2000 sur la Corée	101
Chapitre 4. Améliorer la productivité dans le secteur des services	105
Causes de la faible productivité dans le secteur des services	106
Lien entre la faible productivité dans les services et les problèmes des petites et moyennes entreprises	110
Mesures visant à renforcer la productivité dans le secteur des services	114

Mesures destinées à accroître la productivité dans les services clés	123
Conclusion	131
Notes	133
Bibliographie	136
Chapitre 5. Soutenir la croissance en réformant le marché du travail	
et en améliorant le système d'éducation	139
Inverser le dualisme du marché du travail : travailleurs réguliers et non réguliers . . .	140
Augmentation du taux d'activité des femmes	145
Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes	151
Promotion de l'emploi des seniors	162
Conclusion	168
Notes	169
Bibliographie	171
Encadrés	
1.1. Mesures annoncées en novembre 2008 pour surmonter le ralentissement économique	28
2.1. Résumé des recommandations concernant la politique macroéconomique	60
3.1. Les taxes liées à l'environnement	85
4.1. La feuille de route du gouvernement pour le secteur des services	115
4.2. Résumé des recommandations à suivre en vue de renforcer les gains de productivité dans le secteur des services	131
5.1. Définition des travailleurs non réguliers	141
5.2. Résumé des recommandations concernant le marché du travail et le système d'éducation	168
Tableaux	
1.1. Tendances de la croissance économique coréenne	23
1.2. Perspectives économiques à court terme de la Corée	27
1.3. Croissance de la production potentielle	31
1.4. Indicateurs et projections démographiques pour la Corée	31
1.5. Rythme de vieillissement de la population dans quelques pays de l'OCDE	32
1.6. Les inégalités de revenus se sont progressivement creusées en Corée	36
1.7. Croissance de la productivité du travail dans les industries manufacturières et dans les services	38
1.8. Valeur ajoutée par personne occupée dans le secteur des services, par taille d'entreprise	39
1.9. Travailleurs non réguliers et temporaires en Corée	40
2.1. Budget consolidé des administrations centrales	56
2.2. Comparaison de la Corée du Sud et de la Corée du Nord en 2007	59
3.1. Structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE	66
3.2. Les dépenses fiscales en Corée	69
3.3. Les dépenses fiscales dans le système d'impôt sur les sociétés	69
3.4. Taux de couverture du revenu des salariés et des travailleurs indépendants . . .	76
3.5. L'utilisation de cartes de crédit	80
3.6. Modifications récentes de l'imposition des plus-values immobilières	89
3.7. Les impôts sur la propriété immobilière en Corée	89
3.8. Couverture des régimes d'assurance sociale par type de travailleur	93

3.9. Résumé des recommandations en matière de réforme fiscale	95
4.1. Obstacles à l'entrée liés à la réglementation intérieure dans le secteur des services	108
4.2. Délai et coût de démarrage d'une nouvelle entreprise	109
4.3. Comparaison entre les grandes entreprises et les PME	111
4.4. Programmes d'aide aux petites et moyennes entreprises	112
4.5. Garanties de crédit pour les petites et moyennes entreprises.	112
4.6. Nombre de règlements examinés par le Groupe <i>ad hoc</i> sur la réforme de la réglementation	118
4.7. Impact de la réforme de la réglementation par branche d'activité	118
4.8. Contrôle de l'application de la loi par la KFTC	120
4.9. Stratégie de la Corée en matière d'ALE	123
5.1. Comparaison des travailleurs temporaires en Corée et dans la zone OCDE	142
5.2. Couverture du dispositif de garantie de l'emploi.	145
5.3. Comparaison internationale de l'emploi à temps partiel.	148
5.4. Structures d'accueil des enfants en Corée en 2007	149
5.5. Intégration des diplômés de l'université sur le marché du travail en 2007.	153
5.6. Nombre d'emplois créés par les programmes d'emploi et efficacité de ces programmes	154
5.7. Nombre d'étudiants à l'étranger	155
5.8. Taux d'emploi après l'obtention du diplôme et adéquation étude/emploi des diplômés du tertiaire.	156
5.9. Prévisions du nombre d'étudiants, par cohorte d'âge.	158
5.10. Tutorat privé en Corée en 2007.	159
5.11. Recours à des systèmes salariaux fondés sur la performance	165
5.12. Introduction des plans de retraite d'entreprise	167
5.13. Dépenses par habitant pour l'éducation permanente et taux d'activité en 2007.	168
Graphiques	
1.1. Le revenu par habitant de la Corée se rapproche de la moyenne de l'OCDE	22
1.2. Cibles d'inflation et résultats	24
1.3. Dégradation des termes de l'échange en Corée.	25
1.4. Les indices de confiance des consommateurs et des entreprises ont sensiblement baissé	26
1.5. Actif et passif financiers des ménages	29
1.6. Explication des différences de revenu.	30
1.7. Le vieillissement dans les pays de l'OCDE	32
1.8. Projections à long terme de la population active.	33
1.9. Les dépenses sociales de la Corée restent faibles par comparaison avec les autres pays de l'OCDE.	35
1.10. Pauvreté relative : comparaison internationale.	37
1.11. Contribution des différents secteurs à la croissance dans les pays de l'OCDE	39
1.12. Emploi temporaire : comparaison internationale	41
1.13. Taux d'activité des femmes : comparaison internationale	41
1.14. Taux d'emploi et d'activité des jeunes : comparaison internationale	42
2.1. Inflation	50
2.2. Tendances de la liquidité et des prêts.	51
2.3. Tendances du taux de change	52

2.4. Conditions monétaires et de crédit en Corée	52
2.5. Réserve de change et dette extérieure à court terme	53
2.6. Compte des opérations en capital	54
2.7. Couverture du Régime national de pension	57
2.8. Relations économiques intercoréennes	58
3.1. La charge fiscale augmente en Corée et se rapproche de la moyenne de la zone OCDE	64
3.2. Composition des recettes fiscales des administrations infranationales	67
3.3. La R-D bénéficie d'un traitement fiscal relativement généreux en Corée	70
3.4. Taux légaux d'imposition des sociétés : comparaison internationale	71
3.5. Taux et assiette de l'impôt sur les sociétés : comparaison internationale	72
3.6. Taux marginaux supérieurs et seuils de revenu correspondants	74
3.7. Revenu salarial soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques : comparaison internationale	75
3.8. Le coin fiscal sur le travail est relativement faible en Corée	77
3.9. Proportion de travailleurs acquittant l'impôt sur le revenu des personnes physiques	80
3.10. Taxes sur la valeur ajoutée dans les pays de l'OCDE	83
3.11. Comparaison internationale des taxes liées à l'environnement	85
3.12. Comparaison internationale des impôts sur la propriété immobilière	91
3.13. Simplicité des systèmes d'imposition	94
4.1. Marges bénéficiaires dans le secteur manufacturier et les autres secteurs, et réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie	107
4.2. Le rôle des services faisant appel aux TIC dans la croissance de la productivité du travail	110
4.3. Afflux d'IDE en Corée, par secteur	121
4.4. Part du secteur des services dans le stock d'investissement direct en provenance de l'étranger dans les pays de l'OCDE	122
4.5. Recettes du secteur des télécommunications en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE	124
4.6. Réglementation des marchés de produits dans le secteur des services aux entreprises	129
5.1. Contribution à la croissance de l'emploi par situation des travailleurs	143
5.2. Comparaison internationale des législations de protection de l'emploi	144
5.3. Taux d'activité des femmes, par cohorte d'âge	145
5.4. Taux d'emploi des femmes, par niveau de formation dans les pays de l'OCDE	147
5.5. Répartition des femmes en Corée suivant la durée du travail hebdomadaire en 2007	147
5.6. Taux de scolarisation des enfants de 3 à 5 ans en 2004	148
5.7. Comparaison internationale de la durée du travail et du taux de fécondité	151
5.8. Jeunes inactifs, ni dans l'emploi, ni dans l'éducation ou la formation	152
5.9. Comparaison internationale de l'enseignement tertiaire dans les différents groupes d'âge en 2006	155
5.10. Dépenses publiques totales au titre de l'enseignement	157
5.11. Comparaison internationale des traitements des enseignants	160
5.12. Taille moyenne des classes dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire	161

5.13. Taux d'activité du groupe des plus de 50 ans en 2007	162
5.14. Comparaison internationale de l'âge de départ à la retraite en 2007	163
5.15. Profil des salaires en Corée	164

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Corée ont été évaluées par le Comité le 12 novembre 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 28 novembre 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Randall S. Jones et Masahiko Tsutsumi sous la direction de Vincent Koen. La recherche statistique a été assurée par Lutécial Daniel.

L'étude précédente de la Corée a été publiée en juin 2007.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA CORÉE

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km ²)	100	Villes principales, 2007 (en millions d'habitants) :	
Superficie agricole (milliers de km ²)	14	Séoul	10.4
Forêts (milliers de km ²)	65	Pusan	3.6
		Incheon	2.7
		Taegu	2.5

LA POPULATION

Population, 2007 (en millions)	48.5	Population active civile, 2007 (en millions)	24.2
Densité au km ² , 2007	49.1	Emploi	23.4
Taux de variation annuel de la population, 2007	0.3	Agriculture, sylviculture, pêche	1.7
		Industrie	4.2
		Construction	1.9
		Services	15.6

LA PRODUCTION

PIB, 2007 (mille milliards de wons)	901.2	Origine du PIB, 2007	
PIB par habitant (en dollars US)	20 045	(en pourcentage du total) :	
Investissement brut, 2007 (mille milliards de wons)	259.4	Agriculture, sylviculture, pêche	3.0
En pourcentage du PIB	28.8	Industrie	30.5
Par habitant (en dollars US)	5 755	Construction	8.9
		Services	57.6

L'ÉTAT

Consommation publique, 2007 (en pourcentage du PIB)	15.1	Composition de l'Assemblée nationale : avril 2008	Nombre de sièges
Recettes courantes de l'administration centrale, base consolidée, en 2007 (en pourcentage du PIB)	27.0	The Uri Party	81
Solde financier de l'administration centrale, base consolidée, en 2007 (en pourcentage du PIB)	3.8	The Grand National Party	153
		Autres	<u>65</u>
			299

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens, 2007, fab (en pourcentage du PIB)	38.5	Importations de biens, 2007, caf (en pourcentage du PIB)	39.6
Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés (en pourcentage des importations totales) :	
Produits d'industrie légère	7.4	Biens de consommation	10.4
Produits d'industrie lourde	83.7	Matières de base pour l'industrie et combustibles	56.5
Produits électroniques	34.2	Pétrole brut	16.9
Voitures	9.3	Biens d'équipement	33.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : won		Unités monétaires par dollar US, moyenne journalière :	
		2004	1 145
		2005	1 024
		2006	952
		2007	929

Résumé

La Corée a été durement touchée par le choc des prix des matières premières et la crise financière mondiale, qui ont ralenti l'activité économique et fait grimper l'inflation. La dégradation des termes de l'échange a réduit le revenu national, pesant ainsi sur la demande intérieure, alors que le ralentissement des échanges mondiaux a modéré la croissance des exportations du pays. En outre, la forte dépréciation du taux de change et l'intensification de la crise des marchés financiers mondiaux ont encore assombri les perspectives. Les mesures de relance budgétaire mises en œuvre récemment soutiendront vraisemblablement la croissance, mais toute reprise économique dépend du redressement de l'économie mondiale. Outre ces difficultés à court terme, la Corée est confrontée à plusieurs enjeux pour assurer le maintien de la croissance économique à moyen terme : elle doit notamment procéder à une réforme fiscale, améliorer la croissance de la productivité dans le secteur des services et réformer le marché du travail et le système d'éducation.

La politique macroéconomique a un rôle difficile à jouer. À court terme, la politique monétaire devrait viser à encourager l'activité et la stabilité des marchés financiers. Une intervention sur le marché des changes pour soutenir le won serait vraisemblablement coûteuse et inefficace face aux turbulences financières mondiales et devrait donc être limitée à des opérations de lissage. À mesure que la situation se stabilise, il faudra que la politique monétaire prenne davantage en considération le fait que l'inflation risque de s'enraciner bien au-dessus de la zone cible de 2.5 à 3.5 %. Si les réductions d'impôts et les dépenses supplémentaires aident à amortir la baisse de l'activité, la politique budgétaire à moyen terme devrait être axée sur le maintien d'une position solide des finances publiques, eu égard aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses à l'avenir. Compte tenu des réductions d'impôts prévues, il faudra pour cela maîtriser les dépenses publiques, qui se sont accrues rapidement ces dernières années.

Une réforme fiscale d'ensemble est indispensable. Les dépenses publiques sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE, en raison de la population relativement jeune de la Corée. Cependant, cette population devrait vieillir plus rapidement que dans tout autre pays de l'OCDE, exerçant une pression à la hausse considérable sur les dépenses publiques à long terme. Une réforme fiscale est donc nécessaire pour répondre à la nécessité d'une augmentation des recettes, tout en contribuant, dans le même temps, à promouvoir la croissance économique, à réduire l'inégalité croissante de la distribution des revenus et la pauvreté relative, et à améliorer le régime fiscal local pour donner une plus grande autonomie aux collectivités locales. Afin de réaliser ces objectifs, la réforme devrait s'appuyer essentiellement sur une augmentation des taxes à la consommation et un élargissement de la base des impôts sur le revenu, pour générer des recettes supplémentaires, sur un crédit d'impôt sur les revenus salariaux, pour réaliser les objectifs de distribution, et sur une plus large utilisation des taxes foncières, pour financer les collectivités locales. Le maintien des taux des impôts directs à un bas niveau encouragera la croissance.

L'amélioration de la productivité du secteur des services est indispensable pour soutenir la croissance. Les faibles gains de productivité dans le secteur des services – 60 % de l'économie – ont exercé un important effet de freinage sur la croissance. Pour doper la productivité, il

faut renforcer la concurrence en accélérant la réforme réglementaire, s'attacher à supprimer les obstacles à l'entrée et renforcer la politique de la concurrence. Une plus grande ouverture à la concurrence internationale, grâce à des conditions plus propices à l'investissement direct étranger et à la couverture des services dans les accords de libre-échange, contribuerait aussi à améliorer la situation, tout comme les mesures visant à faire face aux problèmes des petites et moyennes entreprises. Des réformes spécifiques sont nécessaires dans les principaux services, y compris les télécommunications et les services financiers et aux entreprises.

Les réformes du marché du travail et de l'éducation sont aussi indispensables à la croissance. Le dualisme du marché du travail, imputable à la part croissante des travailleurs temporaires, a des conséquences négatives sur la formation de capital humain. En réduisant le dualisme, on pourrait améliorer l'efficacité et l'équité. Pour atténuer l'incidence du vieillissement de la population, le taux d'activité doit être accru, en particulier pour les femmes et les jeunes. Une expansion des services d'accueil des enfants et une amélioration de la situation en matière de congé maternité sont prioritaires dans cette optique, alors que la réduction du dualisme encouragerait la participation des deux groupes. Les faibles taux d'emploi des jeunes sont dus en partie aux inadéquations entre le système d'éducation et le marché du travail, rendant importante une réforme à tous les niveaux d'enseignement. Pour les travailleurs seniors, l'âge de départ à la retraite dans les entreprises devrait être relevé en supprimant la retraite obligatoire, en réduisant l'importance de l'ancienneté dans la fixation des salaires et en éliminant progressivement l'indemnité de retraite.

Évaluation et recommandations

Un environnement économique mondial peu favorable a ralenti la croissance et fait grimper l'inflation...

L'économie coréenne a été confrontée à plusieurs chocs en 2008, notamment la hausse des prix des matières premières, le ralentissement des échanges mondiaux et la crise financière mondiale. Le choc des termes de l'échange – la Corée est le cinquième plus gros importateur de pétrole dans le monde – a affaibli le won et accentué les pressions inflationnistes, qui ont réduit le revenu des ménages et les bénéfices des entreprises, freinant la consommation et l'investissement privés. En outre, les politiques mises en œuvre sur le marché de l'immobilier ont entraîné une baisse de 5 % de l'investissement résidentiel au cours de l'année écoulée, alors que le ralentissement des échanges mondiaux a pesé sur la croissance des exportations coréennes. Avec l'affaiblissement de la demande intérieure et des exportations, la croissance de la production est tombée de 5 % en 2006-07 à 3 % au cours des trois premiers trimestres de 2008, en taux corrigé des influences conjoncturelles. L'intensification des turbulences financières en septembre 2008 a encore assombri les perspectives économiques, en accélérant la dépréciation du won et en durcissant les conditions de crédit. Le calendrier de la reprise dépend de l'amélioration de l'économie mondiale, qui pourrait ne pas intervenir avant les derniers mois de 2009. Dans un tel scénario, la croissance économique devrait tomber autour de 3 % en moyenne annuelle en 2009, avant de remonter à environ 4 % en 2010.

... compliquant l'action macroéconomique

Confrontées à un ralentissement marqué de l'activité, les autorités ont introduit un budget supplémentaire et des allègements d'impôts représentant au total 1 % du PIB, alors que des réductions des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés sont prévues pour 2009-10. En novembre, elles ont soumis des révisions au projet de budget pour 2009, ajoutant d'autres mesures de relance. Inquiète de la forte inflation, la Banque de Corée a relevé les taux d'intérêt de ¼ pour cent en août 2008, puis a annulé cette augmentation en octobre face à l'aggravation de la crise financière mondiale, la réduction cumulée des taux se chiffrant à 125 points de base début novembre. Les autorités ont annoncé en octobre qu'elles garantiraient les emprunts étrangers des banques à hauteur de 100 milliards de dollars des États-Unis. En outre, elles sont intervenues sur le marché des changes en juillet pour stabiliser le won et ont conclu un accord d'échange de devises portant sur 30 milliards de dollars US avec la Réserve fédérale des États-Unis en octobre. Entre juin et octobre 2008, les réserves de change de la Corée ont baissé de 46 milliards de

dollars US, pour tomber à 212 milliards de dollars US. Le won a continué de se déprécier, diminuant de 16 % en termes effectifs entre début juillet et fin octobre. Une intervention sur le marché des changes risque d'être coûteuse et inefficace face aux turbulences financières mondiales entraînant la dépréciation du won et elle devrait donc être limitée à des opérations de lissage. Cela permettra aussi d'éviter une nouvelle baisse des réserves de change, qui constituent une garantie pour la dette extérieure à court terme de la Corée, laquelle s'est envolée de 66 milliards de dollars US à la fin de 2005 à 176 milliards de dollars US au milieu de 2008.

Les autorités monétaires sont confrontées à d'importants enjeux

En 2008, l'inflation a nettement dépassé la limite supérieure de la zone cible de 2.5 à 3.5 % pour la première fois depuis l'introduction du ciblage en 1998. En octobre, la hausse générale des prix à la consommation s'était accélérée de 4.8 % (en glissement annuel) et la hausse tendancielle (hors énergie et produits alimentaires) atteignait 5.2 % (en glissement annuel), ce qui donnait à penser que le choc des prix des matières premières avait d'importants effets secondaires. À terme, avec la baisse des prix des matières premières et la lenteur de la croissance, l'inflation devrait revenir dans la zone cible courant 2009. Dans ce contexte, la politique monétaire devrait actuellement viser la stabilité du marché financier et le soutien à l'activité, jusqu'à ce que les conditions se normalisent, puis s'attacher en priorité à réaliser l'objectif d'inflation. La vigilance est de mise, toutefois, compte tenu de la forte dépréciation du won et du fait que le ralentissement de la croissance n'influe sur l'inflation qu'avec un décalage important. L'orientation de la politique monétaire dépendra de l'ampleur et de la durée du ralentissement économique, qui seront pour leur part influencées par les mesures de relance budgétaire qui seront mises en œuvre.

Compte tenu de la dégradation de la solide situation budgétaire...

La mise en œuvre du budget supplémentaire et des allègements d'impôts au quatrième trimestre de 2008 pourrait doper la croissance de la production de pas moins de ¼ point de pourcentage en 2009. Le budget prévoit des dépenses pour la construction de routes et le versement de subventions aux services d'utilité publique, encore que ces mesures fassent les prix de l'énergie et encouragent une consommation excessive. En tenant compte du budget supplémentaire, le budget consolidé de l'administration centrale, hors excédent de la sécurité sociale, devrait enregistrer un déficit d'environ 1½ pour cent du PIB en 2008, alors qu'il était légèrement excédentaire en 2007. En outre, les mesures de relance prévues dans le budget de 2009 gonfleront encore les dépenses. Il est indispensable que ces mesures soient opportunes, ciblées et temporaires. Pour la période à venir, les autorités prévoient de réduire de 2 points de pourcentage d'ici à 2010 les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, alors que le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés au niveau national serait ramené de 25 % (niveau proche de la moyenne de l'OCDE) à 20 %. Les autorités s'attendent à ce que ces mesures réduisent les recettes fiscales d'environ 2 % du PIB. À moyen terme, la priorité devrait être de préserver une solide position budgétaire,

compte tenu des pressions qui s'exerceront à l'avenir sur les dépenses du fait du vieillissement de la population et du développement du système d'assurance sociale.

... il importe de freiner la croissance des dépenses publiques dans les années à venir pour préparer le vieillissement de la population...

La Corée est confrontée à un enjeu budgétaire majeur du fait du vieillissement rapide de la population. La part des seniors dans la population devrait passer de 10 % à 14 % d'ici à 2018, date à laquelle la population d'âge actif commencera de se contracter. Le rapport de dépendance des personnes âgées en Corée, qui est aujourd'hui le troisième plus faible de la zone de l'OCDE, devrait être le troisième plus élevé d'ici à 2050. La couverture limitée du système public de retraite, qui s'est stabilisée au tiers environ de la population d'âge actif, et les faibles niveaux et durée des cotisations, en particulier pour les travailleurs indépendants, suscitent des inquiétudes. La prestation sous conditions de ressources introduite en 2008 pourrait devoir être élargie pour limiter la pauvreté chez les personnes âgées. En outre, un renforcement de la coopération économique avec la Corée du Nord pourrait faire gonfler les dépenses publiques. Pour se préparer aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses à l'avenir, il faut s'employer à préserver la solide situation budgétaire, en assurant l'équilibre du budget, hors excédent de la sécurité sociale, sur le moyen terme. Compte tenu des réductions d'impôts, cet objectif appelle une maîtrise des dépenses publiques, qui ont augmenté de 9 % par an (non compris le coût de la restructuration du secteur financier) depuis 2002. Il est aussi indispensable de mettre en œuvre le plan d'octobre 2008 visant à privatiser 38 institutions publiques et à en supprimer trois, tout en fusionnant 38 d'entre elles pour n'en laisser que 17.

... et de mettre en œuvre une réforme fiscale d'ensemble, qui se traduirait par un accroissement à long terme des recettes grâce au relèvement des taxes à la consommation...

Les dépenses publiques, actuellement parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE en pourcentage du PIB, augmenteront sensiblement à moyen terme, compte tenu des pressions auxquelles elles devraient être soumises en longue période, ce qui exigera des recettes fiscales supplémentaires. Cependant, cette progression des dépenses aura des coûts économiques plus importants, d'où la nécessité d'une réforme d'ensemble pour soutenir le potentiel de croissance de la Corée, remédier à l'inégalité grandissante des revenus et à la pauvreté relative et améliorer le régime d'imposition au niveau local. L'instrument le plus efficace pour accroître les recettes est le relèvement des taxes à la consommation, qui entraînent moins de distorsions que les impôts directs. La Corée dispose d'une très grande marge de manœuvre pour augmenter le taux de sa taxe à la valeur ajoutée (TVA), qui est de 10 %, soit bien au-dessous de la moyenne de l'OCDE de 18 %. En outre, la base de cette taxe devrait être élargie, en réduisant le champ d'application des exonérations et du traitement spécial accordés aux petites et moyennes entreprises (PME). Le système compliqué de taxes individuelles à la consommation sur 20 produits devrait être simplifié, notamment dans un effort de réduction du rôle des impôts préaffectés, qui entrent pour 14 % dans les recettes fiscales. Les droits d'accise

devraient être limités aux produits ayant un effet négatif sur la santé ou l'environnement, comme le tabac, l'alcool et l'énergie. En particulier, un recours plus large aux taxes écologiques améliorerait l'efficacité.

... et à un élargissement des bases de l'impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques

En outre, les bases de l'impôt direct devraient être élargies. La réduction des dépenses au titre de l'impôt sur les sociétés, qui restent importantes puisqu'elles représentent environ un cinquième des recettes de cet impôt, contribuerait à compenser l'incidence sur les recettes des réductions prévues des taux, tout en diminuant les distorsions dans l'allocation de l'investissement. L'introduction d'un budget des dépenses fiscales, comme cela est prévu pour 2010, et le renforcement de la transparence contribueraient à mettre en évidence les dépenses fiscales dont les coûts dépassent les avantages. En outre, le faible taux appliqué aux PME ne semble pas être efficace pour faire face aux enjeux auxquels sont confrontées les petites entreprises et devrait donc être progressivement éliminé. Le rôle relativement mineur des impôts sur le revenu des personnes physiques – parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE à 4 % du PIB – est imputable aux importantes exonérations et déductions accordées aux salariés pour établir des conditions équitables par rapport aux travailleurs indépendants. Seulement la moitié du revenu salarial est imposé, soit bien moins que la moyenne de l'OCDE de 84 %, et seulement la moitié des salariés paient des impôts sur le revenu. Cependant, le pourcentage de travailleurs indépendants acquittant un impôt sur le revenu est passé de 40 % à 63 % au cours de la dernière décennie, ce qui donne à penser que la possibilité existe de réduire les exonérations et les déductions accordées aux revenus salariaux, tout en évitant d'augmenter les taux marginaux.

Le crédit d'impôt sur les revenus salariaux devrait être le principal instrument utilisé pour faire face à l'inégalité croissante des revenus et à la pauvreté relative

L'augmentation de la part des travailleurs acquittant un impôt sur le revenu aurait un effet négatif sur la distribution du revenu et la pauvreté relative, qui a enregistré une progression tendancielle durant la dernière décennie. Au milieu des années 2000, le taux de la pauvreté relative – défini comme un revenu disponible de moins de 50 % du revenu médian – était passé à 15 % en Corée, soit le septième le plus élevé de la zone de l'OCDE. En 2008, les autorités ont introduit un crédit d'impôt sur les revenus salariaux, qui dopera vraisemblablement l'emploi en rendant le travail plus rentable pour les travailleurs peu qualifiés. Cependant, ce crédit d'impôt couvrira initialement moins de 2 % des ménages. Son extension, qui pourrait être financée par un élargissement de la base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, exige une amélioration de la transparence quant au revenu des travailleurs indépendants. En outre, l'imposition des avantages complémentaires en tant que revenu individuel améliorerait l'équité.

*Les taxes foncières locales peuvent améliorer
l'autonomie des collectivités locales*

L'impôt général sur les biens immobiliers, impôt foncier très progressif acquitté au niveau national par 2 % des ménages, vise à redistribuer le revenu et à stabiliser les prix des logements. Son introduction en 2005 s'est accompagnée d'une réduction des taxes foncières locales. Or, les prérogatives fiscales des collectivités locales devraient plutôt être étendues de façon à leur permettre de mieux répondre aux préférences des citoyens au niveau local et de contribuer à assurer la discipline budgétaire en rendant le coût des services locaux plus visible. Les taxes foncières sont bien adaptées aux collectivités locales, car elles sont visibles, imposent une discipline quant à la qualité des services et sont relativement à l'abri de transferts de la base d'imposition. Les autorités devraient donc suivre leur projet de réduction de l'impôt général sur les biens immobiliers, en relevant le seuil auquel il s'applique et en réduisant ses taux, en tant que première étape vers sa fusion avec les taxes foncières locales. Un recours accru à ces taxes améliorerait l'autonomie des collectivités locales et faciliterait une rationalisation du régime fiscal local, qui est compliqué et qui comprend 16 taxes différentes, ce qui alourdit les coûts de recouvrement. En particulier, le recours important aux droits de mutation, qui a des effets de verrouillage et réduit l'offre de logements, devrait être diminué.

*Les taux des impôts directs devraient être
maintenus à un bas niveau pour soutenir
la croissance de la production*

Une réforme fiscale d'ensemble, s'appuyant essentiellement sur les taxes à la consommation pour générer des recettes supplémentaires, sur le crédit d'impôt au titre des revenus salariaux pour assurer la redistribution du revenu et sur les taxes foncières pour financer les collectivités locales, contribuerait à limiter les taux des impôts directs, favorisant ainsi la croissance. L'expérience de l'OCDE montre que les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés tendent à réduire l'épargne et l'investissement, l'offre et la demande de main-d'œuvre, les entrées d'investissement direct étranger, l'entrepreneuriat et l'éducation. Les réformes visant à réduire les impôts directs vont dans le sens des tendances internationales et contribueront à soutenir la compétitivité. La réduction prévue du taux de l'impôt sur les sociétés devrait s'accompagner d'une réduction des taxes parafiscales, dans lesquelles entre un large éventail de frais administratifs et de redevances d'utilisation ainsi que plusieurs cotisations, qui tendent à être prélevés sur les entreprises de manière discrétionnaire et non transparente.

*Pour encourager la croissance, il faut aussi
des mesures visant à accroître la productivité
du secteur des services...*

Face au ralentissement de la population d'âge actif, le maintien de la croissance dépend essentiellement de l'augmentation de la productivité, qui n'est actuellement que de 42 % du niveau observé aux États-Unis. Ce large écart est imputable essentiellement au secteur des services, où la productivité a diminué pour ne représenter que 60 % de celle du secteur manufacturier. Les problèmes dans les services sont étroitement liés aux difficultés

auxquelles sont confrontées les PME, qui représentent 91 % de l'emploi dans ce secteur. Les aides publiques importantes accordées aux PME, y compris les aides financières, ont émoûssé les pressions concurrentielles, ralenti le rythme de la restructuration, contrairement à ce qui s'est passé dans les grandes entreprises, et réduit l'efficacité de l'affectation des ressources. À terme, il conviendrait de réduire et de rationaliser le large éventail de programmes gouvernementaux, qui était au nombre de 163 en 2007 pour un coût de 0.7 % du PIB. Les autres aides, notamment les prêts en faveur des réformes et les garanties de crédit, devraient aussi être réduites. Les aides restantes devraient être davantage ciblées sur les nouvelles entreprises que sur les entreprises existantes. Bien que les mesures prises récemment par les pouvoirs publics aillent dans ce sens, davantage d'efforts doivent être faits à plus long terme pour réduire et rationaliser les aides aux PME.

... grâce à une réforme de la réglementation
et à la politique de la concurrence...

Pour accélérer la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, il faut aussi renforcer la concurrence grâce à la réforme de la réglementation et de la politique de la concurrence. Malgré les progrès enregistrés durant la dernière décennie, environ un tiers des activités dans le secteur des services restent assujetties à des obstacles à l'entrée (en plus des obligations d'enregistrement et de déclaration). Il ressort des comparaisons internationales que les obstacles à l'entrée et les réglementations des marchés des produits sont relativement élevés en Corée. Le nouveau Conseil présidentiel sur la compétitivité nationale devrait accorder la priorité aux principaux obstacles freinant la concurrence. En outre, la politique de la concurrence devrait être renforcée. *Premièrement*, bien que les sanctions financières aient été renforcées, leur effet dissuasif est encore plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, d'où la nécessité de les alourdir encore. Par ailleurs, les sanctions pénales, qui sont rarement appliquées, devraient être utilisées plus fréquemment. *Deuxièmement*, les pouvoirs d'investigation de l'autorité de la concurrence, la Commission coréenne du libre-échange, devraient être élargis. *Troisièmement*, le nombre d'exemptions au droit de la concurrence, y compris pour les PME, devrait être encore réduit.

... et à une plus grande ouverture à la concurrence
internationale...

Une plus grande ouverture à l'économie mondiale est une autre priorité pour doper la productivité dans les services. En termes d'encours d'IDE, la Corée se classe au troisième rang en partant du bas dans la zone de l'OCDE et les entrées ont diminué depuis 2004. En outre, la part des entrées d'IDE dans les services est aussi la troisième plus faible de la zone de l'OCDE. Les filiales de sociétés étrangères n'ont représenté que 8 % du chiffre d'affaires et 4 % de l'emploi dans le secteur des services en 2004, soit bien moins que les moyennes de l'OCDE de, respectivement, 19 et 10 %. Le renforcement de la concurrence internationale exige une réduction des obstacles à l'IDE, notamment des plafonds à la participation étrangère au capital dans les principaux secteurs des services, et la libéralisation des réglementations sur les marchés des produits. En outre, il importe d'encourager un climat favorable à l'investissement étranger en renforçant la transparence des politiques fiscales et réglementaires, et en réformant le marché du travail. Par ailleurs, les incitations à

l'investissement étranger dans les zones franches devraient être étendues plus largement au secteur des services. En ce qui concerne le commerce, la Corée négocie des accords de libre-échange avec l'Union européenne, le Canada et le Mexique. Ces accords devraient avoir une large portée, couvrant aussi bien les services que les biens.

*... tout en remédiant aux obstacles
dans les principaux secteurs des services*

Il importe de remédier aux facteurs qui limitent la productivité dans les principaux secteurs des services connaissant une expansion rapide :

- **Télécommunications** : la nouvelle Commission coréenne des télécommunications est une première mesure allant dans le sens de la séparation du ministère fixant la politique industrielle et de l'organisation chargée de promouvoir la concurrence. La loi exige en effet que l'indépendance et la transparence des décisions réglementaires de cette Commission soient préservées dans la pratique. Il y a lieu également d'assouplir les obstacles à l'entrée et les plafonds à la participation étrangère au capital, d'introduire des systèmes d'enchères et d'élargir les marchés secondaires pour les fréquences.
- **Secteur financier** : la Corée envisage un « big bang » en 2009 pour réduire la segmentation dans le secteur des valeurs mobilières et devenir ainsi une place financière importante en Asie. Il est indispensable de faire en sorte que le renforcement de la capacité de surveillance, dans une optique surtout fonctionnelle, précède la croissance des marchés et l'innovation. Il faut faire preuve de prudence dans l'assouplissement des restrictions applicables à la participation au capital des banques qui séparent le capital industriel et le capital financier.
- **Services aux entreprises** : les contraintes applicables à l'entrée, aux types de pratiques, à la publicité et à la participation étrangère au capital ont limité la taille de ce secteur et devraient être assouplies. Par exemple, la décision de plafonner à 2 000 les effectifs totaux inscrits dans les écoles de droit, alors même que le nombre d'avocats par tête en Corée ne représente que le quart de la moyenne de l'OCDE, limite la concurrence et maintient les tarifs à un niveau élevé.

*La croissance potentielle dépend aussi de
la réduction du dualisme du marché du travail...*

La forte augmentation de la part des travailleurs non réguliers, qui représentent plus d'un tiers des salariés, a des conséquences négatives à la fois pour la croissance et pour l'équité. Ce dualisme s'explique dans une large mesure par le pourcentage croissant des travailleurs temporaires, qui est passé de 17 % des salariés en 2001 à 26 % en août 2008, soit quasiment le double de la moyenne de l'OCDE. Les travailleurs temporaires reçoivent naturellement moins de formation en entreprise que les travailleurs permanents, ralentissant ainsi la formation de capital humain et la croissance de la productivité. Les plus faibles coûts salariaux encouragent les entreprises à embaucher des travailleurs non réguliers, qui gagnent 30 % de moins par heure que les travailleurs réguliers, les différences de productivité n'expliquant qu'une partie de cet écart. L'avantage sur le plan des coûts est accentué par la faible couverture des travailleurs non réguliers par le système d'assurance sociale. Si, en 2007, les trois quarts des travailleurs réguliers étaient couverts sur leur lieu

de travail par le système national d'assurance maladie et de retraite, ce pourcentage n'était que d'environ 40 % pour les travailleurs non réguliers. Les entreprises embauchent aussi des travailleurs non réguliers pour assurer une plus grande flexibilité de l'emploi, compte tenu de la protection de l'emploi relativement stricte dont bénéficient les travailleurs réguliers. Le dualisme crée ainsi des préoccupations d'équité car une partie importante de la population active occupe des emplois précaires à des salaires relativement bas et est moins bien couverte par le système d'assurance sociale.

... grâce à la libéralisation de la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers et à l'élargissement de la couverture du système d'assurance sociale...

Pour réduire le dualisme, il faut que les entreprises soient moins incitées à embaucher des travailleurs non réguliers. Une priorité dans cette optique est de libéraliser la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers, de façon que les entreprises puissent obtenir la flexibilité voulue sans dépendre autant des travailleurs non réguliers. Une deuxième est d'accroître le pourcentage des travailleurs non réguliers couverts par le filet de sécurité sociale, de façon à améliorer l'équité et à réduire l'écart des coûts de main-d'œuvre. Les autorités ont introduit des réformes pour harmoniser les pratiques de recouvrement des quatre régimes d'assurance sociale, mais le facteur clé d'un élargissement de la couverture est la création d'un organisme de recouvrement unique. Pour réduire le recours aux travailleurs non réguliers, une nouvelle loi, qui est progressivement mise en œuvre depuis le milieu de 2007, interdit « toute discrimination injustifiée » à l'encontre de ces travailleurs et prévoit que les travailleurs ayant des contrats de durée déterminée seront considérés comme des salariés réguliers après deux années. On peut craindre, cependant, que cette loi ne diminue l'emploi total. En fait, le nombre de travailleurs non réguliers a diminué depuis 2007. La loi en question devrait être étroitement suivie et révisée au besoin, à mesure que l'on prend pleinement la mesure de son incidence.

... ainsi qu'à une augmentation des apports de main-d'œuvre au moyen d'une hausse du taux d'activité des femmes...

La hausse du taux d'activité des femmes contribuerait à soutenir la croissance de la production face à une diminution de la population d'âge actif. Bien qu'il soit en augmentation, le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans est encore le troisième plus faible de la zone de l'OCDE. Les mesures recommandées ci-dessus pour réduire le dualisme du marché du travail, ainsi que pour éliminer les salaires fondés sur l'ancienneté, devraient favoriser l'emploi des femmes en créant de meilleures possibilités d'emploi pour celles qui interrompent leur carrière pour s'occuper de leur famille. Une plus grande offre de services d'accueil de qualité pour les enfants serait aussi un facteur positif. Il faudrait pour cela supprimer progressivement les contrôles de prix qui découragent les prestataires du secteur public. Le rallongement du congé de maternité et l'adoption de mesures visant à assurer que les personnes admissibles à ce congé, ou au congé parental, sont en mesure de le prendre, sont des objectifs importants. Un autre facteur décourageant l'emploi des femmes est la durée du travail extrêmement longue en Corée, qui rend difficile de concilier

emploi et vie de famille. Encourager un plus grand nombre de lieux de travail à se soucier davantage des obligations familiales doperait l'emploi des femmes et le taux de fécondité, qui n'est actuellement que de 1.3 enfant par femme.

... et des jeunes...

Le taux d'emploi des jeunes de 15 à 29 ans a diminué et est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE. En outre, le pourcentage de jeunes qui ne sont engagés ni dans un emploi, ni dans une formation, ni dans des études est relativement élevé, en particulier pour les diplômés de l'enseignement supérieur, qui représentent la majorité des jeunes. Le dualisme du marché du travail est là encore un facteur, car il ramène les salaires au-dessous du salaire de réserve d'un grand nombre de jeunes. En outre, les politiques actives du marché du travail devraient viser à faciliter le passage de l'école à la vie professionnelle, tout en évitant les subventions à l'emploi, qui tendent à se traduire par de lourdes pertes sèches.

... en partie par une amélioration du système d'éducation

Le problème essentiel au niveau de l'emploi des jeunes tient peut-être aux inadéquations entre les compétences assurées par l'enseignement tertiaire et celles requises par le marché du travail. Environ 30 % des diplômés de l'enseignement supérieur ne trouvent pas d'emploi dans leurs domaines d'étude. Il importe de renforcer les liens entre les universités et les entreprises, et d'améliorer la concurrence entre les établissements d'enseignement grâce à la réforme de la réglementation et à davantage de transparence quant à la performance de chacun d'entre eux. En outre, l'aide publique à l'enseignement tertiaire, d'un niveau exceptionnellement bas, pourrait être accrue. Cependant, l'augmentation possible des dépenses est limitée par le fait que les dépenses d'éducation de la Corée sont déjà les troisièmes les plus élevées de la zone de l'OCDE, sans même tenir compte des 2 % de PIB dépensés au titre des instituts de tutorat privé (*hagwon*). L'amélioration de la qualité de l'enseignement à tous les niveaux diminuerait la demande de ce type de soutien scolaire, allégeant ainsi la pression sur les étudiants et la charge financière des familles. Donner aux universités une plus grande autonomie dans le processus de sélection des étudiants réduirait aussi l'importance des examens normalisés qui rendent utile le tutorat privé.

Il est aussi indispensable d'encourager l'emploi des travailleurs seniors

Enfin, il importe de relever l'âge auquel les salariés quittent les entreprises, soit généralement 55 ans, bien avant l'âge ouvrant droit à pension. La préretraite est indissociable du système de rémunération à l'ancienneté, qui rend coûteux pour les entreprises les travailleurs plus âgés. Abolir la retraite obligatoire contribuerait à relâcher la relation entre le salaire et l'ancienneté, étant donné que les entreprises acceptent les salaires à l'ancienneté à la condition qu'elles puissent obliger les travailleurs seniors à partir, et à prolonger ainsi la durée de l'emploi. Il importe en outre d'éliminer progressivement l'indemnité retraite forfaitaire obligatoire, qui accroît le coût du maintien dans l'emploi des travailleurs seniors. Les autorités ont lancé les régimes de retraite en

entreprise en 2005, mais moins de 9 % des entreprises ont adopté un tel régime. Le fait que les employeurs et les salariés doivent s'entendre pour choisir un plan à cotisations définies ou un plan à prestations définies constitue un obstacle à cet égard. Le traitement fiscal généreux du système d'indemnité de retraite devrait être réformé pour accélérer l'élimination progressive de ce système et encourager l'introduction de plans à cotisations définies, qui améliorerait aussi la mobilité sur le marché du travail.

Chapitre 1

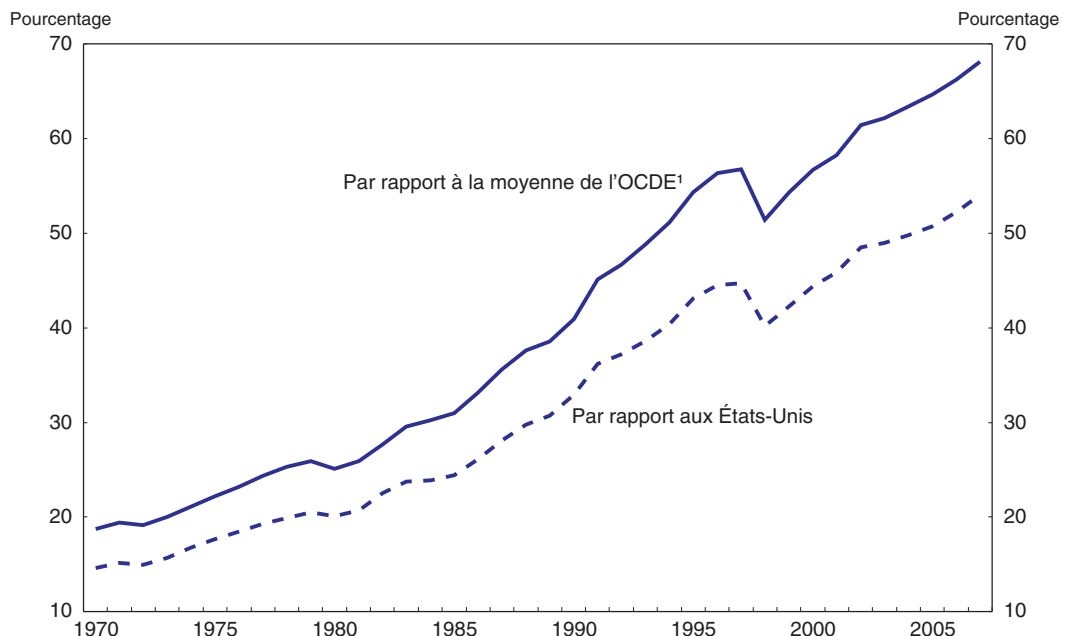
Principaux enjeux futurs

La Corée a subi les conséquences de la flambée des prix du pétrole et des matières premières, qui a conduit à une poussée d'inflation et a ralenti le rythme de l'activité économique. De surcroît, la crise financière mondiale a accéléré la dépréciation du won et a assombri les perspectives économiques. La croissance de la production va sans doute rester peu soutenue tant que la conjoncture mondiale ne se sera pas améliorée, peut-être pas avant plusieurs mois. La Corée est confrontée à un certain nombre de défis, à court terme aussi bien qu'à long terme. Le présent chapitre examine quatre défis majeurs : i) mettre en œuvre une politique macroéconomique appropriée face aux chocs considérables de source extérieure ; ii) lever davantage de recettes fiscales pour faire face à la hausse des dépenses publiques provoquée par le vieillissement rapide de la population ; iii) promouvoir le développement des services, secteur dans lequel le niveau et la croissance de la productivité sont nettement plus faibles que dans les industries manufacturières ; et iv) réformer le marché du travail et le système éducatif afin de remédier aux problèmes de croissance et d'équité liés au dualisme du marché du travail et au vieillissement de la population.

Avec une croissance de la production de 4.4 % l'an entre 2002 et 2007, le revenu par habitant de la Corée a atteint les deux tiers de la moyenne OCDE (graphique 1.1). Si elle est encore l'une des économies de la zone OCDE qui enregistrent la croissance la plus rapide, sa performance au cours des cinq dernières années a accusé un net ralentissement par rapport aux 6.4 % de la période 1999-2002 (tableau 1.1). Pour ce qui est de la composition de la croissance, le secteur extérieur y a contribué pour près de moitié entre 2002 et 2007, tandis que la demande intérieure restait relativement faible. La conjonction de la vigueur des exportations et de l'atonie de la demande intérieure a accentué plusieurs déséquilibres économiques : i) la croissance tirée par les exportations a surtout bénéficié au secteur manufacturier, si bien que l'écart de productivité par rapport aux services s'est creusé ; ii) l'écart entre les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont prédominantes dans les services, s'est lui aussi creusé ; et iii) le dualisme du marché du travail s'est encore renforcé, la proportion de travailleurs non réguliers atteignant plus d'un tiers et amplifiant ainsi les inégalités de revenu et la pauvreté relative.

Le gouvernement arrivé aux affaires en février 2008 a la ferme volonté de stimuler la croissance potentielle en mettant en œuvre des politiques « favorables aux entreprises » afin d'accélérer le doublement du revenu par habitant, pour le faire passer de 20 000 dollars US

Graphique 1.1. **Le revenu par habitant de la Corée se rapproche de la moyenne de l'OCDE**



1. La moyenne de l'OCDE comprend 26 pays (à l'exclusion de la République slovaque, de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie) de 1970 à 1990, 29 pays (à l'exclusion de la République slovaque) de 1991 à 1992 et les 30 pays membres actuels à partir de 1993.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/512881427013>

Tableau 1.1. **Tendances de la croissance économique coréenne**

	Taux de croissance annuel moyen		Contribution à la croissance	
	1999-2002	2002-07	1999-2002	2002-07
Consommation privée	7.1	2.2	3.8	1.1
Consommation publique	4.1	4.9	0.5	0.6
Investissement résidentiel	4.5	2.0	0.2	0.1
Investissement productif	6.8	4.1	1.4	0.8
Investissement public	4.4	0.4	0.2	0.0
Formation brute de capital fixe	6.1	3.2	1.8	0.9
Demande intérieure finale	6.4	2.8	6.2	2.7
Formation de stocks	–	–	0.0	–0.2
Demande intérieure totale	6.4	2.7	6.2	2.5
Exportations	9.5	13.5		
Importations	9.8	10.9	0.1 ¹	1.9 ¹
PIB	6.4	4.4	6.4	4.4

1. Contribution de la balance commerciale.

Source : Banque de Corée.

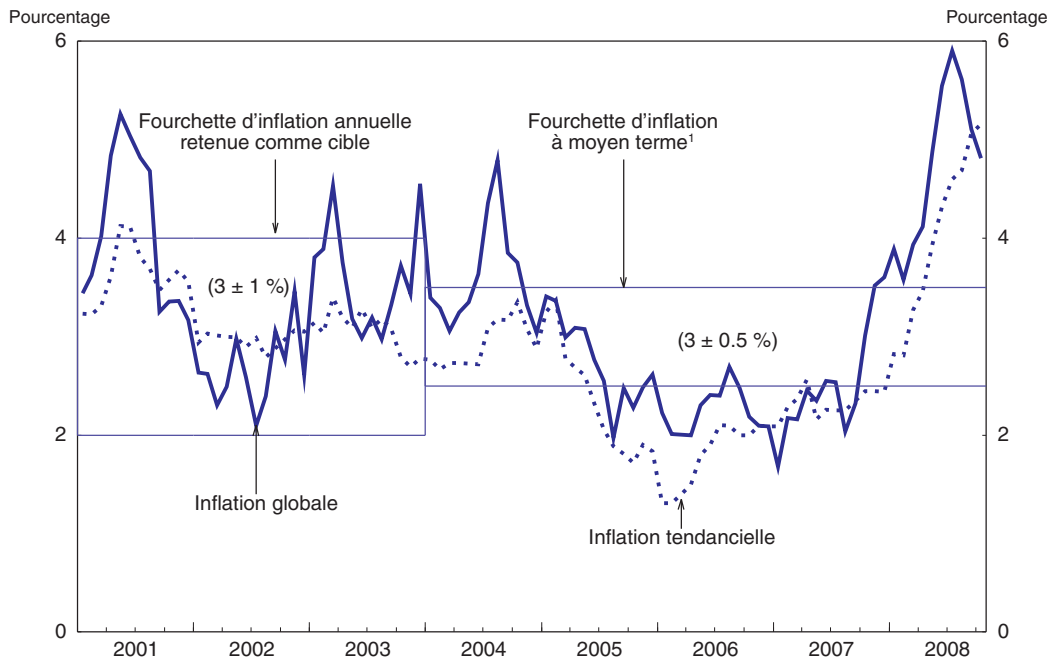
(au taux de change du marché) actuellement à 40 000 dollars US¹. Cependant, les perspectives de croissance à court terme ont été assombries par le choc pétrolier et par la crise financière mondiale, tandis que la hausse de l'inflation, le ralentissement de la croissance de l'emploi et l'endettement considérable des ménages ont entamé la confiance des consommateurs. Le présent chapitre passe tout d'abord en revue les perspectives économiques à l'horizon 2010, avant d'examiner le potentiel de croissance de la Corée dans une optique à long terme compte tenu des évolutions démographiques attendues. Les sections qui suivent décrivent les principaux enjeux auxquels est confrontée la Corée, en termes de politique macroéconomique, de réforme fiscale, d'amélioration de la productivité dans le secteur des services et de réforme du marché du travail et du système éducatif.

Situation économique actuelle et perspectives

Le rythme de croissance de la production s'est sensiblement ralenti, passant de 6.4 % au second semestre de 2007 à 3 % durant les trois premiers trimestres de 2008 en taux corrigé des fluctuations conjoncturelles, ce qui indique que l'économie s'est sensiblement ralentie, même avant que la crise financière mondiale ne s'intensifie à la mi-septembre. Ce ralentissement est principalement attribuable à la dégradation des termes de l'échange, qui a provoqué une envolée des prix à la consommation, l'inflation dépassant sensiblement, pour la première fois depuis l'introduction du ciblage de l'inflation en 1998, l'extrémité supérieure de la fourchette, fixée à 2.5 %-3.5 % depuis 2004 (graphique 1.2). En octobre 2008, la hausse globale des prix à la consommation était de 4.8 % et la hausse tendancielle de 5.2 % (en glissement annuel), témoignant des effets indirects de l'augmentation des prix à l'importation. À titre de comparaison, l'inflation tendancielle dans la zone OCDE n'a pas marqué d'accélération, se maintenant à un rythme voisin de 2 % alors que l'inflation globale connaissait une poussée similaire à celle observée en Corée. La hausse des prix du pétrole a aussi annoncé un déficit des opérations courantes en 2008, pour la première fois depuis la crise de 1997 (graphique 1.3). Le déficit, conjugué à des sorties nettes d'investissements directs et de placements de portefeuille, a accentué les pressions à la baisse sur le won, d'où une nouvelle intensification des tensions


Graphique 1.2. Cibles d'inflation et résultats

Pourcentages de variation en glissement annuel



1. Depuis 2004, la cible est remplacée par un objectif à moyen terme qui, depuis 2007, concerne l'inflation globale et non plus l'inflation tendancielle.

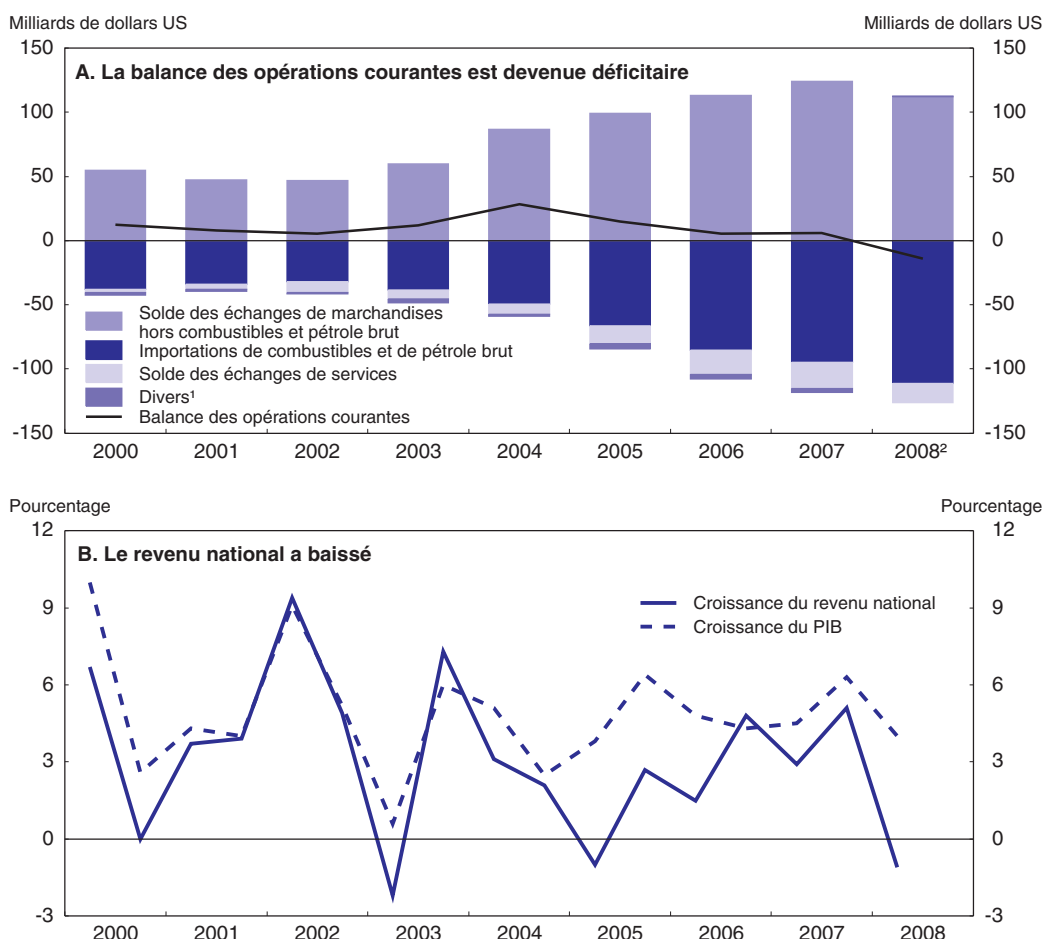
Source : Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513033235540>

inflationnistes. En outre, avec l'aggravation de la crise financière mondiale en septembre 2008, la dépréciation du won s'est accélérée. Fin novembre, le taux de change effectif accusait un recul de 31 % par rapport au début de l'année.

L'augmentation de l'inflation a pesé sur les revenus des ménages, entraînant un tassement de la consommation privée. De fait, le revenu national a diminué de 1 % en termes réels au premier semestre de 2008 (graphique 1.3, partie B). Bien que la croissance des salaires pour les travailleurs réguliers ait atteint 7.5 % en termes nominaux au deuxième trimestre de 2008, elle s'est ralentie en termes réels. Simultanément, la progression de l'emploi a marqué une décélération en 2008, limitant encore plus les revenus des ménages. Le fléchissement de la croissance des revenus, joint aux effets de patrimoine négatifs dus à la baisse des marchés d'actions, imputable en partie à des sorties nettes de capitaux, et à une forte dégradation de la confiance des consommateurs (graphique 1.4), a entraîné un ralentissement de la croissance de la consommation privée, qui est tombée à 0.5 % en rythme annuel pour les trois premiers trimestres de 2008.


La dégradation des termes de l'échange a aussi pesé sur les bénéfices des entreprises. Jointe à une détérioration prononcée de la confiance des entreprises (graphique 1.4, partie B) et à une décélération des exportations, elle a freiné la croissance de l'investissement fixe, qui est tombée à moins de 0.5 % en rythme annuel au premier semestre de 2008. L'investissement résidentiel a aussi eu une incidence négative sur la production, sous l'effet de la politique menée précédemment en matière de logement. Entre 2005 et 2007, les autorités avaient lancé cinq programmes, se traduisant par un plafonnement des prix des nouveaux appartements, une réduction des prix des logements

Graphique 1.3. **Dégradation des termes de l'échange en Corée**

1. Revenus d'investissement et transferts.

2. Jusqu'en septembre.

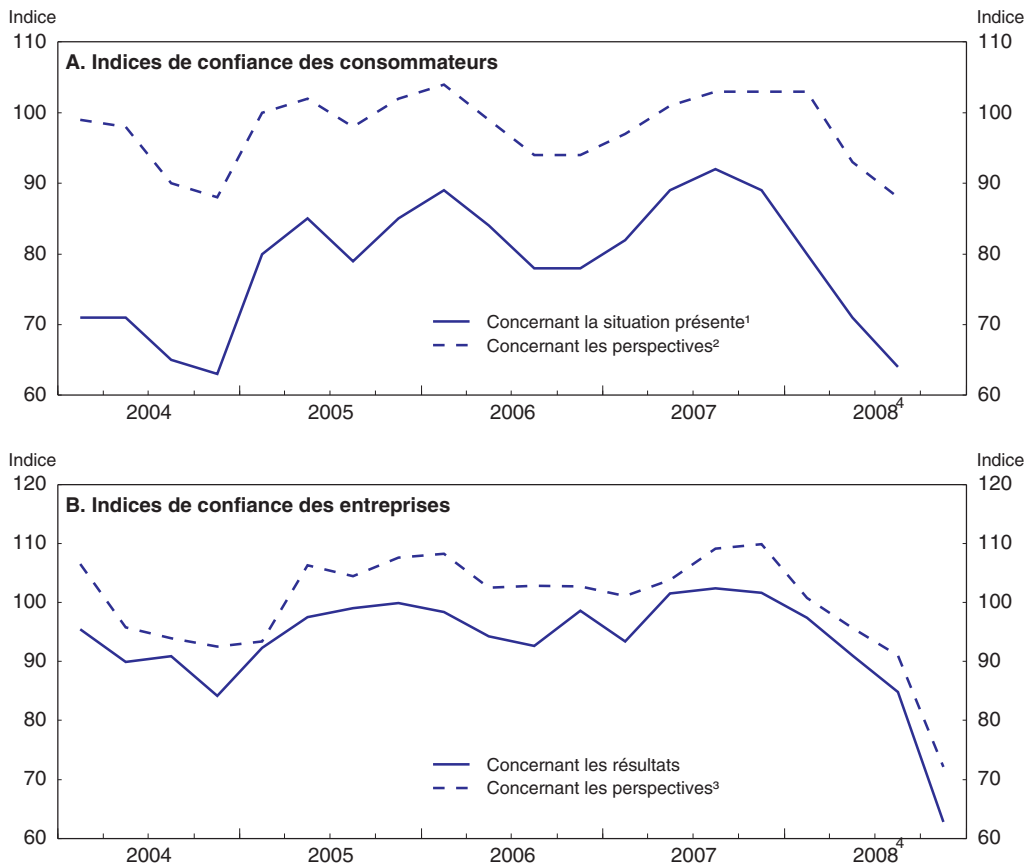
Source : Banque de Corée et OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513047622110>

publics, une augmentation des impôts sur les plus-values et les biens immobiliers et une limitation du crédit bancaire au logement (*Études économiques de l'OCDE, Corée, 2007*). Les prix de l'immobilier sont restés stables, mais la construction de logements a accusé un recul de 9 % en volume depuis le premier trimestre de 2007 et le parc de logements invendus a atteint un niveau record. En outre, au premier semestre de 2008, les mises en chantier de logements étaient en retrait de plus de 50 % par rapport à la même période de l'année précédente. Au total, la faiblesse de la consommation privée et de l'investissement résidentiel et du secteur des entreprises a fait tomber la croissance de la demande intérieure aux alentours de 1 % pour les trois premiers trimestres de 2008.


Le ralentissement du commerce mondial a entraîné une modération de la croissance des exportations coréennes, qui est tombée à 3 % sur les trois premiers trimestres de 2008. Les exportations ont été soutenues par une forte demande en provenance de la Chine et des pays de l'ASEAN – représentant près de la moitié des exportations totales de la Corée – qui a progressé de 34 % (en valeur et en glissement annuel) et du Moyen-Orient. En revanche, les exportations vers la zone OCDE ont été peu soutenues. Simultanément, la

Graphique 1.4. Les indices de confiance des consommateurs et des entreprises ont sensiblement baissé



1. Un indice inférieur à 100 signifie que la situation courante est jugée moins satisfaisante que six mois auparavant.
2. Un indice inférieur à 100 signifie qu'une détérioration est attendue sur les six prochains mois.
3. Un indice inférieur à 100 signifie qu'une baisse de la production est attendue le mois suivant.
4. Pour les enquêtes auprès des consommateurs, le troisième trimestre de 2008 correspond à la moyenne de juillet et août. Pour les enquêtes auprès des entreprises, l'indice prospectif pour le quatrième trimestre de 2008 est la moyenne d'octobre et de novembre, et l'indice des résultats des entreprises concerne octobre.

Source : Banque de Corée et Fédération des industries coréennes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513061056582>

croissance des importations a été proche de zéro, si bien que le solde commercial a encore apporté une contribution positive à la croissance économique.

Perspectives à l'horizon 2010

La crise financière mondiale pèse lourdement sur l'activité, car la forte dépréciation du won exerce un effet négatif sur le revenu et la confiance, les conditions de crédit sont plus rigoureuses et les pertes sur contrats de couverture s'accroissent. De ce fait, la croissance du PIB pourrait tomber au-dessous de 3 % en 2009 (tableau 1.2), en dépit de certaines mesures de relance budgétaire. Les réductions d'impôts intervenues au quatrième trimestre de 2008 vont gonfler le revenu disponible des ménages d'environ 0.4 point de PIB, ce qui devrait soutenir la consommation privée même si une partie de ce surcroît de revenu est épargnée, compte tenu de la dégradation de la confiance, de l'endettement élevé des ménages et du faible taux d'épargne des ménages. En outre, le collectif budgétaire de septembre 2008 comprend des dépenses supplémentaires

Tableau 1.2. **Perspectives économiques à court terme de la Corée**¹
 Pourcentage de variation en volume (prix de 2000)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Consommation privée	3.6	4.5	4.5	1.7	-1.1	0.4
Consommation publique	5.0	6.2	5.8	3.8	3.8	3.7
Formation brute de capital fixe	2.4	3.6	4.0	0.6	0.2	1.1
Demande intérieure finale	3.4	4.4	4.5	1.7	0.0	1.1
Formation de stocks ²	-0.2	-0.2	-0.4	0.5	0.0	0.0
Demande intérieure totale	3.2	4.2	4.1	2.3	0.0	1.1
Exportations de biens et services	8.5	11.8	12.1	9.1	6.4	11.3
Importations de biens et services	7.3	11.3	11.9	6.8	2.7	8.3
Solde commercial ²	1.3	1.3	1.3	2.1	2.7	3.2
PIB aux prix du marché	4.2	5.1	5.0	4.2	2.7	4.2
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation	2.8	2.2	2.5	5.0	3.9	2.9
Hausse tendancielle des prix à la consommation	2.3	1.8	2.4	4.3	4.2	3.0
Taux de chômage	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.6
Taux d'épargne des ménages ³	4.7	3.4	2.5	3.7	4.2	4.7
Balance des opérations courantes ⁴	1.9	0.6	0.6	-1.1	0.8	1.0
Taux de change (won pour un dollar US)	1 024	952	929	1 091	1 468	1 468
Croissance des marchés d'exportation ⁵	9.9	10.0	7.8	5.3	3.9	6.9

1. Prévisions de l'OCDE, publiées dans le n° 84 des *Perspectives économiques* de novembre 2008, sur la base du taux de change du 28 octobre. Cette prévision a été finalisée le 31 octobre 2008, c'est pourquoi elle n'inclut pas le programme de relance budgétaire et les autres mesures annoncés en Corée en novembre 2008 (voir encadré 1.1).

2. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente).

3. En pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du PIB.

5. Croissance pondérée des importations en volume des partenaires commerciaux de la Corée.

Source : Base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE et Banque de Corée.

représentant 0.5 point de PIB. Les réductions des impôts sur le revenu et sur les sociétés à partir de 2009 atténueront aussi le fléchissement de la demande intérieure. Par ailleurs, en novembre 2008, le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures destinées à surmonter le ralentissement économique (voir encadré 1.1). Néanmoins, la croissance de la production va sans doute rester faible pendant la crise mondiale, ce qui favorisera un retour de l'inflation dans la fourchette-cible en 2009 et une réapparition d'un excédent de la balance des opérations courantes.

La croissance devrait s'accélérer pour dépasser légèrement 4 % en 2010. À supposer que le won se maintienne à son niveau actuel, la Corée serait bien placée pour accroître sa part des échanges internationaux lorsque l'économie mondiale se redressera. Le retour prévu à un taux de croissance à deux chiffres des exportations en 2010 permettrait un redressement progressif de l'investissement et des revenus des ménages. Par ailleurs, les mesures récemment prises pour stimuler le marché du logement, grâce à des réductions des impôts sur les plus-values et les biens immobiliers, pourraient mettre un terme au déclin de l'investissement résidentiel.

Cependant, les perspectives économiques sont très incertaines compte tenu de la gravité des chocs subis par la Corée et des problèmes auxquels l'économie mondiale est confrontée. Bien que la forte dépréciation du won puisse conduire à une reprise plus prononcée et plus précoce que prévu sous l'effet d'une expansion vigoureuse des exportations, les incertitudes qui entourent les prévisions laissent surtout entrevoir une dégradation de la situation. Une poursuite de la crise financière mondiale pourrait nuire à

Encadré 1.1. Mesures annoncées en novembre 2008 pour surmonter le ralentissement économique

Les autorités coréennes ont réagi à la crise financière et au ralentissement économique en publiant un large éventail de mesures, y compris des mesures de stimulation macroéconomique et des mesures de réforme de la réglementation.

Politique budgétaire

Les autorités ont annoncé un programme budgétaire de 1 400 milliards de wons (1.4 % du PIB), qui inclut 1 100 milliards de wons de dépenses publiques supplémentaires. La plus forte augmentation des dépenses concernera l'infrastructure publique (4 600 milliards de wons), 90 % environ de ces dépenses devant servir à soutenir les économies régionales. Le programme de dépenses prévoit aussi 3 400 milliards de wons pour les PME, les agriculteurs et les pêcheurs, 1 100 milliards de wons pour les collectivités locales et 1 000 milliards de wons pour les ménages à faible revenu. En outre, les entreprises publiques augmenteront leurs investissements de 1 000 milliards de wons et des réductions d'impôts de 3 000 milliards de wons seront accordées sous la forme d'un prolongement du crédit d'impôt temporaire à l'investissement jusqu'à la fin de 2009. Les mesures de stimulation budgétaire seront soumises à l'Assemblée nationale d'ici à la fin de 2008.

Politique monétaire

Le Comité de politique monétaire de la Banque de Corée a réduit son taux d'intérêt directeur de 25 points de base, pour le faire passer de 4.25 % à 4 % le 7 novembre, soit la troisième réduction en un mois. De ce fait, le taux directeur a diminué de 125 points de base par rapport à son niveau de début octobre (voir chapitre 2). Ces réductions visent à empêcher « une forte contraction de l'activité économique réelle dans le contexte de larges variations du taux de change et des prix des actions » ainsi qu'une raréfaction du crédit intérieur. La Banque centrale a également l'intention de fournir des liquidités supplémentaires aux institutions financières par le biais d'opérations d'open market, qui seront élargies pour couvrir les obligations bancaires et certaines obligations des entreprises publiques, notamment la Korea Housing Corporation.

Politiques visant à revitaliser certains secteurs

Certaines des restrictions imposées au secteur immobilier ces dernières années seront assouplies. En particulier, les réglementations sur la reconstruction d'immeubles résidentiels seront assouplies et le nombre de « zones spéculatives » sera fortement réduit. À l'heure actuelle, on compte 92 zones de ce type, couvrant 37 % des districts régionaux de la Corée. Les achats de logements dans ces zones sont strictement contrôlés par l'État et le rapport entre le montant du prêt et la valeur du bien appliqué pour l'octroi de prêts bancaires au logement est assujéti à un plafond de 40 %. Les autorités fourniront aussi des avantages fiscaux pour l'achat de logements en-dehors des zones métropolitaines, assoupliront les taxes sur les plus-values et fourniront des liquidités supplémentaires aux sociétés de construction. Dans le cadre de l'effort qu'elles ont entrepris pour améliorer la balance des opérations courantes, elles renforceront les politiques de promotion des exportations, notamment en étendant la limite applicable à l'assurance des exportations. Elles prévoient aussi plusieurs initiatives pour remédier aux difficultés financières des PME (voir chapitre 4).

Réforme de la réglementation

Les autorités ont annoncé plusieurs modifications visant à encourager l'investissement et l'emploi :

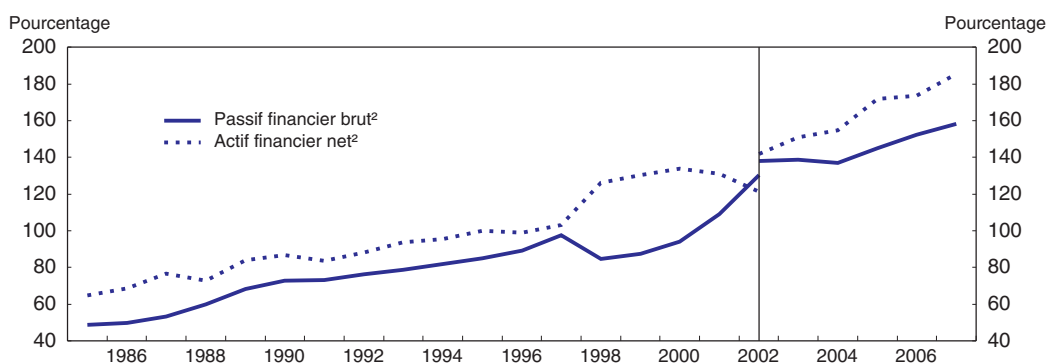
- Plan d'ensemble pour assouplir les réglementations applicables à la construction et développer les complexes industriels dans la région capitale.
- Réexamen et rationalisation des réglementations environnementales jugées excessives par rapport à celles des pays concurrents.
- Efforts pour améliorer la flexibilité du marché du travail, notamment en améliorant le système applicable aux travailleurs temporaires et détachés (voir chapitre 5).
- Promotion des nouveaux investissements et facilitation de la création d'emplois grâce à une réforme de la réglementation dans le secteur des services (voir chapitre 4).

la santé des établissements financiers coréens, aboutissant à une pénurie de crédit dans le secteur des entreprises. Il se pourrait aussi que l'inflation prenne racine, au point de rendre finalement nécessaire un resserrement vigoureux et coûteux de la politique monétaire pour la ramener dans les limites de la fourchette-cible.

Une autre incertitude est liée à l'endettement des ménages, qui atteint aujourd'hui 158 % de leur revenu disponible (graphique 1.5), soit un niveau supérieur à celui des États-Unis (148 %) et proche de celui du Royaume-Uni (185 %). L'augmentation de la dette reflète un certain nombre de facteurs, dont la baisse des taux d'intérêt réels sur les prêts aux ménages et le développement de l'utilisation des cartes de crédit. Par ailleurs, la diminution des emprunts des grandes entreprises qui ont réduit leur endettement à la suite de la crise de 1997 a incité les banques à accroître leurs prêts aux ménages et aux PME. Les intérêts versés par les ménages sont passés de 6 % du revenu disponible en 2004 à 9 % en 2007, en dépit de la baisse des taux d'intérêt. La plupart des emprunts sont assortis de taux variables, si bien que le risque est transféré des établissements financiers vers les ménages. Le fort endettement du secteur des ménages le rend plus vulnérable à la pénurie mondiale de crédit. Cependant, le risque d'un ralentissement prononcé de la consommation privée est atténué par l'augmentation de l'actif financier des ménages parallèlement à leur endettement. Par ailleurs, le niveau élevé de capitalisation des banques et le faible niveau des créances improductives incitent à penser que les banques sont capables de supporter une certaine augmentation des créances improductives du secteur des ménages². Qui plus est, les crédits hypothécaires ne représentent que 40 % du passif des ménages, contre 75 % environ aux États-Unis et au Royaume-Uni, si bien que les banques et les ménages coréens sont moins vulnérables à une baisse des prix des logements. Néanmoins, le niveau élevé de la dette est un facteur de risque dans la mesure où il pourrait peser sur la consommation privée. Par ailleurs, l'investissement des entreprises pourrait fléchir étant donné que le fort endettement des ménages est en partie lié à des emprunts commerciaux contractés par des travailleurs indépendants³.

Graphique 1.5. Actif et passif financiers des ménages

En pourcentage du revenu disponible des ménages¹



1. « Secteur individuel » dans les tableaux des opérations financières de la Banque de Corée.

2. SCN68 jusqu'en 2002 et SCN93 ensuite.

Source : Banque de Corée et OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

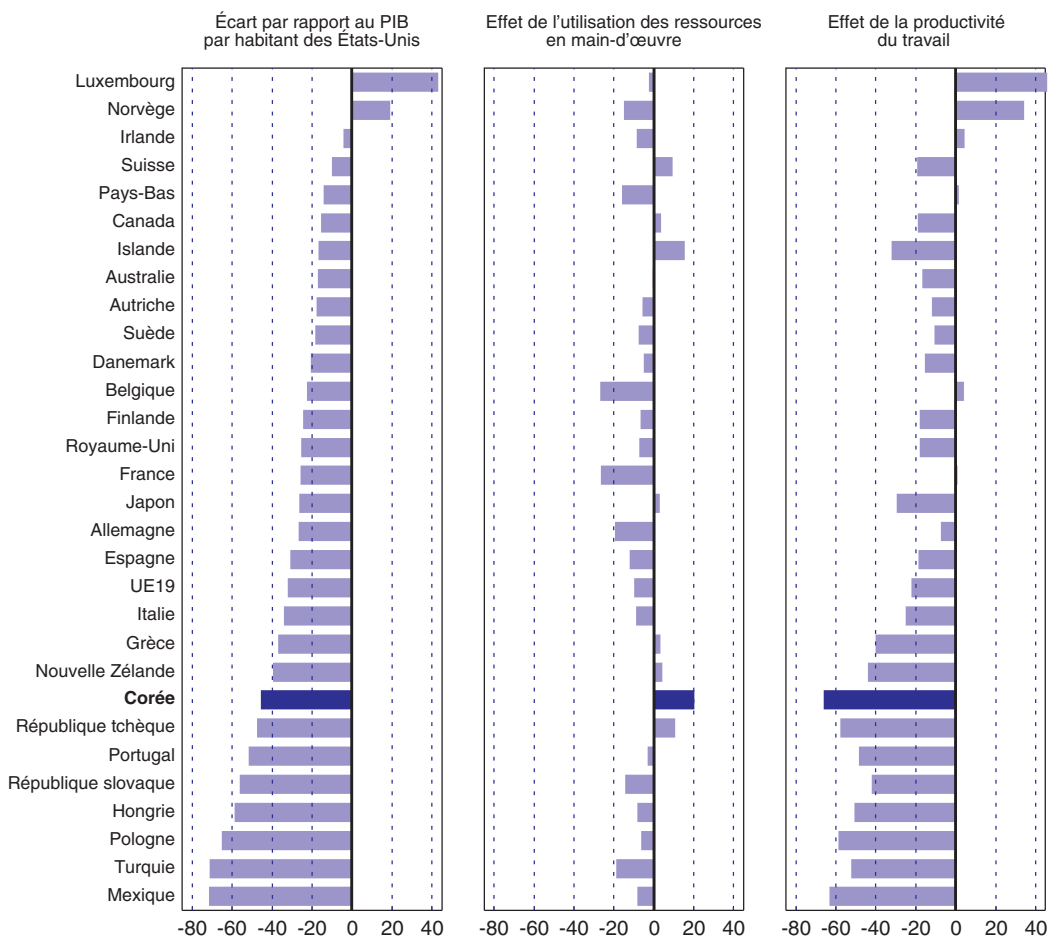
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513082155703>

Perspectives de croissance à long terme de la Corée

En Corée, la consommation de travail est très importante, dépassant de 20 % le niveau observé aux États-Unis (graphique 1.6). En revanche, la productivité horaire du travail ne représente que 34 % de celle des États-Unis, ce qui donne à penser que des gains de productivité appréciables sont encore possibles. De fait, l'OCDE prévoit que la croissance potentielle de la productivité du travail atteindra 3½ pour cent par an jusqu'en 2014, chiffre très nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE de 1½ pour cent (tableau 1.3). Le ralentissement de la croissance de la population d'âge actif, par contre, devrait réduire la croissance potentielle de la Corée, qui passerait de 4¾ pour cent entre 2005 et 2009 à 4¼ pour cent entre 2010 et 2014. À plus long terme, la population d'âge actif commencera à se contracter à partir de 2018, pesant encore davantage sur la croissance de la production.

Graphique 1.6. Explication des différences de revenu

Écarts en points de PIB par personne en dollars US (PPA) par rapport aux États-Unis, 2007¹



1. L'écart de PIB par habitant est égal à la somme des deux composantes représentées dans le graphique. L'effet de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par tête. La productivité est mesurée sur une base horaire.

Source : OCDE (2009), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513114377472>

Tableau 1.3. **Croissance de la production potentielle**
Moyennes annuelles, points de pourcentage

	Croissance du PIB potentiel		Croissance potentielle de la productivité du travail ¹		Croissance potentielle de l'emploi	
	2005-09	2010-14	2005-09	2010-14	2005-09	2010-14
Australie	3.2	2.8	1.1	1.4	2.0	1.4
Canada	2.8	2.0	1.2	1.4	1.6	0.6
Japon	1.5	1.2	1.9	1.9	-0.3	-0.7
Nouvelle-Zélande	2.7	2.2	1.0	1.4	1.7	0.7
Royaume-Uni	2.7	2.1	1.8	1.9	0.9	0.3
États-Unis	2.5	2.1	1.8	1.7	0.7	0.4
Zone euro	2.0	1.7	1.1	1.3	0.9	0.4
Corée	4.7	4.3	3.5	3.7	1.2	0.6
Total OCDE ²	2.3	1.9	1.5	1.6	0.7	0.3

1. Production par salarié.

2. À l'exclusion de la Hongrie, du Luxembourg, du Mexique, de la Pologne, de la République slovaque, de la République tchèque et de la Turquie.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 83 (juin 2008), OCDE, Paris.

Le vieillissement rapide de la population coréenne

La population de la Corée devrait culminer à 50 millions d'habitants en 2020, avant de marquer un recul de l'ordre de 15 % à l'horizon 2050 (tableau 1.4). La proportion de personnes de plus de 65 ans devrait doubler, passant de 7 % en 2000 à 14 % en 2018, transition qui s'étendra probablement sur au moins 40 ans dans les pays européens, pour finir par atteindre 20 % en 2026 (tableau 1.5). L'augmentation du taux de dépendance des personnes âgées entre 2007 et le milieu du siècle sera la plus prononcée de la zone OCDE, la Corée passant du même coup de l'avant-avant-dernier rang au quatrième rang (graphique 1.7). Le vieillissement de la population est dû notamment à l'augmentation de 21 ans de l'espérance de vie, passée de 55 ans en 1960 à 76 ans en 2000 (tableau 1.4), sans équivalent dans la zone OCDE. Il est aussi imputable à la baisse du taux de fécondité, qui est tombé de 6 en 1960 à 1.1 en 2005, avant de remonter quelque peu, à 1.3, en 2007. Ce faible taux est en partie imputable à l'aggravation des incertitudes économiques depuis la

Tableau 1.4. **Indicateurs et projections démographiques pour la Corée¹**

	Population (millions)	Taux de croissance (%) ²	Taux de fécondité ³	Espérance de vie (années)	Âge médian (années)	Pourcentage de personnes âgées ⁴
1960	25.0	2.3	6.0	55.3	19.9	2.9
1970	31.5	1.8	4.5	63.2	19.0	3.1
1980	37.4	1.5	2.7	65.8	22.2	3.8
1990	43.4	0.6	1.6	71.3	27.0	5.1
2000	46.1	0.6	1.5	75.9	31.8	7.3
2010	49.2	0.1	1.2	79.1	37.9	10.9
2020	50.0	-0.1	1.2	81.0	43.7	15.7
2030	49.3	-0.5	1.3	81.9	49.0	24.1
2040	46.7	-1.0	1.3	82.6	53.1	32.0
2050	42.3	..	1.3	83.3	56.2	37.3

1. Projections de l'Office national de statistique de la Corée pour la période 2005-50.

2. Taux de croissance annuel moyen pour la décennie considérée. Le chiffre indiqué pour 1960, par exemple, représente le taux observé entre 1960 et 1970.

3. Nombre moyen d'enfants qu'une femme peut avoir.

4. Nombre de personnes de plus de 65 ans en pourcentage de la population totale.

Source : Office national de statistique de la Corée.

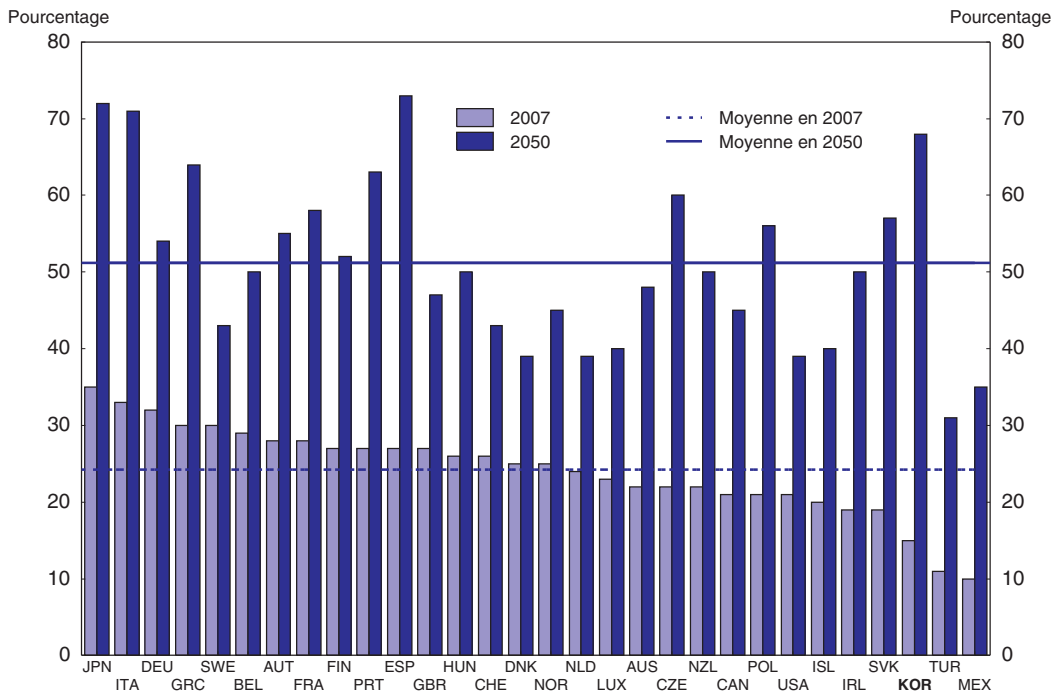
Tableau 1.5. Rythme de vieillissement de la population dans quelques pays de l'OCDE

	Date à laquelle la proportion de personnes âgées (65 ans et plus) atteint :			Longueur des intervalles, en années	
	7 % de la population	14 % de la population	20 % de la population	7 à 14 %	14 à 20 %
Corée	2000	2018	2026	18	8
Japon	1970	1994	2006	24	12
Allemagne	1932	1972	2012	40	40
Royaume-Uni	1929	1976	2021	47	45
Italie	1927	1988	2007	61	19
États-Unis	1942	2013	2028	71	15
Suède	1887	1972	2012	85	40
France	1864	1979	2020	115	41

Source : Organisation des Nations-Unies.

Graphique 1.7. Le vieillissement dans les pays de l'OCDE

Population de 65 ans et plus en proportion de la population de 20 à 64 ans

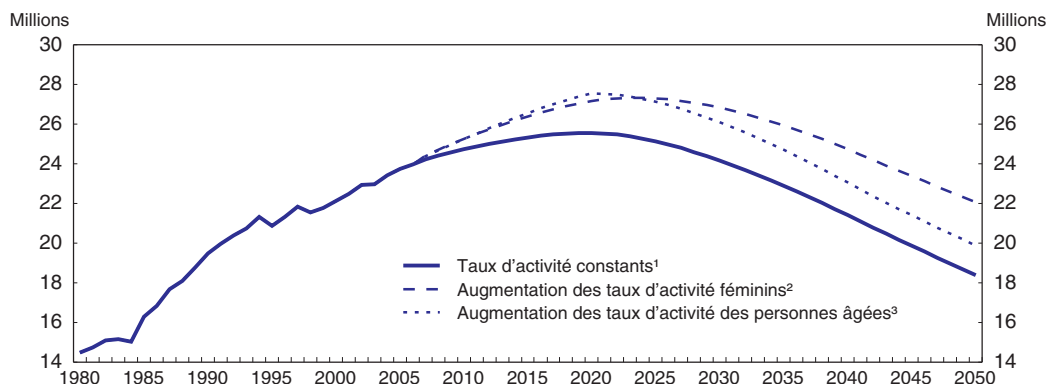


Source : OCDE (2006), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OCDE, Paris.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513116264248>

crise financière de 1997. Craignant que la baisse du taux de fécondité ait des conséquences négatives sur le long terme, le gouvernement s'est fixé comme objectif de l'aligner sur la moyenne OCDE, soit 1.6.

Sous l'effet de ces évolutions démographiques, la population active devrait atteindre un maximum en 2020 avant de tomber à 18 millions (recul de 24 % par rapport à son niveau actuel) en 2050 si les taux d'activité de chaque classe d'âge se maintiennent à leur niveau actuel (graphique 1.8). En revanche, si le taux d'activité des femmes venait à rattraper celui des hommes d'ici au milieu du siècle, la population active diminuerait seulement de 9 %. Par ailleurs, le recul pourrait être limité à 18 % si le taux d'activité des 50-64 ans atteignait le niveau maximum enregistré dans la zone OCDE en 2000. D'un autre

Graphique 1.8. **Projections à long terme de la population active**

1. Les taux d'activité des hommes et des femmes se maintiennent à leurs niveaux actuels dans chaque classe d'âge.
2. Les taux d'activité féminins rattrapent les taux d'activité masculins dans chaque classe d'âge à l'horizon 2050.
3. Les taux d'activité convergent à l'horizon 2030 vers la valeur maximum observée dans la zone OCDE pour chaque sexe et classe d'âge de plus de 50 ans, tandis que les taux d'activité des travailleurs plus jeunes se maintiennent à leur niveau actuel.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des projections démographiques de l'Office national de statistique de la Corée.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513155281372>

côté, la population active accuserait une baisse de 36 % par rapport à son niveau actuel si le taux d'activité des travailleurs âgés venait à tomber au même niveau que la moyenne OCDE. L'immigration, qui a fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'*Étude économique de la Corée* de 2007, est un autre moyen important pour faire face au vieillissement.

Préserver une croissance rapide : principaux défis

La Corée va devoir relever un certain nombre de défis, examinés dans les chapitres qui suivent, pour préserver son fort potentiel de croissance :

- À court terme, la Corée est confrontée à des choix difficiles au niveau macroéconomique compte tenu de la crise financière mondiale et de la forte dépréciation du won (chapitre 2).
- Le vieillissement rapide et le développement du système d'assurance sociale vont exercer des pressions durables sur les dépenses publiques, rendant nécessaire un accroissement des recettes fiscales. Il faut donc donner la priorité à la réforme du système fiscal afin de promouvoir la croissance, tout en développant sa capacité de générer des recettes (chapitre 3).
- Le niveau et la croissance de la productivité dans le secteur des services est sensiblement plus faible que dans les industries manufacturières. Pour préserver une forte croissance de la production, il va falloir prendre des mesures destinées à améliorer la productivité des services, étant donné que ceux-ci représentent les trois cinquièmes de l'économie (chapitre 4).
- La forte proportion de travailleurs non réguliers pose des problèmes d'efficacité et d'équité. En outre, il est indispensable d'améliorer les taux d'activité pour atténuer les effets du vieillissement. En particulier, le faible taux d'emploi des jeunes incite à penser qu'une réforme de l'enseignement est nécessaire (chapitre 5).

Choix de mesures appropriées sur le plan macroéconomique

Face à une inflation nettement supérieure à la fourchette retenue comme cible, la Corée a relevé son taux directeur en août 2008, avant d'annuler cette hausse à compter d'octobre, alors

que de nombreux pays touchés par la crise financière faisaient de même. En outre, les autorités sont intervenues sur le marché des changes en juillet pour stabiliser le won et mettre en place un swap de devises avec la Réserve fédérale américaine en octobre. Entre juin et octobre 2008, les réserves de change de la Corée se sont contractées de 46 milliards de dollars US, revenant à 212 milliards. Elles restent, cependant, sensiblement supérieures à la dette extérieure à court terme de la Corée, qui s'est envolée pour passer de 65 milliards de dollars US à la fin de 2005 à 189 milliards de dollars US (21 % du PIB) en septembre 2008. Environ 45 % de cette dette est détenue par les succursales locales de banques étrangères. Le won a continué de se déprécier, tombant à 26 % en termes effectifs entre le début juillet et la fin novembre.

Sur le plan budgétaire, les mesures de relance adoptées en septembre 2008 représentent près de 1 % du PIB. Cependant, elles ne menacent pas la bonne santé des finances publiques coréennes, qui se caractérisent par l'un des plus bas niveaux de dépenses publiques de l'OCDE, un excédent important du budget des administrations publiques et une faible dette publique. En outre, la Corée est l'un des trois pays de l'OCDE dont les administrations publiques ont une position créditrice nette, avec des actifs financiers nets représentant un quart du PIB. Néanmoins, le budget consolidé de l'administration centrale, hors excédent de la sécurité sociale, devrait accuser un déficit de l'ordre de 1½ point du PIB en 2008. De plus, les moins-values de recettes fiscales résultant des réductions prévues des taux d'imposition des personnes physiques et des sociétés devraient réduire les recettes de l'équivalent de 2 points de PIB d'ici à 2012. Il est indispensable de préserver la bonne position financière des administrations publiques en équilibrant le budget de l'administration centrale (hors sécurité sociale) compte tenu des pressions qui vont s'exercer sur les dépenses du fait du vieillissement de la population et du coût potentiel de l'intégration économique avec la Corée du Nord.

Améliorer le système fiscal pour promouvoir la croissance économique et faire face au vieillissement de la population

Si les dépenses publiques et les recettes fiscales sont peu élevées en proportion du PIB, l'intensification de la pression des dépenses évoquée ci-dessus rend nécessaire une augmentation des impôts. La réforme va devoir relever un certain nombre de défis :

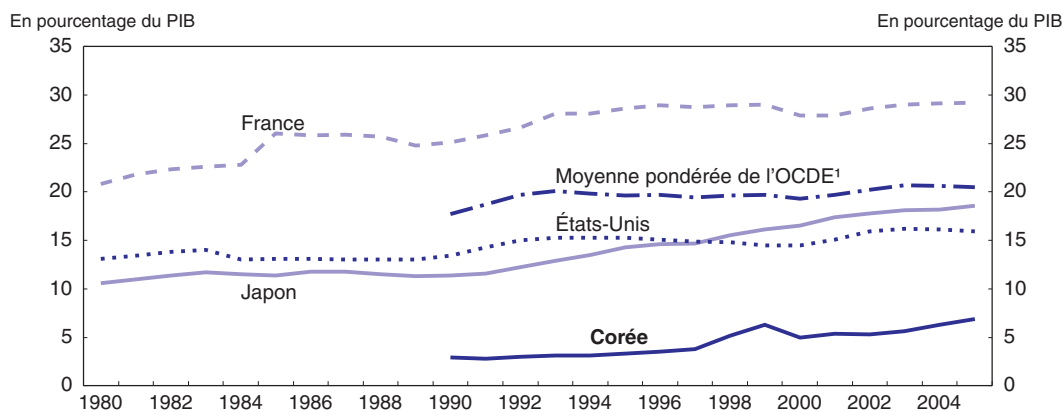
Soutenir la croissance économique dans le contexte d'un vieillissement rapide de la population et du processus de mondialisation

Un certain nombre d'études, de l'OCDE notamment, incitent à penser qu'une augmentation de la charge fiscale globale peut réduire la croissance⁴. En outre, de la structure du système fiscal dépendent ses effets sur les choix économiques et le poids de la charge qu'il fait peser sur l'économie. En particulier, un coin fiscal élevé sur les revenus du travail peut rendre les travailleurs peu qualifiés trop coûteux pour être employés et ainsi réduire l'offre de main-d'œuvre et décourager la formation de capital humain, au risque de freiner le progrès technique. De même, les entreprises sont devenues plus sensibles aux différences qui existent entre les pays sur le plan de l'imposition des sociétés, dans le contexte de la mondialisation et d'une concurrence accrue. Il est moins intéressant d'investir ou de déclarer des bénéfices dans un pays qui impose lourdement les sociétés que dans un autre pays.

Répondre aux besoins de recettes supplémentaires à long terme

La petite taille des administrations publiques coréennes tient au caractère limité des dépenses publiques à caractère social qui, à 7 % du PIB, sont les plus faibles de la zone OCDE (graphique 1.9). Cela s'explique par la mise en place relativement récente du système

Graphique 1.9. **Les dépenses sociales de la Corée restent faibles par comparaison avec les autres pays de l'OCDE**



1. Faute de données, la moyenne de l'OCDE ne comprend ni la Hongrie ni la République slovaque. Les données nationales sont converties en dollars US aux PPA de 2005.

Source : OCDE, *Base de données sur les dépenses sociales, 1980-2005*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/51316553453>

de protection sociale de la Corée et par la jeunesse de sa population. Cependant, le vieillissement de la population va alourdir les dépenses du système national de retraite, du système national d'assurance maladie et du système de prise en charge des soins de longue durée. D'après des simulations effectuées par l'OCDE, les dépenses publiques de la Corée au titre de la santé et des soins de longue durée pourraient s'accroître de l'équivalent de 6 à 9 points de PIB d'ici à 2050, soit dans de plus fortes proportions que dans aucun autre pays de l'OCDE (Oliveira Martins et de la Maisonneuve, 2006), tandis que les dépenses au titre des retraites pourraient représenter 8 points supplémentaires, voire plus⁵. De plus, le coût d'une plus grande coopération économique avec la Corée du Nord pourrait aussi nécessiter une augmentation des recettes fiscales. La détérioration de la situation économique de la Corée du Nord et les pénuries alimentaires chroniques qu'elle a connues au cours de la dernière décennie donnent à penser que le coût de l'intégration pourrait être énorme. De fait, il sera sans doute beaucoup plus élevé que dans le cas de l'Allemagne, étant donné que la Corée du Nord a une population deux fois moins nombreuse que celle de la Corée du Sud, mais que son revenu par habitant ne représente qu'environ 6 % de celui de sa voisine⁶. Une augmentation rapide des recettes permettrait de limiter le coût à long terme de l'alourdissement de la charge budgétaire⁷.

Faire face au creusement des inégalités de revenus et à l'augmentation de la pauvreté relative

Les inégalités de revenu se sont sensiblement creusées en Corée depuis la crise de 1997. Le rapport entre le quintile supérieur de revenu et le quintile inférieur est passé de 4.1 en 1997 à 5.7 en 2004, et le coefficient de Gini est en augmentation (tableau 1.6). L'accroissement des inégalités de revenus depuis 1997 s'explique par l'augmentation de la proportion de travailleurs non réguliers, dont la rémunération est inférieure de 30 % environ à celle des travailleurs réguliers, qui dépasse aujourd'hui un tiers de l'emploi total (voir plus loin).

Le creusement des inégalités a contribué à l'augmentation du taux de pauvreté relative, qui a atteint 14.6 % au milieu de la présente décennie, la Corée passant ainsi au

Tableau 1.6. **Les inégalités de revenus se sont progressivement creusées en Corée**
Ménages urbains salariés¹

	Coefficient de Gini ²	Rapport interquintile ³
1990	27.4	4.1
1995	26.8	4.1
1996	27.2	4.2
1997	26.8	4.1
1998	29.5	4.9
1999	30.3	5.1
2000	28.6	4.6
2001	29.9	4.9
2002	29.8	4.9
2003	29.5 (30.4)	5.1 (5.5)
2004	30.1 (31.0)	5.2 (5.6)
2005	30.4 (31.3)	5.4 (5.8)
2006	31.3 (32.0)	5.7 (6.1)

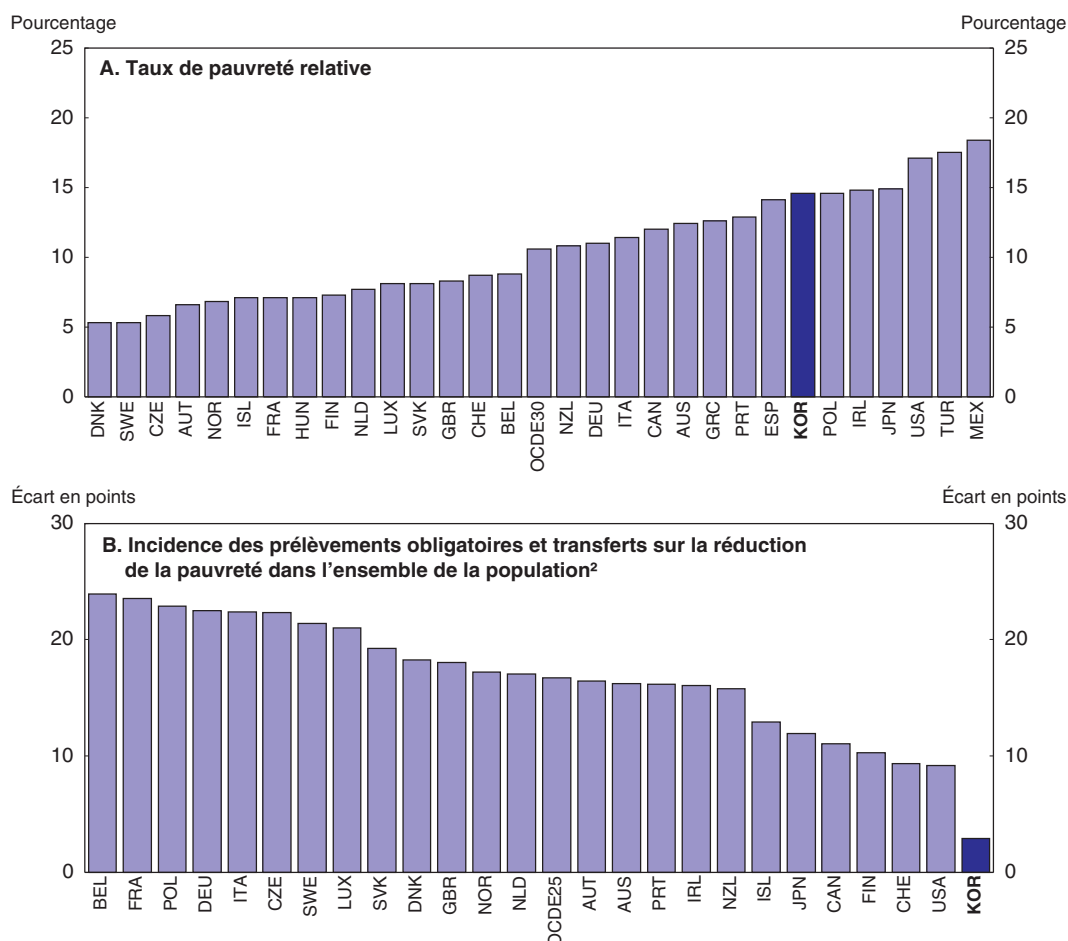
1. Les données concernant l'ensemble de la population, disponibles depuis 2003, sont indiquées entre parenthèses.
2. Le coefficient de Gini est l'aire délimitée par la courbe de Lorenz (qui compare les parts cumulées de la population, de la plus riche à la plus pauvre, aux parts cumulées des revenus qu'elles reçoivent) et la courbe à 45 degrés, en proportion de l'ensemble du triangle. Les valeurs, qui s'échelonnent de 0 dans le cas d'une égalité parfaite à 1 dans le cas d'une inégalité parfaite, sont multipliées par 100 de manière à obtenir une échelle de 0 à 100.
3. Rapport entre le quintile supérieur et le quintile inférieur.

Source : Office national de statistique de la Corée.

sixième rang des pays de l'OCDE et dépassant largement la moyenne de l'OCDE de 10.6 % (graphique 1.10)⁸. Comme dans beaucoup d'autres pays, le vieillissement de la population et l'évolution de la structure des ménages – augmentation de la proportion de familles monoparentales et dont le chef est une femme – n'y sont pas étrangers. Cependant, c'est la montée de la pauvreté parmi les familles biparentales qui en est la cause principale, ce qui incite à penser que l'augmentation des inégalités de revenus a été le facteur déterminant. Le niveau élevé de la pauvreté relative témoigne aussi du rôle très limité du secteur public : la fiscalité et le système de protection sociale n'ont que légèrement réduit le taux de pauvreté relative en Corée, le faisant passer de 17.5 % à 14.6 % au milieu de la présente décennie (partie B). À titre de comparaison, la réduction moyenne a été de 16 points dans la zone OCDE. Il semble donc nécessaire d'utiliser le système fiscal, tout en accroissant davantage les dépenses de protection sociales, qui ont quadruplé en termes absolus depuis 2000, afin d'inverser ces tendances. Cependant, le renforcement de la fonction redistributive du système fiscal pourrait avoir une incidence négative sur les incitations à travailler, réduisant ainsi le potentiel de croissance. Tout le problème est de concevoir une réforme fiscale qui permette de remédier aux inégalités de revenus tout en réduisant au minimum son impact négatif sur la croissance.

Améliorer la fiscalité locale

Les collectivités locales représentent environ un tiers des dépenses publiques, tandis que les autorités scolaires locales, qui sont indépendantes des collectivités locales, en représentent 15 % de plus. Malgré leur taille, elles n'ont qu'une autonomie limitée en raison d'une longue tradition de centralisation. Les fonctions de l'administration centrale et des collectivités locales ne sont pas clairement définies par la loi et de nombreuses décisions sont prises à l'échelon central (KRILA, 2007). Les recettes fiscales et autres ne couvrant que la moitié de leurs dépenses, les administrations locales sont très tributaires des transferts provenant de l'administration centrale. La *part locale de l'impôt*, dotation

Graphique 1.10. **Pauvreté relative : comparaison internationale**¹

1. Le taux de pauvreté représente la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 50 % du revenu médian de la population totale.

2. En points de pourcentage. En Corée, les prélèvements obligatoires et les transferts ramènent le taux de pauvreté relative de 17.5 % à 14.6 %.

Source : OCDE (2008b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513172720643>

globale fixée à 19.2 % des recettes fiscales nationales « internes » (à l'exclusion des impôts affectés et des droits de douane), finance un cinquième des dépenses locales et les dotations spécifiques un autre cinquième. Les conditions détaillées attachées aux dotations spécifiques confèrent en fait à l'administration centrale la maîtrise de tout un éventail de politiques locales.

Une meilleure concordance entre les recettes et les attributions en matière de dépenses permettrait aux collectivités locales de mieux répondre aux souhaits des administrés et contribuerait à la discipline budgétaire grâce à une plus grande transparence des coûts des services locaux aux yeux des contribuables locaux. Le développement de l'autonomie locale est cependant compliqué par de fortes disparités régionales en termes d'autonomie financière. Si Séoul s'autofinance presque complètement, 12 % des administrations locales ne peuvent même pas financer les salaires des fonctionnaires locaux sur leurs propres ressources. Des réformes tendant à accroître l'autonomie locale auraient donc pour effet d'accroître les inégalités régionales,

sauf à s'accompagner d'une réaffectation des dotations de l'administration centrale, ce qui limiterait l'autonomie des collectivités locales. L'une des principaux enjeux est donc de donner aux autorités locales suffisamment d'autonomie sur le plan des recettes pour les responsabiliser vis-à-vis de leurs administrés et les inciter à la discipline budgétaire, tout en veillant à ce qu'elles aient toutes des recettes suffisantes pour assurer au moins un niveau minimum de services publics de base.

La fiscalité locale complexe, qui représente environ 20 % des recettes fiscales totales, comprend 16 impôts locaux, si bien qu'elle est coûteuse à respecter et à administrer. On est loin des systèmes fiscaux locaux beaucoup plus simples en vigueur dans les pays nordiques, par exemple : il y a au maximum quatre impôts locaux en Finlande, en Islande, en Norvège et en Suède. Le système coréen présente plusieurs autres faiblesses. Premièrement, le poids important des impôts sur les mutations de biens immobiliers fait obstacle à la liquidité des marchés immobiliers locaux et à une utilisation efficiente des terrains. En outre, l'instabilité de cette source de recettes nuit à la stabilité et à la prévisibilité des recettes fiscales locales. Deuxièmement, les administrations locales utilisent rarement le pouvoir qu'elles ont de modifier les taux d'imposition, bien qu'elles soient autorisées à ajuster 11 d'entre eux dans une proportion pouvant atteindre 50 % de part et d'autre du taux normal. Elles hésitent en effet à s'écarter des normes fixées par les autorités nationales. Elles pensent qu'un abaissement des taux d'imposition conduirait à des réductions des dotations, alors qu'il n'y a aucun lien direct entre eux, d'après l'administration centrale (cf. *Études économiques de l'OCDE, Corée, 2005*). Lorsque les autorités locales veulent accroître les dépenses, elles ont tendance à demander une augmentation de leurs dotations parce que c'est politiquement plus facile que de majorer les impôts.

Accroître la productivité du secteur des services

Dans le secteur des services, la croissance de la productivité du travail s'est ralentie, passant de 2.6 % en moyenne dans les années 80 à 1.2 % entre 1997 et 2007 (tableau 1.7). En revanche, elle a atteint près de 9 % par an dans les industries manufacturières depuis 1990. Les services n'ont représenté qu'un quart de la croissance de la valeur ajoutée par personne

Tableau 1.7. Croissance de la productivité du travail dans les industries manufacturières et dans les services

A. Taux de croissance annuel de la valeur ajoutée par personne occupée, en pourcentage				
Secteur	Code CITI	1980-1990	1990-1997	1997-2007
Industries manufacturières	15 à 37	6.4	8.7	8.7
Services marchands	50 à 74	4.3	1.6	2.6
Services non marchands	75 à 99	-0.2	1.7	-2.0
Ensemble des services	50 à 99	2.6	1.5	1.2
Ensemble de l'économie	1 à 99	5.5	4.4	3.3

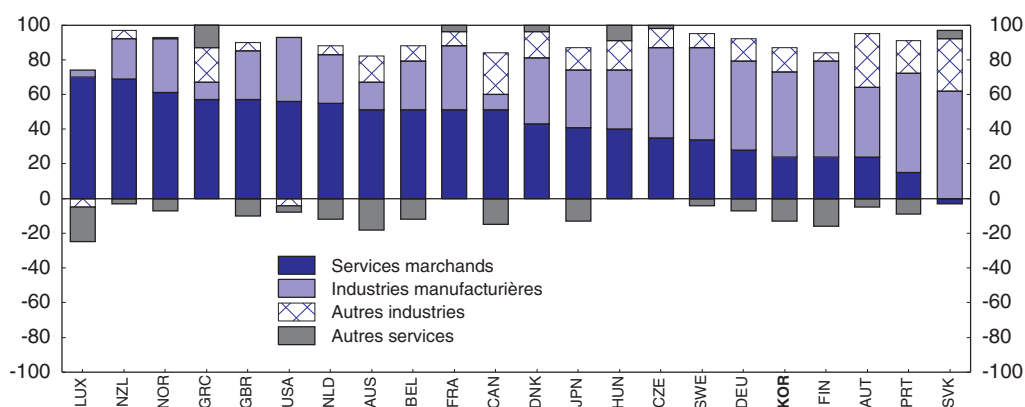
B. Croissance de la production par secteur				
Secteur	Code CITI	1980-1990	1990-1997	1997-2007
Industries manufacturières	15 à 37	11.9	7.5	7.7
Services marchands	50 à 74	9.5	8.1	4.1
Services non marchands	75 à 99	5.7	5.0	2.7
Ensemble des services	50 à 99	7.9	7.1	3.7
Ensemble de l'économie	1 à 99	8.5	6.8	4.3

Source : Banque de Corée, comptes nationaux.


occupée entre 2000 et 2006, contre 39 % en moyenne dans la zone OCDE (graphique 1.11). La performance médiocre des services a creusé l'écart de productivité du travail entre les secteurs ; la productivité des services est tombée de 76 % de celle du secteur manufacturier en 1997 à 60 % en 2005, chiffre le plus bas de la zone OCDE, où la productivité est à peu près identique dans les industries manufacturières et dans les services.

Graphique 1.11. Contribution des différents secteurs à la croissance dans les pays de l'OCDE

Contribution à la croissance de la valeur ajoutée par personne occupée, en points de pourcentage, 2000-06



Source : OCDE (2008c), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2008*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513181350030>

Le problème des services est lié à la faiblesse des PME, qui jouent un rôle prédominant dans ce secteur, où elles représentent 79 % de la production et 91 % de l'emploi, avec des parts particulièrement importantes dans certaines branches comme l'hôtellerie et la restauration (97 %), le commerce de gros et de détail (95 %) et les services aux personnes (95 %). Les PME ont toujours accusé un retard par rapport aux grandes entreprises en termes de rentabilité et d'autres paramètres financiers. En 2005, la productivité par salarié, dans le PME de services, ne représentait que 45.2 % de celle des grandes entreprises (tableau 1.8).

Tableau 1.8. Valeur ajoutée par personne occupée dans le secteur des services, par taille d'entreprise

En millions de wons de 2005

	Moyenne	PME	Grandes entreprises	Productivité dans les PME par rapport aux grandes entreprises (%)	Part des PME dans la production (%)
Commerce de gros et de détail	38.1	35.5	89.2	39.8	95.2
Hôtellerie et restauration	17.7	17.2	51.3	49.9	97.2
Télécommunications	180.2	160.9	377.8	42.6	91.1
Intermédiation financière	133.8	72.9	175.6	41.5	40.7
Services aux entreprises	35.0	34.1	37.6	90.7	74.2
Enseignement	22.6	21.8	33.1	65.9	93.0
Santé et services sociaux	36.2	36.0	38.2	94.2	89.7
Services aux personnes, etc.	20.9	20.4	31.9	63.9	95.6
Secteur des services	32.6	29.4	65.1	45.2	91.1

Source : Fédération coréenne des PME (2008) et Office national de statistique de la Corée, National Statistics.

Réformer le marché du travail et améliorer le système éducatif

L'un des principaux problèmes qui se posent sur le marché du travail tient à un dualisme de plus en plus marqué : les travailleurs non réguliers représentent plus d'un tiers des salariés (tableau 1.9). Les travailleurs temporaires sont la catégorie de travailleurs non réguliers la plus importante (partie B), en dépit des restrictions qui visent depuis longtemps le recours aux contrats de durée déterminée. L'augmentation de la proportion de travailleurs temporaires, qui est passée de 16.6 % de l'emploi en 2001 à 29.7 % en 2004, a été la plus rapide de la zone OCDE et, en 2007, la Corée se situait au deuxième rang des pays de l'OCDE à cet égard (graphique 1.12). La forte proportion de travailleurs temporaires pèse sur la croissance car elle accroît la rotation des effectifs et réduit de ce fait la formation en entreprise, qui joue un rôle très important en Corée (Chung et Lee, 2005). Elle pose aussi des questions d'équité dans la mesure où les travailleurs non réguliers sont confrontés à l'emploi précaire, à une discrimination salariale et à une moindre protection sociale.

Tableau 1.9. **Travailleurs non réguliers et temporaires en Corée**

A. Travailleurs non réguliers en pourcentage de l'emploi total par âge et sexe, 2005							
	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60 et plus	Total
Hommes	78.3	32.0	25.3	29.2	35.0	60.0	31.5
Femmes	64.1	33.4	40.1	46.7	55.2	75.7	43.7

B. Travailleurs temporaires en pourcentage de l'emploi total							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Travailleurs titulaires d'un contrat de durée déterminée de :							
Moins d'un mois	5.6	5.2	6.7	5.6	5.5	5.2	3.2
Un mois à un an	2.8	2.7	4.9	4.7	4.8	4.9	4.7
Un an	1.5	1.9	3.3	4.4	5.3	5.0	5.4
Un an à trois ans	0.6	0.6	1.3	1.7	1.8	1.7	1.4
Plus de trois ans	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	1.2
Total partiel	11.0	10.9	17.0	17.1	18.2	17.7	15.9
Travailleurs titulaires d'un contrat de durée indéterminée mais pouvant être licenciés contre leur gré							
Intérimaires (en mission)	1	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1
Travailleurs à la demande	2.2	2.9	4.2	4.6	4.8	4.3	5.3
Total ¹	16.6	18.1	25.9	29.7	29.4	28.3	28.2
Ratio CDD/total	66.3	60.2	65.6	57.6	61.9	62.5	56.4
Ensemble des salariés (milliers)	13 540	14 030	14 149	14 584	14 968	15 351	15 882

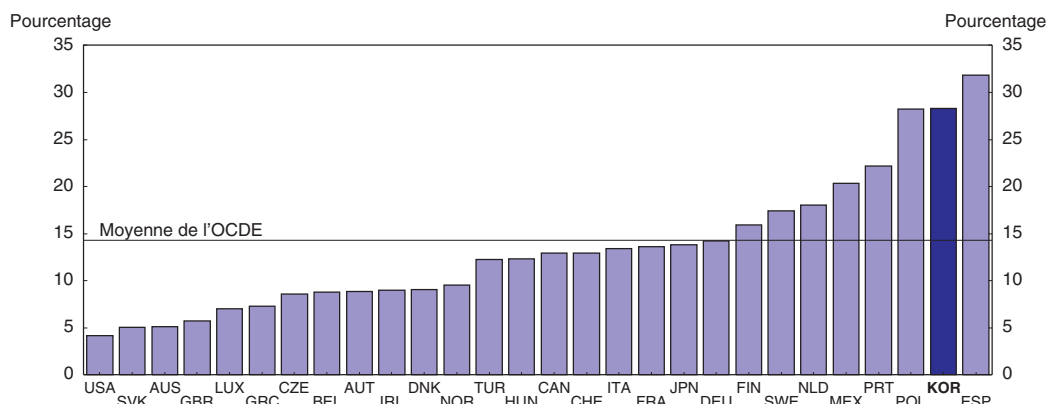
1. Le total est corrigé des doubles comptages et n'est donc pas égal à la somme des chiffres qui le précèdent.

Source : Office national de statistique de la Corée, *EAPS Supplementary Survey by Type of Employment* (enquête annuelle, août).

Le taux d'activité des femmes d'âge très actif (25-54 ans) est le troisième plus faible de la zone OCDE, à 62 %, contre 70 % pour la moyenne de l'OCDE (graphique 1.13). En outre, les taux d'emploi des femmes sont inférieurs à ceux des hommes dans chaque catégorie, si bien que la Corée se place au septième rang des pays de l'OCDE où l'écart entre les sexes est le plus grand. Il est indispensable de dynamiser l'emploi féminin pour atténuer l'impact du vieillissement rapide de la population. Le taux d'activité global des femmes est passé de 49 % en 1990 à 55 % en 2007, en raison surtout de l'évolution des comportements des femmes jeunes. En particulier, celui des femmes de 25 à 29 ans a doublé, passant de 32 % pour les femmes nées pendant la première moitié des années 50 à 65 % pour les femmes

Graphique 1.12. **Emploi temporaire : comparaison internationale**

En pourcentage de l'emploi total, 2007¹



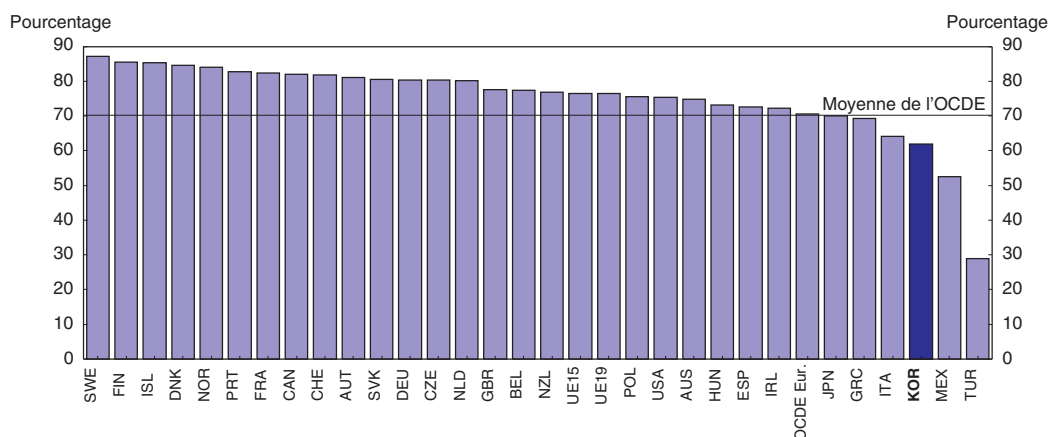
1. 2004 pour le Mexique, 2005 pour les États-Unis et 2006 pour l'Australie.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives de l'emploi.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513184173086>

Graphique 1.13. **Taux d'activité des femmes : comparaison internationale**

2007, femmes de 25 à 54 ans



Source : OCDE (2008a), Perspectives de l'emploi 2008, OCDE, Paris.

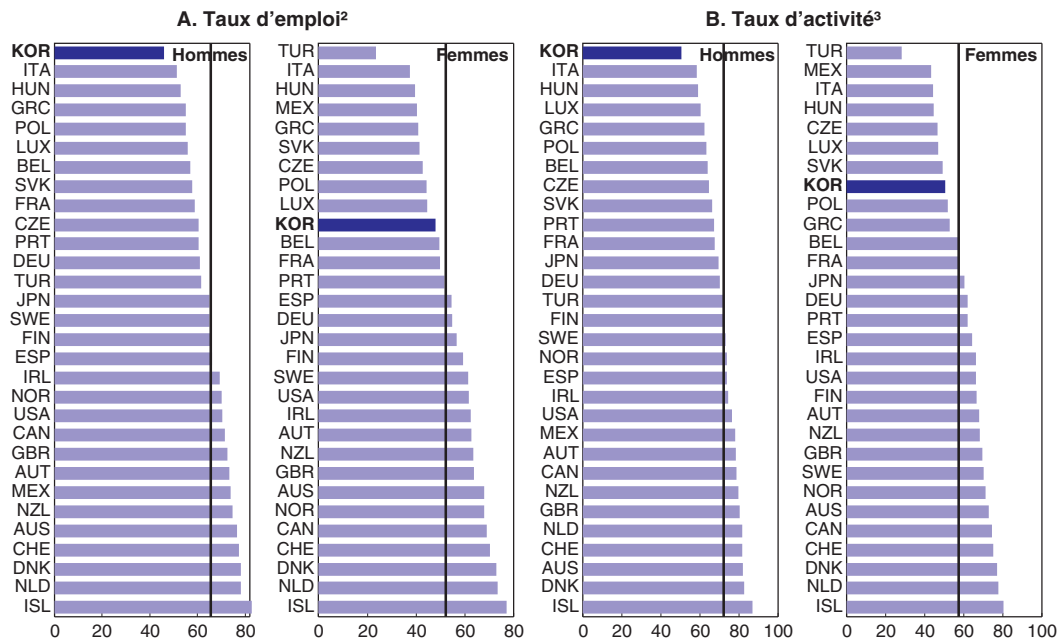
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513260630623>

nées pendant la seconde moitié des années 70, du fait d'une élévation de l'âge du mariage. Cependant, le taux d'activité des femmes est limité par le fait qu'une proportion importante de femmes se retirent de la population active au moment du mariage ou de la maternité, même si nombre d'entre elles y reviennent plus tard, d'où une courbe d'activité en M. Cette évolution a entraîné une baisse sensible du taux de fécondité, qui a diminué alors que le taux d'activité augmentait.

La baisse du taux d'emploi des jeunes, qui est passé de 51 % en 1995 à 47 % en 2007, a attiré l'attention sur leur intégration dans le marché du travail. De fait, le taux d'emploi des jeunes hommes était le plus faible de la zone OCDE en 2007 (graphique 1.14). Cela s'explique dans une certaine mesure par la forte proportion d'étudiants dans l'enseignement supérieur, par des possibilités limitées de concilier études et travail et par l'obligation d'un service militaire de 30 mois. Le problème est particulièrement aigu pour les personnes ayant un faible niveau d'instruction. Seuls 53 % des jeunes hommes qui

Graphique 1.14. Taux d'emploi et d'activité des jeunes : comparaison internationale

En pourcentage des jeunes de 15 à 29 ans, par sexe, 2007¹




1. 2006 pour l'Allemagne et la France. Les lignes verticales représentent la moyenne de l'OCDE.

2. Personnes occupées en pourcentage de la population du groupe d'âge considéré.

3. Population active en pourcentage de la population du groupe d'âge considéré.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513261838248>

n'ont pas fait d'études secondaires de deuxième cycle et 68 % de ceux qui en ont fait ont pu trouver un emploi dans l'année suivant la fin de leurs études, contre 81 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur. En outre, plus de la moitié des nouveaux salariés de 15 à 19 ans quittent leur premier emploi au cours de la première année et un tiers le font avant la fin de la troisième année. Le faible taux d'emploi tient notamment à une inadéquation entre les qualifications acquises dans l'enseignement supérieur et celles dont les entreprises ont besoin. Quelque 35 % des diplômés de l'université en sciences naturelles ou sociales ne trouvent pas d'emplois dans leur discipline. Plus généralement, il faudrait améliorer la qualité de l'enseignement universitaire, qui n'a pas évolué aussi rapidement que les effectifs d'étudiants.

Le taux de chômage des jeunes (7.5 %) est inférieur à la moyenne de l'OCDE (9.6 %). Cependant, cela tient au fait que les jeunes ne sont guère incités à rester sur le marché du travail, étant donné que les personnes qui n'ont pas encore versé de cotisations sociales n'ont guère droit à des prestations. En outre, un grand nombre de jeunes ne sont ni dans l'emploi ni dans l'enseignement ou la formation. En 2004, ces derniers représentaient 17 % du groupe des 15-29 ans, soit une proportion légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. Leur part parmi les diplômés de l'enseignement supérieur est environ trois fois supérieure à la moyenne de l'OCDE, alors qu'elle est nettement plus faible parmi les jeunes qui n'ont pas fait d'études secondaires de deuxième cycle.

Conclusion

La Corée demeure l'une des économies les plus dynamiques du monde, avec de hauts niveaux d'investissement en biens d'équipement, en R-D et dans l'enseignement, et un avantage comparatif dans de nombreux domaines de haute technologie. Son taux de croissance potentielle est l'un des plus élevés de la zone OCDE, mais l'évolution démographique va peser de plus en plus sur la croissance économique. De nouveaux progrès dans la voie de la réforme sont indispensables pour soutenir la croissance et promouvoir la convergence du revenu par habitant vers les niveaux observés dans les pays les plus avancés (annexe 1.A1). En outre, la Corée va devoir faire face à un certain nombre de défis liés à la crise financière mondiale, à la réforme de la fiscalité, à la nécessité d'améliorer la productivité dans le secteur des services et à la réforme du marché du travail et du système éducatif. Ces défis sont examinés dans les chapitres qui suivent.

Notes

1. À parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant est de l'ordre de 25 000 dollars US, ce qui représente 55 % de celui des États-Unis.
2. D'après une analyse de sensibilité de l'endettement des ménages réalisée par le FMI, une hausse de 100 à 300 centièmes de point des taux d'intérêt accroîtrait la dette des ménages en difficulté de 8.5 à 17 points de pourcentage, alors qu'une baisse de 10 % à 30 % des prix des logements y ajouterait 4 points (FMI, 2008).
3. Les travailleurs indépendants représentent un tiers de l'emploi total en Corée, qui se place ainsi au quatrième rang des pays de l'OCDE.
4. Une augmentation d'environ un point de pourcentage du ratio impôts/PIB se traduirait à terme par une réduction directe d'environ 0.3 % de la production par tête. Si l'on prend en compte l'effet sur l'investissement, la réduction totale serait de l'ordre de 0.6 % à 0.7 % (Bassanini et Scarpetta, 2001). Étant donné que les impôts sont exceptionnellement faibles en proportion du PIB en Corée, l'effet pourrait être plus limité.
5. Par exemple, le plan Vision 2030 du gouvernement prévoyait en 2006 que les dépenses sociales publiques passeraient de 6 % du PIB en 2004 à la moyenne actuelle de l'OCDE, soit 21 %, à l'horizon 2030.
6. Par comparaison, la population de l'Allemagne orientale ne représentait qu'un tiers de celle de l'Allemagne occidentale au moment de la réunification, tandis que l'écart de revenu par habitant était nettement plus faible, puisque celui de l'Allemagne orientale représentait à peu près la moitié de celui de l'Allemagne occidentale.
7. Si les marchés de capitaux ont le sentiment que les autorités n'ont pas suffisamment répondu aux besoins croissants de recettes, la Corée pourrait voir sa cote de crédit se dégrader et ses coûts de financement augmenter. Cet effet pourrait être plus important que l'impact négatif d'une augmentation rapide des taux d'imposition.
8. L'Office national de statistique de la Corée a signalé un taux de pauvreté relatif de 15.2 % pour 2005.

Bibliographie

- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001), « Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE : Analyse empirique sur des données de panel », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, OCDE, Paris.
- Chung, Jaeho et Byung-Hee Lee (2005), « Flexibility, Turnover and Training », *Documents de travail de l'Institut coréen du travail*, n° 41, Séoul.
- Fédération coréenne des PME (2008a), *Statistiques des petites et moyennes entreprises*, Séoul (en coréen).
- Fonds monétaire international (2008), *Republic of Korea: Selected Issues*, septembre, Washington DC.
- Korea Research Institute for Local Administration (KRILA) (2007), *Local Government in Korea*, Séoul.

Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée : Une méthode de projection intégrée », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, Paris, OCDE.

OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE, Corée*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE, Corée*, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Perspectives de l'emploi 2008*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2008c), *Panorama des statistiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Objectif croissance* (à paraître), OCDE, Paris.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

La présente annexe passe en revue les actions prises à la suite des recommandations de politique structurelle formulées dans l'*Étude économique de la Corée* de 2007. Les recommandations de la présente *Étude* figurent en encadré à la fin de chaque chapitre.

Recommandations de l' <i>Étude</i> 2007	Mesures prises ou envisagées par les autorités
A. Politique du logement et politique régionale	
Politique du logement	
Supprimer progressivement les mesures qui ont pour but de remédier aux fluctuations des prix à court terme, notamment le plafonnement des prix et l'obligation de publier les coûts de construction.	La réglementation des prix sera assouplie grâce à un élargissement de la gamme de prix pouvant être retenus pour fixer les prix des bâtiments résidentiels et commerciaux et des logements privés.
Poursuivre l'effort d'accroissement de l'offre de logements, en particulier dans la région de la capitale.	Le gouvernement a annoncé en septembre 2008 un programme de construction de 500 000 logements par an en moyenne au cours des dix prochaines années, dont 300 000 logements publics et privés dans la région de la capitale.
Assouplir les réglementations concernant la construction et l'occupation des sols, afin que le secteur privé puisse mieux réagir à la demande.	Les modalités de réforme des restrictions concernant l'occupation des sols ont été assouplies, tandis que les pouvoirs en matière d'urbanisme sont progressivement confiés aux collectivités locales.
Affecter davantage de terrains viabilisés par les pouvoirs publics à des projets privés de construction de logements.	La superficie des terrains fournis par le secteur public a augmenté de 41 % en 2007, atteignant 65 km ² (0.1 % de la superficie totale de la Corée).
Supprimer les restrictions à la reconstruction d'appartements, en particulier là où les prix sont en hausse.	Le programme présenté en août 2008 par le gouvernement assouplira les restrictions en réduisant de moitié les délais de reconstruction, à 18 mois, et en autorisant les propriétaires à vendre leurs logements au cours de cette période.
Assouplir la réglementation des prêts hypothécaires de source privée, sans remettre en cause la surveillance prudentielle.	Le montant maximum des prêts sur les appartements non vendus dans les zones qui ne font pas l'objet de spéculation a été porté de 60 % à 70 % de leur valeur si leur prix est réduit.
Favoriser le développement du marché hypothécaire privé, notamment en élargissant le marché des obligations à long terme.	Le volume de titres adossés à des créances hypothécaires émis par la Société coréenne de crédit au logement et par les banques a augmenté et d'autres établissements financiers vont pouvoir en émettre.
Continuer d'abaisser les droits sur les transactions immobilières.	La déduction spéciale de l'impôt sur les plus-values pour la détention de biens en longue période sera portée de 4 % à 8 % chaque année (jusqu'à concurrence de 80 %).
Taxer plus lourdement la détention de biens immobiliers, tout en n'utilisant pas l'impôt foncier à des fins de régulation des prix ou de redistribution des revenus.	Les autorités prévoient de réduire l'impôt foncier global et de le fusionner progressivement avec l'impôt local sur la propriété.
Éviter les taux élevés d'imposition des plus-values, afin de limiter l'ampleur des distorsions et le blocage des transactions.	Le seuil à partir duquel le propriétaire d'une maison individuelle est assujéti à l'impôt sur les plus-values a été porté de 600 millions de wons à 900 millions de wons et les taux seront abaissés parallèlement à ceux de l'impôt sur le revenu.
Politique régionale et décentralisation budgétaire	
Transformer les réglementations limitant la construction dans la région de la capitale en instruments de marché.	Pas de mesures.

Recommandations de l'Étude 2007	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Rationaliser les divers dispositifs qui ont pour but d'assurer un développement régional équilibré et accorder plus d'autonomie aux collectivités locales pour les plans de développement locaux.	Pas de mesures. La construction de trois nouvelles « cités d'entreprise » est prévue pour 2009.
Poursuivre la décentralisation budgétaire en accordant plus d'autonomie aux collectivités locales, notamment pour la fourniture de services locaux.	L'administration centrale a transféré aux collectivités locales 201 postes budgétaires depuis 2007.
B. Dépenses publiques sociales dans le contexte du vieillissement	
Supprimer les obstacles qui limitent le taux de fécondité	
Réduire le recours aux établissements privés de tutorat et réduire les sommes déboursées par les familles au titre de l'éducation.	Un projet de mars 2007 prévoit un certain nombre de mesures, comme la création de programmes de télévision et de centres d'enseignement de l'anglais dans les écoles et une expansion des programmes périscolaires.
Réduire les freins aux naissances en assurant une offre adéquate de structures de qualité pour l'accueil des enfants et en encourageant les entreprises à mettre en œuvre des politiques plus favorables à la famille.	Le congé parental, qui existait déjà pour les enfants ne dépassant pas un an, a été étendu jusqu'à trois ans. Un système de certification des entreprises appliquant des politiques favorables à la famille a été mis au point.
Encourager l'offre de structures privées d'accueil des enfants, notamment en supprimant les plafonds de prix imposés aux fournisseurs du secteur privé.	Les plafonds de prix n'ont pas été supprimés. Le gouvernement a l'intention de mettre en place un système de bons électroniques pour les services d'accueil des enfants.
Encourager l'activité	
S'attaquer aux facteurs qui limitent l'attractivité du marché du travail pour les femmes en réduisant la tendance à un recours accru au travail non régulier et l'importance de l'ancienneté dans la détermination des salaires.	Le gouvernement a encouragé l'adoption d'un système fondé sur la performance en fournissant des informations aux travailleurs et aux employeurs.
Promouvoir l'activité des travailleurs âgés en relevant, voire en supprimant l'âge de départ obligatoire à la retraite.	Le gouvernement a mis en place des subventions en faveur des entreprises qui relèvent d'un an ou plus l'âge de la retraite, pour le porter à 56 ans ou plus.
Supprimer les aides à l'emploi qui génèrent des coûts improductifs élevés et mettre davantage l'accent sur l'éducation tout au long de la vie.	Le gouvernement a lancé une analyse détaillée de l'efficacité des programmes d'aide à l'emploi pour orienter la réforme.
Assurer des revenus adéquats aux personnes âgées	
Augmenter la prestation sous condition de ressources de 5 % du salaire moyen afin de réduire la pauvreté des personnes âgées, étant donnée la difficulté d'étendre la couverture du NPS.	La proportion de personnes âgées qui perçoivent cette prestation devrait passer de 60 % à 70 % en 2009, comme prévu.
Réformer les régimes de retraite de la fonction publique, des militaires et des enseignants du privé afin de réduire les aides gouvernementales et instaurer la transférabilité entre ces régimes spéciaux et le NPS.	Un projet de réforme des régimes de retraite de la fonction publique, se traduisant par des cotisations plus élevées et des prestations plus faibles, a été annoncé en septembre 2008.
Accélérer le passage d'une allocation forfaitaire de retraite à un système de retraite d'entreprise par des modifications de la législation fiscale et encourager l'adoption de régimes à cotisations définies plutôt que de régimes à prestations définies.	Pas de mesures.
Améliorer le système de soins de santé	
Éviter les réductions globales des taux de participation aux coûts pour limiter l'augmentation des dépenses publiques de santé.	La participation forfaitaire de 3 000 wons pour les frais médicaux inférieurs à 15 000 wons a été remplacée par une participation de 30 %.
Abaisser le plafond du montant de la participation aux coûts sur six mois afin de garantir un meilleur accès au système des personnes à faibles revenus et des patients souffrant de maladies chroniques.	Le gouvernement a abaissé le plafond du montant de la participation aux coûts sur six mois, le ramenant de 3 millions à 2 millions de wons en juillet 2007.
Alléger la charge qui pèse sur la population d'âge actif en imposant aux personnes âgées de cotiser au NHI.	Pas de mesures.
Autoriser les sociétés commerciales, y compris les entreprises étrangères, à fournir des soins de santé et à intervenir davantage dans l'assurance-maladie privée pour les services non couverts par le NHI.	Pas de mesures.
Limiter les pressions à la hausse des dépenses en faisant du NHI unifié un acheteur plus efficace de services de santé et en envisageant des systèmes de paiement autres que la rémunération à l'acte.	Le forfait journalier est appliqué aux lits des centres de long séjour à compter de 2008.
Promouvoir le vieillissement en bonne santé afin d'éviter que l'allongement de l'espérance de vie ne s'accompagne d'un allongement de la dépendance.	Le gouvernement a développé le dépistage parmi les personnes âgées afin de détecter les problèmes de santé dans le cadre du Plan Santé 2010.

Recommandations de l'Étude 2007	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Améliorer le cadre de l'offre de produits pharmaceutiques afin de réduire leur part relativement importante dans les dépenses de santé.	Le nombre de produits pharmaceutiques remboursés a été réduit, des études coûts-avantages ont été instituées pour les médicaments en avril 2007 et les prix des médicaments sont désormais fixés par voie de négociation.
Prodiguer des soins de longue durée aux personnes âgées	
Accroître la capacité des établissements de soins de longue durée pour les personnes âgées, afin de soulager le système de santé.	Le gouvernement a créé 224 centres de long séjour en 2007 et 183 en 2008, pour un total de 1 428.
Réduire la dépendance à l'égard des établissements publics en encourageant l'entrée de fournisseurs privés.	L'assurance soins de longue durée mise sur pied en juillet 2008 encouragera la participation du secteur privé.
Contrôler l'accroissement de la demande de soins de longue durée en exerçant une fonction efficace de contrôle de l'accès et en privilégiant les soins à domicile.	Le taux de participation au coût des soins en institution est de 20 %, contre 15 % pour les soins à domicile.
S'attaquer à l'accroissement des inégalités et à la pauvreté relative	
Élargir le système national de minimum de subsistance pour faire en sorte que tous les ménages disposent d'un revenu correspondant au moins au coût minimum de la vie.	Le coût de la vie minimum pour une famille de quatre personnes a été relevé de 5 % en 2008.
Accroître la couverture des travailleurs non réguliers par les programmes sociaux d'assurance-retraite, d'assurance-maladie et d'assurance-chômage.	Une loi de 2008 va étendre la couverture du système d'assurance-chômage aux entreprises de moins de dix salariés. Les règles applicables à la couverture des travailleurs journaliers du secteur de la construction par le régime d'assurance-retraite ont été assouplies en 2007.
Faire en sorte que les nouvelles dispositions du droit du travail visant à éviter toute discrimination à l'encontre des travailleurs non réguliers ne découragent pas l'embauche de ces travailleurs.	Pas de mesures.
Réduire la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers afin d'inverser la progression de la proportion de travailleurs non réguliers.	Les poursuites juridiques à l'encontre des employeurs qui violent les règles concernant le licenciement de travailleurs réguliers ont été remplacées par des amendes.

C. Pour une meilleure intégration de la Corée dans l'économie mondiale

Lever les obstacles à l'entrée de l'investissement direct étranger (IDE)	
Favoriser un environnement propice à l'investissement étranger.	La Corée a adopté un certain nombre de mesures se traduisant notamment par une réduction des impôts sur les sociétés et des délais de constitution d'une entreprise industrielle et par une simplification des procédures d'immigration.
Développer le marché des fusions/acquisitions, notamment pour les opérations internationales, en assouplissant les réglementations y relatives.	Pas de mesures. Des mesures à l'encontre des fusions/acquisitions destinées à évincer les concurrents sont à l'étude.
Assouplir davantage les restrictions à l'IDE, en particulier en libéralisant ou en supprimant les plafonds de participation étrangère.	Pas de mesures.
Alléger la réglementation des marchés de produits, surtout dans les services, afin d'encourager l'IDE.	Le Conseil présidentiel sur la compétitivité nationale a été créé en 2008 pour prendre l'initiative de réformes de la réglementation.
Supprimer progressivement les réglementations relatives à la construction dans la région de la capitale.	Les investisseurs étrangers sont autorisés à construire des installations de haute technologie dans la région de la capitale depuis décembre 2007. En novembre 2008, les autorités ont annoncé un plan visant à assouplir les réglementations applicables à la construction et à l'expansion des complexes industriels dans la région capitale.
Renforcer la transparence des mesures de surveillance fiscale et financière et en supprimant la possibilité d'interprétation, d'application et de contrôle d'application discrétionnaires.	Des mesures ont été prises pour améliorer l'utilisation des instructions administratives et donner des interprétations et des explications sur la législation et la réglementation financière.
Résoudre les problèmes du marché du travail, notamment les relations travailleurs employeurs, qui découragent l'IDE.	Le ministère du Travail a mis en place plusieurs programmes destinés à aider les entreprises étrangères à traiter certaines questions se rapportant aux travailleurs.
Étendre les réformes de la réglementation mises en œuvre dans les zones franches au reste du pays.	Le gouvernement a désigné trois nouvelles zones franches en avril 2008.
Simplifier les diverses zones créées afin d'encourager l'IDE et assurer un traitement égal au secteur manufacturier et au secteur des services.	Les compétences concernant les zones ont été regroupées au sein d'un seul ministère (ministère de l'Économie du Savoir) en mars 2008.
Accroître la transparence en limitant les possibilités d'incitations spéciales, telles que les aides financières directes, pour les entreprises étrangères.	Pas de mesures.

Recommandations de l'Étude 2007	Mesures prises ou envisagées par les autorités
Éviter tout traitement budgétaire et réglementaire préférentiel, qui fausse les décisions des investisseurs étrangers concernant leur lieu d'implantation.	Toutes les collectivités locales sont représentées au sein de la commission de l'investissement étranger, de manière à éviter que les décisions d'implantation soient faussées. L'administration centrale joue le rôle de médiateur.
Éviter que l'accent mis sur les zones spéciales ne détourne les autorités de l'objectif fondamental d'amélioration des conditions offertes aux entreprises.	Le gouvernement a créé un Conseil présidentiel sur la compétitivité nationale pour traiter les principaux problèmes auxquels se heurtent les entreprises et pour promouvoir la réforme de la réglementation.
Examiner régulièrement les systèmes de zones spéciales afin de vérifier que les avantages économiques l'emportent sur les coûts.	Pas de mesures.
Améliorer le climat du commerce international	
Poursuivre la libéralisation des obstacles au commerce par voie de négociations commerciales multilatérales.	La Corée participe activement à tous les groupes de négociation, notamment sur l'accès aux marchés, dans le cadre du Programme de Doha pour le développement à l'OMC.
Mieux harmoniser les règlements et les normes avec les normes internationales afin de réduire les obstacles à l'importation.	La proportion de normes coréennes harmonisées avec les normes internationales est passée de 58.8 % en 2006 à 61.4 % en 2007.
Chercher à conclure des accords régionaux de libre-échange qui soient compatibles avec les règles de l'OMC et qui portent sur pratiquement tous les produits.	La Corée a conclu un accord de libre-échange sur les services avec l'ASEAN en juillet 2007 et un accord de partenariat économique général avec l'Inde en septembre 2008. Des négociations sur un accord de libre-échange avec le Conseil de coopération du Golfe ont été engagées en 2008.
Renforcer les principes du marché dans le secteur agricole, notamment en réduisant le soutien des prix du marché.	L'accord de libre-échange Corée/États-Unis aboutira à terme à la libéralisation de tous les marchés de produits agricoles, à l'exception du riz.
Limiter l'aléa moral dans les mesures utilisées afin de soutenir les branches d'activité et les travailleurs qui pâtissent des accords de libre-échange.	Aucune entreprise n'a encore bénéficié de ces mesures.
Favoriser l'entrée de ressources humaines	
Réformer le système de permis d'emploi afin de réduire le nombre de travailleurs clandestins et autoriser un nombre suffisant de travailleurs afin d'atténuer les pénuries de main-d'œuvre.	La proportion totale de travailleurs clandestins doit être ramenée de 19 % de l'ensemble des travailleurs étrangers à 10 % en cinq ans. Le nombre de travailleurs étrangers sera fixé chaque année en fonction de la demande de main-d'œuvre.
Permettre l'emploi de travailleurs étrangers peu qualifiés dans le secteur des services, et pas seulement dans le secteur manufacturier.	Pas de mesures.
Accroître l'afflux de travailleurs hautement qualifiés en améliorant le système de contrôle de l'immigration ainsi que les conditions d'activité et de vie.	La durée maximum de résidence pour les travailleurs hautement qualifiés a été portée de deux à cinq ans en juillet 2008. Des permis de travail pour ces travailleurs ont été institués en septembre 2008.

Chapitre 2

Priorités de la politique macroéconomique

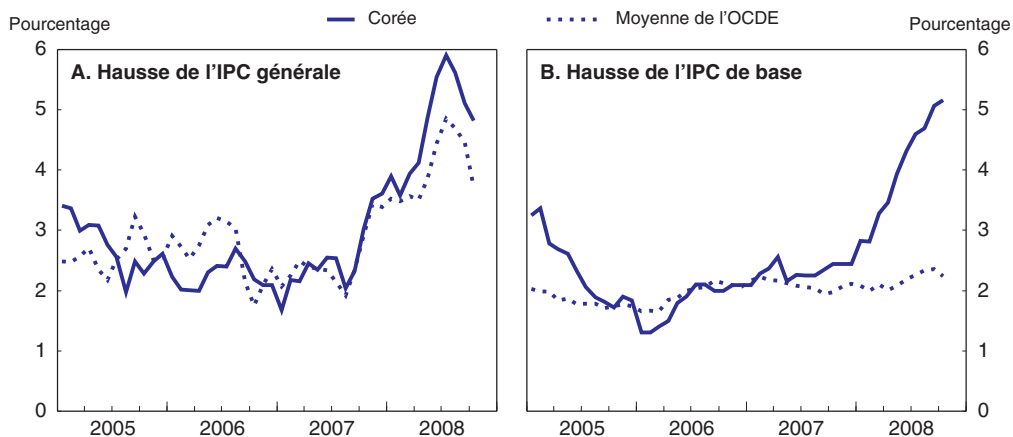
L'action macroéconomique se heurte à d'importants obstacles pour répondre aux chocs de la crise financière mondiale. À court terme, les autorités monétaires devraient viser à soutenir l'activité et la stabilité du marché financier. Si l'inflation est bien supérieure à la fourchette fixée comme cible, elle devrait se ralentir sensiblement au cours de l'année à venir, à mesure que la croissance de la production se ralentit, malgré la dépréciation du won. Étant donné que le recul du won est imputable aux turbulences sur les marchés financiers internationaux, l'intervention sur le marché des changes sera vraisemblablement coûteuse et inefficace et devrait donc être limitée à des opérations de lissage. L'action de stimulation budgétaire a un rôle à jouer pour amortir le ralentissement. À moyen terme, la priorité devrait être de maintenir une solide position budgétaire, compte tenu des pressions sur les dépenses qu'exercera à l'avenir le vieillissement de la population. Une croissance plus lente des dépenses est nécessaire pour réaliser l'objectif à moyen terme d'un budget équilibré, sans tenir compte de l'excédent de la sécurité sociale.

La Corée a enregistré une croissance de la production de plus de 4 % entre 2002 et 2007, tout en réussissant à maintenir l'inflation dans la fourchette fixée comme cible. Mais la croissance est tombée à 3 % au cours des trois premiers trimestres de 2008 en taux ajusté des fluctuations saisonnières, alors que l'inflation a été bien supérieure à l'objectif de 2.5-3.5 %¹. En outre, la dépréciation du won depuis la fin de 2007 s'est accélérée au milieu de 2008 en raison de la crise financière mondiale. La réaction de la Corée a consisté jusqu'ici à réduire le taux d'intérêt directeur, à intervenir pour soutenir le won et à exercer une action de stimulation budgétaire. Le présent chapitre passe en revue les mesures monétaires, budgétaires et de change qui s'imposent face à ce difficile environnement macroéconomique. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 2.1, dans la dernière section.

Politique monétaire


La progression de l'inflation a testé la crédibilité du cadre de ciblage de l'inflation adopté en 1998. Le taux d'inflation atteignant le niveau de record de 5.9 % (d'une année sur l'autre) en juillet 2008 (graphique 2.1), la Banque de Corée a augmenté le taux d'intérêt directeur de 25 points de base pour le porter à 5¼ pour cent en août. La plupart des pays ont enregistré un pic d'inflation au lendemain du choc des prix du pétrole et des produits de base, les prix à la consommation grimpaient de 5 % dans la zone de l'OCDE avant l'été 2008. Cependant, en Corée, la hausse de l'IPC de base (à l'exclusion des prix de l'énergie et des produits alimentaires) a dépassé 5 % en septembre 2008, contrairement à la moyenne de l'OCDE, assez stable aux environs de 2 %, ce qui donne à penser à d'importants effets secondaires liés au choc des termes de l'échange (cadre B). La plus forte inflation sous-jacente a fait grimper les anticipations d'inflation des consommateurs pour

Graphique 2.1. Inflation¹



1. Variation d'une année sur l'autre.

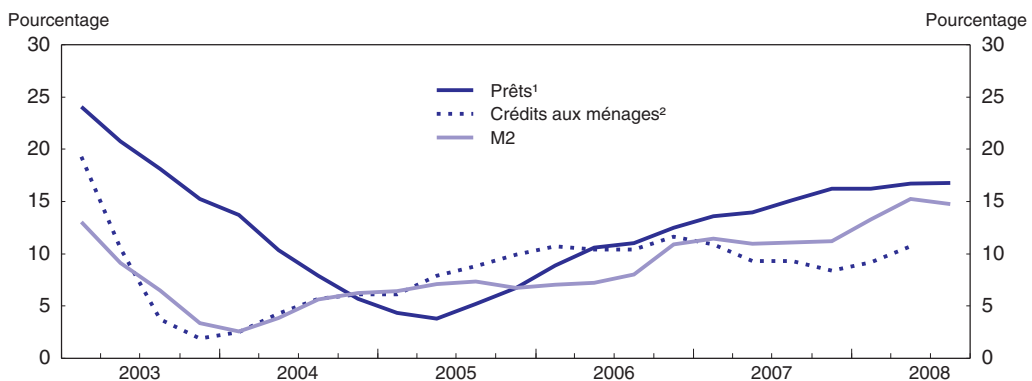
Source : Principaux indicateurs économiques et Base de données analytique de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513301471824>

les 12 mois à venir, celles-ci passant de 4 % en août à 4.4 % en septembre², alors même que les prix du pétrole ont diminué ces derniers mois.

La hausse des taux d'intérêt d'août s'explique aussi par plusieurs facteurs ayant exacerbé les pressions inflationnistes : i) la dépréciation du won augmente encore les prix à l'importation³ ; ii) la progression des salaires nominaux des salariés réguliers s'est accélérée pour passer de 5.6 % en 2007 à 7.5 % (d'une année sur l'autre) au deuxième trimestre de 2008 ; iii) l'ajustement des prix du gaz et de l'électricité a été retardé ; et iv) la hausse des prix à la production n'est pas encore totalement reflétée dans les prix à la consommation. Malgré la hausse du taux d'intérêt directeur, la croissance de la monnaie et du crédit reste robuste (graphique 2.2).


Graphique 2.2. **Tendances de la liquidité et des prêts**
Variation d'une année sur l'autre, en pourcentage



1. Montant total des prêts et des escomptes des banques commerciales et des banques spécialisées.

2. Crédit en provenance de toutes les institutions financières, ainsi que les crédits des grands magasins, sociétés automobiles, etc.

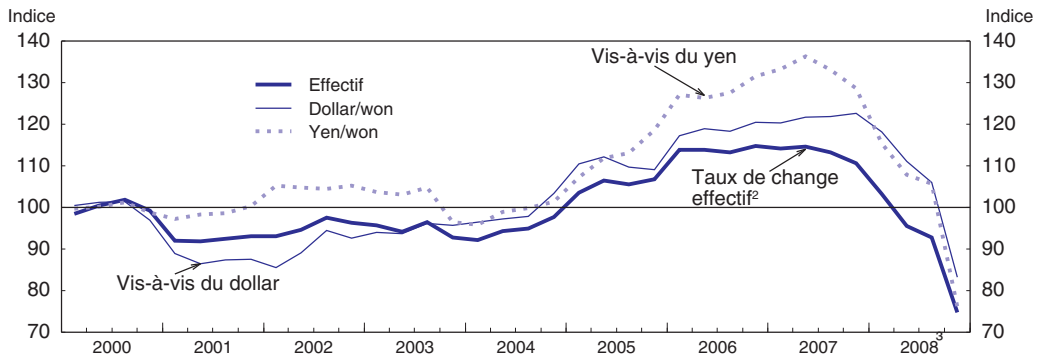
Source : Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513352061681>

Cependant, les perspectives économiques se sont dégradées avec l'intensification de la crise financière mondiale au milieu du mois de septembre. *Premièrement*, la dépréciation du won s'est accélérée (graphique 2.3). *Deuxièmement*, les conditions de crédit se sont durcies considérablement. Par exemple, le rendement sur les obligations de société à trois ans a augmenté de 160 points de base entre la mi-septembre et la fin novembre pour atteindre 8¾ pour cent, soit le niveau le plus élevé depuis 2000 (graphique 2.4). En outre, le marché boursier a perdu 23 % sur la période, en plus d'une baisse similaire entre mai et la mi-septembre, du fait des sorties de capitaux. *Troisièmement*, la crise financière mondiale a conduit à une forte baisse de la confiance du secteur des entreprises en septembre (graphique 1.4). Dans un tel contexte, la priorité pour les autorités monétaires doit être de soutenir l'activité économique et la stabilité du marché financier. La Banque de Corée a ainsi réduit le taux directeur pour le ramener à 4 % début novembre, afin de « contribuer à atténuer les turbulences du marché financier et à éviter une grave contraction de l'activité économique ». Suite à la réduction des taux d'intérêt et à la dépréciation du won, les conditions monétaires ont été jugées en octobre 2008 d'une souplesse sans précédent depuis 1998 (graphique 2.4, partie B). L'orientation future de la politique monétaire devrait dépendre de l'ampleur et de la durée du ralentissement économique⁴.

Graphique 2.3. **Tendances du taux de change**¹

2000 = 100

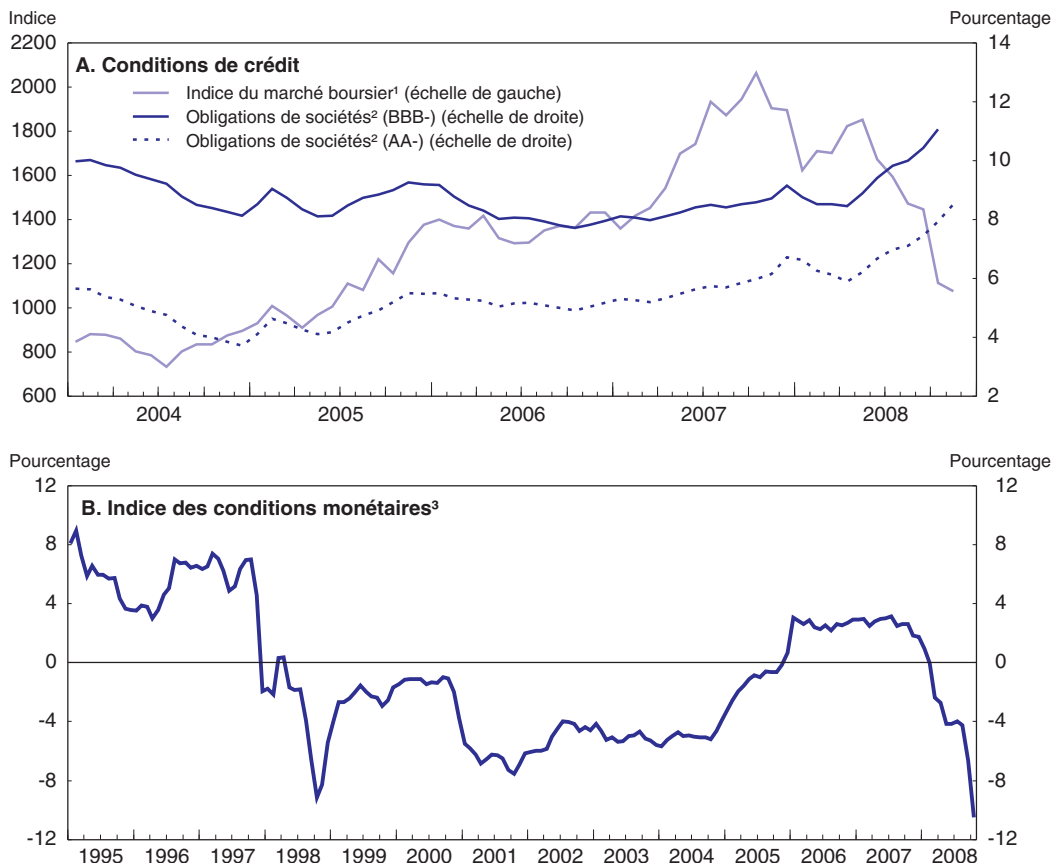


1. Une augmentation indique une appréciation du won.
2. Calculé par rapport à 41 partenaires commerciaux.
3. Le taux indiqué pour le quatrième trimestre est la moyenne d'octobre et de novembre.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Banque de Corée.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513373564342>

Graphique 2.4. **Conditions monétaires et de crédit en Corée**



1. Indice KOSPI à la fin de chaque mois.
2. Moyenne mensuelle pour les échéances à trois mois.
3. Une augmentation indique un resserrement des conditions monétaires. L'OCDE calcule l'indice en utilisant une pondération de 1 pour le taux d'intérêt réel à court terme (taux des certificats de dépôt à 90 jours), corrigé par l'inflation de base, et une pondération de 0.3 pour le taux de change effectif réel. Les niveaux monétaires sont exprimés par rapport à la moyenne depuis 2000.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Banque de Corée.

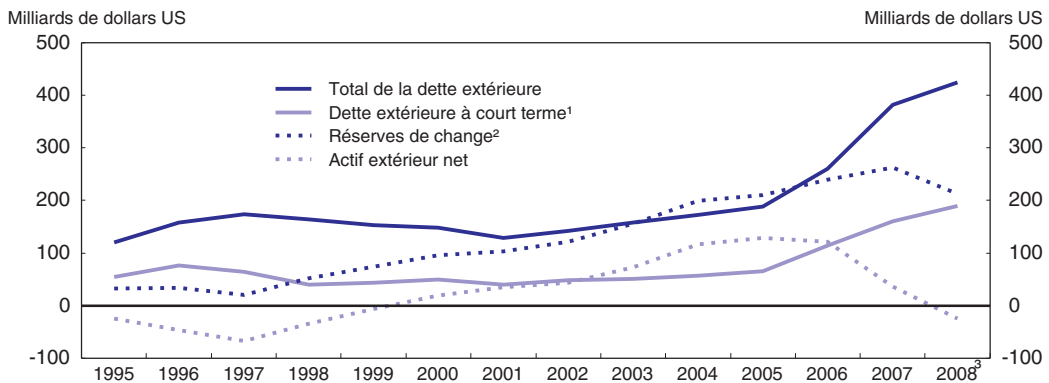
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513411851745>

Les pouvoirs publics ont essayé de contenir l'inflation en suivant l'évolution des prix de 52 produits de première nécessité depuis mars 2008. Cependant, cette approche est inefficace et pourrait même aller à l'encontre du but recherché, car elle risque d'accroître les anticipations d'inflation en se focalisant sur les prix qui augmentent le plus rapidement. En outre, les pouvoirs publics élaborent des mesures de stabilisation des prix pour des articles qui ont récemment enregistré les plus fortes hausses. Il importe que ces mesures ne se traduisent pas par des contrôles de prix, qui ont été utilisés sans succès dans les années 70 et 80 pour essayer de maîtriser l'inflation.

Politique de change

Les autorités sont intervenues sur le marché des changes en juillet pour stabiliser le won et organiser un swap de devises de 30 milliards de dollars US avec la Réserve fédérale des États-Unis en octobre. Entre juillet et octobre 2008, les réserves de change de la Corée ont diminué de 46 milliards de dollars US pour tomber à 212 milliards (graphique 2.5). Le won a continué de se déprécier, reculant de 26 % en termes effectifs entre le début juillet et la fin de novembre, date à laquelle il était de 36 % inférieur au niveau du début de l'année.

Graphique 2.5. **Réserve de change et dette extérieure à court terme**




1. Échéance de moins d'une année.

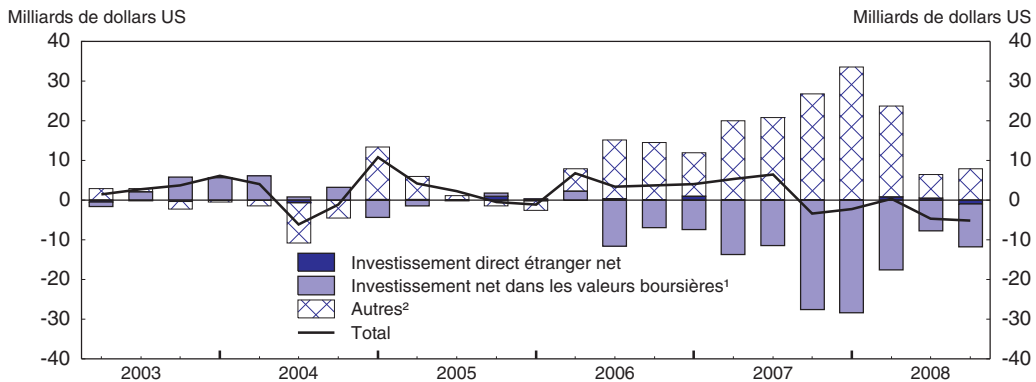
2. Réserve utilisable seulement, c'est-à-dire à l'exclusion des dépôts non liquides des banques offshore de la Corée.

3. Pour 2008, fin du troisième trimestre pour les réserves de change et fin du deuxième trimestre pour les autres données. Fin décembre pour les années précédentes.

Source : Banque de Corée et ministère de la Stratégie et des Finances.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513437473568>

La dépréciation du won a été imputable aux déficits de la balance des opérations courantes (1.3 % du PIB sur une base annuelle) et du compte des opérations en capital (1.1 % au premier semestre de 2008)⁵. Le déficit du compte des opérations en capital est dû pour partie aux sorties nettes d'IDE⁶. Cependant, les sorties de capitaux reflètent aussi les turbulences financières mondiales et les besoins de financement des investisseurs étrangers. *Premièrement*, le marché boursier a enregistré d'importantes sorties de capitaux, représentant 25 milliards de dollars US durant la première moitié de 2008, en plus des 50 milliards de dollars US du deuxième trimestre de 2007 (graphique 2.6). Le retrait des fonds étrangers a été l'une des raisons essentielles de la baisse des cours boursiers en Corée notée plus haut. *Deuxièmement*, on a observé un ralentissement marqué des emprunts extérieurs des banques nationales (y compris dans l'autre catégorie du graphique 2.6) dans le cadre d'un resserrement global de crédit, qui s'est accentué depuis

Graphique 2.6. **Compte des opérations en capital**

1. Une composante des investissements de portefeuille.
2. Tous les autres transferts et flux de capitaux, y compris l'élément « titres de la dette » du portefeuille d'investissement, nets des autres investissements et des produits dérivés financiers nets.

Source : Banque de Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513468648127>

la mi-septembre. Les banques coréennes sont particulièrement vulnérables, car les emprunts extérieurs représentent 12 % environ de leurs financements totaux⁷. L'augmentation de l'encours des emprunts extérieurs des banques coréennes, qui est passé de 83 milliards de dollars US à la fin de 2005 à 222 milliards de dollars US en septembre 2008, a été un facteur déterminant de la hausse de la dette extérieure de la Corée, faisant de ce pays un débiteur net en septembre 2008 (graphique 2.5). Une grande partie de la dette semble cependant être assortie d'un risque relativement faible⁸.

Les organismes internationaux de notation du crédit ont modifié l'évaluation des banques coréennes⁹, en dépit de leurs fondamentaux solides. De fait, en juin 2008, le pourcentage des prêts non performants était de 0,7 % et le coefficient d'adéquation du capital de 11,6 %, alors que la rentabilité des actifs était de 0,9 % au premier semestre de l'année. Pour contrer l'incidence de la crise financière mondiale, la Corée a annoncé un programme en quatre points le 19 octobre 2008 :

- Les pouvoirs publics garantiront les emprunts étrangers des banques à hauteur de 100 milliards de dollars US, afin de les aider à surmonter les difficultés qu'elles rencontrent pour obtenir des prêts dans d'autres pays et réduire leurs coûts de financement. Des emprunts extérieurs d'environ 80 milliards de dollars US contractés par les banques coréennes arriveront à échéance d'ici à 2009. Les mêmes garanties ont été introduites aux États-Unis, en Australie et dans certains pays européens.
- Trente autres milliards de dollars US de liquidités seront débloqués à partir des réserves de change.
- Des incitations fiscales seront fournies en faveur des placements de longue durée, afin de contribuer à la stabilisation du marché boursier.
- Les pouvoirs publics injecteront 1 000 milliards de wons (750 millions de dollars US) dans une banque publique, ce qui pourrait doper les prêts aux PME de 12 000 milliards de wons.

Il n'y a pas de plan à l'heure actuelle pour recapitaliser les banques ou étendre les garanties des dépôts.

La Corée détient encore d'importantes réserves en devises – les sixièmes plus importantes du monde – malgré les baisses récentes. Avec l'augmentation des emprunts extérieurs, la dette extérieure à court terme a plus que doublé pour passer de 31 % des réserves en devises à la fin de 2005 à 79 en septembre 2008¹⁰. Les pouvoirs publics ont annoncé en octobre 2008 qu'ils émettraient des obligations libellées en devises de 5 milliards de dollars US afin d'assurer davantage de réserves de change. Compte tenu des forces mondiales exerçant une pression à la baisse sur le won, cette intervention sera vraisemblablement coûteuse et inefficace. Il est indispensable de ne pas répéter l'erreur de 1997, lorsque l'ensemble des réserves de change ont été utilisées au milieu d'une crise de liquidités. Dans ce contexte, il serait inquiétant que les autorités cherchent à tout prix à stabiliser le won¹¹.

Politique budgétaire

Maintenir une situation budgétaire saine est une priorité en Corée, compte tenu des pressions qui s'exerceront sur les dépenses à l'avenir, y compris, celles découlant du vieillissement de la population et le coût potentiel de l'intensification de la coopération économique avec la Corée du Nord. Les dépenses publiques sont les troisièmes plus faibles de la zone de l'OCDE, alors que la dette publique est la sixième plus faible, la Corée étant l'un des neuf pays de l'OCDE dans lesquels les actifs financiers publics dépassent les passifs. Néanmoins, le rythme de croissance des dépenses – 9 % par an, hors coûts de restructuration du secteur financier depuis 2002 – a sensiblement dopé la part du secteur public dans l'économie et a maintenu le déficit consolidé des administrations centrales, à l'exclusion de l'excédent de la sécurité sociale¹² en déficit jusqu'en 2006 (tableau 2.1). Cependant, un excédent de 0.4 % du PIB a été enregistré en 2007, grâce à un dépassement record des recettes de 2 % du PIB.

Le budget initial pour 2008 tablait sur un déficit de 1.1 % du PIB, hors sécurité sociale. Cependant, les recettes fiscales ont été une fois encore exceptionnellement dynamiques au premier semestre de l'année, augmentant de 13 % grâce à des bénéfices des sociétés solides en 2007 et à des améliorations continues du recouvrement des impôts (voir chapitre 3). Ces recettes supplémentaires, y compris l'excédent découlant des recettes plus fortes que budgétisées en 2007, financent le budget supplémentaire et les allègements fiscaux égaux à près de 1 % du PIB adoptés à la fin septembre. Sont prévues notamment des réductions de l'impôt sur le revenu représentant 0.4 % du PIB pour environ 80 % des contribuables, essentiellement des travailleurs à faible revenu¹³. Les dépenses supplémentaires, représentant 0.5 % du PIB, seront utilisées pour soutenir la conservation de l'énergie et la construction de routes, et pour subventionner les services publics, afin de minimiser la hausse des charges au cours de l'été 2008. Ces subventions faussent les prix de l'énergie et encouragent une consommation excessive. Cependant, les tarifs du gaz et de l'électricité ont été relevés en novembre 2008. Si l'on tient compte du budget supplémentaire, le budget de 2008 enregistrera vraisemblablement un léger déficit d'environ 1½ pour cent du PIB.

Le gouvernement prévoit de ralentir le rythme de la croissance des dépenses pour le ramener à 6.5 % en 2009, ce qui serait le niveau le plus faible depuis 2004. Cependant, la croissance des dépenses sera aussi freinée par les réductions des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés¹⁴, ces réductions devant d'après les autorités faire baisser les recettes de 2 % du PIB d'ici à 2012. Les pouvoirs publics s'attendent à un déficit budgétaire, y compris au titre de la sécurité sociale, d'environ 1 %

du PIB. Ce déficit sera probablement plus important que prévu, étant donné que la croissance réelle du PIB sera vraisemblablement bien inférieure aux 5 % prévus dans le budget. L'objectif à moyen terme des pouvoirs publics est un budget équilibré d'ici à 2012. Étant donné que l'on s'attend à ce que les réductions d'impôt diminuent les recettes de plus de 2 % du PIB, arriver à l'objectif de 2012 exigera un fort ralentissement des dépenses publiques une fois l'économie sortie de la crise financière mondiale.

Tableau 2.1. **Budget consolidé des administrations centrales**¹

	2005	2006		2007		2008	2008
	Résultats	Budget initial ²	Résultats ³	Budget initial ²	Résultats ³	Budget initial ²	Estimation des résultats
A. Total							
Recettes	191.5	208.1	209.6	225.1	243.6	247.2	247.2
Croissance (%)	7.1	4.2	9.5	8.2	16.3	9.8	9.8
% du PIB	23.6	24.5	24.7	24.9	27.0	25.5	25.5
Dépenses	187.9	209.0	205.9	211.7	209.8	230.2	235.1
Croissance (%)	8.3	7.7	9.6	1.3	1.9	8.7	11.1
% du PIB	23.2	24.6	24.3	23.4	23.3	23.8	24.3
Solde	3.5	-0.9	3.6	13.4	33.8	17.0	12.1
% du PIB	0.4	-0.1	0.4	1.5	3.8	1.8	1.3
<i>dont :</i>							
Solde de la sécurité sociale	23.6	26.0	26.4	27.0	30.2	28.0	28.1
% du PIB	2.9	3.1	3.1	3.0	3.4	2.9	2.9
Recettes des privatisations	0.1	2.0	0.7	0.0	0.0	0.0	1.0
% du PIB	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Coûts de restructuration du secteur financier	12.0	12.0	12.0	0.0	0.0	0.0	0.0
% du PIB	1.5	1.4	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Autres mesures du solde							
À l'exclusion de la sécurité sociale	-20.1	-26.8	-22.8	-13.6	3.6	-11.0	-15.9
% du PIB	-2.5	-3.2	-2.7	-1.5	0.4	-1.1	-1.6
À l'exclusion de la sécurité sociale et des coûts de restructuration du secteur financier	-8.1	-14.8	-10.8	-13.6	3.6	-11.0	-15.9
% du PIB	-1.0	-1.7	-1.3	-1.5	0.4	-1.1	-1.6
À l'exclusion de la sécurité sociale, de la privatisation et des coûts de restructuration du secteur financier	-8.2	-16.8	-11.5	-13.6	3.6	-11.0	-16.9
% du PIB	-1.0	-2.0	-1.4	-1.5	0.4	-1.1	-1.7
<i>Pour mémoire</i>							
Dépenses ajustées ⁴	175.9	197.0	193.9	211.7	209.8	230.2	235.1
Croissance (%)	8.9	8.2	10.2	7.5	8.2	8.7	11.1

1. Sur la base des statistiques des finances publiques. Y compris les entreprises publiques mais non compris les collectivités locales.

2. Taux de croissance par rapport au budget initial de l'année précédente.

3. Taux de croissance par rapport aux résultats de l'année précédente.

4. Hors coûts de restructuration du secteur financier.

Source : ministère de la Stratégie et des Finances.

En octobre 2008, les pouvoirs publics ont annoncé un plan de privatisation de 38 entreprises d'État, y compris la Banque coréenne de développement et la Banque industrielle de Corée. Mais les industries de réseau, comme l'électricité, le gaz et l'eau, ne sont pas couvertes par ce plan. Bien que la Corée ait vendu huit importantes entreprises publiques au lendemain de la crise de 1997, la privatisation stagne depuis 2002. Le plan prévoit aussi une rationalisation du secteur des entreprises publiques au moyen de la consolidation de 38 institutions en 17 et de l'abolition de cinq d'entre elles. En outre,

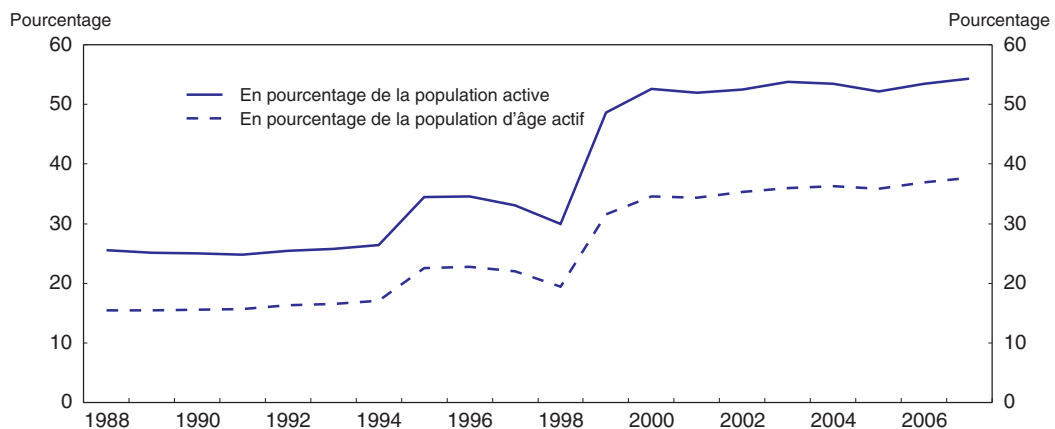
l'efficacité doit être accrue, en réalignant les fonctions de 20 institutions publiques. En outre, toutes les institutions publiques enregistreront une baisse de leur budget et de leurs effectifs.

Régime national de pension


Les prestations versées par le Régime national de pension (RNP) ne représentent à l'heure actuelle que 0.6 % du PIB, en raison de l'âge relativement jeune de la population et du lancement récent du programme, en 1988. Cependant, le vieillissement rapide de la population (voir chapitre 1) et la maturation du régime feront grimper ces dépenses à 7 % du PIB en 2078, malgré les réformes pour diminuer le taux de remplacement de 70 %, initialement jusqu'à 40 %. La couverture du Régime reste préoccupante, car le nombre d'affiliés s'est stabilisé à un tiers de la population d'âge actif (graphique 2.7). Par comparaison, les régimes obligatoires de retraite publics couvrent environ les deux tiers de la population d'âge actif en moyenne dans les pays de l'OCDE. En outre, la période de cotisation moyenne des bénéficiaires en Corée – qui, d'après les prévisions du RNP, devrait se situer à 17.3 années en 2030 – donne à penser qu'un grand nombre des personnes âgées recevront des pensions d'un petit montant. En outre, il existe un large écart dans les niveaux des cotisations entre les salariés (dont le revenu moyen était environ de 2 millions de wons en juin 2008) et les personnes assurées individuellement (1 million de wons), qui sont en général des travailleurs indépendants. En résumé, le faible niveau de la couverture, la courte période moyenne de cotisation et le faible montant des paiements par les travailleurs indépendants augmentent le risque que le RNP ne suffise pas à réduire le pourcentage des ménages avec des personnes âgées connaissant une pauvreté relative, qui se situait déjà, selon les estimations, à 39 % en 2000.

Graphique 2.7. Couverture du Régime national de pension

Nombre d'affiliés



Source : Service national des pensions et Office national coréen de statistique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513470310374>

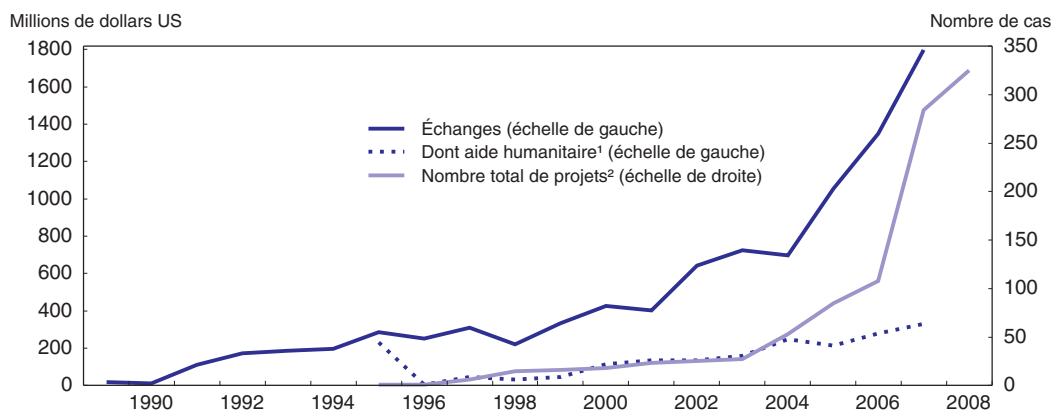
L'introduction d'une prestation sous conditions de ressources en 2008, qui pourra être versée à 60 % environ des personnes âgées, est donc un pas dans la bonne direction, encore que cette prestation sera relativement faible à moins de 5 % du salaire moyen. Compte tenu des difficultés rencontrées pour élargir la couverture du RNP et augmenter le niveau des cotisations parmi les travailleurs indépendants, l'augmentation au fil du temps de la

prestation sous conditions de ressources pour la porter au niveau minimum du coût de la vie (20 % du salaire moyen) et l'élargissement de sa couverture contribueraient à réduire la pauvreté parmi les plus de 65 ans. Étant donné qu'une telle expansion de la prestation de base augmenterait sensiblement la charge fiscale, elle devrait s'accompagner d'une réduction des prestations du RNP afin de limiter le coût global des pensions vieillesse. Une autre option, actuellement examinée en Corée, serait d'augmenter les prestations sous conditions de ressources tout en réduisant la couverture pour les personnes âgées pauvres. Entre temps, il est indispensable que le programme d'aide sociale sous conditions de ressources soit suffisant pour diminuer la forte incidence relative de la pauvreté parmi les personnes âgées. Enfin, les régimes de pension publics professionnels pour la fonction publique, les militaires et les enseignants du privé, qui couvrent 6 % de la population, devraient être réformés pour réduire leur recours aux subventions publiques et permettre la transférabilité avec le RNP, encourageant ainsi la mobilité de la main-d'œuvre. Le plan annoncé en septembre 2008 pour augmenter le taux de cotisation et réduire le taux de remplacement pour la pension de la fonction publique constitue une réforme importante.

Coopération économique avec la Corée du Nord

Les efforts faits par le Sud pour renforcer les contacts avec le Nord ont conduit à un renforcement des liens économiques. De fait, les échanges ont augmenté de plus de 2.5 fois entre 2004 et 2007 (graphique 2.8), le Sud remplaçant la Chine en tant que principale destination des exportations nord-coréennes. Bien que les tensions politiques aient conduit à une suspension du dialogue intergouvernemental en mars 2008, les échanges se sont encore développés de 23 % (d'une année sur l'autre) durant la première moitié de 2008. Le commerce représente maintenant 94 % des échanges intercoréens, des facteurs économiques plus que politiques encourageant désormais de plus en plus les échanges nord-sud¹⁵. Cependant, le commerce nord-sud ne représente que 0.2 % des échanges internationaux de la Corée du Sud.

Graphique 2.8. Relations économiques intercoréennes



1. Y compris l'aide publique et privée, essentiellement pour les produits alimentaires.

2. Nombre de projets de coopération économique privée approuvé. Le chiffre pour 2008 va jusqu'en juin.

Source : ministère de l'Unification.

Le complexe industriel Gaeseong, qui a été établi en 2004 en tant que site industriel pour les petites et moyennes entreprises de la Corée, représente environ un quart des

échanges intercoréens. L'infrastructure, y compris les liens ferroviaires et routiers, l'électricité et les communications, est assurée par le gouvernement sud-coréen et les entreprises impliquées, alors qu'une institution financière publique accorde des prêts à faible taux d'intérêt et propose des assurances. Les faibles coûts de production rendent le complexe attrayant pour les PME. De fait, les travailleurs de la Corée du Nord employés à Gaeseong sont rémunérés en moyenne 70 dollars US par mois, soit moins de 3 % du salaire manufacturier moyen en Corée du Sud. Le complexe réunissait 72 usines employant 30 000 travailleurs nord-coréens et 1 300 travailleurs sud-coréens en juillet 2008. Environ 80 % de la production sont vendus au Sud, alors que le reste est exporté vers d'autres pays. Bien que le Nord ait expulsé certains fonctionnaires sud-coréens du complexe en 2008, les échanges afférents à Gaeseong se sont accrus de 88 % au premier semestre de 2008. Cependant, le projet Mt. Geumgang a été suspendu après qu'un touriste sud-coréen a été tué en juillet. Ce projet, qui a commencé en 1998, était soutenu par des subventions publiques. Outre les activités industrielles soutenues par l'État, la coopération économique du secteur privé s'approfondit, car le nombre de projets approuvés a augmenté pour passer à plus de 300 (graphique 2.8). La mise en place de nouveaux projets sera facilitée par la décision prise par Séoul en mai 2008 de faciliter les formalités pour la pratique des affaires au Nord. Les particuliers n'ont ainsi plus besoin d'une approbation spécifique pour traverser la frontière ou pour monter des coentreprises avec le Nord

Après une croissance modérée de la production de 1999 à 2005, l'économie nord-coréenne s'est contractée, selon les estimations, aussi bien en 2006 qu'en 2007, l'écart avec le Sud s'élargissant encore. Un facteur aggravant a été les inondations de 2007, qui ont réduit la production agricole et qui ont entraîné la plus forte pénurie alimentaire depuis une décennie. L'économie sud-coréenne est aujourd'hui environ 36 fois plus importante que l'économie nord-coréenne et 16 fois plus grande sur une base par habitant (tableau 2.2), et cet écart grandissant alourdira le coût éventuel de l'intégration

Tableau 2.2. **Comparaison de la Corée du Sud et de la Corée du Nord en 2007**

	(A)	(B)	(A/B)
	Corée du Nord	Corée du Sud	Comparaison (%)
Population (millions)	23.2	48.5	47.9
PIB (milliards de dollars US)	26.6	969.9	2.7
PIB par habitant (dollars US)	1 148.4	20 015.2	5.7
Croissance du PIB (en volume en %)	-2.4	5.0	...
Échanges totaux (milliards de dollars US)	2.9	728.3	0.4
Exportations	0.9	371.5	0.2
Importations	2.0	356.9	0.6
Exportations intercoréennes (milliards de dollars US)	0.8	1.0	74.1
Exportations commerciales ¹	0.8	0.7	114.8
Exportations non commerciales ²	0	0.4	...
Statistiques industrielles			
Production électrique (milliards kWh)	237.0	4 031.0	5.9
Production sidérurgique (millions tonnes)	1.2	51.5	2.4
Ciment (millions tonnes)	6.1	52.2	11.7
Statistiques agricoles			
Céréales (millions tonnes)	4.0	5.0	79.7
Engrais (millions tonnes)	0.4	3.4	11.8

1. Comptes commerciaux pour les activités de fabrication à la commission pour environ la moitié des échanges.

2. Comprend essentiellement l'aide humanitaire sous la forme de produits de base comme le riz et les engrais.

Source : Banque de Corée et ministère de l'Unification.

économique. L'expansion du commerce sous l'impulsion d'entreprises privées du Sud, conformément à la stratégie du nouveau gouvernement de limiter la coopération aux projets qui sont économiquement viables et ne surchargent pas les contribuables au Sud, est le meilleur moyen de limiter l'écart.

Conclusion

La priorité de la politique macroéconomique est d'amortir le ralentissement de la production et de promouvoir la stabilité du marché financier dans le contexte de la crise financière qui touche l'ensemble de l'économie mondiale. La politique budgétaire a un rôle à jouer pour fournir un tel appui. Cependant, l'intervention sur le marché des changes sera vraisemblablement coûteuse et inefficace, et devrait donc être limitée à des opérations de lissage. L'orientation appropriée de la politique monétaire dépend de la durée et de l'ampleur du ralentissement de la croissance, qui sont déterminées dans une large mesure par les évolutions économiques mondiales : les recommandations spécifiques sont résumées dans l'encadré 2.1.

Encadré 2.1. **Résumé des recommandations concernant la politique macroéconomique**

- À court terme, les autorités monétaires devraient accorder une plus grande importance que de coutume au soutien de l'activité économique et à la stabilité du marché financier.
- Étant donné que l'intervention sur le marché des changes sera vraisemblablement coûteuse et inefficace, elle doit être limitée à des opérations de lissage, afin de maintenir les réserves de change au-dessus du niveau croissant de la dette extérieure à court terme.
- La politique budgétaire doit être utilisée pour amortir le ralentissement en mettant en œuvre les allègements de l'impôt sur le revenu prévus dans les budgets supplémentaires et les plans de réduction de la fiscalité adoptés pour 2009, et en laissant jouer librement les stabilisateurs automatiques.
- Une fois que l'économie se redresse, le rythme des dépenses publiques doit se ralentir pour réaliser l'objectif d'un budget équilibré pour l'ensemble de l'administration centrale (hors excédent de la sécurité sociale) d'ici à 2012.
- Le plan visant à privatiser 28 institutions publiques et à consolider ou abolir 40 autres institutions de ce type doit être poursuivi.
- Compte tenu de la difficulté d'une expansion de la couverture de Régime national de retraite, il faut augmenter la prestation sous conditions de ressources qui représente actuellement 5 % du salaire moyen, afin de réduire la pauvreté parmi les personnes âgées.

Notes

1. L'objectif a été modifié en 2007 et porte désormais sur la hausse de l'IPC et non sur celle de l'inflation de base pour la période 2007 à 2009.
2. Cette étude a été rendue publique par la Banque de Corée pour la première fois en septembre 2007 (sur une base trimestrielle) et est désormais publiée mensuellement. L'étude de septembre 2008 a montré qu'un tiers des ménages s'attendent à ce que l'inflation se situe entre 4.5 et 5.5 % au cours des 12 prochains mois.

3. Les prix à l'importation en septembre 2008 avaient été augmentés de 42.6 % par rapport à l'année précédente.
4. Le ralentissement économique devrait ramener l'inflation dans la zone cible d'ici à la fin de 2009. En comparaison, les chocs pétroliers des années 70 ont conduit à des périodes prolongées de forte inflation. L'inflation a été de 11 % par an entre 1968 et 1973, avant de passer aux alentours de 25 % en 1974-75. Elle n'est revenue à 10 % qu'en 1977. L'inflation est montée à 18 % après le deuxième choc pétrolier et n'est pas revenue à moins de 10 % jusqu'en 1982.
5. Les tests statistiques indiquent que le solde de base entraîne des changements du taux de change. La causalité de Granger va dans un sens depuis le solde de base jusqu'au taux de change, compte tenu des données trimestrielles de 1981 à 2008. En octobre 2008, la balance des opérations courantes a enregistré un excédent de 4.9 milliards de dollars US et le gouvernement prévoit un excédent de 9 milliards de dollars US au quatrième trimestre de 2008.
6. Cependant, les achats extérieurs d'obligations coréennes, qui sont passés de seulement 2 milliards de dollars US en 2006 à 36 milliards de dollars US en 2007 sont restés une source importante d'entrées de capitaux au premier semestre de 2008.
7. Les financements interbancaires représentent 44 % environ des financements des banques, en raison du faible rapport entre les dépôts et les prêts.
8. Sur la dette extérieure totale de la Corée de 421 milliards de dollars US en juin 2008, 152 milliards de dollars US avaient un risque faible : i) 94 milliards de dollars US représentaient des emprunts extérieurs des banques pour couvrir les ventes à terme de devises ; ii) 51 milliards de dollars US correspondaient aux montants reçus au titre des paiements anticipés sur les contrats d'exportation dans l'industrie de la construction navale ; et iii) 7 milliards de dollars US étaient des emprunts d'investisseurs étrangers dans les compagnies coréennes. En outre, 22 % de la dette extérieure nette appartenaient aux filiales locales de banques étrangères.
9. Moody a diminué la perspective de vitalité financière de quatre banques coréennes, qui est passée de stable à négative au 1^{er} octobre 2008.
10. Avec la baisse des réserves à 212 milliards de wons en octobre 2008, ce taux est passé à 89 %
11. Le vice-ministre de la Stratégie et des Finances a récemment déclaré : « Nous sommes déterminés à stabiliser le marché des changes » (*Korea Herald*, 3 octobre 2008).
12. La mesure budgétaire préférée du gouvernement exclut l'excédent de sécurité sociale car il s'agit de couvrir les engagements futurs au titre des pensions publiques ainsi que le coût de la restructuration du secteur financier entre 2002 et 2006. La Corée utilise la mesure du budget public fondée sur les statistiques des finances publiques. Les chiffres pour les administrations publiques dans l'optique du SCN93 sont disponibles jusqu'en 2006, lorsqu'on a signalé un excédent de 3.6 % du PIB, contre 0.4 % pour le budget public consolidé, y compris l'excédent de sécurité sociale et le coût de la restructuration du secteur financier (tableau 2.1). La différence reflète le fait que les statistiques des finances publiques ne tiennent pas compte des administrations locales, mais bien des prêts nets, dont certains revêtent un caractère financier.
13. Les allègements seront accordés aux salariés en novembre et aux travailleurs indépendants en décembre, étant donné que seulement 50 % de la population active paie des impôts sur le revenu, cette mesure bénéficie essentiellement à la moitié supérieure des travailleurs.
14. Les quatre taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques doivent être réduits pour passer d'une fourchette de 8 % à 35 % à une fourchette de 6 % à 33 % d'ici à 2010. Le taux sur le revenu des sociétés nationales et locales sera ramené de 27.5 % à 22 %.
15. Le reste représente essentiellement l'aide alimentaire humanitaire. Sa part, de 35 % en 2005, a diminué.

Chapitre 3

Réformer le système fiscal afin de favoriser la croissance économique et de faire face au rapide vieillissement démographique

La Corée a l'une des charges fiscales les plus faibles de la zone de l'OCDE, en raison de la petite taille du secteur public. Cependant, le rapide vieillissement démographique va exercer une pression grandissante sur les finances publiques. La difficulté consiste à répondre au besoin à long terme de dépenses publiques et de recettes fiscales accrues tout en soutenant une vigoureuse expansion économique. Pour qu'une réforme fiscale favorise la croissance, elle doit privilégier les impôts sur la consommation comme source de recettes supplémentaires. Il est aussi possible d'augmenter le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, actuellement peu élevé, en élargissant l'assiette grâce à une diminution des exonérations. Les réductions prévues du taux d'imposition des sociétés devraient être financées, en partie du moins, par des compressions de dépenses fiscales. L'élargissement des bases d'imposition directe aiderait aussi à financer une extension du crédit d'impôt sur les revenus d'activité afin de remédier aux inégalités croissantes de revenu. Par ailleurs, le système d'impôts locaux devrait être simplifié et réformé afin de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales.

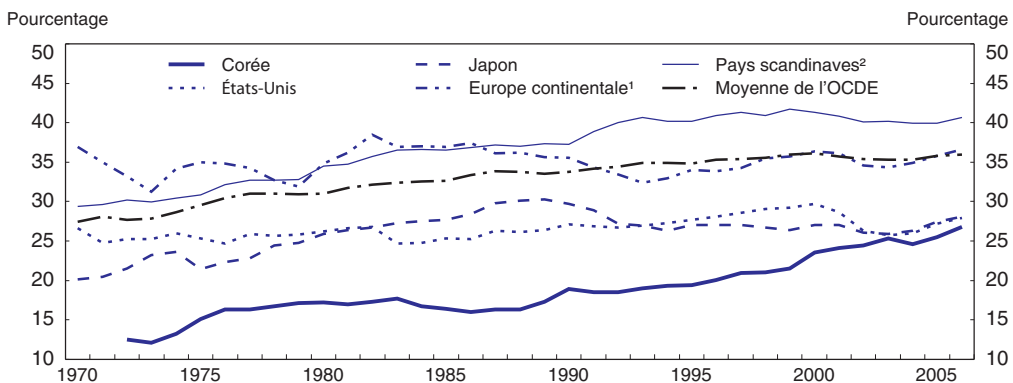
La charge fiscale de la Corée est la deuxième plus faible dans la zone de l'OCDE, et largement inférieure à la moyenne de 37 % (graphique 3.1). Cependant, elle continuera sans doute de croître du fait du rapide vieillissement de la population et de la mise en place d'un filet de sécurité sociale. La Corée devrait profiter de sa saine position budgétaire pour mettre en œuvre une réforme fiscale neutre du point de vue des recettes afin d'atténuer les distorsions existantes, qui deviendront plus dommageables à mesure que la pression fiscale s'intensifiera dans l'avenir. Pour une révision fondamentale du système fiscal, il faudrait s'attaquer aux difficultés examinées au chapitre 1 :

- Soutenir la croissance économique dans le contexte d'un rapide vieillissement démographique et de la mondialisation.
- Générer des recettes suffisantes pour faire face à la pression à la hausse que le vieillissement de la population et l'arrivée à maturation des systèmes d'assurance sociale exerceront sur les dépenses (graphique 1.9).
- Inverser la tendance à l'accroissement des inégalités de revenu et de la pauvreté relative (graphique 1.10 et tableau 1.6).
- Améliorer le système d'impôts locaux, qui est compliqué, tout en renforçant l'autonomie des collectivités territoriales.

Le présent chapitre commence par une comparaison du système fiscal coréen avec ceux des autres pays de l'OCDE, suivie d'une analyse des possibilités de réforme des principaux impôts qui permettraient d'atteindre ces quatre objectifs. Enfin, des

Graphique 3.1. **La charge fiscale augmente en Corée et se rapproche de la moyenne de la zone OCDE**


En pourcentage du PIB



1. France, Allemagne et Italie.

2. Danemark, Norvège et Suède.

Source : OCDE (2007b), *Statistiques des recettes publiques 1965-2007*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513647126122>

recommandations seront formulées en vue d'une réforme fiscale générale, qui sont résumées dans le tableau 3.9.

Le système fiscal coréen dans une perspective internationale

Le système fiscal de l'administration centrale comprend : i) dix « impôts internes »¹ ; ii) trois impôts ayant une affectation spéciale (éducation, développement local et transport-énergie-environnement)² ; et iii) les droits de douane. L'administration centrale transfère 19.2 % du produit des impôts internes aux collectivités locales à titre de subventions générales appelées « part locale de l'impôt », qui sont attribuées selon une formule visant à réduire l'inégalité des revenus régionaux. Une autre part de 19.4 % est versée au compte spécial pour l'éducation.

Du point de vue de la structure de la fiscalité, la Corée est unique à plusieurs égards (tableau 3.1) :

- *La part des impôts directs sur les ménages* est minime, ne représentant que 15.2 % des recettes fiscales totales en 2006, le cinquième plus faible pourcentage dans la zone de l'OCDE. La moitié seulement des salariés paient l'impôt sur le revenu en raison d'un certain nombre de déductions et, par conséquent, la moitié seulement du revenu du travail est imposée. Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est encore réduit par le traitement fiscal préférentiel du revenu en provenance de diverses sources, notamment les prestations de retraite et l'agriculture³. Les plus-values sur actifs financiers sont en grande partie non imposables.
- *L'impôt sur les sociétés* a représenté 14.3 % des recettes fiscales en 2006, une part bien supérieure à la moyenne de 10.7 % pour la zone de l'OCDE. Le taux ordinaire, de 27.5 %, et le montant des recettes, à 3.8 % du PIB, sont conformes aux moyennes des pays membres.
- *Les cotisations de sécurité sociale* sont devenues la principale source de recettes publiques. Cependant, leur part dans le PIB, à 5.7 %, est largement inférieure à la moyenne pour la zone OCDE en raison du niveau relativement peu élevé des taux de cotisation et du fait que le régime de pensions publiques est peu respecté.
- *Les taxes sur les produits et services* assurent environ un tiers des recettes publiques, comme dans le reste de la zone OCDE. La TVA contribue pour moitié à ce montant, même si le taux, à 10 %, est le quatrième plus bas dans la zone de l'OCDE. L'autre moitié provient de diverses accises frappant des produits spécifiques. Les droits de douane et droits à l'importation fournissent 3.1 % des recettes fiscales, l'un des plus forts pourcentages de la zone OCDE.
- *L'impôt foncier* a représenté 13.2 % des recettes fiscales en 2006, nettement plus que la moyenne pour les pays de l'OCDE (5.7 %). Cela est dû aux taxes sur les transactions immobilières, telles que la taxe d'enregistrement et la taxe à l'achat. Les impôts assis sur les biens fonciers proprement dits (impôts périodiques) sont beaucoup moins élevés que la moyenne des pays de l'OCDE. Les droits de mutation et de succession et les impôts sur les donations ont représenté en Corée 1.1 % des recettes fiscales, la troisième part la plus élevée dans la zone de l'OCDE.
- Un autre aspect inhabituel du système fiscal de la Corée est le rôle important des taxes dites « parafiscales », qui englobent divers droits, redevances et contributions qui ne relèvent plus de la législation fiscale. Ces taxes sont, pour la plupart, prélevées sur les entreprises, de façon discrétionnaire et non transparente, afin de financer des dépenses

Tableau 3.1. **Structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE**

A. Recettes fiscales en % du PIB							
	2000		2006			Variation entre 2000 et 2006	
	Corée	OCDE	Corée	Rang	OCDE	Corée	OCDE
Impôts directs sur les ménages	3.4	9.7	4.1	27	9.2	0.7	-0.5
Impôts directs sur les entreprises	3.3	3.6	3.8	10	3.9	0.5	0.3
Cotisations de sécurité sociale et prélèvements sur les salaires	3.9	9.3	5.7	22	9.4	1.8	0.1
Biens et services	9.0	11.2	8.7	26	11.1	-0.3	-0.1
Taxe sur la valeur ajoutée	4.0	6.6	4.5	24	6.8	0.5	0.2
Taxes sur certains biens et services	4.0	4.4	3.4	22	4.1	-0.6	-0.3
Droits de douane et droits à l'importation	1.0	0.2	0.8	2	0.2	-0.2	0.0
Immobilier	2.9	1.9	3.5	3	2.0	0.6	0.1
Impôts périodiques	0.6	0.9	0.8	12	1.0	0.2	0.1
Taxes sur les transactions immobilières	2.0	0.7	2.4	1	0.7	0.4	0.0
Droits de succession, droits de mutation et impôts sur les donations	0.3	0.3	0.3	7	0.2	0.1	-0.1
Autres	0.9	0.3	0.9	4	0.3	0.0	0.0
Total	23.4	36.0	26.7	26	35.9	3.3	-0.1

B. Part dans les recettes fiscales totales (en %)							
	2000		2006			Variation entre 2000 et 2006	
	Corée	OCDE	Corée	Rang	CDE	Corée	OCDE
Impôts directs sur les ménages	14.6	26.1	15.2	26	24.8	0.6	-1.3
Impôts directs sur les entreprises	14.1	10.1	14.3	5	10.7	0.2	0.6
Cotisations de sécurité sociale et prélèvements sur les salaires	16.9	25.5	21.2	21	26.2	4.3	0.7
Biens et services	38.3	31.6	32.6	12	31.5	-5.6	0.0
Taxe sur la valeur ajoutée	17.0	18.5	16.8	21	19.3	-0.2	0.7
Taxes sur certains biens et services	16.9	12.4	12.7	8	11.6	-4.2	0.7
Droits de douane et droits à l'importation	4.3	0.6	3.1	3	0.6	-1.2	0.0
Immobilier	12.4	5.5	13.2	1	5.7	0.8	0.2
Impôts périodiques	2.5	2.6	3.1	9	3.0	0.6	0.3
Taxes sur les transactions immobilières	8.5	2.0	9.1	1	2.1	0.6	0.1
Droits de succession, droits de mutation et impôts sur les donations	1.4	0.9	1.1	3	0.6	0.3	0.2
Autres	3.7	1.2	3.5	3	1.1	-0.2	-0.1
Total	100.0	100.0	100.0		100.0	0.0	0.0

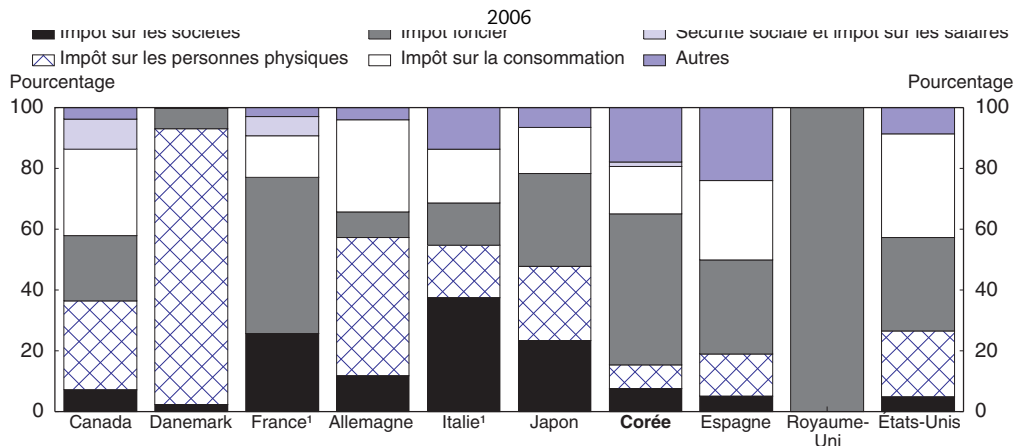
Source : OCDE (2008b), *Statistiques des recettes publiques 1965-2007*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

extrabudgétaires. Il en existait une centaine en 2006, procurant des recettes équivalentes à 1.4 % du PIB.

Les impôts des collectivités locales fournissent à peu près un cinquième des recettes fiscales totales et couvrent environ un tiers des dépenses des administrations territoriales. Il y a, en gros, deux niveaux d'administration territoriale en Corée. Le niveau supérieur est constitué de neuf provinces, six grandes agglomérations et la ville de Séoul, qui a un statut spécial, tandis que le niveau inférieur comprend les villes, les arrondissements et les districts (*Étude économique de l'OCDE : Corée, 2005*). L'éducation est du ressort des « autorités scolaires locales », qui sont indépendantes des autorités locales générales et dont les recettes proviennent principalement de l'administration centrale. Les 16 impôts locaux ont produit des recettes estimées à 4.2 % du PIB en 2007. Neuf impôts principaux ont assuré 93 % des recettes fiscales locales en 2007. Les autres, qui procurent chacun moins de 2 %

des recettes fiscales locales, témoignent de l'importance des impôts ayant une affectation spéciale, qui représentent au total 21 % des recettes fiscales des administrations territoriales⁴. Un des cinq impôts affectés à des dépenses spécifiques, la taxe locale pour l'éducation, constitue une source de recettes majeure. Elle a été créée en 2001 en tant que surtaxe sur cinq impôts locaux, mais elle est transférée directement aux autorités scolaires locales et ne renforce donc pas l'autonomie des administrations territoriales générales (Kim, 2005). Les impôts immobiliers procurent à peu près la moitié des recettes fiscales locales (graphique 3.2), les prélèvements sur les transactions immobilières y contribuant pour quatre cinquièmes environ. Cependant, les impôts immobiliers ont été réduits en 2005 avec la mise en place, au plan national, d'une « taxe immobilière globale ». Par contre, les impôts locaux sur la consommation, sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques, ainsi que les prélèvements de sécurité sociale et les prélèvements sur les salaires, sont relativement peu importants en comparaison des autres pays de l'OCDE.

Graphique 3.2. **Composition des recettes fiscales des administrations infranationales**



1. Y compris les autres impôts payés seulement par les entreprises (taxe professionnelle en France et IRAP en Italie).
Source : OCDE (2008b), *Statistiques de recettes publiques 1965-2007*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513664244307>

La Corée avance dans la mise en œuvre des recommandations en matière de réforme fiscale formulées dans l'*Étude économique de la Corée* de 2000 (annexe 3.A1). En septembre 2008, le gouvernement a annoncé un train de réformes fiscales visant à stimuler la consommation privée et l'investissement dans les secteurs des entreprises et du logement :

- Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques seront réduits de deux points en 2010, la fourchette revenant ainsi de 8-35 % à 6-33 %. Les taux de l'impôt sur les successions, actuellement compris entre 10 et 50 %, seront alignés sur ceux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par ailleurs, la déduction d'impôt sur le revenu sera portée de 1 million à 1.5 million de wons.
- Le taux de l'impôt sur les sociétés (administration centrale) sera ramené de 25 % à 22 % en 2009, puis à 20 % en 2010. Le taux applicable aux PME a été réduit de 13 % à 11 % en 2008 et sera encore réduit à 10 % en 2010, et le seuil d'éligibilité à ce taux réduit sera

doublé et porté à 200 millions de wons. De ce fait, 90 % des entreprises paieront le taux applicable aux PME.

- Le seuil de paiement de l'impôt sur les plus-values sur logement passera de 600 millions de wons (409 000 dollars US) à 900 millions de wons (613 000 dollars US) pour les individus possédant plus d'un logement. La réduction spéciale au titre de la détention de longue durée sera portée de 4 % à 8 % par an (jusqu'à concurrence de 80 %). Les taux de l'impôt sur les plus-values, qui sont supérieurs d'un point à ceux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour chaque tranche, et les seuils seront alignés sur ceux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2009.
- La taxe foncière globale sera notablement révisée. *Premièrement*, les taux seront réduits, la fourchette revenant de 1-3 % à 0.5-1 %. *Deuxièmement*, le seuil de paiement de l'impôt sera porté de 600 à 900 millions de wons. *Troisièmement*, le « taux d'application » utilisé pour calculer l'assiette de l'impôt sera maintenu constant et non augmenté comme prévu initialement. *Quatrièmement*, les taux sur les propriétés non bâtis baisseront aussi.

Le plan comporte, certes, un certain nombre d'éléments positifs, mais il ne suffit pas pour faire face pleinement aux quatre difficultés mentionnées plus haut, qui exigent une réforme plus complète. Les sections qui suivent portent sur l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les impôts sur la consommation (y compris les taxes environnementales) et les impôts fonciers.

L'impôt sur les sociétés

Vue d'ensemble de l'impôt sur les sociétés

Les recettes de l'impôt sur les sociétés ont augmenté ces dernières années, passant de 3.3 % du PIB en 2000 à 3.8 % en 2006, égalant ainsi la moyenne dans la zone OCDE (tableau 3.1). Cette progression s'explique notamment par la hausse de 66 % du nombre de sociétés, la restructuration mise en œuvre dans le sillage de la crise ayant conduit de nouveaux chômeurs à créer des entreprises et les sociétés existantes à se séparer d'entités non rentables⁵. De surcroît, les bénéfices imposables sont en forte progression, en raison notamment d'un désendettement des entreprises depuis la crise financière ; le ratio d'endettement dans le secteur manufacturier est tombé de près de 400 % en 1997 à moins de 100 % en 2005, ce qui a réduit les déductions au titre des paiements d'intérêts des entreprises. Par ailleurs, avec la limitation des reports de pertes à cinq ans, les lourdes pertes enregistrées dans le sillage de la crise ne peuvent plus servir à compenser les bénéfices.

Le système d'impôt sur les sociétés représentait 84 des 219 dépenses fiscales en 2006 et 28.5 % du montant total des dépenses fiscales (tableau 3.2). Depuis 2000, elles sont restées constantes, aux alentours d'un cinquième des recettes de l'impôt sur les sociétés. Cette part est relativement élevée en comparaison des autres pays de l'OCDE, notamment le Japon, où elle s'est établie à 7 % des recettes de l'impôt sur les sociétés en 2006. Les incitations en faveur de la promotion de l'investissement, de la R-D et des PME ont représenté 80 % du total (tableau 3.3). Les dépenses fiscales au titre de la promotion de l'investissement englobent des mesures visant à attirer l'investissement direct étranger (IDE) en réduisant ou en supprimant les impôts pour les entreprises étrangères pendant une période allant jusqu'à sept ans. De plus, le taux de la subvention fiscale pour les dépenses de R-D est relativement généreux, plaçant la Corée dans la moitié supérieure des

Tableau 3.2. Les dépenses fiscales en Corée

	2000	2002	2004	2006	Nombre ¹
Impôt sur le revenu des personnes physiques (milliers de milliards de wons)	5.2	5.6	7.4	9.1	96
Pourcentage des recettes	25.9	26.1	28.3	26.2	
Pourcentage des dépenses fiscales totales	38.9	37.7	40.5	42.7	
Pourcentage du PIB	0.9	0.8	0.9	1.1	
Impôt sur les sociétés (milliers de milliards de wons)	4.3	4.6	5.7	6.1	84
Pourcentage des recettes	22.5	21.6	20.8	18.9	
Pourcentage des dépenses fiscales totales	32.6	31.2	31.1	28.5	
Pourcentage du PIB	0.7	0.7	0.7	0.7	
Taxe sur la valeur ajoutée (milliers de milliards de wons)	2.6	3.0	3.2	3.8	25
Pourcentage des recettes	11.4	9.6	9.2	10.0	
Pourcentage des dépenses fiscales totales	19.9	20.6	17.4	17.8	
Pourcentage du PIB	0.5	0.4	0.4	0.4	
Autres impôts indirects (milliers de milliards de wons)	0.9	1.3	1.8	2.1	60
Pourcentage des recettes	1.6	1.8	2.1	2.2	
Pourcentage des dépenses fiscales totales	7.0	8.6	9.6	9.6	
Pourcentage du PIB	0.2	0.2	0.2	0.2	
Impôts fonciers (milliers de milliards de wons)	0.2	0.3	0.3	0.3	3
Pourcentage des recettes	1.2	1.3	1.2	1.0	
Pourcentage des dépenses fiscales totales	1.6	1.9	1.4	1.4	
Pourcentage du PIB	0.0	0.0	0.0	0.0	
Dépenses fiscales totales (milliers de milliards de wons)	13.3	14.7	18.3	21.3	219
Pourcentage des recettes	9.7	8.8	9.5	9.4	
Pourcentage du PIB	2.3	2.2	2.3	2.5	

1. Nombre de dépenses fiscales en 2006. Le total est inférieur à la somme des composantes car certaines dépenses fiscales s'appliquent à plusieurs impôts.

Source : ministère de la Stratégie et des Finances.

Tableau 3.3. Les dépenses fiscales dans le système d'impôt sur les sociétés

En pourcentage des recettes de l'impôt sur les sociétés

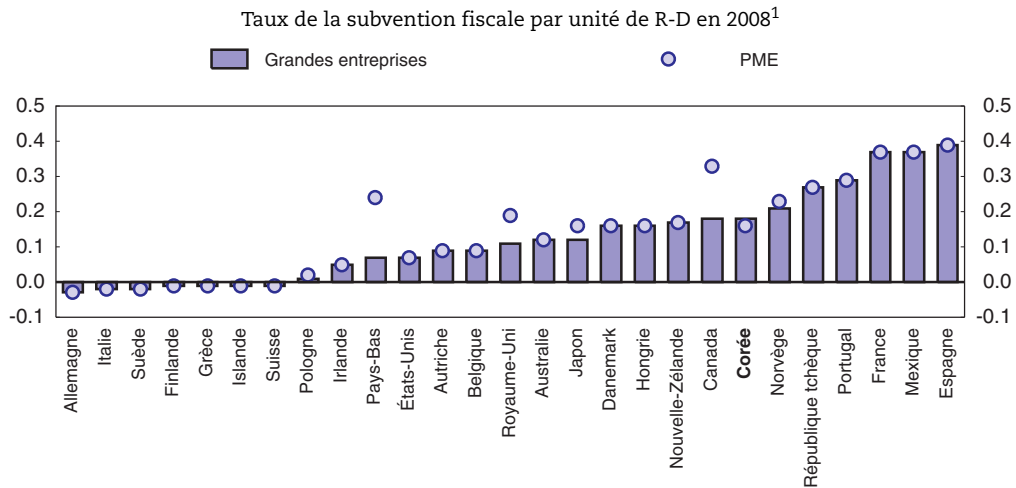
	2000	2002	2004	2006
Promotion de l'investissement	4.8	4.3	8.1	8.0
Promotion de la R-D	5.0	4.4	4.5	4.0
Promotion des PME	2.0	3.3	3.6	3.0
Paiements de sécurité sociale	4.1	4.2	1.7	1.7
Promotion de l'agriculture et de la pêche	0.3	0.4	0.1	1.0
Développement rural	0.7	1.3	1.2	0.4
Restructuration du secteur financier	3.5	1.7	1.1	0.3
Éducation et culture	0.8	1.0	0.3	0.2
Autres	1.3	1.0	0.3	0.1
Dépenses fiscales totales	22.5	21.6	20.8	18.9

Source : ministère de la Stratégie et des Finances.

pays de l'OCDE (graphique 3.3). En ce qui concerne les PME, outre les dépenses fiscales, la Corée est l'un des dix pays de l'OCDE qui taxent à taux réduit les bénéficiaires des petites entreprises.


Favoriser la croissance économique

Les taux légaux de l'impôt sur les sociétés ont baissé dans la zone de l'OCDE (graphique 3.4), car l'on reconnaît de plus en plus que ces impôts faussent les décisions d'épargne et d'investissement, bridant l'expansion économique. Par ailleurs, il y a une vive

Graphique 3.3. **La R-D bénéficie d'un traitement fiscal relativement généreux en Corée**

1. À titre d'exemple, la note de 0.18 pour les grandes entreprises en Corée signifie que 100 wons de dépenses de R-D ont donné lieu à un allègement fiscal de 18 wons.

Source : OCDE (2008c), Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE, OCDE, Paris.

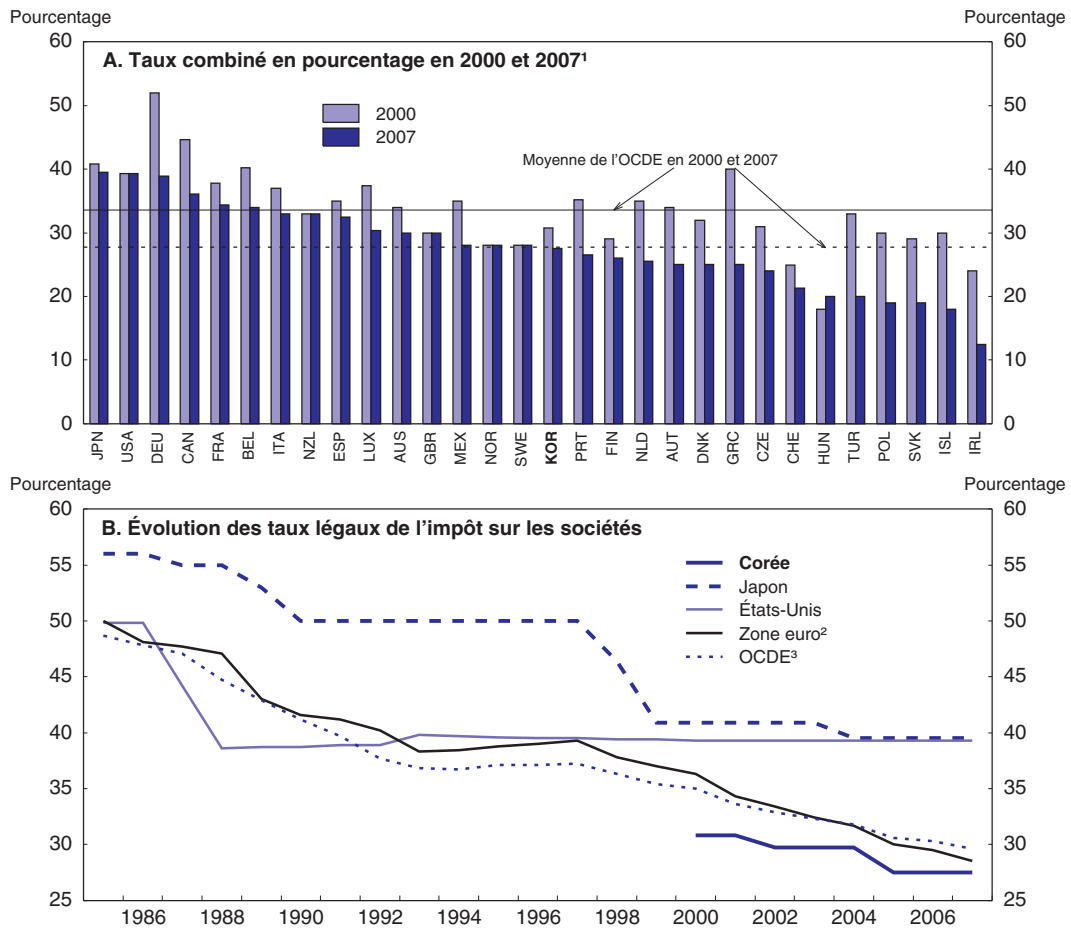
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513664773833>

concurrence entre les pays pour abaisser les taux afin d'attirer l'IDE dans un monde où les capitaux sont de plus en plus mobiles. Les données d'observation semblent indiquer que les écarts de taux de l'impôt sur les sociétés ont une incidence sur les flux internationaux de capitaux et sur les bénéficiaires ainsi que sur le choix du lieu d'implantation des entreprises. Une étude de l'OCDE montre, par exemple, qu'une hausse d'un point du taux effectif de l'impôt sur les sociétés réduit le stock d'IDE dans une proportion comprise entre 1 % et 2 % (Hajkova *et al.*, 2006). Selon une autre étude, un abaissement d'un point peut accroître le stock d'IDE d'environ 3.3 % (de Mooij et Ederveen, 2003). De plus, la mondialisation multiplie les possibilités d'évasion fiscale. Les écarts de taux entre les pays incitent les multinationales à utiliser plus activement les prix de transfert, ce qui déplace les bénéficiaires vers les filiales sises dans les pays qui appliquent des taux plus bas et transfère les coûts vers les pays où les taux d'imposition sont plus élevés⁶.

Le taux légal de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 30.8 % (y compris l'impôt des collectivités territoriales⁷) en 2000 à 27.5 % en 2005, un taux proche de la moyenne pour la zone OCDE, qui a elle-même baissé au fil du temps (graphique 3.4). Comme indiqué plus haut, il reviendra de 27.5 % à 22 % en 2010, et devenant alors le troisième plus bas dans la zone OCDE. Le gouvernement se soucie principalement de concurrencer les autres pays d'Asie : à titre d'exemple, le taux est de 25 % en Chine et à Taiwan, Chine, de 18 % à Singapour et de 16.5 % à Hong-Kong, Chine.


Une nouvelle baisse du taux de l'impôt sur les sociétés aiderait peut-être à enrayer le déclin tendanciel de l'investissement des entreprises – revenu de 26 % du PIB en 1996, avant la crise, à 19 % en 2006. Le secteur des entreprises fait valoir que, outre des taux d'imposition plus bas, leur charge fiscale devrait être allégée par une extension des déductions et des crédits d'impôt, des déductions pour investissement et des reports de pertes. Cette solution risquerait toutefois de compliquer le code des impôts, alourdissant les coûts de respect de la législation fiscale et renforçant les incitations à la fraude. Il

Graphique 3.4. **Taux légaux d'imposition des sociétés : comparaison internationale**



1. Taux de base (légal) combiné de l'impôt sur les sociétés (prélevé par l'administration centrale et par les collectivités locales). Moyennes non pondérées.
2. Moyenne non pondérée, compte non tenu du Luxembourg.
3. Moyenne non pondérée de 22 pays de l'OCDE. Ce chiffre diffère des moyennes de l'OCDE indiquées dans la partie A, qui tiennent compte des 30 pays membres de l'Organisation.

Source : OCDE (2008d), Base de données fiscales, OCDE, Paris (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513685232074>

vaudrait mieux, par conséquent, alléger la charge de l'impôt sur les sociétés en abaissant le taux qu'en rétrécissant la base d'imposition.

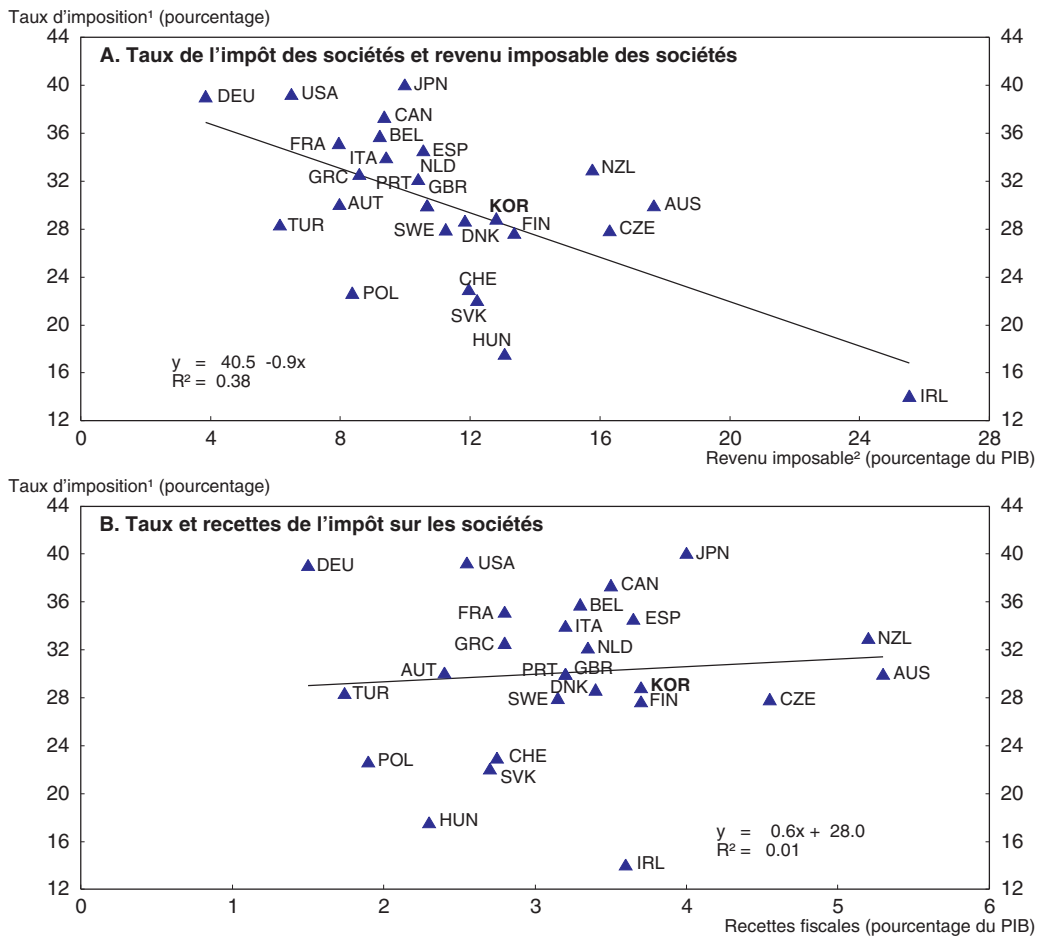
Outre l'abaissement des taux d'imposition, il faudrait diminuer la charge fiscale pour les sociétés en supprimant progressivement les taxes parafiscales. La loi de 2001 sur les taxes parafiscales exigeait que l'autorité chargée de la collecte de ces taxes et la destination des recettes correspondantes soient clairement précisées, et prévoyait des restrictions à la création de nouvelles taxes parafiscales. S'il est vrai que cette réforme a aidé à maintenir le nombre de taxes parafiscales constant, à une centaine, le montant total de ces taxes est passé de 1.1 % du PIB en 2001 à 1.4 % en 2006⁸. Les taxes parafiscales réduisant la transparence et la prévisibilité, il conviendrait de les supprimer.

Assurer des recettes suffisantes

L'impôt sur les sociétés ne devrait pas être considéré comme une source de recettes supplémentaires pour faire face aux dépenses qu'exige le vieillissement de la population car des réductions de taux d'imposition destinées à stimuler la croissance pourraient réduire les recettes, et c'est ce à quoi le gouvernement s'attend. De fait, avec la réduction de 2005, qui a ramené le taux de 29.7 % à 27.5 %, les recettes de l'impôt sur les sociétés ont diminué de 0.3 point de PIB en 2006⁹. L'impact à moyen terme de l'allègement prévu de l'impôt sur les sociétés sur les recettes totales n'est pas clair, cependant. Il sera sans doute atténué en partie par des effets positifs du côté de l'offre, du fait que des taux plus bas incitent à réaliser des projets qui, auparavant, n'étaient pas rentables. De fait, le montant des bénéficiaires soumis à l'impôt sur les sociétés est généralement plus élevé dans les pays où les taux sont bas (graphique 3.5) et, par conséquent, il n'y a guère de corrélation entre le taux légal de l'impôt sur les sociétés et la part des recettes correspondantes en

Graphique 3.5. **Taux et assiette de l'impôt sur les sociétés : comparaison internationale**

Moyenne 2001-07



1. Taux légal combiné de l'impôt sur les sociétés (prélevé par l'administration central et par les collectivités locales).
2. Calculé en extrapolant les recettes de l'impôt sur les sociétés et en les divisant par le taux d'imposition.

Source : OCDE (2008d), Base de données fiscales, OCDE, Paris (www.oecd.org/ctp/taxdatabase) et OCDE (2008b), Statistiques de recettes publiques 1965-2007, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513685831045>

pourcentage du PIB (partie B du graphique). En tout cas, les réductions de taux doivent s'accompagner d'un élargissement de l'assiette afin de limiter un éventuel manque à gagner de rentrées fiscales. L'extension de la base d'imposition atténuerait aussi les distorsions et améliorerait l'affectation des capitaux. L'obtention d'un effet positif des allègements d'impôt sur la croissance dépend en parti de l'affectation efficiente du volume accru d'investissement.

Étant donné que les dépenses fiscales totales équivalent à un cinquième des recettes de l'impôt sur les sociétés (tableau 3.3), en réduire le nombre et le champ d'application accroîtrait notablement la base d'imposition. Le montant du manque à gagner de recettes dû aux mesures de stimulation de l'IDE a doublé, passant de 200 milliards de wons en 2002 à 400 milliards en 2006. Cependant, les entrées d'IDE accusent un déclin tendanciel depuis 2004 (sur la base des notifications), ce qui laisse penser que l'incitation fiscale n'est pas le facteur le plus important pour attirer des entreprises étrangères. On a justifié les dépenses fiscales de promotion de la R-D par le fait que, en leur absence, l'investissement en R-D n'atteindrait pas le niveau socialement optimal en raison des retombées économiques. Or, certains pays comme la Finlande et la Suède, qui sont les leaders de l'innovation, n'accordent pas d'allègements fiscaux au titre de la R-D. S'il est vrai que les incitations fiscales stimulent plus fortement la R-D que les subventions directes, leur impact global sur l'innovation paraît peu important (Jaumotte et Pain, 2005). La Corée devrait veiller à ce que les avantages d'une augmentation des dépenses de R-D résultant des dépenses fiscales en compensent les coûts. En ce qui concerne les PME, elles sont imposées à un taux de 11 % seulement. Il n'est pas certain, toutefois, que ce taux réduit soit le meilleur moyen de résoudre leurs problèmes. Les petites entreprises sont moins influencées par le taux de l'impôt sur les sociétés car leur rentabilité est généralement faible (Johanson *et al.*, 2008). De plus, un taux d'imposition peu élevé les encourage à rester de petite taille afin de profiter de cet avantage. Comparé à des taux préférentiels pour les PME, un taux général plus bas d'impôt sur les sociétés aurait un effet plus sensible sur la productivité. En résumé, le taux d'imposition spécial appliqué aux PME devrait être supprimé progressivement.

Il importe aussi de mettre en œuvre efficacement les récentes réformes visant à limiter les dépenses fiscales. En particulier, l'application stricte de la clause d'extinction contenue dans la Loi de 1998 sur le traitement fiscal spécial et la mise en œuvre de la Loi budgétaire nationale de 2007 aideraient à limiter les dépenses fiscales. *Premièrement*, un principe de « répartition » s'applique aux demandes de dépenses fiscales additionnelles, selon lequel l'effet sur les recettes attendu d'une nouvelle dépense fiscale soit compensé par la réduction ou la suppression de dépenses fiscales existantes. *Deuxièmement*, le montant des dépenses fiscales, en pourcentage des recettes totales augmentées des dépenses fiscales, ne doit pas progresser de plus de 0.5 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes. *Troisièmement*, un budget de dépenses fiscales, indiquant les dépenses de l'année précédente et les estimations pour l'année en cours et la suivante, doit être adopté en 2010. *Quatrièmement*, le « Comité d'évaluation des dépenses fiscales », créé en 2007, devrait centrer son effort sur l'évaluation quantitative de l'efficacité des dépenses fiscales. En résumé, élargir l'assiette de l'impôt en diminuant les dépenses fiscales limiterait le manque à gagner de recettes résultant d'une réduction des taux d'imposition et rendrait le système fiscal plus efficient et moins compliqué, ce qui favoriserait la croissance.

Améliorer le système fiscal local

À l'heure actuelle, l'impôt sur les sociétés prélevé par les collectivités territoriales est fixé à 10 % du taux appliqué par l'administration centrale, qui s'établit actuellement à 25 %. Avec un taux de 2.5 %, l'impôt local sur les sociétés ne représente que 8 % des recettes fiscales locales. Compte tenu de la grande variabilité des recettes qu'il procure et des importants écarts qui existent entre les bases d'imposition selon les collectivités, l'impôt sur les sociétés ne constitue pas une source appropriée de recettes pour les administrations territoriales.

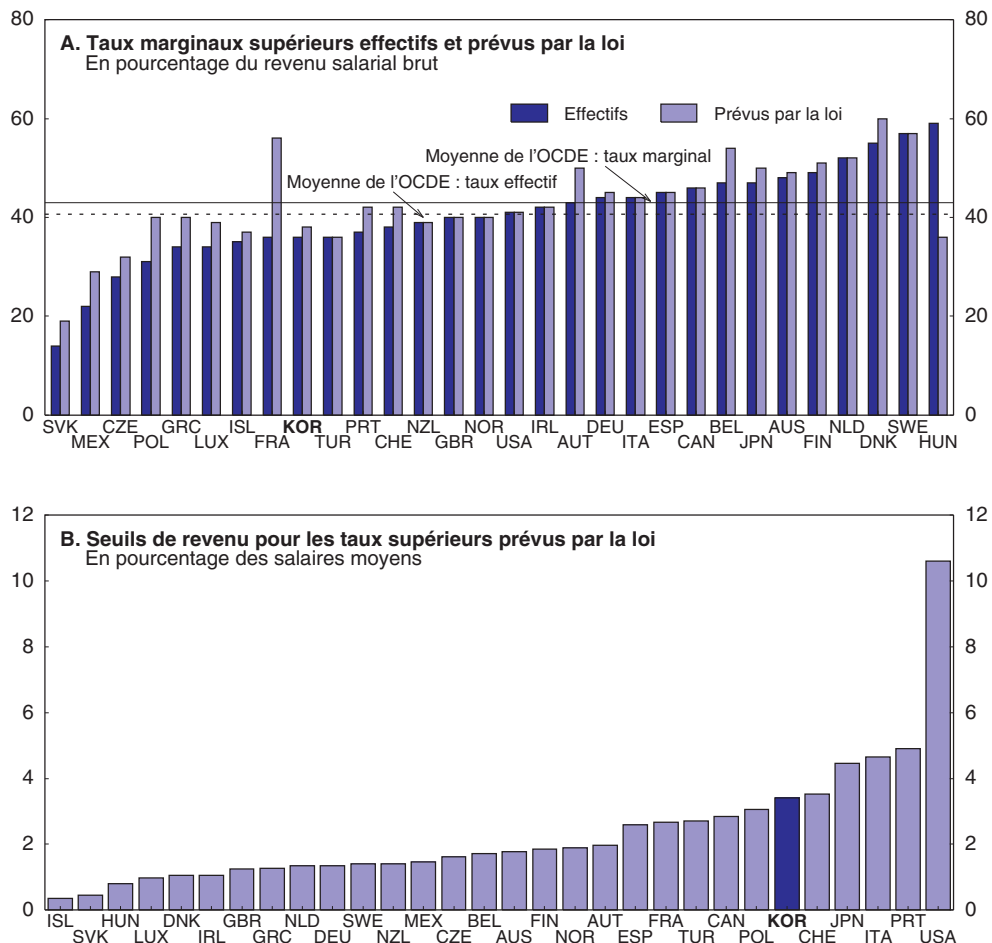
L'impôt sur le revenu des personnes physiques

Vue d'ensemble de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

En Corée, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est exceptionnellement bas, ne représentant que 4.1 % du PIB en 2006 (tableau 3.1), le quatrième plus faible pourcentage dans la zone de l'OCDE. Le taux maximal a été ramené de 40 % en 1999 à 35 % en 2005, contre une moyenne de 43 % dans les autres pays membres (graphique 3.6). De plus,

Graphique 3.6. Taux marginaux supérieurs et seuils de revenu correspondants

En 2006



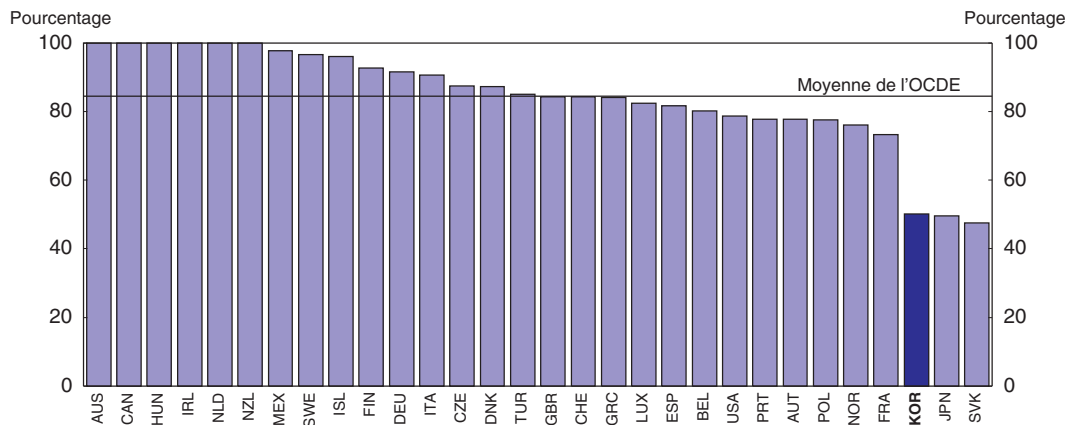
Source : OCDE (2008d), Base de données fiscales, OCDE, Paris (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513702316402>


comme le taux supérieur ne s'applique qu'aux revenus qui dépassent 3.5 fois le salaire moyen (partie B du graphique), la plupart des contribuables bénéficient de taux beaucoup moins élevés. Par ailleurs, la moitié seulement des travailleurs acquittent l'impôt sur le revenu en raison d'un certain nombre de déductions prévues dans le système d'imposition, qui représentent 42.7 % des dépenses fiscales totales en Corée (tableau 3.2). La plus importante est la déduction sur le revenu du travail¹⁰, qui représente à elle seule plus de la moitié des dépenses fiscales dans le système d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Du fait de ces déductions, la moitié seulement du revenu salarial est imposable, la troisième plus faible proportion dans la zone de l'OCDE, bien inférieure à la moyenne de 84 % (graphique 3.7).

Graphique 3.7. Revenu salarial soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques : comparaison internationale

Au niveau de l'administration centrale en 2007



Source : OCDE (2007c), *Les impôts sur les salaires 2006-2007*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513703585064>

Ces déductions sont destinées à assurer des conditions égales pour les salariés et les travailleurs indépendants, qui sont plus faiblement imposés en termes effectifs, pour plusieurs raisons. *Premièrement*, ils ont la possibilité de fractionner le revenu du ménage entre les membres de la famille, contournant ainsi la progressivité de l'impôt sur le revenu. *Deuxièmement*, ils peuvent déduire une partie de leurs dépenses de consommation comme frais commerciaux d'exploitation, tout en profitant de certaines incitations fiscales offertes aux entreprises. *Troisièmement*, le système simplifié de TVA applicable aux petites entreprises les dispense de tenir des livres comptables détaillés. *Quatrièmement*, les faiblesses du contrôle du respect des obligations fiscales font de la fraude fiscale un véritable problème. Si l'on compare le revenu national aux données des Services fiscaux nationaux, on voit que la moitié seulement du revenu des travailleurs indépendant est déclaré, contre plus de 80 % pour les revenus salariaux (tableau 3.4). Cependant, si l'on tient compte du fait que les revenus non imposables sont inclus dans le revenu national, le revenu déclaré des travailleurs indépendants se situe, selon les estimations, à 60-70 % du revenu imposable disponible (Sung et Park, 2008). Si la plupart des pays de l'OCDE ont le souci d'imposer les travailleurs indépendants sur un pied d'égalité avec les salariés, le problème est plus grave en Corée, où la proportion de travailleurs indépendants est la quatrième plus élevée dans la zone de l'OCDE.

Tableau 3.4. **Taux de couverture du revenu des salariés et des travailleurs indépendants**

Milliers de milliards de wons

	2005	2006	Augmentation des taux (%)
Comptes nationaux (A)			
Rémunération des salariés	365.0	384.8	5.4
Revenu des travailleurs indépendants	79.7	82.5	3.5
Revenu déclaré au fisc¹(B)			
Revenu des salariés	279.4	317.9	13.8
Revenu de l'emploi indépendant et des loyers	38.1	42.7	12.0
Taux de couverture du revenu (B/A) en pourcentage			
Revenu des salariés ²	76.5	82.6	6.1
Revenu de l'emploi indépendant et des loyers ²	47.8	51.7	3.9

1. Tiré du *Rapport annuel sur les impôts nationaux* des Services fiscaux nationaux.

2. Augmentation en points de pourcentage.

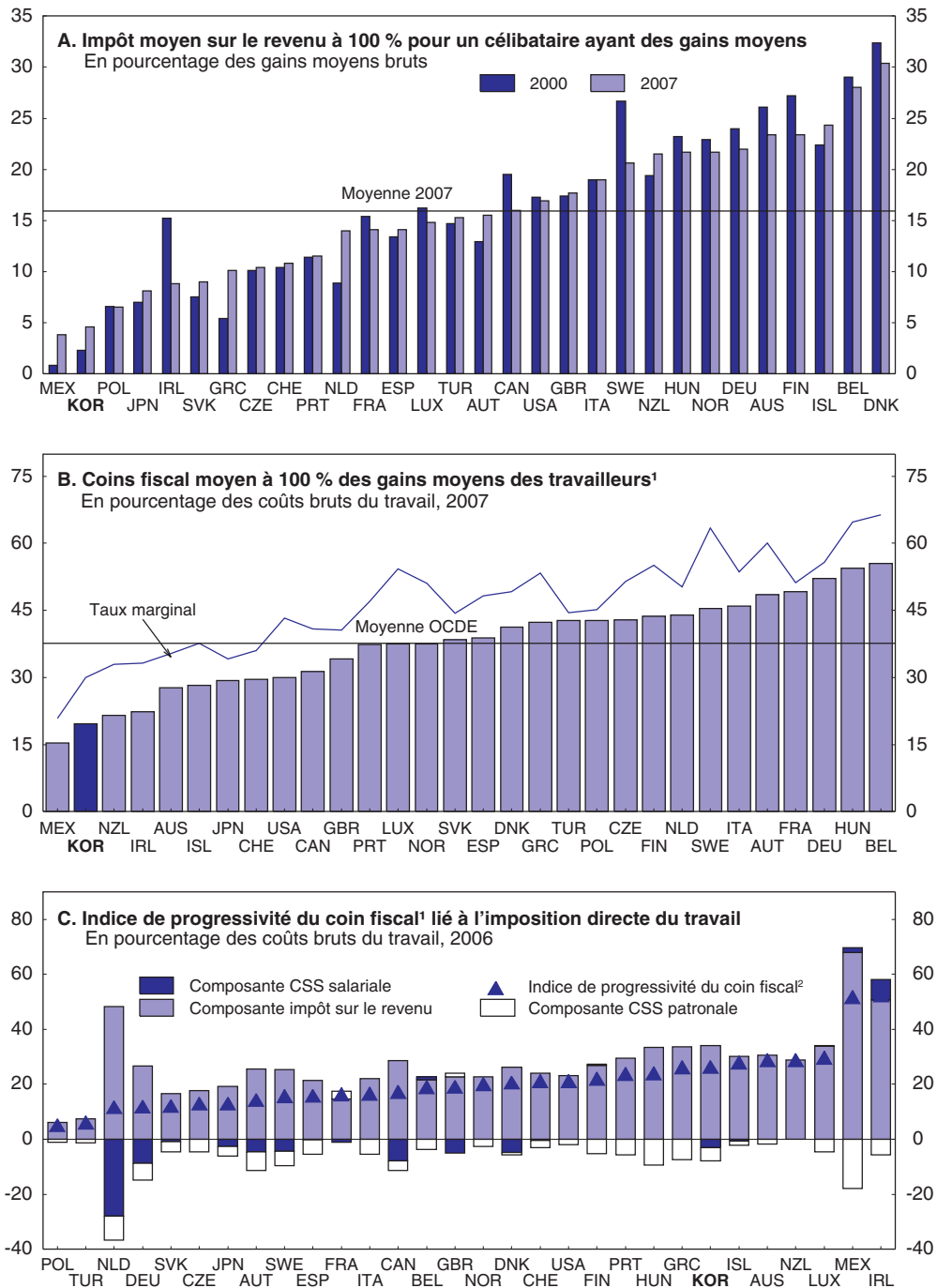
Source : Banque de Corée et Services fiscaux nationaux.

Du fait des nombreuses déductions possibles, la charge de l'impôt sur le revenu pour un célibataire ayant un salaire moyen représente, en Corée, moins de 5 % de la rémunération brute, le deuxième plus faible pourcentage dans la zone de l'OCDE, bien inférieur à la moyenne (16 %) (graphique 3.8). Le coin fiscal global, compte tenu des cotisations de sécurité sociale, ne dépassait pas 16 % en 2006, une fois encore le deuxième plus faible pourcentage parmi les pays de l'OCDE (partie B du graphique)¹¹. Un autre aspect du système d'impôt sur le revenu des personnes physiques qui est favorable à la croissance est qu'il ne décourage pas le second apporteur de revenu d'avoir une activité rémunérée puisque l'unité fiscale est l'individu et non le ménage. Dans bien des pays de l'OCDE, l'imposition familiale a tendance à décourager les conjoints, généralement les femmes mariées, de prendre un emploi car cela alourdit la charge fiscale du ménage (Jaumotte, 2003). De plus, l'allocation de conjoint en Corée est relativement peu élevée et ne favorise pas la non-activité du deuxième membre du ménage. La faiblesse du taux d'activité des femmes – le quatrième plus bas dans la zone de l'OCDE (voir chapitre 5) – n'est donc pas imputable au système fiscal.

En 2008, la Corée a créé un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi qui existe dans plusieurs pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. En Corée, le crédit d'impôt sur les revenus d'activité est, dans un premier temps, limité aux salariés ayant au moins deux enfants, qui ne sont pas propriétaires d'un logement et dont les avoirs sont inférieurs à 100 millions de wons (68 000 dollars US). Le plafond de revenu est fixé à 17 millions de wons, 70 % du revenu brut moyen des ménages et 20 % de plus que le coût minimum de la vie pour une famille de quatre personnes. Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité représente 10 % des revenus jusqu'à hauteur de 8 millions de wons et diminue progressivement à partir de 12 millions de wons. Le gouvernement compte que 0.3 million de ménages (1.8 % du total) bénéficieront de ce dispositif en 2009, le montant total des paiements à ce titre s'établissant à 150 milliards de wons (moins de 0.1 % des dépenses publiques). Les principales catégories visées sont les journaliers¹² (2.2 millions, 9 % de la population active) et les travailleurs temporaires (5.2 millions, 21 %).

Graphique 3.8. Le coin fiscal sur le travail est relativement faible en Corée

Pour un célibataire sans enfants



1. Le coin fiscal moyen est défini comme étant la part de l'impôt sur le revenu et de l'ensemble des cotisations de sécurité sociales moins les prestations dans les coûts de main-d'œuvre bruts. Les taux marginaux sont définis comme l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale moins les prestations, en pourcentage de l'augmentation connexe des coûts de main-d'œuvre bruts.
2. L'indice de progressivité du coin fiscal est calculé comme étant $(TW167 - TW67) / TW167$, où TW167 et TW67 représentent le coin fiscal pour les travailleurs rémunérés respectivement à 167 % et 67 % du salaire moyen.

Source : OCDE (2008d), Base de données fiscales, OCDE, Paris (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513760352415>

Favoriser la croissance économique

Des études menées dans les différents pays par l'OCDE semblent indiquer que les impôts sur le travail, comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale¹³, réduisent généralement l'offre et la demande de main-d'œuvre, l'épargne et les dépenses d'équipement, ce qui réduit l'expansion potentielle de la production. Selon une des études, une diminution de 10 points du coin fiscal sur le travail (cotisations de sécurité sociale comprises) majorerait le taux d'emploi de 3.7 points (OCDE, 2006a)¹⁴. Une autre étude de l'OCDE arrive à la conclusion qu'une augmentation d'un point du coin fiscal sur le revenu du travail réduirait l'emploi global de 0.25 % (Bassanini et Duval, 2006). Les impôts sur le travail peuvent aussi réduire le nombre d'heures ouvrées, surtout pour les femmes (Causa, 2008). Le faible taux d'imposition marginale de la Corée accroît donc le nombre d'heures travaillées et aide peut-être à expliquer la fréquence peu élevée du travail à temps partiel chez les femmes, à 12.5 %, à peu près la moitié de la moyenne dans la zone OCDE. La Corée devrait tenter de maintenir un coin fiscal faible sur les revenus salariaux, aidant ainsi à soutenir l'apport de travail, qui est actuellement le plus élevé dans la zone OCDE du point de vue du nombre d'heures ouvrées par rapport à la population.

L'abaissement prévu des taux d'imposition sur le revenu, même si les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques se trouvaient accrues du fait d'un élargissement de la base, favoriserait la croissance économique en renforçant l'entrepreneuriat et les incitations en faveur de l'IDE et de l'éducation¹⁵. Une étude de l'OCDE montre qu'une diminution de cinq points du taux d'imposition marginal entraîne une hausse de 0.3 point du taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement tertiaire, renforçant ainsi l'expansion économique (Oliveira Martins *et al.*, 2007). Une autre étude conclut que l'impact des impôts sur le travail sur les entrées d'IDE est nettement plus important que celui des taux de l'impôt sur les sociétés (Hajkova *et al.*, 2006). En ce qui concerne l'entrepreneuriat, on observe que des réductions des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques rehaussent la productivité dans les secteurs caractérisés par des taux élevés de création d'entreprises (Johansson *et al.*, 2008). Enfin, une nouvelle réduction du taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par rapport à celle de 33 % prévue en 2010 aiderait peut-être à assurer l'intégrité du système fiscal une fois que le taux national de l'impôt sur les sociétés reviendra à 20 %, car l'écart plus important entre les deux taux pourrait encourager les titulaires de revenus élevés à mettre leur argent à l'abri dans des entreprises.

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, la Corée a adopté un système d'imposition duale des revenus du travail et du capital, avec un taux uniforme peu élevé de 14 % sur les revenus de dividendes et d'intérêts, une solution qui présente un certain nombre d'avantages : i) cela atténue les éventuelles contre-incitations à épargner ; ii) cela aide à compenser le fait que les impôts sur le revenu du capital s'appliquent au rendement nominal de l'épargne et non au rendement réel ; iii) cela réduit l'incitation pour les détenteurs de capitaux à transférer leur épargne à l'étranger ; et iv) cela limite la possibilité d'arbitrage entre différentes sources de revenu du capital. Depuis 2001, cependant, la fraction des revenus d'intérêts et de dividendes qui dépasse 40 millions de wons (27 000 dollars US) est soumise à « l'imposition générale », c'est-à-dire taxée au même taux que le revenu du travail. Le nombre de contribuables concernés est passé de 14 000 en 2001 à 36 000 en 2006 et leurs paiements d'impôt, de 0.5 % du PIB à 0.8 %. On ne sait pas bien

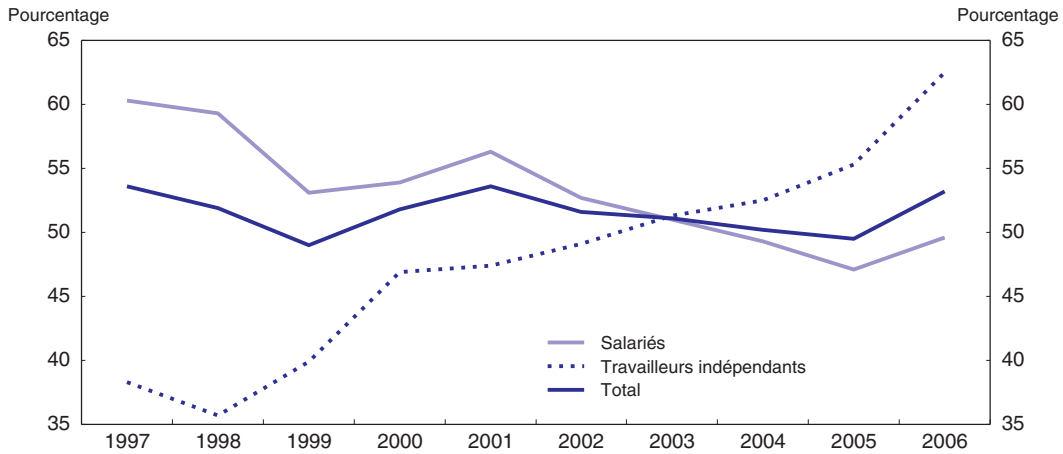
pourquoi ce seuil a été choisi et, s'il est maintenu à ce niveau, une proportion grandissante de la population sera assujettie à l'imposition générale.

Modifier le traitement fiscal favorable de l'« indemnité de retraite », qui est faiblement imposée pendant plusieurs années, encouragerait l'emploi des seniors. Les entreprises sont tenues légalement de payer aux salariés qui partent en retraite une somme forfaitaire équivalant à au moins un mois de salaire par année de travail. Dans la pratique, de nombreuses entreprises paient à peu près le double de ce montant. Étant donné que cette somme forfaitaire est calculée sur la base du dernier salaire, qui augmente rapidement avec l'ancienneté, cela crée une contre-incitation à conserver les travailleurs âgés. La plupart des entreprises fixent par conséquent un âge obligatoire pour la retraite qui bien inférieur à l'âge de 60 ans recommandé par le gouvernement. De fait, l'ancienneté moyenne dans l'emploi s'établit autour de 50 ans, beaucoup moins grande que dans les autres pays de l'OCDE. Il importe, dans une économie vieillissante (voir chapitre 5) d'utiliser efficacement les seniors. L'indemnité de retraite, qui est en fait une indemnité de départ payée chaque fois qu'un travailleur change d'emploi, décourage aussi la mobilité de la main-d'œuvre car elle est fonction de l'ancienneté et des salaires. La réduction de la mobilité a des conséquences négatives pour la productivité. En 2005, le gouvernement a mis en place un système de pension professionnelle, qui permet aux entreprises de transformer l'indemnité forfaitaire de retraite en une pension, sur la base d'un accord entre les salariés et la direction. Cependant, en septembre 2008, moins de 7.9 % seulement des entreprises avaient adopté ce système de pension. Le gouvernement devrait supprimer les préférences fiscales appliquées aux indemnités de retraite afin de favoriser l'emploi des seniors, la mobilité de la main-d'œuvre et l'adoption d'un système de pension professionnelle.

Assurer des recettes suffisantes

Remonter les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui sont actuellement à un bas niveau, afin de compenser la diminution des recettes de l'impôt sur les sociétés due aux réductions de taux aurait des effets positifs sur la croissance. L'essentiel est d'améliorer encore le respect des obligations fiscales parmi les travailleurs indépendants. La hausse tendancielle de la part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le PIB reflète l'augmentation de la proportion de travailleurs indépendants payant l'impôt sur le revenu, qui est passée de moins de 40 % en 1998 à 63 % en 2006 (graphique 3.9), par suite de mesures destinées à accroître la transparence au sujet de leur revenu. *Premièrement*, la possibilité de traitement spécial des petites entreprises au regard de la TVA a été réduite (voir plus loin), renforçant l'obligation qui leur est faite de tenir des livres comptables. *Deuxièmement*, le gouvernement a mis en place des mesures en 2000 afin d'encourager l'utilisation de cartes de crédit : 20 % des achats payés par carte dépassant 20 % des salaires sont déductibles jusqu'à concurrence de 20 % du revenu. De plus, il a été créé une loterie utilisant les recettes de la carte de crédit. Entre 1999 et 2002, le nombre de cartes de crédit a fait un bond, passant de 39 millions à 104.8 millions (trois cartes par adulte), tandis que le montant des achats a plus que sextuplé, représentant 70.3 % de la consommation privée en 2002 (tableau 3.5). En conséquence, la part des ventes ayant donné lieu au paiement de la TVA a augmenté fortement, améliorant la transparence au sujet du revenu des petites entreprises¹⁶.

L'adoption de mesures destinées à améliorer encore le respect des obligations fiscales des travailleurs indépendants demeure une priorité. Bien qu'il n'existe pas de moyen

Graphique 3.9. **Proportion de travailleurs acquittant l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Source : ministère de la Stratégie et des Finances.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513801611348>

Tableau 3.5. **L'utilisation de cartes de crédit¹**

En milliers de milliards de wons

	1998	1999	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Nombre de cartes émises (en millions)	42.0	39.0	57.9	104.8	83.4	86.0	90.9	89.6
Montant des ventes réglées par carte	30.8	42.5	79.9	268.0	229.9	258.2	278.9	312.0
Pourcentage de la consommation privée	12.9	15.5	25.6	70.3	57.3	61.2	62.7	63.6

1. Comprend seulement les sociétés de cartes de crédit non bancaires.

Source : Service de contrôle financier.

simple d'y arriver, un train de mesures pourrait être efficace. *Premièrement*, une utilisation plus intensive de la technologie de l'information libérerait des ressources pour renforcer le contrôle du respect des obligations fiscales. *Deuxièmement*, il faudrait multiplier les audits, relativement rares, et abaisser le seuil d'ouverture d'enquêtes sur des transactions douteuses. *Troisièmement*, il faudrait alourdir les pénalités en cas de fraude fiscale. *Quatrièmement*, les travailleurs indépendants devraient avoir l'obligation de séparer leurs comptes professionnels de leurs comptes privés.

Contrairement aux travailleurs indépendants, la proportion de salariés acquittant l'impôt sur le revenu des personnes physiques est revenue de 60 % en 1997 à 50 % en 2006, par suite de déductions importantes pour les revenus salariaux, maintenant la proportion globale de contribuables à 53 % des travailleurs (graphique 3.9). Étant donné que les travailleurs indépendants respectent de mieux en mieux leurs obligations fiscales, il est possible d'accroître encore les recettes de l'impôt sur le revenu en inversant la diminution de la part des salariés qui paie des impôts. Il faut pour cela limiter les déductions, notamment pour les revenus salariaux, qui représentent à elles seules 15 % des recettes de cet impôt. Une telle baisse est appropriée puisque le montant des déductions pour les revenus salariaux nécessaires pour assurer l'égalité de traitement avec les travailleurs indépendants diminue¹⁷. Il faudrait pour cela réduire la déduction forfaitaire pour chaque tranche d'imposition de façon à ne pas relever les taux d'imposition marginaux¹⁸. Porter la part des salaires assujettie à l'impôt sur le revenu au niveau de la moyenne dans la zone OCDE (84 %) ferait passer les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

acquitté par les salariés de 1.5 % du PIB à plus de 2.5 %. Ces recettes additionnelles pourraient compenser la baisse possible des recettes de l'impôt sur les sociétés dans le contexte de la diminution des taux, ainsi que la réduction prévue des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Toutefois, le recours à un élargissement de la base pour financer un abaissement des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques aurait des conséquences défavorables du point de vue de l'équité.

Remédier à l'inégalité des revenus

Le système coréen d'impôt sur le revenu des personnes physiques est relativement progressif : le rapport entre le coin fiscal pour un travailleur à haut revenu et celui d'un travailleur à bas revenu est élevé (graphique 3.8, partie C). Cependant, l'étroitesse de l'assiette de l'impôt sur le revenu et la faible part des recettes correspondantes dans le PIB en limitent l'effet redistributif, d'autant que les abattements fiscaux profitent généralement aux groupes à haut revenu, les autres étant déjà exonérés d'impôt. Les impôts et les prestations sociales réduisent le taux de pauvreté relative de la Corée de 3 points, contre 16 points en moyenne dans la zone de l'OCDE, laissant la pauvreté relative au niveau élevé de 15 % (graphique 1.10). Les préoccupations relatives à l'inégalité et à la pauvreté ont conduit à la création d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, qui peut « rendre le travail rentable » pour les personnes peu qualifiées. Cela peut donc aider à atteindre les objectifs de redistribution sans produire l'impact négatif sur la croissance de la production que peut entraîner une majoration des taux d'imposition marginaux sur les titulaires de hauts revenus.

Dans la pratique, l'incidence qu'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité a sur l'emploi dépend des effets de revenu et de substitution, qui peuvent se compenser l'un l'autre, et de l'augmentation des taux marginaux d'imposition résultant de la disparition progressive de la subvention. L'impact du point de vue de l'accroissement de l'offre totale de main-d'œuvre et du recul du chômage est plus marqué dans les pays où la distribution des rémunérations est large, les taux d'imposition sur le travail peu élevés et les indemnités de chômage faibles, comme les États-Unis et le Royaume-Uni (Bassanini *et al.*, 1999). Cela laisse penser que le crédit d'impôt sur les revenus d'activité sera aussi efficace en Corée, qui présente de nombreuses similitudes avec ces pays (graphique 3.8). De fait, la sévérité des conditions d'accès aux droits et la courte durée de versement des indemnités de chômage réduisent la proportion de chômeurs qui bénéficie de prestations à 34 %, contre 92 % en moyenne dans la zone de l'OCDE. Les autres transferts publics sont très limités en Corée. Le principal programme social, le Programme national de minimum de subsistance, couvre tout juste 3 % de la population. En résumé, le crédit d'impôt sur les revenus d'activité aura probablement un effet positif sur l'emploi global et la pauvreté en Corée¹⁹.

Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité démarre à petite échelle, couvrant au départ 0.3 million de ménage, une petite fraction des 7.4 millions de journaliers et de travailleurs temporaires visés par le dispositif. Une extension du programme pourrait être financée par un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, comme on l'a vu plus haut. Le principal problème qui se pose pour la mise en œuvre et l'extension réussie de ce système de crédit d'impôt tient au manque de transparence concernant le revenu des travailleurs journaliers et temporaires, qui sont généralement en-dessous du seuil d'imposition. Ce n'est que depuis 2006 que les Services fiscaux nationaux exigent des employeurs qu'ils déclarent le revenu de ces travailleurs. Du

fait du manque de transparence et des possibilités de fraude, la mise en œuvre du crédit d'impôt sur les revenus d'activité est une mesure judicieuse. Les autorités verront en 2014 s'il convient d'étendre l'accès à ce dispositif aux travailleurs indépendants, pour lesquels le manque de transparence est encore plus grave. La Corée paraissant remplir les conditions assurant l'efficacité d'un système de crédit d'impôt sur les revenus d'activité, l'objectif doit être d'accroître la transparence au sujet du revenu des journaliers et des travailleurs temporaires et de celui des travailleurs indépendants de façon que le crédit d'impôt soit accessible à une plus forte proportion des 15 % d'habitants qui vivent en situation de pauvreté relative.

Un autre moyen d'améliorer la redistribution du revenu serait d'imposer plus lourdement les avantages annexes. À l'heure actuelle, de nombreuses prestations, telles que les aides pour les salariés qui achètent un logement ou qui ont un logement ou une voiture fournis par leur employeur, sont déductibles pour les entreprises et non imposables pour les salariés. Les avantages annexes sont donc un moyen d'échapper à l'impôt. Étant donné que la plupart des travailleurs non réguliers ne bénéficient pas de ces avantages, leur exonération tend à aggraver la redistribution du revenu. L'imposition de ces avantages en tant que revenu de particuliers, avec priorité à ceux qui sont les plus importants pour les titulaires de hauts revenus, accroîtrait donc l'équité.

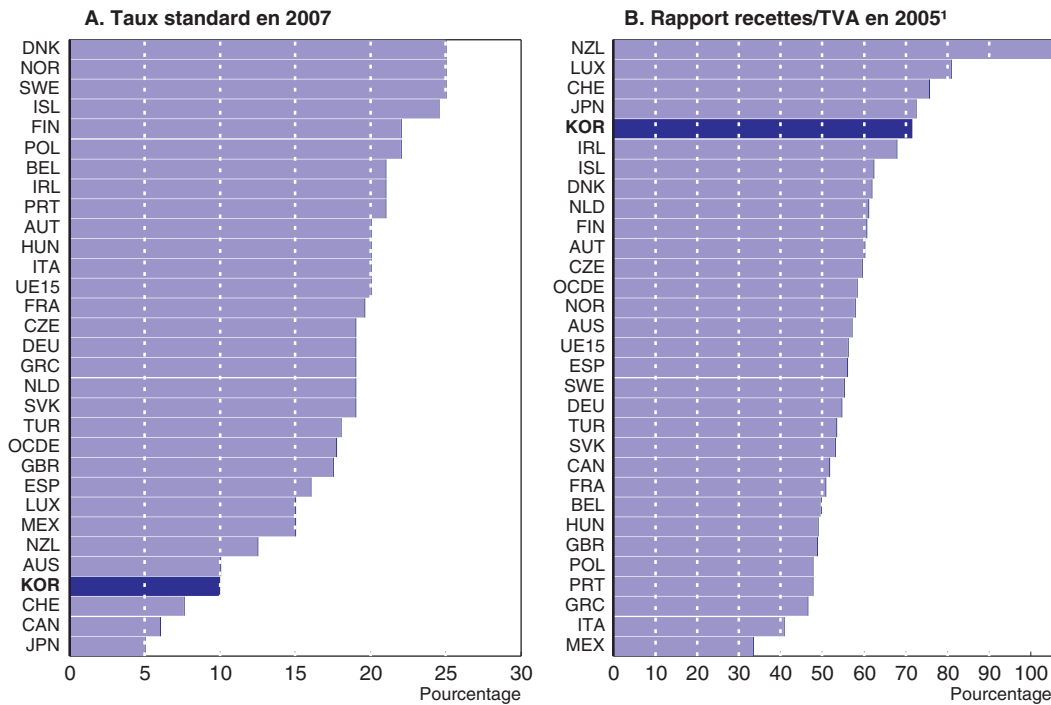
Améliorer le système d'impôts locaux

Un impôt local sur le revenu des personnes physiques est une solution possible pour renforcer l'autonomie des collectivités territoriales. Actuellement, l'impôt local sur le revenu, prélevé à un taux de 10 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et un paiement fixe par habitant (la taxe de résidence) représentent 7 % des recettes fiscales des collectivités locales. Cette part pourrait être accrue, soit en augmentant le prélèvement par habitant (collecté par l'administration locale), encore que cela accentuerait l'inégalité, soit en relevant le taux de l'impôt sur le revenu (collecté par l'administration centrale). Bien que les collectivités territoriales soient autorisées à fixer le taux entre 5 % et 15 %, ce dernier demeure à 10 % dans toute la Corée, en raison d'une réticence à s'écarter des normes établies par l'administration centrale. Pour renforcer l'autonomie des collectivités locales du point de vue des recettes, il faudrait leur transférer de plus grandes responsabilités en matière de dépenses étant donné que de nombreuses localités dans la région de la capitale sont déjà en grande partie auto-suffisantes, même si elles ne reçoivent pas la part locale de l'impôt. La décentralisation améliorerait la qualité des services publics selon les besoins locaux. Une autonomie locale accrue devrait s'accompagner de plus importants transferts sans affectation spécifique afin d'éviter un creusement des différences de capacité budgétaire entre les régions.

Les impôts sur la consommation


Vue d'ensemble des impôts sur la consommation

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a représenté 16.8 % de l'ensemble des recettes fiscales en 2006, tandis que la part d'un certain nombre de droits d'accise perçus sur des biens et services spécifiques s'est établie à 15.8 % (tableau 3.1). Le taux de TVA est resté fixé à 10 % depuis sa création en 1977, soit nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE, qui est de 18 %. Ce taux relativement bas est compensé par une assiette large, ainsi que l'illustre le rapport recettes/TVA, qui s'établissait à 72 % en 2006, ce qui plaçait la Corée au cinquième rang des pays de l'OCDE à cet égard (graphique 3.10). Cette conjonction d'un taux bas et d'une assiette

Graphique 3.10. **Taxes sur la valeur ajoutée dans les pays de l'OCDE**

1. Rapport recettes/TVA = (recettes de la TVA) / [(dépendances de consommation - recettes de la TVA) * taux standard de la TVA]. La dernière année pour laquelle on disposait de données complètes est 2003.

Source : OCDE (2008a), *Consumption Tax Trends*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513808504238>

large n'a rien d'exceptionnel, puisqu'une comparaison internationale fait ressortir une corrélation négative entre le taux normal de TVA et la largeur de son assiette²⁰. La réduction des avantages accordés aux petites entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 150 millions de wons (102 000 dollars US) a contribué à l'élargissement de la base d'imposition. En 1998, près de 60 % des 2.9 millions d'entreprises acquittant la TVA bénéficiaient d'un traitement « spécial » ou « simplifié », leur permettant de verser entre 2 % et 4 % de leur chiffre d'affaires. À la suite de la suppression du traitement spécial en 2000 et de l'abaissement du plafond du régime simplifié à 48 millions de wons, la part des entreprises bénéficiant d'un traitement préférentiel est tombée à 49 % en 2001. Elle a reculé encore pour s'établir à 38 % en 2006²¹, compte tenu de la plus grande transparence liée à l'utilisation accrue de cartes de crédit ainsi que du maintien du plafond à 48 millions de wons, qui a représenté une diminution d'un cinquième en termes réels.

Les droits d'accise appliqués à certains biens et services sont relativement importants en Corée. Bien que le nombre d'« impôts individuels sur la consommation » ait été ramené de 27 à 20 en 2004, les recettes qui en découlent représentent toujours environ 0.6 % du PIB. Des droits d'accise ont été instaurés sur des biens considérés comme des articles de luxe²² afin de compenser l'effet régressif de l'introduction de la TVA sur la distribution des revenus. Des droits d'accise sont également prélevés sur six produits énergétiques.

Favoriser la croissance économique

Une réforme sans incidence sur les recettes accroissant le poids relatif des impôts indirects dans les recettes fiscales totales est de nature à entraîner une hausse du niveau

de revenu par habitant, comme indiqué plus haut. Bien que les impôts sur la consommation réduisent le salaire réel après impôts et qu'ils aient ce faisant un effet négatif sur l'offre de main-d'œuvre, l'ampleur de cette distorsion est moindre que pour les impôts sur le revenu²³. L'ampleur de l'assiette de la TVA coréenne est une bonne chose, car elle réduit la nécessité d'en relever le taux. Un autre avantage de la taxe sur la valeur ajoutée réside dans sa simplicité, et dans le fait qu'il est relativement difficile de s'y soustraire par évasion ou fraude fiscale en Corée.

Garantir un niveau de recettes adéquat

Les impôts sur la consommation devraient constituer la principale source de recettes destinées à financer des dépenses supplémentaires dans l'avenir. Dans la mesure où l'assiette de la TVA est déjà large, la collecte de recettes accrues passe par un relèvement de son taux, dont le niveau est aujourd'hui relativement bas. Cela étant, il est encore possible d'augmenter les recettes de TVA en élargissant son assiette²⁴, notamment en réduisant la portée des exonérations et en limitant l'utilisation du régime simplifié par les petites entreprises. Il est vrai que ce régime allège les charges administratives, mais il fausse la concurrence entre les entreprises de tailles différentes et facilite la fraude fiscale par différents canaux. *Premièrement*, les entreprises appliquant ce régime spécial peuvent aisément dissimuler leur véritable chiffre d'affaires, étant donné l'absence d'obligation de tenue de comptes. *Deuxièmement*, ce vide comptable facilite également la fraude fiscale au niveau des grandes entreprises qui réalisent des transactions avec des sociétés utilisant le régime simplifié. De plus, ce problème ne se limite pas à la TVA, car la sous-déclaration du chiffre d'affaires permet également aux travailleurs indépendants de sous-déclarer plus aisément leurs revenus en tant que personnes physiques. L'objectif du régime simplifié devrait être de réduire les charges administratives qui pèsent sur les petites entreprises, et non de leur accorder un traitement de faveur. Cela suppose d'aligner les ratios de valeur ajoutée, qui sont utilisés en lieu et place d'une comptabilité en bonne et due forme, sur la valeur ajoutée effective. Mettre à profit les nouvelles technologies pour alléger le coût de l'assujettissement à la TVA normale permettrait de réduire la nécessité d'appliquer un régime spécial aux petites entreprises.

Faire face aux inégalités de revenus

Un glissement de la structure fiscale s'opérant des impôts sur le revenu vers les impôts sur la consommation réduirait l'incidence redistributive déjà faible du système fiscal, ce qui aurait des conséquences négatives en termes d'inégalités de revenus. La nécessité de relever à terme le taux de TVA soulève la question de savoir s'il convient de mettre en place des taux multiples afin de limiter l'impact régressif de la TVA, en exonérant de cette taxe les produits alimentaires et autres articles de première nécessité ou en leur appliquant des taux réduits. Une telle approche est employée dans certains pays européens, où les taux normaux de TVA peuvent aller jusqu'à 25 %. Néanmoins, appliquer des taux de TVA différenciés n'est pas une manière efficace de prêter assistance à ceux qui en ont besoin. Ce sont en effet les ménages à haut revenu qui tendent à bénéficier le plus des taux réduits relatifs à certains articles, car leur niveau de consommation est plus élevé (OCDE, 2008). De plus, la mise en place de taux de TVA multiples présenterait un certain nombre d'inconvénients. *Premièrement*, cela se traduirait par une augmentation des coûts d'administration et de respect des obligations fiscales. *Deuxièmement*, cela offrirait des possibilités de fraude *via* le rattachement abusif d'articles à des catégories auxquelles ils n'appartiennent pas. *Troisièmement*, ce régime de taux multiples devrait être compensé par

une élévation du taux normal. *Quatrièmement*, cela réduirait la neutralité de la TVA, ce qui fausserait les décisions de consommation et entraînerait des pertes de bien-être. Pour résumer, il importe de conserver un taux unique (et de limiter le nombre de produits bénéficiant d'un taux zéro), tout en traitant le problème de la distribution des revenus par le biais d'instruments mieux ciblés, tels que le crédit d'impôt sur les revenus d'activité.

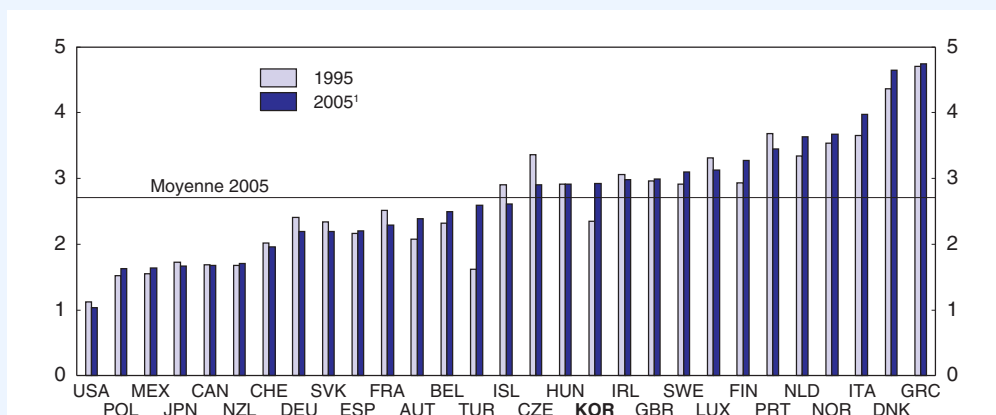
Les autorités devraient encore améliorer les impôts sur la consommation en simplifiant la structure inutilement complexe des droits d'accise. La grande variation des droits d'accise fausse en effet les choix de consommation. Ainsi, les droits d'accise appliqués à 20 articles au titre de l'impôt individuel sur la consommation n'ont guère d'impact sur la progressivité du système fiscal, dans la mesure où certains produits tels que les parfums ne peuvent plus guère être considérés comme des articles de luxe. Quoi qu'il en soit, un système complexe de droits d'accise ne constitue pas le moyen le plus efficace d'atteindre des objectifs d'équité. L'application des droits d'accise devrait en fait avoir pour finalité de remédier à certaines externalités, et non de collecter des recettes. Cela laisse à penser que les droits d'accise devraient être limités à des produits tels que le tabac et l'alcool, pour des raisons sanitaires, et l'énergie, pour des raisons environnementales, le taux appliqué étant fondé sur l'ampleur des externalités considérées (encadré 3.1), tandis que les autres droits d'accise devraient être éliminés.

Encadré 3.1. Les taxes liées à l'environnement

Les taxes liées à l'environnement constituent un autre moyen d'élargir la base d'imposition, tout en évitant les distorsions inhérentes aux impôts sur le revenu et en réalisant des gains de bien-être. En Corée, le poids des taxes environnementales s'est hissé à près de 3 % du PIB, soit légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (graphique 3.11), ce qui tient au triplement de la taxe sur le gazole entre 2001 et 2007. En outre, la proportion des recettes de la taxe pour le transport, l'énergie et l'environnement qui est réservée aux infrastructures de transport – aux routes essentiellement – a été ramenée de 86 % à 80 % en 2007, tandis que 15 % de ces recettes ont été spécifiquement affectés à l'amélioration de l'environnement.


Graphique 3.11. Comparaison internationale des taxes liées à l'environnement

Recettes en pourcentage du PIB



1. Faute de données disponibles pour 2005, des données relatives à 2004 ont été utilisées dans le cas de la France et de l'Islande, et des données relatives à 2003 pour la Corée.

Source : OCDE (2008b), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2007*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/513854487201>

Encadré 3.1. Les taxes liées à l'environnement (suite)

Le relèvement des taxes sur l'énergie a contribué à ralentir la croissance de la consommation d'énergie et à réduire la pollution atmosphérique. Un plan global pour la qualité de l'air dans la zone métropolitaine de Séoul, lancé en 2005, vise en outre une réduction de 41 % à 47 % des émissions de polluants d'ici à 2014 grâce à diverses mesures. *Premièrement*, pour les sources stationnaires, la réduction des émissions doit être obtenue grâce à un système de gestion de la charge polluante totale et d'échange de permis d'émission (« système de plafonnement et d'échange »), mis en place dans la région de la capitale en 2007 pour les SO_x, les NO_x et les particules en suspension. Appliqué tout d'abord aux sources fortement polluantes, il sera étendu aux sources moyennement polluantes en 2009. *Deuxièmement*, un large éventail de dispositions sont mises en œuvre pour réduire les émissions et la consommation d'énergie des sources mobiles routières, qui constituent la principale source d'émissions à Séoul. Ces dispositions correspondent notamment à des normes d'émission plus strictes, des contrôles, des normes plus exigeantes en matière de carburants, et l'utilisation de véhicules à faible émission dans le secteur public.

L'utilisation accrue d'instruments économiques pour remédier aux externalités de la pollution et des encombrements permettrait d'assouplir les règles appliquées actuellement pour limiter la concentration de la population dans la zone métropolitaine de Séoul. La construction de grandes installations, notamment d'usines et d'universités, est toujours interdite ou encadrée par des règles qui datent des années 60. Leur efficacité est cependant amoindrie par un certain nombre de dérogations, instaurées notamment en faveur des petites et moyennes entreprises (PME), des entreprises à risque, de l'investissement direct étranger (IDE) et du secteur des technologies de pointe. Malgré ces dispositions, le poids relatif de la région de la capitale dans la population totale est passé de 18 % dans les années 80 à près de la moitié. En outre, le recours à la réglementation pour limiter la concentration de la population s'accompagne d'un certain nombre d'effets secondaires négatifs. *Premièrement*, les mesures prises nuisent à la compétitivité internationale de Séoul. Dans une économie de plus en plus mondialisée, les entreprises qui ne peuvent investir dans la région de la capitale coréenne risquent en effet de se tourner vers d'autres pays. *Deuxièmement*, remédier aux externalités négatives en limitant l'implantation de certaines activités économiques est une solution coûteuse, dans la mesure où les entreprises qui bénéficieraient le plus d'une localisation dans la région de la capitale se trouvent souvent exclues, tandis que la possibilité d'obtenir des dérogations incite certains acteurs à exercer des pressions en ce sens.

La fiscalité de l'énergie devrait être améliorée. *Premièrement*, la préaffectation des recettes de la taxe pour le transport, l'énergie et l'environnement, qui fait l'objet d'une clause d'extinction automatique en 2009, devrait être supprimée. L'attribution de 80 % des recettes de taxe sur l'énergie au secteur des transports nuit en effet à son efficacité. *Deuxièmement*, les autorités devraient transformer ce prélèvement en une taxe sur la consommation d'énergie, tout en supprimant progressivement les exonérations et les allègements dont bénéficient les secteurs et activités à forte intensité d'énergie. Des progrès considérables peuvent être accomplis en matière de rendement énergétique des combustibles. De fait, la Corée se classe au sixième rang des pays de l'OCDE classés par ordre décroissant suivant leur ratio consommation d'énergie/PIB. Néanmoins, on craint en Corée qu'une augmentation des taxes sur la consommation d'énergie ne réduise la compétitivité internationale des secteurs gros consommateurs d'énergie. *Troisièmement*, le gouvernement ne devrait pas abaisser les taxes sur l'énergie pour compenser l'effet de la montée des prix du pétrole, comme il l'a fait en mars 2008 en réduisant de 10 % la taxe sur l'essence (les autorités ont promis de nouvelles baisses si le cours du pétrole devait atteindre 170 dollars US par baril). Un train de mesures de 10 000 milliards de wons (soit 1 % du PIB) annoncé en juin 2008 prévoyait des subventions aux carburants à l'intention des transporteurs routiers, des agriculteurs et des pêcheurs. Or, c'est seulement en laissant la fonction indicatrice normale des prix influencer sur l'offre et la demande que l'on pourra parvenir à un meilleur équilibre sur ces marchés. Les impôts et les transferts sociaux constituent de meilleurs instruments pour étayer le niveau de vie des ménages à faible revenu. Dans le cadre du train de mesures de juin 2008, il est prévu d'aider ces ménages au moyen d'abattements d'impôt sur le revenu, mais plus de la moitié des travailleurs sont en droit d'en bénéficier.

Encadré 3.1. Les taxes liées à l'environnement (suite)

Un autre défi consiste à réduire le niveau des émissions de gaz à effet de serre (GES). La Corée, qui figurait dans la catégorie des pays en développement aux termes du protocole de Kyoto de 1997 et n'était donc tenue par aucun engagement contraignant de réduction de ses émissions de GES, arrive au dixième rang mondial des sources d'émission de GES classées par ordre décroissant, ses émissions ayant quasiment doublé entre 1990 et 2005. Le ministère de l'Environnement a annoncé en mars 2008 qu'il s'efforcerait de plafonner les émissions à leur niveau de 2005 d'ici à 2012, en encourageant l'utilisation de véhicules et de combustibles respectueux de l'environnement, et en organisant des campagnes nationales d'économies d'énergie. L'objectif officiel de réduction n'a cependant pas encore été fixé. Pour faire baisser les émissions de GES, le gouvernement envisage d'instaurer des avantages fiscaux concernant les investissements dans la réduction des émissions et une taxe sur le carbone, qui s'appliquerait aux combustibles fossiles en fonction de leur teneur en carbone. Un certain nombre de pays de l'OCDE, dont le Royaume-Uni et les Pays-Bas, se sont déjà dotés d'instruments comportant certains éléments d'une taxe sur le carbone. Une imposition plus lourde des activités émettrices de GES permettrait en outre d'alléger les impôts sur le revenu, qui ont des effets de distorsion plus importants*.

* Il pourrait être nécessaire de conjuguer taxes sur le carbone et système d'échange de permis d'émission. Chacune de ces deux approches présente en effet des avantages et des inconvénients. Un système d'échange de permis d'émission offre une certitude concernant le niveau des émissions, au prix d'une incertitude concernant les coûts, tandis que la situation est inverse pour une taxe sur le carbone. La solution fiscale peut se traduire par des coûts administratifs plus faibles et pourrait être techniquement plus facile à mettre en œuvre dans les pays en développement, mais la mise en place de droits d'émission négociables permet au dispositif considéré de bénéficier d'un soutien politique plus fort, de la part d'un groupe d'intérêts (les détenteurs de permis) très attaché à son application dans l'avenir.

Une simplification du système des droits d'accise devrait s'accompagner d'une suppression progressive des taxes préaffectées, qui représentaient 14 % des recettes fiscales totales en 2007. Ainsi, la taxe pour l'éducation est financée par des surtaxes prélevées sur le tabac et l'alcool ainsi que par l'impôt individuel sur la consommation. La préaffectation de certaines recettes fiscales est utilisée dans certains pays comme instrument politique pour susciter l'adhésion du public à des augmentations d'impôts destinées à financer des dépenses particulières. Elle peut permettre l'établissement d'un lien plus étroit entre ceux qui acquittent l'impôt et ceux qui en bénéficient, encore que le lien entre contribuables et bénéficiaires soit assez ténu en Corée²⁵. La préaffectation présente toutefois un certain nombre d'inconvénients. *Premièrement*, elle réduit les marges de manœuvre dont disposent les autorités pour ajuster les dépenses en fonction de l'évolution des besoins au fil du temps. *Deuxièmement*, lorsque des recettes préaffectées sont supérieures aux dépenses qu'elles doivent financer, il peut être difficile de réaffecter les fonds supplémentaires à d'autres usages plus productifs, ce qui encourage des dépenses excessives dans le domaine visé. *Troisièmement*, les impôts préaffectés renforcent sensiblement la complexité du système fiscal. *Quatrièmement*, la préaffectation entretient des avantages acquis, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des administrations publiques. En résumé, une réduction de la préaffectation de certaines recettes fiscales favoriserait une gestion efficiente des finances publiques. Compte tenu des aspects négatifs de la préaffectation, le gouvernement a annoncé son intention d'éliminer les trois impôts nationaux préaffectés (la taxe pour l'éducation, la taxe pour le développement local, et la taxe pour le transport, l'énergie et l'environnement) en 2010 et de les intégrer dans d'autres impôts.

Améliorer la fiscalité locale

En vue d'accroître les recettes fiscales des collectivités locales, il a été proposé de créer une TVA locale appliquée au taux de 2 %, en compensant ce nouveau prélèvement par une baisse du taux national de TVA à 8 %, de sorte que le taux global s'établirait à 10 %. L'administration centrale collecterait cette taxe et la répartirait entre les collectivités locales en fonction de la structure de leur consommation. Une TVA locale permettrait certes de transférer davantage de recettes aux collectivités locales, mais elle ne renforcerait aucunement leur autonomie. Le renforcement des recettes des collectivités locales n'est pas une nécessité urgente pour le moment. En fait, le relèvement de la « part locale de l'impôt » de 15 % des recettes fiscales internes à 19.2 % a accru les recettes des collectivités locales et réduit leurs emprunts. Si les recettes supplémentaires provenant d'une TVA locale étaient compensées par une réduction de la part locale de l'impôt, qui est distribuée de manière à réduire les inégalités régionales, cela aurait des répercussions négatives en termes d'équité.

Les impôts immobiliers

Vue d'ensemble des impôts immobiliers

Les impôts liés aux biens immobiliers sont élevés en Corée, puisqu'ils représentaient 3.5 % du PIB en 2006, alors que la moyenne de l'OCDE s'établissait à 2.0 %. Néanmoins, leur importance est essentiellement due aux taxes sur les transactions – 2.4 % du PIB, soit le poids relatif le plus élevé de la zone OCDE – qui nuisent à la mobilité en induisant des effets de verrouillage. Le gouvernement a réduit les taxes sur les transactions immobilières en ramenant le taux de la taxe à l'achat de 2.2 % en 2004 à 1.1 % en 2007, et celui de la taxe d'enregistrement de 3.6 % à 1.2 %²⁶. S'agissant des plus-values, les propriétaires d'un seul logement ne sont pas imposés sur la vente de leur bien immobilier d'habitation s'ils l'ont conservé au moins trois ans et s'il est évalué à moins de 600 millions de wons (409 000 dollars US). En conséquence, moins de 2 % des ménages acquittent des impôts sur les plus-values. Les seuils sont similaires à ceux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, tandis que les taux d'imposition sont supérieurs d'un point de pourcentage. Néanmoins, un taux uniforme de 40 % est appliqué aux propriétés conservées entre un et deux ans, et de 50 % aux biens dont la durée de détention est inférieure à un an (tableau 3.6). Au cours des dernières années, le gouvernement a relevé les impôts sur les plus-values dans le cadre de ses efforts de stabilisation des prix des logements et de renforcement de la redistribution des revenus. *Premièrement*, c'est le prix de vente effectif qui est utilisé pour calculer la plus-value²⁷, et non plus la valeur estimative établie par le Service national des impôts, qui représentait 50 % à 70 % de la valeur marchande des biens. *Deuxièmement*, le gouvernement a ciblé l'augmentation de la fiscalité des plus-values sur les personnes détenant plus d'un logement. Un taux de 50 % a été instauré en 2007 pour les personnes propriétaires de deux logements, et un taux de 60 % s'applique aux individus qui en détiennent trois ou plus²⁸.

Comparés aux taxes sur les transactions, les impôts sur la propriété immobilière représentaient une part nettement plus faible du PIB, puisqu'elle s'établissait à 0.5 % en 2005. Néanmoins, une refonte de la fiscalité immobilière a eu lieu cette année-là. Les impôts locaux sur les bâtiments (six taux s'échelonnant de 0.3 % à 7 %) et sur les terrains (neuf taux compris entre 0.2 % et 5 %) ont été fusionnés. Le nouvel impôt immobilier local est assorti de trois taux, allant de 0.15 % à 0.5 % (tableau 3.7). En outre, l'estimation des

Tableau 3.6. **Modifications récentes de l'imposition des plus-values immobilières**

Situation	Taux d'imposition jusqu'à la fin de 2006	Taux d'imposition à partir de 2007	Taux d'imposition à partir de 2010
Taux normaux d'imposition ¹	9 % à 36 % suivant l'ampleur de la plus-value réalisée	Aucun changement	6 % à 33 % suivant l'ampleur de la plus-value réalisée
Bien détenu moins d'un an	50 %	Aucun changement	Aucun changement
Bien détenu entre 1 et 2 ans	40 %	Aucun changement	Aucun changement
Bien non enregistré	70 %	Aucun changement	Aucun changement
Ménages propriétaires de 3 logements ou plus ²	60 %	Aucun changement	Aucun changement
Ménages propriétaires de 2 logements ²	Taux normal (9 % à 36 %)	50 %	Aucun changement
Terrains détenus à des fins autres qu'industrielles ou commerciales	Taux normal (9 % à 36 %)	60 %	Aucun changement

1. S'appliquent aux ménages propriétaires d'un seul logement dont le prix de vente est supérieur à 600 millions de wons (soit environ 409 000 dollars US), qui représentent 2 à 3 % du parc total de logements en Corée (ce seuil devant être relevé à 900 millions de wons en 2010). La plus-value imposable est calculée de la façon suivante : $[(PV - 600 \text{ millions})/PV] * (PV - PA)$, où PV est le prix de vente et PA le prix d'achat. Par conséquent, si le prix de vente est de 1.8 milliard de wons et si le prix d'achat est égal à 1 milliard de wons, la plus-value imposable sera de 0.53 milliard de wons.

2. En outre, la déduction spéciale d'impôt sur les plus-values accordée pour détention de longue durée, qui peut aller jusqu'à 30 %, n'est plus accordée aux propriétaires de plusieurs logements depuis 2007.

Source : ministère de la Stratégie et des Finances.

Tableau 3.7. **Les impôts sur la propriété immobilière en Corée**

	Impôt immobilier local			Taxe immobilière globale nationale ¹		
	Logement	Terrain à usage industriel ou commercial	Terrain à usage non industriel ou commercial	Logement	Terrain à usage industriel ou commercial	Terrain à usage non industriel ou commercial
Seuil d'application de l'impôt défini pour la valeur des biens (en won)	0	0	0	600 millions (900 millions)	4 milliards (8 milliards)	300 millions (500 millions)
Détermination de l'assiette	Par bien	Valeur totale par personne	Valeur totale par personne	Valeur totale par ménage au niveau national	Valeur totale par personne au niveau national	Valeur totale par ménage au niveau national
Taux d'imposition ²	0.15-0.5 %	0.2-0.4 %	0.2-0.5 %	1-3 % (0.5-1.0 %)	0.6-1.6 % (0.5-0.7 %)	1-4 % (0.75-2 %)
Plafond d'augmentation de l'impôt dû ³	105-150 %	150 %	150 %	300 % (150 %)	150 %	300 % (150 %)
Taux d'application ⁴	50 %	60 %	60 %	80 %	60 %	80 %

1. Les modifications annoncées en septembre 2008 sont indiquées entre parenthèses.

2. Chaque catégorie de bien est assortie de trois taux d'imposition, sauf le logement dans le cas de la taxe immobilière globale, pour lequel il en existe quatre.

3. Par rapport à l'année précédente.

4. Proportion de la valeur estimative du bien établie par le ministère de la Construction et des Transports qui est utilisée comme assiette de l'impôt.

Source : ministère de la Stratégie et des Finances.

valeurs foncières à des fins fiscales a été rapprochée des valeurs marchandes. Le taux retenu pour l'évaluation (dit « taux d'application ») a été porté de 36 % de la valeur du logement, telle que déterminée par le ministère de la Construction et des Transports, à 50 %. Étant donné que la valeur estimative retenue par ce ministère représente environ 80 à 90 % du prix du marché, l'assiette de l'impôt est passée de 29-32 % de la valeur marchande à 40-45 %.

Les modifications concernant l'impôt immobilier local se sont accompagnées de la création en 2005 de la taxe immobilière globale, un impôt national appliqué aux ménages et aux entreprises propriétaires de logements ayant une valeur estimative totale

supérieure à 900 millions de wons. Le seuil a par la suite été ramené à 600 millions de wons. En 2006, 1,3 % des ménages ont acquitté cet impôt, dont les recettes sont transférées aux collectivités locales dans le but de réduire les inégalités régionales, sur la base d'une clé de répartition dans laquelle un coefficient de pondération de 80 % est attribué à leurs besoins budgétaires. La taxe immobilière globale est très progressive, puisque son taux varie de 1 % à 3 %. Son taux maximum est donc 20 fois plus élevé que le taux inférieur de l'impôt foncier local, qui est de 0,15 %. Par conséquent, la charge qui pèse sur les contribuables acquittant la taxe immobilière globale est très lourde, même si la charge globale que représente l'imposition de la propriété immobilière est relativement modeste en Corée. La plupart des autres pays de l'OCDE appliquent à la propriété immobilière un taux d'imposition uniforme, ou des taux d'imposition modérément progressifs.

Favoriser la croissance économique

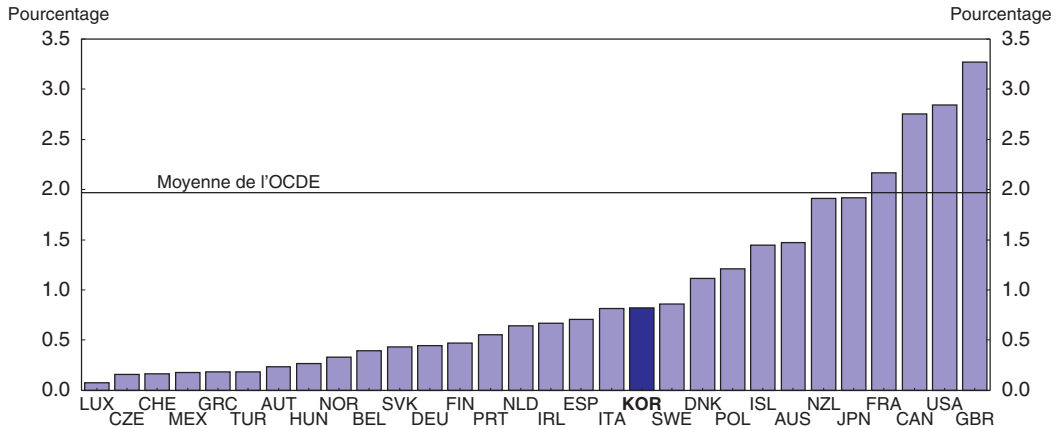
Un impôt sur la propriété immobilière est plus favorable à la croissance que d'autres prélèvements fiscaux, dans la mesure où il a un impact plus limité sur les décisions prises en matière d'offre de main-d'œuvre, de production, d'investissement et d'innovation (Johansson, 2008). Un accroissement du poids relatif de la fiscalité immobilière dans la structure fiscale globale permettrait de réduire la nécessité d'appliquer d'autres impôts aux effets de distorsion plus marqués, tout en encourageant une utilisation efficiente des terres. Néanmoins, l'introduction de la taxe immobilière globale s'est révélée problématique pour différentes raisons (voir ci-après). Une augmentation des impôts sur la propriété immobilière devrait s'accompagner d'une réduction des taxes sur les transactions. La réforme prévue de l'impôt sur les plus-values en 2010 – qui vise à relever le seuil pour les propriétaires d'un seul logement à 900 millions de wons (613 000 dollars US) et à aligner les taux sur ceux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – constitue une avancée positive à cet égard, dans la mesure où elle permettra d'atténuer l'effet de verrouillage qui bloque l'offre de logements (Kim, 2005). En fait, le bas niveau des transactions immobilières de l'année dernière semblait lié en partie à l'alourdissement de la fiscalité des plus-values intervenu en 2006-07.

Garantir un niveau de recettes adéquat

À la suite des modifications apportées à l'évaluation des biens immobiliers aux fins d'application de l'impôt immobilier local et de la création de la taxe immobilière globale, le poids global de la fiscalité de la propriété immobilière s'est hissé à 0,8 % du PIB en 2006. Ce niveau reste nettement inférieur à la moyenne (pondérée) de l'OCDE, proche de 2 % (graphique 3.12), ce qui indique qu'il est possible de relever encore les impôts immobiliers pour les rapprocher des niveaux observés dans les pays les plus avancés, afin de satisfaire les futurs besoins en matière de recettes. Il conviendrait de rehausser le taux effectif d'imposition en augmentant progressivement le taux global d'imposition de la propriété immobilière, plutôt qu'en s'appuyant sur la taxe immobilière globale, dont la création avait entraîné une brusque hausse d'impôt pour un petit groupe de contribuables. En outre, la taxe immobilière globale était destinée à permettre un encadrement des fluctuations à court terme des prix des logements et une redistribution de revenus (cf. *Étude économique de l'OCDE : Corée*, 2007). Or, les impôts immobiliers devraient être fondés sur des considérations d'efficacité et sur les besoins de recettes publiques, dans une perspective à long terme. Étant donné que les prix des logements sont déterminés par de nombreux facteurs, notamment la situation macroéconomique et la réglementation, recourir à la

Graphique 3.12. Comparaison internationale des impôts sur la propriété immobilière

En pourcentage du PIB en 2006



Source : OCDE (2008b), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2007*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/513857080702>

fiscalité pour orienter l'évolution de ces prix à court terme est une tactique qui risque fort d'échouer, et qui débouche sur une politique fiscale sous-optimale.

Le projet du gouvernement de réviser la taxe immobilière globale en abaissant sa fourchette de taux à 0.5-1 %, en rehaussant à 900 millions de wons le seuil d'application de cet impôt et en gelant le « taux d'application » est donc bienvenu²⁹, et devrait permettre une augmentation de la fiscalité sur la propriété immobilière à moyen terme. À l'instar du barème fortement progressif des impôts immobiliers locaux par le passé, la taxe immobilière globale rend difficile toute hausse du taux moyen d'imposition de la propriété immobilière par rapport à son niveau relativement bas. En outre, étant donné que la redistribution des revenus ne relève pas du rôle des collectivités locales, elles ont restreint leur utilisation de l'impôt immobilier local, fortement progressif, en tant que source de recettes, limitant celui-ci à 8 % seulement de leurs recettes. La taxe immobilière globale mise en place en 2005 continue à limiter les marges de manœuvre des collectivités locales en termes d'augmentation de l'impôt immobilier local.

Faire face aux inégalités de revenus

Bien que les récentes modifications apportées à la fiscalité immobilière aient pour but de remédier aux inégalités de revenus, elles posent plusieurs problèmes. S'agissant des plus-values, la variation considérable des taux d'imposition appliqués à des plus-values d'ampleur similaire soulève des questions d'équité. Ainsi, le propriétaire de cinq logements ou plus peut être traité comme une société de location et assujéti à des taux d'imposition allant de 9 % à 36 %, tandis que le détenteur de trois ou quatre logements est soumis à un taux de 60 %. L'impôt devrait être fonction de l'ampleur des plus-values réalisées et non du nombre de logements détenus (Kim, 2007). En ce qui concerne les impôts sur la propriété immobilière, l'accent mis sur la redistribution va à l'encontre du « principe du bénéfice », selon lequel les impôts locaux doivent être fonction de l'utilisation des services publics locaux par les contribuables, et non de leur faculté contributive. En outre, il est inapproprié d'utiliser les impôts immobiliers comme instrument de redistribution, dans la mesure où les autres formes de patrimoine sont

laissées de côté. En conséquence, les personnes détenant des biens immobiliers sont imposées plus lourdement que celles ayant investi dans d'autres types d'actifs. Si la propriété de biens immobiliers d'habitation augmente effectivement avec le niveau de revenu en Corée, la corrélation entre revenu des ménages et patrimoine résidentiel n'est pas forte, ce qui réduit l'efficacité de la fiscalité immobilière en tant qu'instrument de réduction des inégalités de revenus (Sung et Kim, 2008 et Ro, 2007).

Améliorer la fiscalité locale

Il est important d'accorder aux collectivités locales une autonomie suffisante en termes de collecte de recettes pour les placer dans l'obligation de rendre des comptes à leurs administrés, et les encourager à la discipline budgétaire, afin de réaliser des gains d'efficacité et de bien-être. Comme indiqué précédemment, utiliser la fiscalité directe et les impôts sur la consommation pour financer les collectivités locales coréennes présente des inconvénients. À l'inverse, un impôt sur la propriété immobilière se caractérise par un certain nombre d'éléments positifs : il est visible, impose une discipline aux collectivités locales et est relativement à l'abri des phénomènes de fuite devant l'impôt. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les impôts immobiliers sont des prélèvements purement locaux, ce qui tient aux avantages qu'ils présentent en tant que source de financement des collectivités locales. Néanmoins, l'application d'un impôt national sur la propriété immobilière en Corée limite les possibilités de recours à des impôts immobiliers locaux et de renforcement de l'autonomie des collectivités locales. De plus, la coexistence d'impôts nationaux et locaux sur la propriété immobilière peut être une source de confusion. La révision de la taxe immobilière globale projetée par le gouvernement devrait être une première étape vers sa suppression progressive à moyen terme, ce qui permettrait du même coup d'étoffer le rôle des impôts immobiliers locaux.

Une des raisons pour lesquelles avait été mis en place un impôt immobilier national résidait dans la tendance de certaines collectivités locales richement dotées en recettes à réduire les taux de leurs impôts immobiliers locaux, et à remettre en cause du même coup l'objectif d'augmentation du taux effectif d'imposition des biens immobiliers poursuivi par l'administration centrale. Un tel résultat reflète l'augmentation des recettes des collectivités locales dans la région de la capitale, où réside la moitié de la population du pays, et leurs responsabilités limitées en matière de dépenses. Ainsi, des services essentiels tels que l'enseignement et la police sont principalement financés par l'administration centrale. L'objectif de relèvement du taux effectif d'imposition des biens immobiliers est donc lié à la question de la décentralisation budgétaire, et à la nécessité de renforcer le rôle des collectivités locales en matière de prestation de services publics.

Améliorer l'administration du système d'imposition et des régimes d'assurance sociale

Il est important d'améliorer l'administration de l'impôt et la gestion des cotisations d'assurance sociale pour étendre la couverture du système de protection sociale et réduire le coût du respect de la législation sur les prélèvements. Le système de sécurité sociale coréen s'est développé par étapes : la mise en place du régime d'assurance contre les accidents du travail en 1964 a été suivie par la création du régime d'assurance-maladie en 1997, d'assurance-vieillesse en 1988, d'assurance-emploi en 1995, et d'assurance-dépendance en 2008. Chaque régime d'assurance sociale a évolué de manière indépendante, sans coordination étroite avec les autres, notamment en termes de collecte

des cotisations. Les processus de collecte différaient en effet sur le plan de la définition de l'assiette des cotisations, des intervalles de paiement, des ajustements de fin d'année, des codes d'identification des employeurs ainsi que d'autres caractéristiques³⁰. Ces processus de collecte distincts ont représenté un coût administratif élevé pour l'État, tandis que les différences d'assiette et de calendrier ont empêché le partage d'informations et les recoupements entre les différents régimes.

Ces problèmes ont contribué à la faible couverture du système d'assurance sociale, en particulier chez les travailleurs non réguliers et les employés de petites entreprises. Alors que trois quarts des travailleurs réguliers étaient couverts par les régimes de retraite et d'assurance-maladie dans le cadre de leur emploi en 2005, et deux tiers par le régime d'assurance-emploi, cette proportion n'était que de 40 % environ pour les travailleurs non réguliers (tableau 3.8). Dans les petites entreprises, un quart seulement des travailleurs réguliers et moins de 10 % des travailleurs non réguliers étaient couverts. Compte tenu des effectifs dont ils disposent aujourd'hui, les régimes d'assurance sociale et le Service national des impôts ne sont pas en mesure de faire appliquer la réglementation pour les travailleurs non réguliers et les petites entreprises. Or, le respect limité des obligations réglementaires ne permet pas aux régimes d'assurance sociale d'atteindre les buts qui leur ont été assignés. Ainsi, les lacunes de la couverture du régime d'assurance-emploi expliquent en partie pourquoi un tiers seulement des chômeurs perçoivent des prestations. En outre, le niveau plus faible des cotisations d'assurance sociale prélevées sur les travailleurs non réguliers encourage les entreprises à recourir à ce type de main-d'œuvre, qui représente maintenant plus d'un tiers de l'emploi (voir le chapitre 5).

Tableau 3.8. **Couverture des régimes d'assurance sociale par type de travailleur**¹

	2003	2004	2005	2006	2007
Travailleurs réguliers (en pourcentage du total)					
Régime national de retraite	70.8	72.5	75.7	76.1	76.3
Régime national d'assurance-maladie	72.5	73.8	75.9	76.1	76.7
Régime d'assurance-emploi	59.7	61.5	63.8	64.7	64.3
Travailleurs non réguliers (en pourcentage du total)					
Régime national de retraite	30.5	37.5	36.6	38.2	40.0
Régime national d'assurance-maladie	32.6	40.1	37.7	40.0	42.5
Régime d'assurance-emploi	29.2	36.1	34.5	36.3	39.2

1. Ces informations tirées d'une enquête ne correspondent pas aux données des régimes d'assurance sociale. Ainsi, alors que le nombre de travailleurs couverts par le régime d'assurance-emploi était d'environ 8 millions d'après cette enquête, leur nombre était supérieur à 9 millions selon le ministère du Travail en 2007.

Source : Office national de statistique de Corée, « Supplementary Survey on Economically Active Population ».

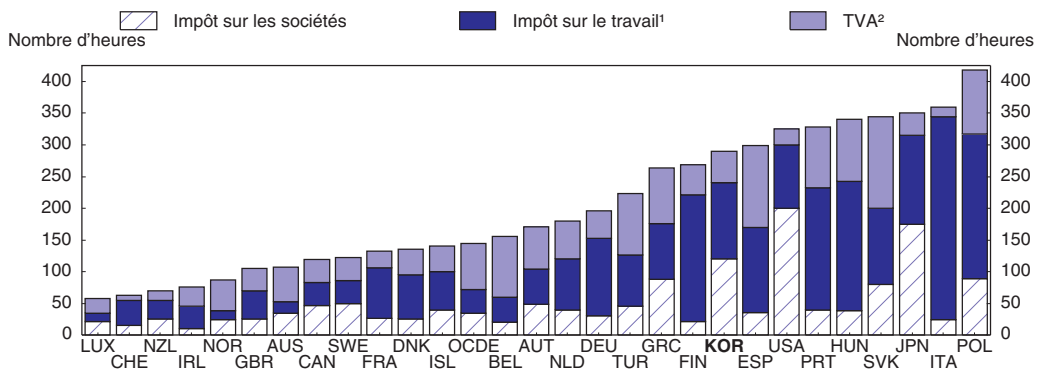
Un certain nombre de réformes ont été engagées en 2005. *Premièrement*, l'assiette des cotisations de tous les régimes a été alignée sur le revenu imposable, que les entreprises sont tenues de déclarer aux autorités fiscales chaque année, ce qui a permis de réduire le coût de vérification des revenus. *Deuxièmement*, les cotisations sont calculées à partir du revenu de l'année précédente, par les organismes assureurs. *Troisièmement*, un système commun de codes d'identifications des lieux de travail a été mis en place. En outre, le Service national des impôts exige maintenant des entreprises qu'elles déclarent les salaires versés aux travailleurs temporaires et aux travailleurs occasionnels. Des dispositions législatives qui auraient porté création en 2009 d'un organisme unique chargé de la collecte des cotisations d'assurance sociale, sous la direction du Service national des

impôts, ont été rejetées par l'Assemblée nationale, en partie du fait de l'opposition des petites et moyennes entreprises (PME), qui craignaient de voir sensiblement augmenter le montant de leurs versements. Or, la création d'un organisme de collecte unique constitue un préalable indispensable à toute extension significative de la couverture du système d'assurance sociale.

Une telle initiative allégerait également le coût du respect de la réglementation pour les entreprises. Selon une étude de la Banque mondiale, le respect des obligations liées aux impôts sur le travail, cotisations de sécurité sociale comprises, exige 120 heures par an pour les entreprises de Corée, soit plus du triple de la moyenne de l'OCDE (graphique 3.13). Le temps requis pour l'impôt sur les sociétés est également environ trois fois plus important que la moyenne de l'OCDE. Bien que le temps nécessaire au respect des obligations fiscales découlant de la TVA soit relativement modeste, le total correspondant aux trois types d'impôts se monte à 270 heures par an, soit quasiment le double de la moyenne de l'OCDE. La simplification du système fiscal constitue donc un objectif important pour des raisons d'efficacité. En outre, elle atténuerait les incitations à l'optimisation fiscale, qui se traduit par des pertes nettes de bien-être.


Graphique 3.13. Simplicité des systèmes d'imposition

Nombre d'heures requis par le respect des obligations fiscales, en 2006



1. Les cotisations de sécurité sociale étant incluses.
2. Les autres impôts sur la consommation étant inclus.

Source : Banque mondiale (2008), *Paying Taxes 2008*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514002462373>

Orientations pour une réforme de la fiscalité

Dans l'immédiat, le défi que doit relever la Corée consiste à améliorer son système fiscal et son administration de l'impôt, afin de soutenir sa croissance économique tout en atteignant ses objectifs de redistribution et en renforçant les avantages retirés de la décentralisation. Des réformes adoptées en ce sens permettront de faire face plus aisément à un second problème, celui des pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses publiques dans un contexte de vieillissement démographique rapide. Des recommandations précises figurent dans le tableau 3.9. En termes d'économie politique, une refonte de la fiscalité n'est jamais aisée. En Corée, la hausse des taux d'imposition et de cotisation sociale a suscité une vive résistance. Ainsi, pour garantir la viabilité financière du Régime national de retraite, le gouvernement avait proposé en 2003 de relever le taux des cotisations de 9 % à 15,9 % d'ici à 2030, tout en ramenant le taux de remplacement de 60 % à 50 %. Néanmoins, cette réforme a été rejetée en faveur d'un

Tableau 3.9. **Résumé des recommandations en matière de réforme fiscale**

	Favoriser la croissance	Accroître les recettes	Réduire les inégalités	Améliorer la fiscalité locale
Impôt sur les sociétés	<ul style="list-style-type: none"> ● Abaisser le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés afin de renforcer la compétitivité internationale de la Corée. ● Réduire le poids relatif de l'impôt sur les sociétés dans l'ensemble de la fiscalité directe. ● Supprimer progressivement les taxes parafiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Élargir la base d'imposition en réduisant les dépenses fiscales. 		<ul style="list-style-type: none"> ● Limiter le recours des collectivités locales aux impôts sur les sociétés, compte tenu de leur variabilité et des écarts considérables de base d'imposition observés entre juridictions.
Impôt sur le revenu des personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> ● Accroître le poids relatif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans l'ensemble de la fiscalité directe. ● Réduire le traitement préférentiel accordé aux indemnités de retraite. ● Abaisser les taux d'imposition afin de promouvoir l'investissement direct étranger (IDE), l'entrepreneuriat et la formation. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. ● Renforcer encore la discipline fiscale chez les travailleurs indépendants, en améliorant la mise en application de la législation et en alourdissant les pénalités prévues en cas de fraude fiscale. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Élargir le crédit d'impôt sur les revenus d'activité créé en 2008. ● Alourdir l'imposition des avantages annexes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Encourager les collectivités locales à faire usage de leurs prérogatives pour modifier les taux de l'impôt immobilier local, afin de renforcer leurs recettes et leur autonomie.
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et autres impôts sur la consommation	<ul style="list-style-type: none"> ● Recourir à la TVA pour accroître les recettes et réduire le poids relatif des impôts ayant des effets de distorsion plus marqués. ● Conserver un taux unique et une assiette large pour la TVA, afin de limiter les distorsions. ● Supprimer progressivement les impôts individuels sur la consommation, à moins qu'ils ne soient justifiés par des considérations sanitaires ou environnementales. ● Éliminer progressivement les impôts préaffectés. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Relever le taux de la TVA. ● Élargir encore son assiette en réduisant le régime fiscal préférentiel des petites et moyennes entreprises (PME). ● Renforcer les taxes liées à l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Éviter de réduire les taux de TVA sur les articles de première nécessité, dans la mesure où de telles baisses tendent à avantager les personnes à haut revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Éviter de créer une TVA locale, qui creuserait les écarts de capacités budgétaires entre régions, sans accroître pour autant l'autonomie des collectivités locales.
Impôts immobiliers	<ul style="list-style-type: none"> ● Augmenter les impôts locaux sur la propriété immobilière, et réduire du même coup le recours aux impôts ayant des effets de distorsion plus importants, tout en favorisant une utilisation efficiente des terres. ● Alléger encore les taxes sur les transactions immobilières, afin de favoriser la mobilité et de réduire les effets de verrouillage. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Augmenter les impôts locaux sur la propriété immobilière, et compenser ce faisant la baisse des recettes de taxes sur les transactions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Calculer les impôts sur les plus-values en fonction de l'ampleur de celles-ci, et non du nombre de logements détenus. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Élargir le champ d'application des impôts locaux sur la propriété immobilière, en supprimant progressivement la taxe immobilière globale à moyen terme.

maintien du taux de cotisation à 9 %, accompagné d'une réduction du taux de remplacement à 40 %. Or, ces modifications ne garantissaient pas la viabilité financière du régime sur le long terme, ce qui aurait exigé un taux de cotisation de 12.9 %, ou une baisse encore plus marquée du taux de remplacement.

Parmi les réformes proposées dans ce chapitre, la recommandation d'abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés tout en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sera sans doute impopulaire. Il convient cependant de noter que l'impôt sur les sociétés pèse non seulement sur les actionnaires, mais aussi sur les travailleurs, dans la mesure où il tire les salaires et l'emploi vers le bas, ce qui laisse à penser qu'une réduction du taux d'imposition des sociétés renforcerait le revenu des ménages. De fait, selon une étude consacrée au Royaume-Uni, les travailleurs assument environ la moitié de la charge de l'impôt sur les sociétés à court terme, et la totalité à long terme (Arulampalam *et al.*, 2007).

La mise en œuvre d'une réforme fiscale générale exige une communication claire des mesures projetées et de leurs objectifs, fondée sur des principes transparents et bien structurés, de manière à ce que les contribuables puissent comprendre ce que le gouvernement s'efforce de réaliser. À cet égard, il conviendrait que les conditions suivantes soient réunies :

- Les autorités devraient montrer leur détermination à améliorer l'efficacité des dépenses avant de demander à la population d'acquiescer à des impôts plus élevés. De ce point de vue, le projet de privatiser certaines entreprises publiques et d'améliorer l'efficacité des organismes publics (voir le chapitre 2) va dans le bon sens.
- Il est important de reconnaître que la ponction fiscale en Corée est une des plus faibles de la zone OCDE, en raison du niveau relativement bas de son revenu par habitant et de la jeunesse de sa population. À mesure que le niveau de revenu de la Corée convergera vers la moyenne de l'OCDE et qu'un vieillissement démographique rapide en fera un des pays de l'OCDE à la population la plus âgée, il sera difficile de conserver un ratio impôts/PIB aussi faible.
- La réforme doit, dans toute la mesure du possible, être équitable pour les différentes catégories de population. Il est notamment essentiel que l'élargissement de la base d'imposition concerne également les travailleurs indépendants, afin que les salariés n'aient pas à assumer une charge excessive.
- La quasi-totalité des pays de l'OCDE ont lancé d'importantes réformes de leur système d'imposition au cours des dernières années, conscients de la nécessité d'instaurer un cadre fiscal qui soit plus propice à l'investissement et à la prise de risques, et qui renforce les incitations au travail (OCDE, 2004). Si le système d'imposition coréen présente de nombreuses caractéristiques favorables à la croissance économique, il est important que la Corée évite de perdre du terrain dans une économie mondiale de plus en plus intégrée et concurrentielle.
- Dans le cadre de la réforme fiscale proposée, les autorités devraient remédier aux problèmes d'inégalité qui se font jour essentiellement en élargissant le crédit d'impôt sur les revenus d'activité. Une telle approche permettrait d'éviter une augmentation des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui tend à limiter la formation de capital humain et l'offre de main-d'œuvre.

Notes

1. Les dix impôts internes sont l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les droits de succession, l'impôt sur les donations, l'impôt immobilier général, la TVA, l'impôt à la consommation individuel, la taxe sur les spiritueux, le droit de timbre et la taxe sur les opérations sur titres.

2. Ces impôts affectés à des dépenses spécifiques représentaient 12 % des recettes fiscales de l'administration centrale en 2007. La taxe pour l'éducation, une surtaxe qui s'ajoute à quatre autres impôts, alimente le compte spécial pour l'éducation. La taxe spéciale pour le développement local, qui s'ajoute à un certain nombre d'impôts locaux et nationaux, finance les programmes destinés à rehausser la compétitivité de l'agriculture et de la pêche. La taxe pour le transport, l'énergie et l'environnement, un droit d'accise frappant l'essence et le carburant diesel, sert à financer l'infrastructure de transport (80 %), la protection de l'environnement (15 %), l'énergie (3 %) et le développement régional (2 %).
3. Le revenu de l'activité agricole n'est imposable qu'au niveau des collectivités locales et à des taux effectifs très bas. Dans le budget 2007, ces recettes semblaient devoir être nulles.
4. Compte non tenu de la taxe locale pour l'éducation, qui, dans la pratique, est gérée par l'administration centrale, la part des impôts ayant une affectation spéciale revient à 9 % (et la part pour l'administration centrale passe à 15 %).
5. La proportion d'entreprises acquittant l'impôt sur les sociétés reste stable, aux alentours de deux tiers, depuis 2000.
6. Ces transferts sont facilités par la proportion grandissante d'actifs incorporels, tels que les brevets, dans les avoirs des entreprises. De fait, les actifs incorporels représentent 75 % du total de l'actif net des entreprises du Fortune 500, ce qui facilite la relocalisation des activités et des bases d'imposition de par le monde.
7. L'impôt des collectivités territoriales est fixé à 10 % du taux de l'administration centrale. Ainsi, le taux global de 30.8 % en 2000 correspondait à la somme du taux de 28 % pour l'administration centrale et d'un taux de 2.8 % pour les collectivités locales. À l'heure actuelle, les taux sont respectivement de 25 % et 2.5 %.
8. Selon d'autres estimations, le montant des taxes parafiscales serait plus élevé. Un économiste de l'Institut de recherche économique de Corée (affilié à la Fédération des industries coréennes) a estimé les taxes parafiscales à 2.6 % du PIB en 2005 (Kim, 2007). Un autre, de l'Institut coréen des finances publiques (affilié à l'État) les a estimées à un pourcentage compris entre 2.3 % et 3.2 % du PIB en 2003, largement au-dessus de l'estimation officielle de 1.4 %.
9. Selon une étude internationale, le taux d'imposition des sociétés qui maximise les recettes se situe aux alentours de 28 % (Mintz, 2007).
10. Tous les revenus salariaux sont exonérés à hauteur de 5 millions de wons (23 % du salaire moyen). Pour les salaires allant de 5 à 15 millions de wons, la déduction est de 5 millions de wons plus la moitié des salaires dépassant 5 millions de wons. Pour les salaires allant de 15 à 30 millions de wons, la déduction est de 10 millions de wons plus 15 % des salaires dépassant 15 millions de wons. Pour les salaires allant de 30 à 45 millions de wons, la déduction est de 12.25 millions de wons plus 10 % des salaires dépassant 30 millions de wons. Pour les salaires supérieurs à 45 millions de wons, la déduction est de 13.75 million de wons plus 5 % des salaires dépassant 45 millions de wons.
11. Le modèle d'imposition/de transferts sociaux de l'OCDE indique qu'en Corée, le taux d'imposition effectif moyen pour le passage à un travail à temps plein de personnes ne percevant pas d'indemnités de chômage est de 10 % pour un salaire moyen. C'est le pourcentage le plus bas dans la zone de l'OCDE, où la moyenne s'établit à 35 %.
12. Les journaliers sont les travailleurs qui ont des contrats de moins d'un mois. Environ 70 % d'entre eux sont des ouvriers du bâtiment.
13. D'aucuns font valoir que les cotisations de sécurité sociale ont un impact plus faible sur l'offre de main-d'œuvre que les impôts car elles sont liées aux prestations sociales que les travailleurs reçoivent plus tard. En Corée, il n'existe qu'un vague lien entre les cotisations payées et le montant des prestations reçu. *Premièrement*, les prestations de retraite dépendent également du salaire moyen dans l'économie et du salaire de l'individu. *Deuxièmement*, les fréquentes réformes du système de pensions ont affaibli le lien entre cotisations et prestations.
14. Le coin fiscal mesure la différence entre la rémunération totale du travail payée par l'employeur et la rémunération nette des salariés, en pourcentage de la rémunération totale du travail.
15. L'élargissement de la base, résultant principalement d'une réduction de la déduction pour le revenu salarial, toucherait principalement les 50 % de salariés qui ne paient pas d'impôt sur le revenu.

16. Cependant, l'utilisation généralisée des cartes de crédit a conduit à une épidémie d'impayés de remboursements dans le secteur des ménages et de problèmes dans le secteur financier (voir l'*Étude économique de la Corée* de 2004).
17. Il y a débat au sujet de ce qui constitue l'égalité de traitement. S'il est vrai que, comme certains le font valoir, les travailleurs indépendants devraient être plus faiblement imposés du fait qu'ils courent des risques plus grands, une charge fiscale plus élevée encouragerait le passage à l'emploi formel et compenserait les frais liés à l'emploi pour les salariés.
18. Au minimum, il faudrait geler cette déduction en termes nominaux.
19. Il existe une masse grandissante de données d'observations dans les pays de l'OCDE qui semblent indiquer que le crédit d'impôt sur les revenus d'activité a un effet positif sur l'emploi global (OCDE, 2004b). Il peut cependant aussi y avoir des effets négatifs, tels que la diminution des heures ouvrées par suite du retrait du crédit lorsque le revenu augmente et un affaiblissement des incitations à la formation de capital humain.
20. Cette corrélation négative peut tenir à plusieurs facteurs. *Premièrement*, les pays dotés d'un taux normal de TVA élevé tendent à restreindre son assiette en appliquant un taux réduit à de nombreux produits, pour des raisons d'équité. *Deuxièmement*, des taux de TVA élevés constituent une incitation à la fraude fiscale.
21. Ces pourcentages ne tiennent pas compte des entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 24 millions de wons, qui sont exonérées de la TVA.
22. Pour l'heure, l'impôt individuel sur la consommation couvre le parfum, les bijoux, les métaux précieux, les appareils photo de luxe, les montres, les fourrures, les tapis et le mobilier, les automobiles ayant une cylindrée de plus de 1 000 cm³, les machines à sous, les casinos, les champs de course, les fusils de chasse, les bois de cervidés, les gelées royales, les bars et les adhésions aux clubs de golf.
23. Les impôts sur la consommation sont moins efficaces que les impôts immobiliers. Néanmoins, ces derniers sont davantage adaptés aux collectivités locales. En outre, dans la mesure où ils sont particulièrement impopulaires, peu de pays parviennent à tirer des recettes importantes des impôts immobiliers (Johansson et al., 2008).
24. Un élargissement de la base d'imposition constitue la meilleure manière d'accroître les rentrées de TVA, dans la mesure où cette approche s'accompagne de gains d'efficacité, tandis qu'une augmentation du taux tend à stimuler l'évasion fiscale et l'expansion de l'économie souterraine.
25. Ainsi, le lien entre les taxes sur le tabac et l'alcool, d'une part, et les dépenses d'éducation, d'autre part, n'est pas évident.
26. Le taux global d'imposition des transactions immobilières est donc tombé de 5,8 % à 2,3 % pour les transactions entre particuliers. Pour les autres transactions, le taux global d'imposition s'établit à 4,6 % (à raison de 2,2 % pour la taxe à l'achat et de 2,4 % pour la taxe d'enregistrement).
27. L'utilisation du prix de vente effectif a été instaurée pour les logements évalués à plus de 600 millions de wons en 1999, pour les ménages propriétaires de trois logements ou plus en 2004, et pour les ménages détenteurs de deux logements ou plus en 2006.
28. Le taux de 50 % a été introduit en 2007 et le taux de 60 % en 2005. Un taux normal d'imposition allant de 8 % à 35 % est appliqué aux propriétaires qui louent cinq logements ou plus si : i) ils sont tous situés dans la même ville ou le même arrondissement ; ii) ils ont été loués au moins dix ans ; iii) la superficie de chaque logement loué est inférieure ou égale à 85 mètres carrés ; et iv) la valeur de chaque logement loué (selon l'estimation des pouvoirs publics) n'excède pas 300 millions de wons au moment de la vente.
29. En outre, la Cour suprême a considéré en novembre 2008 que certains aspects de la taxe immobilière globale étaient inconstitutionnels.
30. Le ministère de la Santé et de la Protection sociale administre les régimes d'assurance-maladie, d'assurance-dépendance et d'assurance-vieillesse, tandis que le ministère du Travail gère le régime d'assurance contre les accidents du travail et le régime d'assurance-emploi. Les cotisations d'assurance-maladie sont calculées à partir du « revenu mensuel normal », les cotisations de retraite à partir du « salaire mensuel normal », et les cotisations d'assurance contre les accidents du travail et les cotisations d'assurance-emploi à partir du salaire total.

Bibliographie

- Arulampalam, W., M. Devereux et G. Maffini (2007), « The Incidence of Corporate Income Tax on Wages », *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper*, n° 07/07, Oxford.
- Banque mondiale (2008), *Paying Taxes 2008; The Global Picture*, Washington DC.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Les déterminants du chômage dans les pays de l'OCDE : une réévaluation du rôle des politiques et des institutions », *Revue économique de l'OCDE*, n° 42, OCDE, Paris.
- Bassanini, A., J. Rasmussen et S. Scarpetta (1999), « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 224, OCDE, Paris.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001), « Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE – Analyse empirique sur des données de panel », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, OCDE, Paris.
- Causa, O. (2008), « Explaining Differences in Hours Worked Among OECD Countries: An Empirical Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 596, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2006), *Structures of the Taxation Systems in the European Union*, Bruxelles.
- De Mooij, R. et S. Ederveen (2003), « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, n° 10.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia et K. Yoo (2006), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 502, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. (2003), « Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, OCDE, Paris.
- Johanson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Tax end Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Kim, Junghun (2005), « Tax Reform Issues in Korea », *Journal of Asian Economics*, Vol. 16.
- Kim, Kyung Hwan (2007), « On Reforming the Taxation of Housing in Korea », *Research on Expert Assessment*, Vol. 17, n° 2, Korea Real Estate Research Institute, Séoul (en coréen).
- Korea Research Institute for Local Administration (KRILA) (2007), *Local Government in Korea*, Séoul.
- Mintz, J. (2007), *2007 Tax Competitiveness Report*, C.D. Howe Institute, Toronto, Canada.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « La politique fiscale dans les pays de l'OCDE – Évolutions et réformes récentes », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 9, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *OECD Territorial Reviews: Busan, Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Examens environnementaux de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 13, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE – Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Les impôts sur les salaires : 2006-2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Consumption Tax Trends*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Statistiques des recettes publiques*, OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/366725334503>).
- OCDE (2008c), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.

OCDE (2008d), *Tax Database*, OCDE, Paris (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonnette et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, OCDE, Paris.

Ro, Younghoon (2007), *The Real Estate Market and Real Estate Tax Policy*, Korea Institute of Public Finance, Séoul (en coréen).

Sung, Myung Jae et Hyunsook Kim (2008), « Estimation of Joint Distribution of Income and Real Assets and Related Tax Burdens » (en coréen).

Sung, Myung Jae et Ki Baek Park (2008), « Redistributive Effects of Taxes and Transfers Including Consumption Taxes and In-kind Benefits », *Research on Fiscal Studies*, Vol. 56, février (en coréen).

Yeo, Y., M. Kim, T. Kim, S. Yang et H. Choi (2005), *An Analysis of Trends and Contributing Factors for Poverty and Inequality*, Korea Institute of Health and Social Affairs, Séoul.

ANNEXE 3.A1

Progrès récents accomplis en matière de réforme fiscale en Corée : suivi des recommandations de l'Étude économique de 2000 sur la Corée

Dans l'*Étude économique de l'OCDE de 2000 sur la Corée*, qui était axée sur la fiscalité, nous avons mis en exergue un certain nombre de problèmes inhérents au système d'imposition et appelé les autorités à engager une réforme d'envergure. Bien que certaines avancées aient eu lieu depuis lors, nombre des problèmes cernés en 2000 n'ont toujours pas été réglés. Nous reprenons ci-après les principales recommandations formulées dans l'*Étude économique de 2000*.

- i) *Il convient d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en réduisant les déductions et crédits et en améliorant la fiscalité des avantages annexes.* Les dépenses fiscales s'inscrivant dans le cadre du système d'IRPP sont passées de 0.9 % du PIB en 2000 à 1.1 % en 2006, du fait de l'augmentation des déductions de revenus concernant les personnes âgées et la garde des enfants. Néanmoins, une meilleure couverture des travailleurs indépendants a permis de renforcer la proportion de la population acquittant l'impôt sur le revenu, de sorte que le poids relatif des impôts directs prélevés sur les ménages s'est hissé de 3.4 % du PIB en 2000 à 4.1 % en 2006. Par ailleurs, aucun progrès n'a été accompli s'agissant de l'imposition des avantages annexes.
- ii) *La fiscalité des travailleurs indépendants devrait être améliorée.* La Corée a adopté à cet égard diverses mesures : i) les mesures d'incitation à l'utilisation des cartes de crédit appliquées en 2000 ont renforcé la transparence des revenus des travailleurs indépendants ; ii) le plafond d'application du régime « simplifié » de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été abaissé de 150 millions de wons de chiffre d'affaires à 48 millions de wons, ce qui a renforcé les obligations de tenue de comptes ; iii) un système de déductions de revenus au titre des recettes de trésorerie a été mis en place en 2005 ; et iv) les contrôles fiscaux des travailleurs indépendants à haut revenu ont été renforcés. Ces mesures ont contribué à rehausser la proportion de travailleurs indépendants acquittant l'IRPP de 38 % en 2000 à 63 % en 2006.
- iii) *La taxation des revenus du capital des particuliers devrait être plus uniforme d'une source à l'autre.* En deçà de 40 millions de wons (27 000 dollars US), les intérêts et dividendes perçus sont soumis à un taux d'imposition spécifique de 14 %. Au-dessus de ce seuil, ils font l'objet d'une « imposition globale » au même taux que les revenus d'activité. Par ailleurs, le champ d'application des exonérations et déductions fiscales relatives aux

- instruments d'épargne a été quelque peu restreint. L'imposition des plus-values immobilières a été revue à la hausse, tandis que les plus-values réalisées par les petits actionnaires sur des titres de sociétés cotées sont toujours exonérées d'impôt.
- iv) *Il convient d'élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en réduisant et en rationalisant les incitations axées sur les petites et moyennes entreprises (PME), la recherche-développement (R-D) et l'investissement en général.* Le poids relatif des dépenses fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés est resté aux alentours de 0.7 % du PIB et de 20 % des recettes d'impôt sur les sociétés depuis 2000.
 - v) *Il faudrait élargir l'assiette de la TVA, notamment en y incluant les produits agricoles et en réduisant le régime fiscal préférentiel des petites entreprises.* La Corée a accompli des progrès en matière d'élargissement de l'assiette de la TVA, ainsi que l'illustre l'augmentation de son rapport recettes/TVA (graphique 3.10) de 61 % en 2000 à 67 % en 2006. L'élément le plus important a peut-être résidé dans les mesures destinées à renforcer l'utilisation des cartes de crédit et à réduire le régime fiscal préférentiel des petites entreprises. Néanmoins, les produits agricoles sont toujours exonérés de TVA.
 - vi) *Il convient de simplifier la structure des impôts sur la consommation.* La taxe téléphonique a été supprimée en 2001. En outre, le nombre d'articles assujettis à l'impôt individuel sur la consommation a été ramené de 27 en 2000 à 20 en 2004.
 - vii) *Il faut imposer davantage les retraites, notamment en passant d'un système « TEE » à un système « EET » (les cotisations des salariés devenant fiscalement déductibles, et les prestations de retraite imposables) et en imposant toutes les pensions perçues comme des revenus ordinaires.* La Corée est passé à un système EET (exonération des cotisations de retraite, exonération des revenus de placement, et taxation des pensions de retraite) en 2002, et ce système a été appliqué au régime de retraite professionnel mis en place en 2006. Les pensions sont imposées comme des revenus ordinaires.
 - viii) *Les impôts préaffectés et les taxes parafiscales devraient être supprimés.* Bien que certaines modifications aient été apportées aux impôts préaffectés, ils continuent à jouer un rôle important, puisqu'ils représentaient 14 % des recettes publiques en 2007. Quant aux taxes parafiscales, leur poids relatif est passé de 1.1 % du PIB en 2000 à 1.4 % en 2006. Selon le plan de réformes fiscales de septembre 2008, les trois impôts nationaux préaffectés (la taxe pour l'éducation, la taxe pour le développement local, et la taxe pour le transport, l'énergie et l'environnement) seront supprimés et intégrés dans d'autres impôts en 2010.
 - ix) *Il convient de renforcer l'autonomie locale en matière de fiscalité.* Le système d'imposition local n'a guère évolué. La « part locale de l'impôt », une dotation globale de l'administration centrale, a été portée de 15 % des recettes fiscales internes en 2000 à 19.2 % en 2006, tandis que le rôle des dotations affectées a été réduit.
 - x) *Il faut réformer la fiscalité foncière, en alourdissant l'imposition de la propriété immobilière tout en réduisant les taxes sur les transactions et les impôts sur les plus-values, afin de promouvoir une utilisation efficiente des terres.* La fiscalité de la propriété immobilière a été renforcée par la création de la taxe immobilière globale en 2005, tandis que la taxe d'enregistrement et la taxe à l'achat appliquées aux acquisitions ont été revues à la baisse. Par contre, l'impôt sur les plus-values a été augmenté pour les personnes propriétaires de plus d'un logement.
 - xi) *Il convient de renforcer la discipline fiscale, en augmentant le nombre de contrôles fiscaux et en améliorant la coopération entre le Service national des impôts et les autres organismes publics,*

y compris le système de sécurité sociale. Bien que le nombre de contrôles fiscaux tende à diminuer, ils sont davantage ciblés sur les travailleurs indépendants à hauts revenus. Le nombre de personnes soupçonnées de fraude fiscale ayant fait l'objet de poursuites est passé de 119 en 2001 à 369 en 2006. Le Service national des impôts exige des entreprises qu'elles déclarent les salaires versés aux travailleurs non réguliers depuis 2006. Néanmoins, des dispositions législatives qui auraient porté création d'un organisme unique chargé de la collecte des quatre types de cotisations d'assurance sociale (assurance-vieillesse, assurance-maladie, assurance-emploi et assurance contre les accidents du travail) ont été rejetées par l'Assemblée nationale.

Chapitre 4

Améliorer la productivité dans le secteur des services

La croissance de la productivité du travail dans le secteur des services a été lente par rapport à celle du secteur manufacturier. Cela s'explique en partie par la faiblesse de la concurrence dans les services, due à une réglementation stricte des marchés de produits et à un niveau peu élevé de pénétration des importations et d'entrées d'investissement direct étranger (IDE). Un renforcement des gains de productivité dans le secteur des services, qui représente 67 % de l'emploi et 58 % de la valeur ajoutée en Corée, est essentiel pour soutenir un taux élevé de croissance potentielle. Il faut en priorité intensifier la concurrence en supprimant les barrières intérieures à l'entrée, en accélérant la réforme de la réglementation, en améliorant la politique de la concurrence et en réduisant les obstacles au commerce et à l'afflux d'IDE. Une autre tâche difficile sera de rehausser les résultats et d'accélérer la restructuration des petites et moyennes entreprises, qui représentent plus de 90 % de l'emploi dans le secteur des services. Il est par ailleurs indispensable de stimuler la productivité dans les domaines qui ont un fort potentiel de croissance, comme les télécommunications et les services financiers et aux entreprises.

Même si la part du secteur des services est passée de 50 % du PIB en 1990 à 58 % en 2007, elle est encore bien loin de la moyenne de la zone OCDE (70 %). L'accroissement tendanciel de l'apport des services au PIB et à l'emploi total¹ en Corée va sans doute se poursuivre dans le contexte d'un rapide vieillissement démographique et d'une vive concurrence avec les fabricants à bas coûts d'Asie. De plus, la compétitivité du secteur manufacturier dépend de plus en plus de la performance du secteur des services, du fait de l'externalisation croissante des activités. L'expansion du secteur des services et son impact sur le reste de l'économie en font un déterminant clé de la croissance. Cependant, la productivité dans les services est toujours inférieure à celle du secteur manufacturier, sapant ainsi la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie, qui ne dépassait pas 42 % du niveau enregistré aux États-Unis par heure ouvrée en 2006 (graphique 1.6). Il est donc possible d'améliorer sensiblement la productivité dans le secteur des services et, partant, de soutenir le potentiel de croissance à long terme de la Corée.

Le présent chapitre examine les enjeux liés à la création d'un environnement plus dynamique et plus concurrentiel, propice à une amélioration de la productivité dans les services. L'examen des principales causes de la faible productivité et des problèmes des petites et moyennes entreprises (PME) dans ce secteur sera suivi d'une analyse des mesures prises en vue d'améliorer la productivité globale de ce domaine ainsi que des principaux problèmes qui se posent dans les branches clés des services. Le chapitre se termine par des recommandations, qui sont résumées dans l'encadré 4.2.

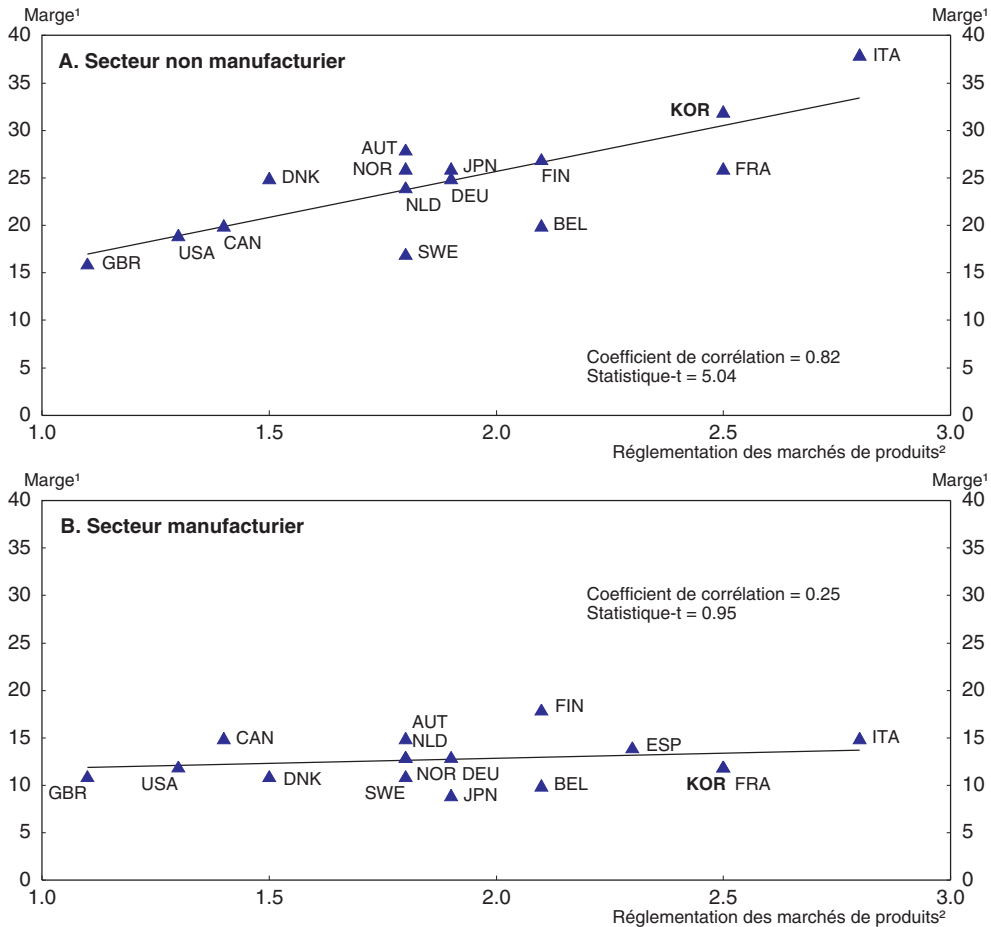
Causes de la faible productivité dans le secteur des services

La progression de la productivité de la main-d'œuvre dans les services s'est ralentie, revenant d'un taux annuel de 2.6 % dans les années 80 à 1.2 % entre 1997 et 2007, contre près de 9 % dans le secteur manufacturier depuis 1990 (tableau 1.7). Dans une certaine mesure, la faible productivité du secteur des services résulte d'une stratégie de croissance induite par les exportations, qui a attiré les ressources les plus productives dans le secteur manufacturier. Ces dernières années, le gouvernement a supprimé certaines mesures favorisant le secteur manufacturier dans les domaines de la fiscalité, des prélèvements obligatoires (taxes parafiscales) et des prix de l'énergie². Il subsiste cependant une importante discrimination. Le secteur manufacturier est, par exemple, exempté de la taxe immobilière globale (voir chapitre 3) et des prélèvements obligatoires pour le développement de sites et l'environnement auxquels sont assujettis les services, secteur pour lequel les tarifs de l'énergie sont aussi plus élevés.

L'insuffisance de la concurrence dans les services explique aussi l'écart de productivité avec le secteur manufacturier, qui est passé de 24 % en 1997 à 40 % en 2005. Dans le secteur manufacturier, les gains d'efficacité ont résulté d'une intensification de la concurrence du fait de l'intégration de plus en plus poussée de la Corée dans l'économie mondiale. L'étroitesse des marges bénéficiaires dans le secteur manufacturier, qui, à 12 %, ne représentent qu'un tiers de celles des autres secteurs, est le signe d'une concurrence plus virulente dans les industries manufacturières (graphique 4.1)³. Les services sont plus


Graphique 4.1. Marges bénéficiaires dans le secteur manufacturier et les autres secteurs, et réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie

Réglementation mesurée sur une échelle de 0 à 6, de la réglementation la plus favorable à la concurrence à la réglementation la moins favorable



1. Les marges sont calculées pour les différents secteurs à deux chiffres de la CITI et agrégées en utilisant comme coefficients de pondération les ventes finales par pays.
2. La réglementation des marchés de produits est l'indicateur global pour 1998.

Source : Høj et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514008682746>

abrités de la concurrence internationale et soumis à de nombreuses réglementations nationales qui dissuadent les concurrents potentiels. Selon une étude de la banque centrale, sur les 543 activités de services, près d'un tiers sont protégées par des barrières à l'entrée (en plus des procédures d'enregistrement et de déclaration), et la proportion est de plus de la moitié dans l'intermédiation financière, les communications, l'éducation et le transport et l'entreposage (tableau 4.1). Les réglementations limitant l'entrepreneuriat sont particulièrement défavorables à la croissance de la productivité dans les secteurs où les entreprises sont dynamiques et mieux placées pour adopter de nouvelles technologies.

En comparaison des autres pays, le secteur des services en Corée est lourdement réglementé : selon l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits pour le secteur non manufacturier, la Corée était le cinquième pays le plus restrictif dans la zone OCDE en 2003 (Conway et Nicoletti, 2006 et al. 2006. Pour l'économie dans son ensemble,

Tableau 4.1. **Obstacles à l'entrée liés à la réglementation intérieure dans le secteur des services**
Nombre en juin 2007

Branche de services	Nombre de lignes d'activité	Monopole d'État	Autorisation	Agrément	License	Permission	Total partiel	Pourcentage du nombre total de secteurs d'activité	Enregistrement et déclaration	Total
Commerce de gros et de détail	162	–	2	21	2	–	25	15.4	42	67
Restauration et hôtellerie	22	–	–	4	–	–	4	18.2	18	22
Transport et entreposage	48	2	1	7	13	1	24	50.0	18	42
Communications	9	1	–	4	–	–	5	55.6	4	9
Intermédiation financière	34	4	3	15	–	5	27	79.4	7	34
Immobilier et crédit-bail	21	–	–	1	3	–	4	19.0	10	14
Services aux entreprises	70	–	–	4	7	–	11	15.7	26	37
Éducation	23	–	–	–	–	12	12	52.2	11	23
Santé et travail social	22	1	–	7	–	1	9	40.9	13	22
Activités culturelles et de loisirs	55	–	2	6	–	3	11	20.0	30	41
Autres services publics et à la personne	49	1	–	10	2	–	13	26.5	15	28
Autres ¹	28	27	–	–	–	–	27	96.4	–	27
Total	543	36	8	79	27	22	172	31.7	194	366

1. Services administratifs, administration publique et sécurité sociale, et organisations internationales et étrangères.

Source : Lee et al. (2007).

toutefois, la Corée était proche de la moyenne des pays de l'OCDE⁴, ce qui laisse penser que la sévérité de la réglementation dans le secteur manufacturier est comparativement faible. Les réglementations défavorables à la concurrence sur les marchés de produits nuisent de façon disproportionnée à l'entrepreneuriat dans les services (Nicoletti, 2001). De plus, des réglementations strictes sur les marchés de produits sont en corrélation positive avec des marges bénéficiaires élevées dans le secteur non manufacturier, indiquant une faible concurrence (graphique 4.1, partie A). Les marges en Corée étaient les deuxièmes plus élevées parmi les pays de l'OCDE. La corrélation est beaucoup moins marquée dans le secteur manufacturier, ce qui semble indiquer que la réglementation des marchés de produits y est plus déterminante pour la concurrence. Par ailleurs, selon une étude de la Banque mondiale, le démarrage d'une entreprise en Corée est relativement compliqué, coûteux et demande beaucoup de temps : la Corée se place au 26^e rang dans la zone de l'OCDE et au 126^e rang parmi 178 pays (tableau 4.2). Le nombre de procédures, ainsi que leur délai et leur coût, et le niveau minimum de fonds propres obligatoire, sont tous nettement supérieurs à la moyenne dans la zone OCDE.

Un autre déterminant de la faible productivité dans les services est l'investissement en R-D et en TIC. En Corée, le secteur manufacturier représentait 90 % de la R-D, contre 7 % seulement pour les services, alors que la part des services s'établissait en moyenne à 25 % dans la zone de l'OCDE et à 43 % aux États-Unis. En outre, plus de 90 % de la R-D dans le secteur des services en Corée sont concentrés dans les télécommunications et les services aux entreprises, notamment dans le domaine informatique. Un certain nombre d'études montrent qu'un investissement accru dans les TIC renforce la croissance de la productivité du travail (Nicoletti et Scarpetta, 2005). Les gains de productivité du travail enregistrés aux États-Unis depuis le milieu des années 90, par exemple, étaient concentrés, pour une grande part, dans les services à forte intensité de TIC. Or, en Corée, la contribution des services utilisant les TIC à la productivité de la main-d'œuvre diminue depuis le début des années 90 (graphique 4.2, partie A), en partie parce que le niveau de l'investissement en

Tableau 4.2. **Délai et coût de démarrage d'une nouvelle entreprise**
Pays classés du moins restrictif au plus restrictif

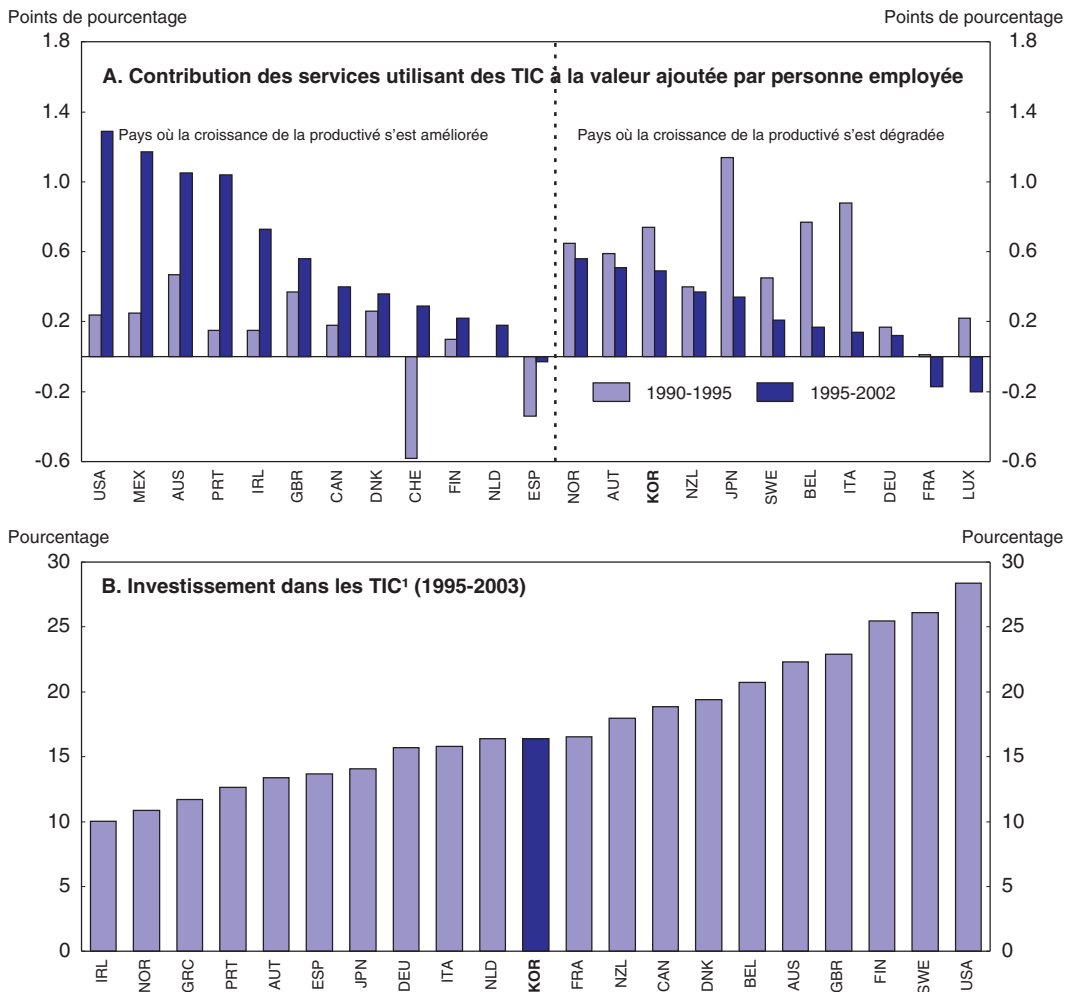
	Rang dans le monde	Nombre de procédures	Délai (jours)	Coût (en % du revenu par habitant)	Capital minimum (en % du revenu par habitant)
Nouvelle-Zélande	1	1	1	0.4	0.0
Canada	2	1	5	0.5	0.0
Australie	3	2	2	0.8	0.0
Irlande	5	4	13	0.3	0.0
États-Unis	6	6	6	0.7	0.0
Royaume-Uni	8	6	13	0.8	0.0
France	14	5	7	1.0	0.0
Danemark	16	4	6	0.0	40.1
Islande	17	5	5	2.6	13.6
Finlande	18	3	14	1.0	7.4
Belgique	20	3	4	5.2	19.9
Hongrie	27	4	5	8.4	10.8
Suède	30	3	15	0.6	30.3
Norvège	33	6	10	2.1	21.0
Portugal	34	6	6	2.9	34.3
Turquie	43	6	6	14.9	10.9
République slovaque	48	6	16	3.3	30.4
Pays-Bas	51	6	10	5.9	51.7
Suisse	52	6	20	2.1	27.6
Italie	53	6	10	18.5	9.7
Japon	64	8	23	7.5	0.0
Luxembourg	69	6	26	6.5	21.3
République tchèque	86	8	15	9.6	31.8
Allemagne	102	9	18	5.6	42.2
Autriche	104	8	28	5.1	52.8
Mexique	115	9	28	12.5	11.0
Corée	126	10	17	16.9	53.8
Grèce	133	15	19	10.2	19.6
Espagne	140	10	47	14.9	13.1
Pologne	145	10	31	18.8	168.8
Moyenne		6.1	14.2	6.0	24.1

Source : Banque mondiale (2008), *Doing Business* 2009.

TIC, sur la période 1995-2003, est resté inférieur à celui des pays qui se classent en tête dans la zone de l'OCDE (partie B). Enfin, il y a un afflux de travailleurs âgés, ayant des qualifications inférieures à la moyenne, qui se déversent du secteur manufacturier dans le secteur des services du fait que l'âge de la retraite dans l'industrie est bas (voir chapitre 5). Faute d'autres solutions, deux cinquièmes des travailleurs de plus de 55 ans sont des travailleurs indépendants dans le secteur des services. De plus, un tiers des actifs dans les services sont soit des travailleurs indépendants soit des travailleurs familiaux, contre environ un cinquième en moyenne dans la zone de l'OCDE.


Pour encourager l'investissement en R-D et en TIC dans les services, il faut un système performant d'information sur les actifs intellectuels et incorporels et un meilleur système de droits de propriété intellectuelle qui assure à la fois des incitations à innover et un accès suffisant au savoir et aux possibilités d'échanges dans ce domaine. Dans les services aux entreprises en particulier, l'investissement en actifs incorporels tels que la formation, la gestion des relations avec la clientèle, l'image de marque, l'organisation interne et le logiciel joue un rôle clé (OCDE, 2007a). Une information fiable sur les actifs incorporels des

Graphique 4.2. Le rôle des services faisant appel aux TIC dans la croissance de la productivité du travail



1. En pourcentage de l'investissement non résidentiel.

Source : OCDE, Base de données sur la productivité et Pilat (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514104700326>

entreprises réduit l'incertitude et peut ainsi accroître leur valorisation sur les marchés financiers, ce qui facilite le financement extérieur et la création d'entreprises. Cela favorise une affectation efficace des ressources et aide à promouvoir l'innovation.

Lien entre la faible productivité dans les services et les problèmes des petites et moyennes entreprises

Les PME jouent un rôle de premier plan dans les services, assurant 79 % de la production et 91 % de l'emploi, avec des proportions particulièrement élevées dans des domaines comme l'hôtellerie et la restauration (97 %), le commerce de gros et de détail (95 %) et les services à la personne (95 %) ⁵. Cependant, du point de vue de la rentabilité, les PME sont loin derrière les grandes entreprises (tableau 4.3). De surcroît, les PME, qui étaient moins endettées que les grandes entreprises à l'époque de la crise, le sont maintenant lourdement. Leur moindre performance a creusé l'écart avec les grandes entreprises. En 2005, la productivité par salarié dans les PME du secteur des services ne représentait

Tableau 4.3. **Comparaison entre les grandes entreprises et les PME**

		Pourcentage						
		1997	1999	2001	2003	2005	2006	2007
Bénéfices d'exploitation/ventes	Grandes entreprises	9.7	7.4	6.0	8.2	7.2	6.0	6.7
	PME	5.0	5.2	4.5	4.6	4.4	4.3	4.5
Rémunérations/ventes	Grandes entreprises	–	8.7	8.4	8.9	8.3	8.3	8.2
	PME	–	11.7	12.9	12.7	12.6	12.5	12.5
Ratio d'endettement	Grandes entreprises	56.5	44.5	42.0	25.9	19.1	18.1	18.0
	PME	46.8	37.8	34.6	33.5	30.8	30.9	32.0
Taux d'emprunt moyen ¹	Grandes entreprises	10.3	11.9	9.9	7.0	5.8	6.1	6.1
	PME	11.8	10.2	8.1	6.6	6.2	6.5	6.7
R-D/ventes	Grandes entreprises	–	1.8	1.5	2.0	2.1	2.3	2.2
	PME	–	0.5	1.0	0.8	1.0	1.1	1.1

1. Dépenses d'intérêts divisées par les emprunts totaux.

Source : Banque de Corée.

que 45.2 % de celle des grandes entreprises (tableau 1.8). Du fait du chevauchement entre le secteur des services et les PME, les facteurs cités plus haut comme cause de faible productivité dans les services – la stratégie de développement tiré par les exportations, le manque de concurrence, l'afflux de seniors et l'insuffisance de l'investissement en TIC et en R-D – expliquent aussi le niveau peu élevée de productivité dans les PME.

Cependant, le facteur peut-être le plus important qui explique la médiocre performance des PME est l'aide publique généralisée, qui atténue la pression concurrentielle et ralentit la restructuration. Dans le sillage de la crise de 1997 et de la restructuration générale des grands groupes d'entreprises, les autorités ont accru l'aide aux PME afin d'éviter une multiplication des faillites. De fait, les PME ont bénéficié de 163 programmes de subventions en 2007, représentant une dépense totale équivalent à 0.7 % du PIB (tableau 4.4). Même si cela fait déjà moins que les 216 programmes qui existaient en 2001 (0.9 % du PIB), ce chiffre reste élevé. De plus, les PME paient un impôt sur les sociétés qui n'est que la moitié de celui qu'acquittent les grandes entreprises (voir chapitre 3)⁶. Par ailleurs, l'État achemine une aide considérable aux PME par le biais des marchés financiers⁷ :

- *Prêts administrés* : la Corporation des petites entreprises (SBC) accorde aux PME des prêts à taux inférieurs à ceux du marché. Le montant de ces prêts équivaut à environ 0.5 % du PIB par an, l'encours total s'élevant à 1.5 %. Le montant prêté et la proportion d'entreprises bénéficiant de ces prêts augmentent avec l'âge de l'entreprise.
- *Garanties de crédit* : les institutions financières publiques⁸ garantissent les prêts aux PME, les aidant à ramener leurs coûts de financement à un niveau proche de ceux des grandes entreprises (tableau 4.5). La garantie couvre entre 50 % et 85 % du prêt selon l'échéance de ce dernier et la cote de crédit de l'entreprise. C'est parmi les jeunes PME que la proportion d'entreprises bénéficiant des garanties est la plus forte. L'encours de garanties a doublé après la crise de 1997 mais, depuis, il reste inchangé. En 2007, les garanties ont représenté l'équivalent de 5 % du PIB et ont couvert près de 12 % de l'encours total des prêts aux PME, contre 23 % en 2001.
- *Investissements de capital-risque* : le secteur public représente 42 % de l'investissement dans ce secteur. Cependant, la proportion de PME attirant des investissements de capital-risque est très faible.

Tableau 4.4. Programmes d'aide aux petites et moyennes entreprises
Milliards de wons

Ministère	2007	2007	Programmes particuliers
	Dépenses	Nombre de programmes	
Administration des petites et moyennes entreprises	4 074	65	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide à la restructuration et au démarrage ● Aide à la stabilité des activités ● Aide régionale aux PME ● Aide au développement technologique ● Aide aux entreprises de capital-risque
Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie	1 485	44	<ul style="list-style-type: none"> ● Développement technologique de l'industrie ● Modernisation des réseaux de distribution ● Activation de complexes industriels ● Aide aux économies d'énergie
Ministère du Travail	815	22	<ul style="list-style-type: none"> ● Prévention des accidents de travail ● Amélioration des conditions de travail ● Aide à la formation professionnelle
Ministère de l'Information et de la Communication	236	4	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide à l'investissement en TIC ● Aide au développement technologique ● Aide au secteur des multimédias ● Aide au développement de logiciels
Ministère de l'Environnement	131	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide pour les équipements antipollution ● Aide au développement de la technologie environnementale ● Aide au recyclage dans l'industrie
Office de la propriété intellectuelle	63	4	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide à l'évaluation technologique
Ministère de l'Agriculture et de la Sylviculture	45	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Aides aux usines de transformation du riz ● Aide à la transformation des produits agricoles ● Aide pour les machines agricoles
Ministère des Affaires maritimes et de la Pêche	44	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide à la distribution des produits de la mer ● Aide pour les filets de pêche
Ministère de la Santé et des Affaires sociales	15	1	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide au développement de nouveaux médicaments
Ministère de la Culture et du Tourisme	14	3	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide en faveur de la promotion cinématographique ● Aide au développement d'équipements sportifs
Administration du programme d'achats militaires	5	2	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide à la R-D dans le secteur de la défense
Ministère de la Construction et des Transports	5	2	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide à l'innovation technologique dans le secteur de la construction
Ministère de Science et de la Technologie	1	1	<ul style="list-style-type: none"> ● Aide au développement technologique
Total	6 933	163	

Source : Commission présidentielle sur les PME (2007).

Tableau 4.5. Garanties de crédit pour les petites et moyennes entreprises
Milliers de milliards de wons

	(1) Solde des garanties	(2) Défaillances	(2)/(1) Taux de défaillance (en %)	Perte nette
1997	17.1	3.0	17.5	1.8
1999	31.4	1.0	3.2	1.8
2001	38.5	1.9	4.8	1.7
2003	45.1	3.4	7.5	2.4
2005	44.0	3.0	6.8	2.6
2007	44.3	1.8	4.1	1.3

Source : Administration des petites et moyennes entreprises.

Parmi les trois types d'aide financière, les garanties de crédit ont eu l'effet le moins positif sur la performance des entreprises, ce qui laisse penser qu'elles servent, en partie, au sauvetage d'entreprises non viables. Ce sont les investissements de capital-risque qui

ont eu l'impact le plus positif, reflétant le rôle du secteur privé dans la sélection des entreprises qui possèdent un plus grand potentiel. Le rôle des prêts administrés a été plus neutre (Kang, 2007). L'apport d'une aide financière publique aux PME est, au plus, une solution de pis-aller qui fausse le mécanisme des prix, réduisant ainsi l'efficacité de l'affectation des ressources. De fait, le taux d'emprunt effectif moyen pour les PME est proche de celui des grandes entreprises (tableau 4.3), en dépit du risque plus élevé, ce qui semble indiquer que certaines entreprises obtiennent davantage de crédit à un coût plus bas qu'elles ne le devraient sur la base de leur réputation de solvabilité et de leur capacité d'assurer le service de la dette. Par ailleurs, la performance des entreprises bénéficiant de garanties de crédit se dégrade avec le temps du point de vue de la rentabilité et des ratios d'endettement et leurs résultats sont bien pires que ceux des entreprises qui ne bénéficient pas de garanties (Kang, 2007).

La décision de limiter la durée des garanties de crédit à 8 à 10 ans, tout en focalisant ce soutien sur les entreprises de création plus récente est une mesure positive. En outre, la nouvelle administration a introduit des réformes importantes dans les politiques à l'égard des PME, notamment en simplifiant les 22 programmes de prêt pour n'en laisser plus que six et en établissant un seul guichet pour l'aide aux PME. Les autorités craignent que les larges programmes destinés à aider les PME ne tendent à encourager quelques entreprises à ne pas s'agrandir afin de continuer à en bénéficier. Pour éviter cet effet pervers, elles prévoient de réviser la définition des PME. En outre, elles ont annoncé des plans pour introduire un système de classement et supprimer de la catégorie des PME les entreprises qui sont de relativement grande taille et en mesure de survivre par elles-mêmes sans avoir besoin de faire appel aux programmes gouvernementaux ainsi que les filiales des grandes entreprises. Elles s'attendent à ce que ces modifications réduisent le nombre des PME d'environ 2 000, augmentant ainsi le nombre de grandes entreprises (c'est-à-dire celles qui ne répondent pas aux critères pour être considérées comme des PME) d'environ 50 % par rapport au chiffre actuel d'environ 4 300. Enfin, elles prévoient de recentrer la politique vers les déficiences du marché en fournissant une aide à l'entrepreneuriat et à la R-D réalisée par les PME.

Cependant, les autorités prévoient aussi de nouvelles initiatives pour venir en aide aux PME rencontrant des difficultés financières dans le sillage de la crise financière mondiale et du ralentissement économique. Il s'agit notamment de :

- Fournir 1 300 milliards de wons aux banques d'État, comme la Korea Development Bank, pour qu'elles augmentent l'aide financière aux PME.
- Augmenter les garanties de crédit pour les PME de 6 000 milliards de wons (0,7 % du PIB), 1 500 milliards de wons supplémentaires étant fournis par le Fonds régional de garantie du crédit.
- Faire passer l'aide financière fournie par l'intermédiaire de la Korea Exim Bank de 7 500 milliards de wons en 2008 à 8 500 milliards de wons en 2009 et accroître de 3 500 milliards de wons l'assurance exportation et l'assurance contre les risques de change.
- Soutenir les petites entreprises au moyen d'une aide financière, de services d'éducation, de conseils et de services au démarrage.
- Encourager les banques à reconduire les prêts aux PME viables en signant des mémorandums d'accord, en contrepartie de la garantie par l'État sur la dette extérieure bancaire.

L'aide publique aux PME, sous forme de subventions, d'aide financière et d'incitations fiscales, affaiblit les petites entreprises en les abritant de la concurrence et devrait donc être réduite à long terme. La Corée devrait plutôt centrer son effort sur des mesures visant à intensifier la concurrence et à encourager davantage l'IDE, tout en évitant les mesures préférentielles qui créent des distorsions. Il faudrait donc délaisser les programmes d'aide financière au profit de programmes de conseils et de formation en gestion. Il importe en particulier de réduire le recours aux garanties, qui sont parmi les plus élevées du monde, après le Japon, et bien supérieures aux 2 % du PIB observés aux États-Unis et aux 0.6 % observés en France (FMI, 2006). Les garanties de crédit devraient être axées sur les nouvelles entreprises et non sur les entreprises existantes. En outre, la part des prêts qui est garantie devrait être diminuée de façon à réduire les problèmes d'aléa moral, alors que le coût des garanties devrait être augmenté pour refléter les pertes de crédit. Il serait sans doute préférable d'essayer de remédier directement aux facteurs qui font obstacle au financement des PME. La création récente d'un bureau de crédit spécialisé afin de disposer davantage d'informations sur les PME est une mesure qui va dans le bon sens. De plus, des mesures destinées à faciliter l'utilisation d'actifs incorporels comme nantissement favoriseraient le crédit du secteur privé aux PME. Le plus important, c'est peut-être que l'élagage des programmes d'aide publique atténuerait la contre-incitation à s'agrandir qui est faite aux PME du fait qu'elles ne veulent pas perdre accès au large éventail d'aides qui leur est offert.

Mesures visant à renforcer la productivité dans le secteur des services

Des études de l'OCDE montrent que l'intensification de la concurrence par la réforme de la réglementation, l'amélioration de la politique de la concurrence et l'abaissement des barrières au commerce et à l'IDE peut accroître et accélérer les gains de productivité en stimulant l'investissement des entreprises et en encourageant l'innovation (Nicoletti et Scarpetta, 2005 et Conway *et al.* 2006). Ces études semblent aussi indiquer qu'une réglementation excessivement stricte des marchés de produits et des obstacles non commerciaux trop élevés sont associés à une faible intensité de R-D (Nicoletti *et al.* 2001 ; Bassanini et Ernst, 2002 ; et Jaumotte et Pain, 2005)⁹. Des réformes proconcurrentielles favorisent l'accroissement de l'intensité capitaliste dans les principales branches d'activité non manufacturières (Alesina *et al.*, 2005) et augmentent la productivité multifactorielle, notamment en permettant un rattrapage plus rapide du leader technologique (Nicoletti et Scarpetta, 2003). Une autre étude de l'OCDE (Conway *et al.*, 2006) a établi que la concurrence a un effet positif sur l'investissement en TIC et sur la croissance de la productivité du travail. En résumé, la concurrence, intérieure et internationale, est essentielle pour doper la productivité dans le secteur des services.

En avril 2008, le gouvernement a annoncé une feuille de route pour le secteur des services (encadré 4.1) motivée par : i) le déficit au titre des services dans la balance des paiements, qui s'est établi en moyenne autour de ½ pour cent du PIB ces dernières années ; ii) le fait que la faible productivité dans les services sape la compétitivité du secteur manufacturier ; et iii) l'ouverture imminente du marché des services dans le contexte d'accords de libre-échange avec les États-Unis et l'Union européenne. Du fait de la diversité des activités de services, ce secteur est touché par un large éventail de mesures. La présente section traite des principales priorités de la réforme de la réglementation, de la politique de la concurrence et de la concurrence internationale, tandis que la flexibilité du

Encadré 4.1. La feuille de route du gouvernement pour le secteur des services

Le gouvernement a annoncé l'initiative PROGRESS-I en avril 2008 en vue d'améliorer la balance des services de la Corée, dans des domaines déficitaires tels que le tourisme, la santé, la formation aux langues étrangères et les services fondés sur le savoir. Cette initiative a été suivie en septembre 2008 de PROGRESS-II, qui visait à simplifier la réglementation dans le secteur des services. PROGRESS-III, qui doit être annoncé en décembre 2008, aura pour but de faire de ce secteur un moteur de croissance aussi important que le secteur manufacturier. Le terme Progress recouvre la croissance de la productivité, la réforme de la réglementation, l'ouverture au savoir-faire étranger, les normes mondiales, la rivalité, l'amélioration de l'environnement, la spécialisation et les économies d'échelle comme facteurs d'efficacité.

PROGRESS-I

Tourisme

Le gouvernement accroîtra l'aide financière et assouplira les réglementations dans le secteur du tourisme afin de mettre en place l'infrastructure nécessaire et de faciliter la coopération entre le secteur privé et les collectivités locales en vue du lancement de nouveaux projets. Il sera créé des conseils locaux du tourisme, dont les projets bénéficieront d'une aide financière et stratégique de l'État. Par ailleurs, l'île de Jeju sera exemptée de trois lois relatives au tourisme afin d'aider à en faire une destination touristique internationale. Le gouvernement prévoit aussi : i) d'augmenter l'aide financière afin d'attirer de grandes chaînes hôtelières ; ii) de multiplier les indications en langues étrangères sur les panneaux de signalisation routière ; iii) de réviser la Loi sur la promotion du tourisme afin d'offrir des services « tout en un » aux promoteurs de sites touristiques ; et iv) d'étendre l'exonération de TVA aux touristes.

Services médicaux

Les règles régissant les services médicaux seront réformées afin d'attirer davantage de patients étrangers. *Premièrement*, la procédure de délivrance de visas sera simplifiée. *Deuxièmement*, des produits spécialisés de tourisme médical, tels que la chirurgie plastique, seront développés afin d'attirer des patients étrangers. *Troisièmement*, les réglementations applicables aux établissements médicaux seront assouplies afin de diversifier davantage les services médicaux. *Quatrièmement*, le cadre juridique sera réformé afin de faciliter les fusions et acquisitions dans le secteur médical. *Cinquièmement*, les hôpitaux coréens seront encouragés à solliciter un agrément international afin d'améliorer leur crédibilité auprès des patients étrangers.

Apprentissage de l'anglais

Face à la rapide croissance des dépenses consacrées aux études d'anglais à l'étranger, le gouvernement élabore des mesures afin d'aider les étudiants coréens à suivre leurs études en Corée. Les règles relatives à l'ouverture d'établissements d'enseignement étrangers seront assouplies afin de permettre aux étudiants de suivre des cours de langue de haute qualité en Corée. De plus, le quota d'étudiants coréens pouvant fréquenter des écoles étrangères internationales en Corée sera porté de 10 % à 30 %. La qualité des cours d'anglais dans les établissements locaux sera améliorée par l'augmentation des effectifs d'enseignants anglophones. Enfin, le plan de construction sur l'île de Jeju d'une ville où seule la langue anglaise sera utilisée sera mis en œuvre comme prévu.

Secteurs fondés sur le savoir

Le gouvernement favorisera la création d'un marché de services à haute valeur ajoutée aux entreprises en étendant l'aide à l'exportation, notamment sous forme de garanties, qui était jusque-là limitée principalement au secteur manufacturier. Il encouragera aussi l'externalisation afin d'accroître la demande de services fondés sur le savoir. Les PME, par exemple, recevront des subventions en faveur de services de conseils en gestion. De plus, le dispositif d'« imposition des partenariats », qui comprend seulement l'impôt sur le revenu des personnes physiques et non à la fois cet impôt et l'impôt sur les sociétés, sera appliqué aux cabinets d'avocats et d'experts comptables afin d'encourager les entreprises fondées sur le savoir à se développer. Enfin, la part de la R-D publique dans la technologie industrielle qui va au secteur des services sera doublée et portée de 3.1 % en 2008 à 6.2 % en 2012.

Encadré 4.1. **La feuille de route du gouvernement pour le secteur des services** (suite)**PROGRESS-II****Radiodiffusion et télécommunications***

Les restrictions à la participation des grandes entreprises et des grands journaux au capital des sociétés de radiodiffusion seront assouplies. Par exemple, les plafonds sur la participation au capital des sociétés de radiodiffusion par satellite, y compris la radiodiffusion multimédia numérique, seront abolis et des participations de jusqu'à 49 % seront autorisées dans le cas de la radiodiffusion multimédia numérique terrestre. Les plafonds imposés à la participation des quotidiens nationaux et des entreprises étrangères de radiodiffusion par satellite au capital des sociétés de radiodiffusion par câble et par satellite par les quotidiens nationaux et seront portés de 33 à 49 %. En outre, les réglementations concernant la radiodiffusion seront rationalisées. Par exemple, l'approbation préalable des tarifs d'abonnement à la télé par câble sera transformée en une obligation de notification. Les réglementations à l'entrée seront assouplies pour les principaux opérateurs de télécommunications. Les conditions requises pour la délivrance de licences seront simplifiées de façon à faciliter l'intégration de ces opérateurs dans des entreprises de télécommunications segmentées mettant à disposition des installations et à leur permettre d'offrir un plus large éventail de services. En outre, les principaux opérateurs de télécommunications obtiendront plus facilement l'autorisation d'exercer des activités parallèles.

Services TI, logiciels et contenus

Les réglementations limitant l'emplacement des ateliers logiciels à proximité de leurs clients seront assouplies. Les centres de données seront conçus comme des « entreprises de services fondées sur le savoir », ce qui leur permettra de bénéficier de tarifs d'électricité moins élevés. La protection contre les copies illicites sera renforcée en offrant aux utilisateurs de travaux faisant l'objet de droits d'auteur des « droits d'usage exclusifs » pour contrer les violations des droits d'auteur par des tiers. Les restaurants et les cafés pourront vendre des CD musicaux.

Services juridiques*

Les réglementations concernant l'établissement de nouveaux cabinets juridiques seront assouplies. Par exemple, les cabinets d'avocats pourront ouvrir des succursales dans les comtés et les villes et le plafond sur leurs investissements dans d'autres cabinets sera assoupli. En outre, des systèmes de notariation électronique seront introduits.

Services d'emploi

La concurrence entre les sociétés privées de placement sera renforcée en assouplissant les réglementations tarifaires et en permettant à ces sociétés d'offrir une large gamme de services, y compris des services de pré-emploi, de formation en cours d'emploi et d'externalisation des salariés. Le marché des services de formation sera élargi en versant les subventions pour la formation directement aux demandeurs d'emploi qui pourront ainsi choisir la formation la plus adaptée. Les établissements d'enseignement seront encouragés à prendre part à cette formation.

Soins de santé et alimentation

Les bases institutionnelles et juridiques de la création de marchés des services de santé seront établies. Des études de cas de la situation dans les pays étrangers seront menées pour étudier les moyens de permettre aux compagnies d'assurance privées de se positionner sur le marché de l'assurance-maladie. L'industrie alimentaire recevra un appui plus large et pourra notamment bénéficier des programmes d'aide aux PME. L'élimination progressive des déductions de TVA sur les achats de produits agricoles, prévue pour la fin de 2008, sera retardée de deux ans.

Encadré 4.1. La feuille de route du gouvernement pour le secteur des services (suite)

Réforme du marché des services aux entreprises*

La concurrence dans les services aux entreprises a été très limitée en raison des réglementations à l'entrée et à l'activité d'entreprise (voir ci-après). Ainsi, le mécontentement des consommateurs à propos de la qualité et des prix des services aux entreprises a continué de s'accroître. Les examens sur base zéro du secteur des services aux entreprises viseront à renforcer la concurrence et à fournir des services adaptés aux besoins des consommateurs. Il s'agira notamment d'études des marchés des services aux entreprises dans les autres pays afin de concevoir des réformes et de mettre en place un cadre institutionnel et légal. Les principales options pour l'amélioration du marché des services aux entreprises sont notamment l'assouplissement des réglementations délimitant le champ d'activité des entreprises et encadrant les investissements dans les autres prestataires de services ainsi que l'amélioration des informations sur les tarifs.

* Les réformes dans ce secteur sont couvertes plus en détail ci-après.

marché du travail, qui est aussi essentielle à la productivité et à la restructuration dans le secteur des services, fera l'objet du chapitre 5¹⁰.

Poursuivre la réforme de la réglementation

La Corée a progressé, au cours de la décennie passée, en matière de mise en place de politiques, d'institutions et d'outils permettant d'assurer une réglementation de haute qualité (OCDE, 2007b). Au départ, la réforme visait à faciliter le redressement après la crise de 1997, par la création du Comité de réforme de la réglementation¹¹ et du Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation¹². Le grand rôle du secteur privé dans ces institutions témoigne de l'engagement des pouvoirs publics à s'attaquer aux problèmes qui sont les plus importants pour les entreprises¹³. Enfin, la création de zones franches d'exportation (ZFE) depuis 2003, en vue d'attirer davantage d'IDE (voir plus loin), et de zones économiques spéciales (ZES) depuis 2004, pour le développement régional, a conduit à la libéralisation des réglementations dans certaines régions géographiques. Les 58 ZFE permettent la déréglementation dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'immigration et l'utilisation de terrains pour l'implantation d'entreprises nationales et étrangères. Un des risques de cette approche, comme illustré par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, est que ces zones préfèrent conserver leurs avantages comparatifs, faisant ainsi obstacle à la mise en œuvre de réformes à l'échelle nationale (*Études économiques de l'OCDE : Japon, 2008*). Par ailleurs, le système de zones spéciales fausse les décisions en matière de choix des sites d'implantation.

Les services représentaient plus de deux tiers des 671 réformes mises en œuvre par le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation (tableau 4.6). Le tableau 4.7 montre l'impact de la réforme en fonction de la taille de la branche d'activité touchée et de la rigueur des règlements libéralisés. Selon cet indicateur, quatre des sept branches les plus touchées par la réforme étaient des services : télécommunications, intermédiation financière, services publics et services aux entreprises. On estime que les prix moyens dans ces secteurs ont baissé dans une proportion comprise entre 0.8 % et 1.3 % au cours de l'année qui a suivi la réforme, tandis qu'on prévoit une augmentation de la production de 2-3 % sur dix ans, grâce à la réforme.

Tableau 4.6. Nombre de règlements examinés par le Groupe ad hoc sur la réforme de la réglementation

Entre août 2004 et août 2007

Branche d'activité	Nombre de règlements
Agriculture	5
Secteur manufacturier	82
Construction	89
Services	464
Électricité et gaz	12
Commerce de gros et de détail, hôtellerie et restauration	98
Transport et entreposage	71
Télécommunications	28
Intermédiation financière	43
Services aux entreprises	113
Services publics	57
Loisirs	42
Autres (services pour les Coréens)	31
Total	671

Source : Comité de réforme de la réglementation (2007), *Livre blanc sur la réforme de la réglementation*, Séoul.

Le nouveau gouvernement a fait de la réforme de la réglementation une haute priorité afin d'améliorer les conditions d'activité des entreprises. Le Conseil présidentiel sur la compétitivité nationale, composé d'experts du secteur privé et de hauts fonctionnaires et dirigé par le président, joue un rôle de premier plan dans la réforme de la réglementation. En avril 2008, le gouvernement a fixé 30 tâches essentielles, non révélées au public, ainsi que 815 objectifs en matière de déréglementation. Priorité devrait être donnée aux obstacles à l'entrée, comme l'indique le tableau 4.1. Le Comité de réforme de la réglementation poursuivra sa mission, alors que le Groupe ad hoc sur la réforme de la réglementation a été aboli en 2008.

Tableau 4.7. Impact de la réforme de la réglementation par branche d'activité

Rang	Branche d'activité	Indice de réforme de la réglementation ¹	Variation des prix (%) ²	Variation de la production (%) ³
1	Construction	22.0	-1.6	4.1
2	Télécommunications	13.7	-1.2	2.6
3	Intermédiation financière	11.8	-1.3	2.9
4	Alimentation et cigarettes	11.3	-0.9	1.9
5	Services publics	8.6	-0.8	2.9
6	Pétrole et produits chimiques	7.5	-0.6	2.8
7	Services aux entreprises	6.9	-0.9	2.5
8	Électronique	6.8	-0.7	5.7
9	Matériel de transport	5.2	-0.5	2.7
10	Métaux	4.7	-0.4	2.8
11	Commerce de gros et de détail, hôtellerie et restauration	4.1	-0.7	3.0
12	Loisirs	3.9	-0.9	2.9
13	Transports	3.7	-0.7	1.4

1. Les règlements sont affectés d'un coefficient de pondération de 1.0 pour l'agrément préalable, 0.78 pour la norme de moyens, 0.64 pour la norme de produit et 0.38 pour les règlements relatifs à l'information. Cet indice couvre seulement les réformes mises en œuvre par le Groupe ad hoc sur la réforme de la réglementation.

2. Variation des prix au cours des quatre trimestres suivant la mise en œuvre de la réforme.

3. Accroissement prévu de la production au cours de la décennie suivant la mise en œuvre de la réforme.

Source : Comité de réforme de la réglementation (2007), *Livre blanc sur la réforme de la réglementation*, Séoul.

La réforme a avancé à un rythme variable suivant le cycle économique, plus rapidement durant les phases de récession que durant les phases d'expansion. Un engagement plus constant à réformer la réglementation donnerait de meilleurs résultats. De plus, pour qu'une réforme de la réglementation soit couronnée de succès, il faut des objectifs corrects, des mesures appropriées et le mécanisme administratif nécessaire pour les appliquer, avec un soutien politique au plus haut niveau. Il faudrait améliorer le processus de réforme de la réglementation en Corée de la manière suivante :

- En renforçant le rôle des évaluations d'impact de la réglementation grâce à la formation, notamment au niveau des collectivités locales, et en adoptant une règle explicite selon laquelle des réglementations ne peuvent être mises en place que si les avantages l'emportent sur les coûts.
- En faisant en sorte que le processus de réforme soit général et s'applique dans tous les domaines. Il devrait recouvrir, par exemple, des thèmes importants tels que les politiques industrielles, le système fiscal et les politiques de développement régional.
- En créant un mécanisme permanent à l'Assemblée nationale en vue d'assurer la qualité réglementaire des lois proposées par les membres de l'Assemblée. La proportion croissante de lois proposées à l'Assemblée échappe à l'examen détaillé du Comité de réforme de la réglementation et ne fait pas l'objet d'évaluations d'impact de la réglementation¹⁴.
- En établissant, pour l'ensemble du gouvernement, une stratégie de consultation du public sur les réglementations proposées, en allongeant le délai minimum de soumission d'observations, qui est actuellement de 20 jours, et en rendant publiques toutes les observations formulées.
- En étendant les réformes qui ont donné de bons résultats dans les ZFE et les ZES à l'ensemble du territoire et en supprimant progressivement les zones spéciales.
- En améliorant la coordination entre les nombreuses institutions qui travaillent actuellement sur la réforme de la réglementation.
- En réduisant le recours aux directives administratives – recommandations des organes de réglementation qui n'ont pas force de loi – et en limitant les possibilités d'action discrétionnaire en matière d'administration des réglementations.

Améliorer la politique de la concurrence

La politique de la concurrence joue un rôle central dans la réforme de la réglementation car ses principes servent de référence pour évaluer la qualité des réglementations, et elle devrait donc être intégrée dans le cadre d'action concernant ce domaine. De plus, étant donné que la réforme de la réglementation stimule le changement structurel, il faut faire appliquer énergiquement la politique de la concurrence de façon que des infractions au droit de la concurrence n'empêchent pas les avantages de la réforme de se concrétiser. L'autorité de concurrence, la Commission coréenne des pratiques commerciales loyales (KFTC), a joué un rôle décisif dans les efforts de réforme (OCDE, 2007b). Les campagnes « marchés propres » menées de 2001 à 2003, qui ont provoqué une vague d'actions contre les infractions, ont été centrées sur le secteur des services¹⁵. En 2003, la KFTC a lancé la « Feuille de route pour la réforme des marchés » et a créé le « Groupe spécial chargé de promouvoir l'économie de marché »¹⁶, qui ont conduit à la modification de la Réglementation sur les monopoles et de la Loi sur le commerce loyal (MRFTA) au printemps de 2007. *Premièrement*, un certain nombre de mesures ont été prises

pour améliorer le programme de clémence mis en place en 1997¹⁷. Deuxièmement, le système d'examen des fusions a été simplifié grâce à un système de notification préalable, ce qui l'a rapproché de ceux des autres pays de l'OCDE. Troisièmement, la surtaxe contre les ententes a été doublée, passant de 5 % à 10 % du chiffre d'affaires, taux comparable à ceux de la plupart des pays d'Europe. Dans le même temps, la base d'imposition, qui englobait le chiffre d'affaires moyen des trois années précédentes, a été modifiée et ne comprend plus que le chiffre d'affaires pertinent durant la période de l'infraction, de sorte que la surtaxe est maintenant plus basse, en termes effectifs, que dans les autres pays¹⁸.

Par ailleurs, les politiques à l'égard des grands groupes d'entreprises (*chaebol*) ont été réformées. La KFTC a renforcé la surveillance *ex post* tout en réduisant au minimum la réglementation *ex ante*, assoupli les conditions de création de holdings et renforcé la fonction de suivi des marchés afin de lutter contre les structures d'actionariat complexes et le subventionnement abusif. Le déplacement des priorités de la KFTC, qui portaient au départ sur la structure financière et la gouvernance des *chaebol*, vers les problèmes de concurrence, conformément aux recommandations de l'*Étude économique de la Corée* faite par l'OCDE, trouve son reflet dans la modification de l'affectation du personnel de la Commission. De plus, le plafond sur le montant total des participations au capital d'autres entreprises nationales détenues par des filiales de *chaebol* a été porté de 25 % à 40 % des actifs nets et le seuil d'actifs des groupes soumis au plafond est passé de 6 000 milliards de wons à 10 000 milliards. En mars 2008, le gouvernement a annoncé son intention de supprimer le plafond de participation.

L'amélioration du droit de la concurrence s'est accompagnée d'un renforcement du contrôle de l'application de la loi. Le montant total des surtaxes a fait un bond, passant de 36 milliards de wons en 2004 à 423 milliards en 2007 (tableau 4.8). En outre, 48 affaires pénales ont été enregistrées par la KFTC en 2007, contre 22 en 2004¹⁹. Le renforcement du contrôle de l'application de la loi s'explique en partie par des ressources accrues : le budget de la KFTC a doublé entre 2000 et 2007 tandis que ses effectifs sont passés de 402 à 503. Un contrôle rigoureux contribue à un classement élevé de la Corée dans l'indicateur OCDE des politiques de concurrence (Hoj, 2007).

Tableau 4.8. **Contrôle de l'application de la loi par la KFTC**

	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Avertissement, etc.	606	649	520	2 013	2 388	2 421	2 514	2 124
Recommandation d'action corrective	179	57	35	110	100	163	178	124
Ordre d'action corrective	250	538	441	497	478	754	644	927
Total	1 035	1 244	996	2 966	2 928	3 338	3 336	3 175
Surtaxes								
Nombre d'affaires	22	69	49	91	91	274	157	325
Milliards de wons	16	136	226	88	36	259	175	423

Source : Commission coréenne des pratiques commerciales loyales (2008).

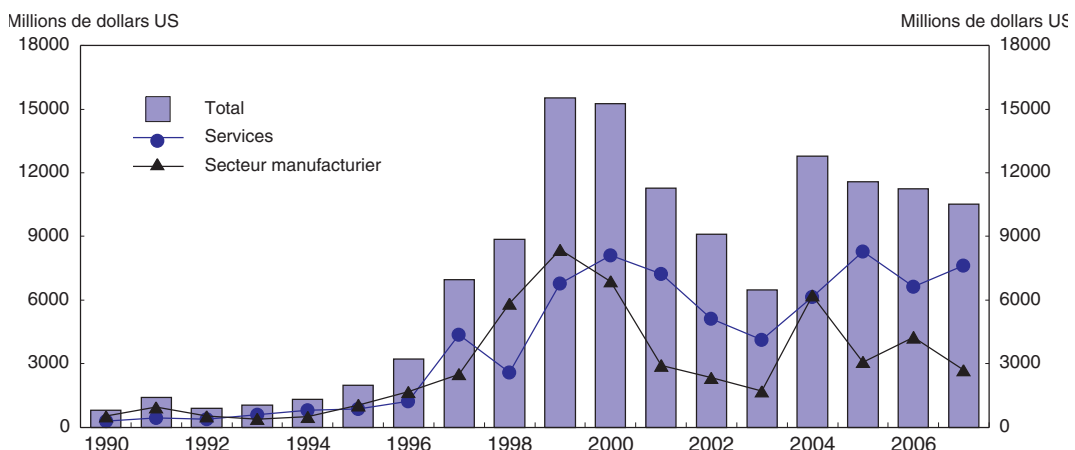
Si des progrès notables ont été réalisés, il subsiste des difficultés. Premièrement, bien que les sanctions financières aient augmenté, leur effet dissuasif est encore plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, d'où la nécessité d'un nouvel alourdissement. Les sanctions pénales, rarement appliquées, devraient être plus crédibles. Nul ne s'est jamais retrouvé en prison pour infraction au droit de la concurrence²⁰, bien que la KFTC considère comme illégales en soi les ententes horizontales. Deuxièmement, les pouvoirs d'enquête de la KFTC, fondés initialement sur des procédures volontaires, doivent être

renforcés. L'amende administrative pour refus de se soumettre à une enquête est si faible que certaines entreprises préfèrent la payer plutôt que de fournir des renseignements sensibles. La KFTC ne peut pas procéder à une perquisition surprise de locaux et saisir des pièces à conviction, un droit qui est conféré à d'autres organes administratifs chargés de la main-d'œuvre, des droits de douane, de l'environnement et des impôts. Elle a besoin de ces pouvoirs d'enquête obligatoires pour être plus efficace²¹. Troisièmement, il faudrait réduire encore la protection spéciale accordée aux PME. En particulier, il faudrait abroger la disposition de la Loi sur la réglementation des monopoles et les pratiques commerciales loyales qui empêchent les grandes entreprises d'en racheter de petites dans les secteurs où ces dernières dominent²². La possibilité d'entrée de grandes entreprises encouragerait les petites à améliorer leur efficacité et la perspective d'acquisition par une grande entreprise pourrait accroître leur valeur et faciliter leur accès au financement. Quatrièmement, il faudrait limiter ou supprimer les exemptions restantes de la Loi sur la réglementation des monopoles et les pratiques commerciales loyales sur la réglementation des monopoles et les pratiques commerciales loyales.


Intensifier la concurrence internationale

Renforcer les liens avec l'économie mondiale est un autre moyen d'accélérer la croissance de la productivité. Malgré une ouverture grandissante sur l'extérieur, le niveau d'intégration de la Corée dans l'économie mondiale est encore très bas du point de vue de la pénétration des importations, de la part des travailleurs étrangers et du stock d'investissement direct de provenance étrangère (*Études économiques de l'OCDE : Corée*, 2007). La Corée a accueilli des entrées massives d'IDE au cours de la seconde moitié des années 90 par suite de la réduction des obstacles et de la restructuration de l'économie dans le sillage de la crise de 1997 (graphique 4.3)²³. En 2006, néanmoins, le stock d'IDE en Corée était le troisième plus bas dans la zone de l'OCDE, à 8 % du PIB. De plus, les entrées d'IDE se sont ralenties depuis 2004 malgré des mesures visant à attirer les investisseurs étrangers, notamment la création des trois ZFE en 2003, qui offrent aux entreprises étrangères des incitations financières telles qu'un traitement fiscal préférentiel et des exemptions de certaines prescriptions réglementaires.

Graphique 4.3. Afflux d'IDE en Corée, par secteur



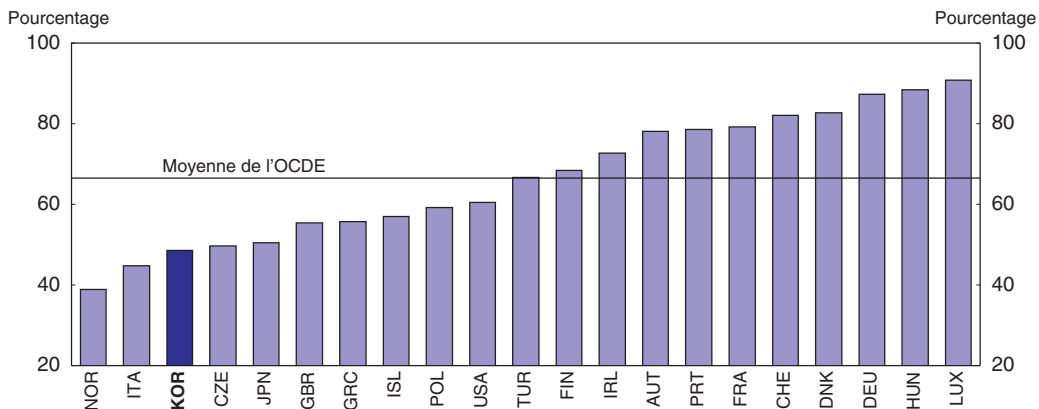
Source : ministère de l'Économie fondée sur le savoir.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514112832214>

La mondialisation des services a été tirée par des progrès technologiques tels que les réseaux à haut débit et la numérisation, et par la réforme de la réglementation et la libéralisation des échanges. La part du secteur des services dans les entrées d'IDE en Corée s'est accrue, représentant la moitié du total depuis 1997, en raison principalement du secteur financier, du fait de la privatisation des banques qui avaient été recapitalisées à l'aide de l'argent public après la crise financière²⁴. La part du secteur des services dans le stock cumulé d'IDE n'en reste pas moins la troisième plus faible dans la zone de l'OCDE, à 49 % en 2006 (graphique 4.4). De ce fait, les filiales étrangères ne représentaient que 8 % du chiffre d'affaires et 4 % de l'emploi dans ce secteur en 2004 (ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, 2005), contre respectivement 19 % et 10 % en moyenne dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2005c). En ce qui concerne les échanges, les importations de services n'ont représenté que 20 % des importations totale de biens et de services de la Corée en 2007, alors que la moyenne pour la zone de l'OCDE était de 26 %.


Graphique 4.4. **Part du secteur des services dans le stock d'investissement direct en provenance de l'étranger dans les pays de l'OCDE**

En 2006¹



1. Pour la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège et le Portugal, il n'y a de données disponibles que pour 2005.

Source : OCDE, Base de données sur les indicateurs de la mondialisation économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514150287171>

Pour intensifier la concurrence internationale et, partant, favoriser une croissance plus rapide de la productivité dans le secteur des services, il faut prendre des mesures afin de réduire les obstacles qui entravent les entrées d'IDE et les importations de services. Malgré une réduction notable entre 1998 et 2003, selon l'indicateur OCDE des obstacles au commerce et à l'investissement, la Corée était le sixième pays le plus restrictif dans la zone de l'OCDE en 2003. Afin d'inverser la diminution tendancielle des entrées d'IDE, la Corée devrait assouplir encore les restrictions dans ce domaine, notamment les plafonds limitant les intérêts étrangers dans les services clés, et libéraliser la réglementation des marchés de produits. Il importe en outre de promouvoir des conditions propices à l'investissement étranger, ce qui encouragerait les fusions internationales, renforcerait la transparence des politiques en matière fiscale et de réglementation et permettrait de réformer le marché du travail (voir chapitre 5). Le traitement des branches manufacturières et des services dans les ZFE devrait être plus équilibré. Alors que toutes les industries manufacturières ont droit à des avantages, notamment des allègements d'impôt et une aide à la location de terrain,

la logistique, le tourisme, l'éducation, la R-D et les services médicaux, sont les seules activités de services qui peuvent y prétendre. Enfin, l'accent mis sur les zones spéciales ne devrait pas détourner les décideurs de la plus haute priorité, qui est d'améliorer le climat des affaires.

Les mesures visant à améliorer les conditions offertes aux investisseurs étrangers devraient s'accompagner d'une libéralisation commerciale, qui elle-même favoriserait les entrées d'IDE. Alors qu'avant 2004 la Corée ne faisait partie d'aucun accord de libre-échange, elle en a, depuis, signé avec le Chili, Singapour, l'Association européenne de libre-échange et l'ASEAN (tableau 4.9). L'Accord de libre-échange Corée-États-Unis, en attente de ratification dans les deux pays, prévoit des mesures destinées à ouvrir le secteur des services dans des domaines tels que le droit, la comptabilité et la finance. Des négociations avec l'Inde se sont achevées en 2008. Actuellement, la Corée met en œuvre une stratégie suivant plusieurs axes en négociant des ALE avec le Canada, l'Union européenne, le Mexique et le Conseil de coopération du Golfe²⁵, qui, conjugués aux ALE existants, couvriront la moitié des échanges coréens. Toutefois, le haut niveau de protection agricole en Corée²⁶ limite la couverture des ALE et empêche la négociation d'accords supplémentaires.

Tableau 4.9. **Stratégie de la Corée en matière d'ALE**

Situation		Part des exportations en 2007 en %		Part des importations en 2007 en %	
		Total	Agriculture	Total	Agriculture
Chili	Entré en vigueur en 2004	0.8	0.1	1.2	1.6
Singapour	Entré en vigueur en 2006	2.6	0.8	1.9	0.2
AELE	Entré en vigueur en 2007	0.4	0.1	1.0	0.5
ASEAN	Entré en vigueur pour les échanges de marchandises en 2007	9.6	9.2	9.3	15.4
États-Unis	Négociations terminées en 2007	14.5	10.6	10.4	18.6
Inde	Négociations terminées en 2008	1.6	0.3	1.3	1.7
Canada	Négociations en cours	1.2	0.9	0.9	2.6
Mexique	Négociations en cours	1.3	0.2	0.3	0.3
UE	Négociations en cours	15.4	4.4	10.3	9.7
Conseil du Golfe	Négociations en cours	2.9	3.7	15.5	0.2
MERCOSUR	Étude officielle conjointe terminée en 2006	1.0	0.2	1.0	6.4
Chine	Étude officielle conjointe en cours	21.8	12.1	17.7	20.9
Nouvelle-Zélande	Étude officielle conjointe terminée en 2007	0.2	2.2	0.3	4.0
Australie	Étude officielle conjointe terminée en 2008	1.3	2.0	3.7	8.6
Pérou	Étude officielle conjointe terminée en 2008	0.1	0.0	0.3	0.3
Fédération de Russie	Étude officielle conjointe en cours	2.2	6.6	2.0	3.0
Turquie	Étude officielle conjointe en cours	1.1	0.1	0.1	0.2

Source : ministère des Affaires étrangères et du Commerce, Korea International Trade Association et Korea Agricultural Trade information.

Mesures destinées à accroître la productivité dans les services clés

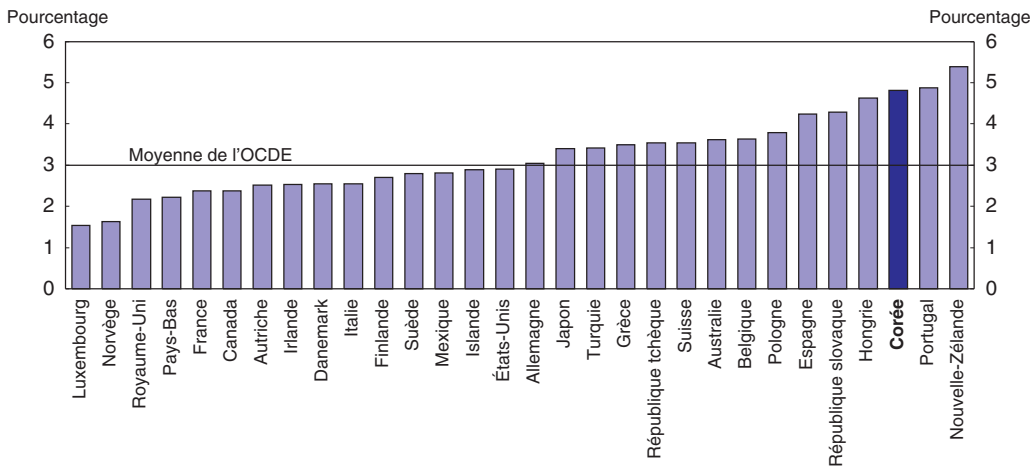
La présente section traite des problèmes spécifiques qui se posent dans certaines branches de services ayant un fort potentiel de croissance : télécommunications, services financiers et services aux entreprises.

Télécommunications


La réforme de la réglementation a contribué au développement impressionnant du marché des services de télécommunications en Corée, qui offre maintenant des services de meilleure qualité, à plus bas prix, et se caractérise par une rapide innovation. Le secteur des télécommunications a généré près de 5 % du PIB en 2005, largement plus que la moyenne de 3 % dans la zone de l'OCDE (graphique 4.5). Outre la rapide pénétration du haut débit, la Corée est un leader technologique dans d'autres domaines tels que les réseaux à haut débit sans fil et les multimédias numériques. De nouvelles réformes sont toutefois nécessaires afin de stimuler la concurrence, ce qui encouragerait le secteur privé à choisir la technologie et les services appropriés. Il importe que l'objectif de leadership technologique dans la production manufacturière de produits TIC ne crée pas de distorsions sur le marché des services de télécommunications.

Graphique 4.5. **Recettes du secteur des télécommunications en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE**

En 2005



Source : OCDE (2007c), *Perspectives des communications de l'OCDE 2007*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514156275177>

Le cadre réglementaire de la Corée, organisé par catégories de services détaillées, est devenu de plus en plus obsolète avec l'intégration des réseaux de communications. Cette approche a limité la concurrence entre services en cloisonnant le marché²⁷. Par ailleurs, les réglementations en matière de prix et d'offre combinée de services ont ralenti le développement de services innovants. La « Feuille de route pour la politique et la réglementation des télécommunications » établie en 2007 par le gouvernement vise à encourager le développement de nouveaux services par la déréglementation, la concurrence et une plus grande prévisibilité de la réglementation. De plus, la Feuille de route favorisera l'intégration des catégories de services : i) en autorisant l'offre combinée de services par les principaux opérateurs ; ii) en permettant le transfert du numéro du RTPC à la VoIP et en améliorant la politique de numérotation ; iii) en mettant en place les services de téléphonie sans fil MVNO et l'USIM²⁸ ; iv) en assouplissant la réglementation des prix ; v) en supprimant progressivement la réglementation relative au subventionnement des téléphones mobiles ; et vi) en réduisant les obstacles à l'entrée et en facilitant les fusions et acquisitions²⁹.

Une autre réforme majeure a été la restructuration des organismes régulateurs. En février 2008, le ministère de l'Information et de la Communication (MIC) et la Commission coréenne de radiodiffusion (KBC) ont été intégrés dans la Commission coréenne des communications (KCC), que réglementent les secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion et de la convergence. La KCC devrait aider à résoudre les conflits qui existaient dans le passé entre les activités de promotion de l'industrie au MIC et les efforts de promotion de la concurrence déployés par l'ancienne KCC, qui fonctionnait au sein du même ministère. Dans le nouveau cadre, la promotion de l'industrie relève du ministère de l'Économie du Savoir. La création de la KCC représente une étape importante vers la création d'un organisme indépendant pour s'occuper des questions réglementaires, même si le président peut participer aux réunions du cabinet³⁰. En outre, la nouvelle KCC est mieux à même de traiter de la convergence de la radiodiffusion et des communications, mettant fin au conflit entre l'ancien MIC et la KBC³¹, et il devrait désormais être plus facile de régler les problèmes de pouvoir de marché et d'intégration verticale.

La réforme de la réglementation a aussi facilité les conditions d'entrée sur le marché. Les opérateurs sont classés en trois catégories : opérateurs au niveau des installations (licence exigée pour entrer sur le marché), opérateurs spéciaux (enregistrement exigé) et opérateurs à valeur ajoutée (notification exigée). Auparavant, les opérateurs au niveau des installations devaient obtenir une licence individuelle pour chaque type de service. En 2007, les services ont été reclassés dans les catégories suivantes : transmission, services requérant une attribution de spectre, et location d'installations, ce qui facilite l'entrée de nouveaux opérateurs dans plusieurs types de services³². L'assouplissement des conditions d'entrée est particulièrement important sur le marché de la téléphonie sur ligne fixe, où la part de marché de KT pour les appels téléphoniques locaux dépasse 90 % en raison du petit nombre de participants³³ et de l'absence de concurrence efficace. Une autre préoccupation tient au fait que les opérateurs de services spéciaux et les opérateurs au niveau des installations sont tenus de verser 0.5 % à 0.75 % de leurs recettes annuelles pour la R-D menée par un institut de recherche public³⁴. Ces prélèvements reflètent la priorité donnée à la production manufacturière de produits des TIC et devraient être supprimés.

Même si les opérateurs sont habilités à fixer le prix des services par voie de notification, ceux qui sont considérés comme détenant un pouvoir de marché du fait de la taille de l'entreprise et de la part de marché doivent obtenir une autorisation. Le problème de la faible concurrence sur le marché de la téléphonie mobile devrait être résolu directement par l'attribution du spectre et l'octroi de licences à un plus grand nombre d'opérateurs et par le fait que l'on exigera des opérateurs existants de réseau mobile qu'ils soutiennent les MVNO, au lieu de réglementer les prix.

Pour l'attribution du spectre, la Corée utilise depuis 2000 un système basé sur des redevances au lieu du système d'enchères recommandé par l'OCDE. Le gouvernement fixe une limite supérieure et une limite inférieure pour les paiements de fréquences. Les candidats qui offrent de payer le prix supérieur reçoivent davantage de points dans le cadre du « concours de beauté », mais ce n'est là qu'un des critères de choix de l'entreprise qui obtient le spectre, ce qui crée une sorte de marché secondaire. Cependant, en principe, le transfert ou la mise en location n'est pas possible avant que se soit écoulé un délai de trois ans après l'obtention de la licence, sauf à quelques exceptions prévues par la loi, et il faut pour cela l'approbation de la KCC. Un système d'enchères, conjugué à un marché secondaire déréglementé, devrait être mis en place afin d'améliorer l'efficacité dans l'attribution et l'utilisation du spectre.

L'adoption de la loi sur la télévision sur IP en 2007 et la création de la KCC intégrée en 2008 favorisent la convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion, mais il y a encore beaucoup d'améliorations à apporter au cadre. En matière de réglementation, il faut passer d'une approche verticale fondée sur le type d'activité à une approche horizontale fondée sur la transmission et le contenu. Un autre problème est la déréglementation de la TV par câble, destinée à créer des conditions d'égalité avec la TV sur IP. À l'heure actuelle, les opérateurs de télévision par câble sont limités aux marchés régionaux, ce qui les défavorise par rapport aux opérateurs de télécommunications (KT et SK Broadband), qui peuvent offrir des services de TV par IP dans le pays tout entier. Une solution serait d'octroyer aux opérateurs de télévision par câble une zone de franchise nationale. Une autre possibilité est le dégroupage de la boucle locale, peu utilisé depuis sa mise en place en 2002. Conformément à la nouvelle loi, tous les opérateurs de TV sur IP doivent ouvrir leurs installations aux concurrents, encore que le degré d'ouverture soit toujours à l'étude³⁵. La décision du gouvernement selon laquelle les câbles en fibre optique déployés après 2004 ne doivent pas être soumis à des conditions de dégroupage afin de promouvoir l'investissement dans la fibre optique peut limiter la concurrence et renforcer des positions dominantes dans cette nouvelle technologie. Le dégroupage devrait donc être étendu à toutes les boucles locales des opérateurs dominants quelle que soit leur technologie ou la date de mise en œuvre.

La Corée limite l'investissement étranger à 49 % dans les deux opérateurs offrant des services au niveau des installations (KT et SKT)³⁶. Par ailleurs, les autorités peuvent empêcher un investisseur, quelle que soit sa nationalité, de devenir l'actionnaire principal dans KT, bien qu'actuellement le plus gros actionnaire dans KT soit un investisseur étranger. D'une manière plus générale, lorsque plus de la moitié d'une entreprise est aux mains d'intérêts étrangers et que l'entreprise investit par voie d'acquisition, elle doit en référer aux autorités. Il convient de noter, cependant, qu'il s'agit là d'une obligation générale, s'appliquant à tous les secteurs et pas seulement aux télécommunications. Le gouvernement prétend que ces restrictions à l'investissement sont justifiées par des considérations de sécurité nationale. Mais la plupart des pays ont la possibilité de préserver la sécurité et l'intérêt de la nation par le recours à la législation générale et non à des restrictions à l'égard de l'investissement étranger. En conséquence, ces restrictions devraient être levées, d'autant plus que les nouveaux entrants sont souvent à court de capitaux.

Services financiers

Comme dans les autres pays, le secteur financier coréen est réglementé afin de limiter le risque systémique et de remédier aux asymétries de l'information entre les petits investisseurs et les institutions financières. Le secteur financier est l'un des plus lourdement réglementés en Corée, totalisant 16 % des 5 223 règlements enregistrés auprès du CRR. Il s'agit pour plus de moitié de règlements *ex ante*, tels les licences, les autorisations et l'enregistrement. Le système de liste positive de la Corée, qui interdit toutes les activités à l'exception de celles qui sont explicitement approuvées, alourdit la charge de la réglementation du fait que tout nouveau produit ou toute nouvelle pratique requiert l'approbation des autorités de régulation. La réforme de la réglementation a été ralentie par le recours à des directives administratives, qui ne sont pas fondées sur une loi ou une réglementation explicite. De plus, la segmentation du secteur entre la banque, les valeurs mobilières et les assurances reste stricte. Cependant, la réforme de la

réglementation a progressé ces dernières années, faisant de la Corée un pays plus attrayant pour les institutions financières étrangères. Depuis 2004, le nombre de banques étrangères en Corée est passé de 28 à 39 et leurs actifs ont presque doublé, passant de 28 milliards à 53 milliards de dollars US.

La Commission des services financiers a lancé une vaste réforme de la réglementation en 2008. Au cours de la *première* étape, qui sera achevée à la fin de 2008, toutes les réglementations seront revues de fond en comble au regard des normes mondiales. La *deuxième* étape a pour but d'intégrer les réglementations analogues des différents secteurs d'ici à 2010 tout en maintenant distincts les secteurs bancaires, des valeurs mobilières et des assurances. La *troisième* étape de la réforme consistera à revoir la consolidation des lois entre les trois secteurs en vue d'un éventuel passage à un système de banque universelle. Cette réforme permettra aux institutions financières de développer une gamme plus étendue de produits et de services. Dans le même temps, la Commission des services financiers transposera la réglementation d'une base par entreprise à une base par type de fonction et renforcera la transparence de ses activités de surveillance.

La réforme de la réglementation sera favorisée par la loi sur la consolidation des marchés de capitaux (CMCA) qui entrera en vigueur au début de 2009 et qui intègre sept lois contenant 420 dispositions relatives aux marchés de capitaux et aux services de placement. Les cloisons séparant les différents services de placement seront abaissées, ce qui permettra à une même entreprise d'offrir une gamme plus large de services. La CMCA est censée conduire à la consolidation du secteur des valeurs mobilières et à l'émergence de banques d'investissement nationales. Cette loi accroîtra aussi les possibilités d'innovation en remplaçant le système de liste positive par un système de liste négative autorisant tous les produits et pratiques à l'exception de ceux qui sont expressément interdits (Cho, 2007). La mise en œuvre de la CMCA en une période d'extrêmes turbulences sur les marchés financiers mondiaux souligne l'importance d'une supervision appropriée. Étant donné que la nouvelle loi va sans doute fortement stimuler les transactions sur les marchés de gré à gré, il est indispensable de faire en sorte que l'accroissement de la capacité de supervision précède l'expansion du marché et l'innovation dans ce secteur. En particulier, l'expérience des pays de l'OCDE donne à penser que la réforme prévue accroîtra probablement le risque de liquidité pour les banques en renforçant leur dépendance, déjà élevée, à l'égard du financement interbancaire du fait que les dépôts d'épargne des ménages diminuent³⁷.

La CMCA est un élément essentiel de l'Initiative de plaque tournante financière de la Corée, lancée en 2003 afin de créer en 2010 un centre financier spécialisé fondé sur la gestion des actifs, qui deviendra en 2015 l'une des trois premières plaques tournantes financières d'Asie. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement a sélectionné quatre tâches stratégiques de base : i) la déréglementation, notamment la poursuite de la réforme du marché des changes ; ii) l'encouragement des activités de gestion d'actifs, en partie par la création de la Société coréenne d'investissement en 2005, afin d'aider à gérer les réserves de devises de la Corée ; iii) l'encouragement de l'expansion des sociétés financières coréennes à l'étranger ; et iv) l'amélioration de l'infrastructure financière et la formation de professionnels qualifiés.

Le fait de devenir une plaque tournante financière pour l'Asie accroîtrait la productivité et l'efficacité du secteur des services financiers de la Corée en intensifiant la concurrence avec les institutions financières étrangères. Cependant, la Corée est vivement

conurrencée par les centres financiers existants et d'autres villes qui ont l'ambition de devenir une plaque tournante³⁸. Dans une enquête menée en 2007 auprès des personnes travaillant dans le secteur financier de la Corée (KDI, 2007a), 43 % ont répondu qu'en raison de la restrictivité de la réglementation, il est difficile pour la Corée de devenir une plaque tournante. De plus, les entreprises nationales ont besoin de compétitivité internationale³⁹, ce qui est compliqué par le manque général de compétences d'experts. De fait, la Corée se classe au 45^e rang en termes d'experts financiers, tandis que Hong-Kong, Chine, se classe 11^e et Singapour 15^e (IMD, 2008). En résumé, pour créer une plaque tournante financière, il faut d'abord moderniser la structure de la réglementation et augmenter le nombre d'experts financiers en améliorant les conditions d'activité et de vie, en partie par des réformes dans les secteurs de l'éducation et de la santé, en vue d'attirer davantage d'investissements étrangers.

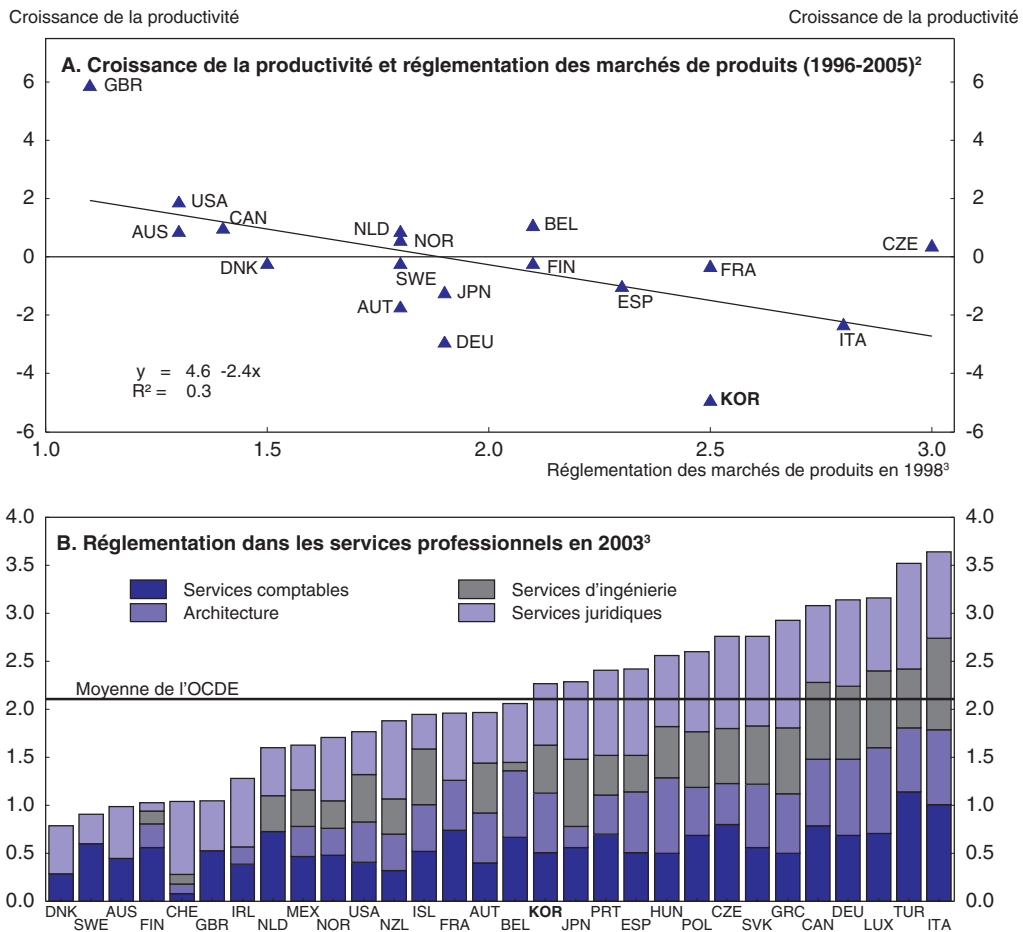
Avec la libéralisation du marché financier coréen qui renforce la concurrence avec les entreprises mondiales, les banques coréennes sont confrontées à un certain nombre de défis. L'assouplissement des restrictions en matière de propriété qui séparent le secteur bancaire et le commerce au moyen de réglementations *ex ante* et uniformes concernant la participation de capitaux industriels au capital des banques est considéré comme un moyen d'améliorer l'efficacité et de permettre l'émergence de puissants actionnaires qui pourraient rehausser la compétitivité des banques. À l'heure actuelle, les entreprises non financières peuvent détenir au maximum 4 % des actions dans des banques et des sociétés de holding bancaire (15 % pour les banques locales) et les particuliers peuvent en détenir jusqu'à 10 % (15 % pour les banques locales). Cette réglementation reflète un certain nombre de préoccupations concernant le panachage des capitaux industriels et des capitaux financiers⁴⁰. *En premier lieu*, les capitaux d'une institution financière qui sont détenus par une entreprise industrielle peuvent être utilisés au profit de cette entreprise, ce qui peut saper la solidité de l'institution financière et compromettre la stabilité du marché. *En deuxième lieu*, il est difficile pour une institution financière d'assumer son rôle de prêteur, notamment le contrôle de la gestion de l'entreprise, lorsqu'elle est détenue par des capitaux industriels. *En troisième lieu*, il ne peut pas exister de conditions d'égalité entre entreprises industrielles lorsque certaines détiennent des sociétés financières. Le risque, qu'il y a, à autoriser les capitaux industriels à détenir des banques en Corée a été réduit par l'amélioration de la discipline du marché et de la surveillance financière depuis la crise de 1997. Compte tenu des risques réduits et de la nécessité d'accroître la compétitivité, le gouvernement prévoit de porter de 4 % à 10 % le plafond du contrôle de banques par des capitaux industriels. Les autorités devraient avancer très prudemment en matière d'assouplissement des règles régissant le contrôle des banques en raison du risque potentiel et de l'expérience passée, et veiller à ce qu'il existe des instruments de supervision appropriés avant d'entreprendre une réforme⁴¹.

Services aux entreprises

La part du secteur des services aux entreprises – qui englobe, entre autres branches, les services comptables, juridiques, d'architecture, de conseil, de R-D, de commercialisation et de publicité – est passée d'une moyenne de 6.5 % du PIB dans la zone OCDE en 1993 à 8.7 % en 2006 du fait des délocalisations qui permettent aux entreprises de tirer parti des économies d'échelle et de gamme. Par contre, en Corée, la part de ce secteur n'est passée que de 4 % à 5 % au cours de cette période. Compte tenu de l'importance des services aux entreprises en tant que facteur de production dans de nombreuses branches

d'activité, il est essentiel que ce secteur soit efficient. En Corée, cependant, la croissance de la productivité par salarié a été largement négative entre 1996 et 2005 (graphique 4.6). Comme dans les autres secteurs, il existe une corrélation négative entre la restrictivité de la réglementation des marchés de produits et les gains de productivité. En 1998, l'indice de restrictivité de la réglementation pour la Corée, dans quatre domaines de services – services comptables, d'architecture, d'ingénierie et juridiques (qui représentent la majeure partie de la catégorie des services aux entreprises) – était le troisième plus élevé dans la zone de l'OCDE. Depuis, la Corée a progressé, par exemple en mettant fin aux accords de fixation des honoraires pour neuf services professionnels et en réduisant le nombre minimum de détenteurs de licence requis pour la création d'une entité juridique. Par ailleurs, le nombre de personnes pouvant être admises à l'examen du barreau chaque année a été porté de 300 en 1995 à 1 000 en 2001 et les restrictions à la publicité ont été assouplies. En 2003, le classement de la Corée sur l'indice de restrictivité de la réglementation était proche de la moyenne de la zone OCDE, mais il pourrait être encore amélioré (partie B du graphique).

Graphique 4.6. **Réglementation des marchés de produits dans le secteur des services aux entreprises**¹



1. CITI 71-74.

2. Pour le Danemark, la période est 1996-2004.

3. L'indice va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.

Source : OCDE, Base de données STAN et Conway et Nicoletti (2006).

Les services juridiques constituent une des grandes priorités. Malgré le relèvement du quota annuel depuis 2001 et une diminution du nombre de cas par avocat, la Corée comptait un avocat pour 5 758 habitants en 2006, le ratio le plus bas dans la zone de l'OCDE et presque quatre fois moins élevé que la moyenne dans les pays membres de l'Organisation. Une loi a été adoptée en 2007 en vue de créer des facultés de droit en 2009. Au total, 41 universités ont demandé à ouvrir des facultés de droit pour un total de près de 4 000 inscrits par an. En février 2008, toutefois, le gouvernement a décidé de fixer le nombre d'étudiants inscrits à 2 000 pour 25 facultés de droit, avec une moyenne de 80 étudiants seulement, ce qui est sans doute insuffisant pour réaliser des économies d'échelle. On peut aussi se demander si les autorités sont à même de prévoir exactement la demande future de services juridiques en Corée, où le nombre de procès, peu élevé au départ, augmente rapidement. Selon une étude, porter l'offre d'avocats de 1 000 à 3 000 par an ne réduirait pas notablement le revenu moyen de la profession sur le long terme (KDI, 2007b). Il est essentiel, pour une économie de marché, de disposer d'un nombre suffisant d'avocats. Le plafond limitant le nombre d'étudiants en droit devrait par conséquent être relevé ou supprimé, tandis que le *numerus clausus* pour l'admission à l'examen du barreau devrait être majoré et finalement abandonné⁴².

Le gouvernement devrait prendre des mesures supplémentaires afin d'intensifier les pressions concurrentielles dans les services aux entreprises en libéralisant les réglementations restrictives, qui sont censées corriger les défaillances du marché liées à des asymétries de l'information entre les prestataires de services et leurs clients. Ces réglementations ont plutôt pour effet de gonfler les prix et de freiner l'innovation (Nguyen-Hong, 2000 et Patterson *et al.* 2003) et il faudrait donc les assouplir. Le fait que la restrictivité de la réglementation des services professionnels varie notablement d'un pays à l'autre (graphique 4.6) laisse penser que l'entrée est plus limitée que nécessaire pour assurer la protection des clients ou l'intégrité du marché. En Corée, le renforcement de la concurrence dans le secteur des services, où elle est faible en comparaison des autres secteurs, requiert un assouplissement des barrières entravant l'entrée, la publicité, les relations avec les autres entreprises et l'activité de ressortissants étrangers. De plus, l'établissement de normes communes à l'ensemble du secteur améliorerait la transparence et la concurrence sur le marché, ce qui permettrait aux fournisseurs de services de réaliser des économies d'échelle. La réforme devrait suivre les principes de réglementation des services aux entreprises établis par l'OCDE (OCDE, 2007a) :

- Les droits d'exclusivité ne doivent pas être accordés lorsqu'il existe d'autres mécanismes qui permettent de pallier directement les dysfonctionnements du marché.
- Les conditions d'accès à une profession ne doivent pas être disproportionnées par rapport aux conditions nécessaires pour assurer de façon compétente le service considéré.
- La réglementation doit viser essentiellement à protéger les petits consommateurs.
- Les restrictions à la concurrence entre membres d'une même profession doivent être éliminées tandis que la concurrence entre associations professionnelles doit être encouragée.
- Les associations professionnelles ne doivent pas exercer seules le pouvoir de décision. Ces décisions doivent faire l'objet d'un examen indépendant quant aux conditions d'accès et à la reconnaissance mutuelle.

Les rapides progrès de la technologie de l'information et la libéralisation des échanges et de l'investissement dans les services ont développé la concurrence internationale dans le secteur des services aux entreprises. L'Accord de libre-échange (ALE) entre la Corée et les États-Unis aidera à instaurer des conditions concurrentielles dans les services juridiques, en trois étapes. Au cours de la *première phase* (lors de l'entrée en vigueur de l'accord), les avocats des États-Unis seront autorisés à offrir des services de conseil concernant les lois de la circonscription dans laquelle ils sont autorisés à exercer. De plus, des cabinets d'avocats étrangers pourront établir une représentation en Corée. Au cours de la *deuxième phase* (pas plus de deux ans plus tard), les représentations des cabinets d'avocats américains seront autorisées à passer des accords avec des homologues coréens afin de traiter conjointement les affaires portant sur des problèmes juridiques coréens et étrangers. Au cours de la *troisième phase* (pas plus de cinq ans plus tard), des cabinets d'avocats des États-Unis seront autorisés à établir des co-entreprises avec des homologues coréens, qui pourront employer des avocats agréés en Corée et pratiquer le droit coréen. Ces mesures assureront à la Corée des services juridiques de haute qualité et encourageront les cabinets d'avocats coréens à s'agrandir et à devenir plus efficaces. Les dispositions de l'ALE relatives aux services juridiques préfigurent aussi l'ouverture des autres services aux entreprises. Cependant, même au bout des trois phases susmentionnées, les cabinets d'avocats américains ne seront pas autorisés à s'établir en Corée. L'ALE comporte aussi un accord de reconnaissance mutuelle pour les ingénieurs, les architectes et les vétérinaires, qui aidera les professionnels étrangers à entrer sur le marché coréen⁴³.

Conclusion

La Corée a absolument besoin d'un secteur de services efficace pour assurer sa performance économique globale et le bien-être et le niveau de vie de ses habitants. S'il est vrai que les réformes visant à accroître la productivité dans les services procurent de nombreux avantages, les changements structurels qui en résultent entraînent aussi des coûts d'ajustement. Cela ne doit pas, cependant, empêcher la création de marchés de services plus ouverts et plus concurrentiels. Pour accélérer les gains de productivité dans le secteur des services, il faut doper la concurrence par la réforme de la réglementation, l'amélioration de la politique de la concurrence et une ouverture croissante au commerce international et à l'IDE. Il conviendrait d'éviter une approche traditionnelle de la politique industrielle qui consiste à cibler des activités de services spécifiques à développer. On trouvera dans l'encadré 4.2 un résumé de recommandations précises à suivre en vue d'atteindre ces objectifs.

Encadré 4.2. **Résumé des recommandations à suivre en vue de renforcer les gains de productivité dans le secteur des services***

Créer des conditions favorables pour le secteur des services

- Réduire l'aide de l'État aux PME, notamment les subventions, l'aide financière, les garanties de crédit et les incitations fiscales, afin de rendre les petites entreprises moins dépendantes à l'égard du soutien public.
- Mettre fin à la discrimination à l'encontre des services en assurant à ce secteur un traitement égal à celui du secteur manufacturier.
- Mettre en place un système efficace d'information sur les actifs intellectuels et incorporels, et assurer une protection suffisante de la propriété intellectuelle afin d'encourager l'investissement en actifs incorporels.

Encadré 4.2. **Résumé des recommandations à suivre en vue de renforcer les gains de productivité dans le secteur des services*** (suite)

Accélérer la réforme de la réglementation

- Recourir davantage aux AIR et aux consultations publiques, afin d'améliorer la qualité de la réglementation et d'adopter une règle explicite selon laquelle une réglementation ne peut être mise en place que si les avantages en justifient les coûts.
- Accélérer la réforme de la réglementation afin de réduire les obstacles à l'entrée et les réglementations qui limitent la concurrence et de couvrir des domaines supplémentaires, comme les politiques industrielles et régionales.
- Créer un mécanisme à l'Assemblée nationale afin d'assurer la qualité réglementaire des lois proposées.
- Étendre à l'ensemble du territoire des réformes mises en œuvre avec succès dans des zones spéciales et supprimer progressivement les zones spéciales.

Améliorer le cadre de la concurrence

- Renforcer l'effet dissuasif des surtaxes et des sanctions pénales, notamment les sanctions individuelles.
- Conférer à la KFTC des pouvoirs d'enquête obligatoires en vue d'un contrôle plus efficace de l'application du droit de la concurrence.
- Réduire les exonérations restantes des mesures préférentielles en matière de droit de la concurrence, en particulier pour les PME.

Intensifier la concurrence internationale

- Favoriser les entrées d'IDE en levant les restrictions au contrôle étranger et en améliorant le climat des affaires.
- Libéraliser la réglementation des marchés de produits, qui tend à décourager les investisseurs étrangers potentiels.
- Recourir à des ALE afin de renforcer la concurrence dans le secteur des services et de réduire les obstacles qui limitent les échanges.

Lever les restrictions et accroître la concurrence dans les principaux secteurs de services

Télécommunications

- Sauvegarder dans la pratique, comme prévu dans la loi, l'indépendance et la transparence des décisions réglementaires de la KCC.
- Assouplir les restrictions à l'investissement étranger.
- Libéraliser davantage les conditions d'entrée pour les services fournis au niveau des installations.
- Mettre en place un système d'enchères pour l'attribution du spectre, tout en favorisant la création d'un marché secondaire.
- Libéraliser les réglementations relatives à la télévision par câble afin d'assurer des conditions d'égalité avec les services convergés de télévision sur IP.

Services financiers

- Mettre en œuvre la Loi sur la consolidation des marchés de capitaux afin de favoriser la création de nouveaux produits d'investissement et une concurrence accrue entre les maisons de titres, tout en améliorant la surveillance.
- Encourager la libéralisation du secteur financier de la Corée en modernisant le cadre réglementaire et en améliorant les conditions d'activité et de vie afin d'attirer des entreprises et des experts étrangers.
- Faire preuve de prudence dans la révision des limites à la participation dans le capital des banques afin de limiter le risque de mélange des capitaux financiers et industriels.

Encadré 4.2. Résumé des recommandations à suivre en vue de renforcer les gains de productivité dans le secteur des services* (suite)

Services aux entreprises

- Lever les contraintes restreignant inutilement l'entrée, le mode d'exercice, la publicité et la participation d'intérêts étrangers, conformément aux lignes directrices de l'OCDE pour la réglementation des services aux entreprises.
- Encourager la concurrence internationale en étendant la reconnaissance des certificats acquis à l'étranger.
- Relever, puis supprimer, le plafond limitant le nombre d'étudiants en droit et des admissions à l'examen du barreau.

* Les recommandations dans chaque section sont classées par ordre de priorité.

Notes

1. La part du secteur des services dans l'emploi total est passée de 57.8 % en 1997 à 66.7 % en 2007.
2. Les tarifs de l'électricité, par exemple, pour les secteurs de la logistique et du tourisme, ont été ramenés au même niveau que pour le secteur manufacturier et la contribution obligatoire pour le développement de sites a été réduite de moitié.
3. Dans la pratique, la concurrence est difficile à mesurer. Faute d'indicateurs directs, on utilise ces marges comme mesure indirecte.
4. Les indicateurs actualisés donnent à penser que la Corée se classe parmi les trois premiers pays de l'OCDE pour ce qui est de la restrictivité de la réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie (OCDE, 2009).
5. Deux secteurs de services – hôtellerie et restauration, et commerce de gros et de détail – représentent 36 % de l'emploi total des PME, la part du secteur manufacturier n'étant que de 25 %.
6. Les PME ont aussi bénéficié de 6 % des dépenses fiscales totales en 2006.
7. L'aide publique est justifiée par : i) des asymétries d'information entre les institutions financières et les PME ; ii) le manque de nantissement corporel des PME ; et iii) les coûts administratifs fixes du crédit, tels que la collecte d'informations et l'évaluation de la cote de crédit, qui découragent les prêts aux PME (Kang, 2005).
8. Les garanties sont offertes par le Fonds coréen de garantie du crédit, le Fonds Kobo pour la technologie et 16 Fonds régionaux de garantie du crédit. Si les garanties du Fonds coréen de garantie du crédit et du Fonds Kobo pour la technologie ont diminué ces dernières années, celles des Fonds régionaux sont passées de 1 000 milliards de wons en 2000 à 4 600 milliards en 2007 afin de favoriser le développement régional.
9. En revanche, certaines études laissent penser que le lien entre innovation et concentration est non linéaire, des niveaux de concentration aussi bien élevés que faibles étant associés à un bas niveau d'innovation (Aghion *et al.*, 2005). Globalement, cependant, la relation à long terme entre pressions concurrentielles et croissance de la productivité globale du travail est sans doute positive.
10. La réunion ministérielle de 2005 de l'OCDE (OCDE, 2005b) a aussi souligné l'importance d'améliorer l'éducation et la formation, et de renforcer les mesures en faveur de l'innovation pour développer le secteur des services.
11. L'examen des réglementations existantes auquel a procédé le Comité de réforme de la réglementation a abouti à l'abolition de 4 973 des 11 125 règlements existants entre 1998 et 2002, tandis que 2 298 règlements ont été améliorés, dans certains cas par l'établissement d'une base juridique. Selon une étude (KIIET, 1999), les réformes ont réduit les coûts pour le secteur privé de 3 700 milliards de wons par an (0.7 % du PIB). De plus, le Comité de réforme de la réglementation a mis en place de nouveaux outils afin de rehausser la qualité de la réglementation, comme les évaluations d'impact de la réglementation, qui sont obligatoires.
12. Le Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation a amélioré les conditions d'activité des entreprises en assouplissant les réglementations relatives à la création d'entreprises et à la

construction d'usines. L'enregistrement en ligne des entreprises est maintenant autorisé et le délai nécessaire pour établir une usine a été ramené de 180 jours à 100, réduisant ainsi le coût administratif de 150 millions de won à 15 millions. Le délai requis pour l'approbation de l'aménagement d'un site à des fins industrielles a été raccourci de 2-3 mois. Le Groupe *ad hoc* a aussi abrégé la procédure pour la construction de complexes touristiques, qui a été ramenée de dix étapes sur quatre ans à cinq étapes sur deux ans.

13. Au sein du Comité de réforme de la réglementation, 18 des 25 membres viennent du secteur privé, de même que 24 des 50 membres du Groupe *ad hoc* sur la réforme de la réglementation.
14. La proportion de projets de loi proposés par les membres est passée de 55 % au cours de la 16^e législature (2000-04) à 69 % au cours de la 17^e (2004-08).
15. Ces campagnes visaient des services tels que les télécommunications, les services d'Internet à haut débit et les achats sur l'Internet, les services médicaux, les services de mariage et funéraires, les médias, les établissements d'enseignement privé, les cartes de crédit, les assurances hors assurance vie, les services immobiliers, les services d'entretien domestique, les agences pour l'emploi, la banque et la publicité.
16. Le Groupe spécial était composé de huit sous-groupes faisant intervenir des organismes publics, les milieux universitaires, des entreprises et des organisations civiques. L'un d'eux s'occupait des grands groupes d'entreprises.
17. Les infractions révélées dans le cadre du programme de clémence ont représenté 40 % des surtaxes entre 1997 et 2007, et 64 % entre 2005 et 2007. La KFTC portait la réduction du taux de surtaxe pour le second demandeur de clémence de 30 % à 50 %, tout en interdisant ces réductions pour les coupables d'ententes. De plus, la protection de la confidentialité des entreprises demandant à bénéficier de mesures de clémence a été renforcée.
18. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les sanctions financières peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires total de l'entreprise, et non du commerce affecté, et il n'y a pas de date limite pour appliquer les sanctions, sauf dans un petit nombre de pays. Par ailleurs, les sanctions financières peuvent atteindre le double du gain aux États-Unis et jusqu'au triple en Nouvelle-Zélande. Dans le cadre de la réforme de 2007 en Corée, le taux a été fixé à 2 % pour les pratiques commerciales déloyales et à 3 % pour l'abus de position dominante, contre 10 % pour les ententes.
19. Entre 1981 et 2007, 396 affaires ont été enregistrées au bureau du procureur, dont 75 % ont abouti à des inculpations et 4.8 % sont toujours en cours d'instruction. Il n'y a pas d'informations disponibles sur le nombre de condamnations.
20. Depuis 2000, des peines d'emprisonnement ont été prononcées dans six affaires relatives à la concurrence, mais la sentence ou son application a été suspendue dans chaque cas. Un recours accru aux sanctions pénales en cas d'ententes injustifiables, nécessaire pour rendre la menace de responsabilité individuelle plus réaliste, requiert une coopération avec les procureurs.
21. Le ministère de la Justice s'est refusé à conférer des pouvoirs d'enquête accrus à la KFTC tant qu'elle a un monopole sur l'engagement de poursuites. En revanche, la KFTC s'inquiète du fait que le ministère de la Justice peut engager des poursuites pour de prétendues infractions à la concurrence d'un point de vue purement pénal, sans prise en compte de considérations économiques, portant ainsi préjudice à la concurrence.
22. Outre la protection des PME, cette règle vise à empêcher l'expansion « indiscriminée » des *chaebol*.
23. *En premier lieu*, la restructuration générale des secteurs financiers et des entreprises dans le sillage de la crise a créé un vaste marché pour les fusions/acquisitions internationales. En 1998, plus de la moitié des 30 plus grands groupes industriels et commerciaux ont fait faillite ou mis en œuvre des programmes de restructuration et le nombre d'institutions financières a diminué de 40 % en 1998-99. Bon nombre de celles qui subsistent ont survécu grâce à leurs liens avec des investisseurs étrangers. *En deuxième lieu*, le gouvernement a levé de nombreuses restrictions à l'IDE tout en consentant des efforts considérables pour attirer les investisseurs étrangers. Sur les 52 secteurs dans lesquels l'investissement étranger était auparavant interdit ou restreint, 30 ont été ouverts totalement ou partiellement. *En troisième lieu*, une baisse sensible des prix des actions et du terrain a rendu l'investissement plus attractif pour les étrangers.
24. La privatisation des banques recapitalisées à l'aide de fonds publics a porté la part des intérêts étrangers de 16 % en 1997 à 64 % en 2004. Les investisseurs étrangers détiennent maintenant plus de 50 % de neuf des 14 banques commerciales.
25. La politique de la Corée vise à : i) rechercher des ALE avec les grandes économies industrialisées et les marchés émergents prometteurs ; ii) conclure des ALE caractérisés par un degré élevé de

- libéralisation et une couverture très large ; et iii) adopter une stratégie suivant plusieurs axes, consistant à négocier simultanément avec plusieurs pays.
26. Le niveau de l'estimation du soutien aux producteurs au cours de la période 2003-05 était de 62 %, le double de la moyenne dans la zone OCDE.
 27. Le développement de la TVIP (télévision sur Protocole Internet) a été retardé faute d'accord entre la KBC, qui réglementait la télévision, et le MIC, qui réglementait les télécommunications.
 28. Les abréviations utilisées dans ce paragraphe représentent : RTPC (réseau téléphonique public commuté), VoIP (voix sur protocole Internet), MVNO (opérateur de réseau mobile virtuel), et USIM (module d'identification universel d'abonné).
 29. La mise en œuvre de certaines de ces mesures a déjà procuré des avantages appréciables. En particulier, le fait d'autoriser l'offre combinée de services, notamment la téléphonie locale de Korea Telecom, a permis des réductions de prix allant jusqu'à 10 % et la suppression des réglementations relatives au subventionnement des téléphones mobiles a profité aux consommateurs.
 30. La KCC se compose de cinq commissaires permanents, dont l'un assure la présidence à un poste de niveau ministériel. Deux commissaires sont nommés par l'exécutif et celui qui est désigné comme président doit faire l'objet d'une audition préalable par l'Assemblée nationale. Le président actuel est entré en fonction en mars 2008. Les trois autres membres permanents sont recommandés par l'Assemblée nationale, dont deux par les partis d'opposition.
 31. En 2007 a été adoptée la loi sur les multimédias sur Internet, qui couvre la TV sur IP.
 32. À titre d'exemple, les services au niveau des installations pour les appels locaux, longue distance et internationaux sur ligne fixe, qui auparavant nécessitaient trois licences, sont maintenant traités comme un seul service de transmission.
 33. À la fin de 2007, le nombre de participants dans la catégorie à ligne fixe était de trois pour les appels locaux, cinq pour les appels à longue distance, cinq pour les appels internationaux et neuf pour la Voix sur IP.
 34. Pour KT, par exemple, ces versements se sont élevés à 64 millions de dollars US en 2004.
 35. Une étude des prix pour les boucles locales dégroupées aiderait à déterminer si le fait que le dégroupage est peu utilisé jusqu'à présent est dû à la tarification ou à l'existence d'une infrastructure de remplacement qui réduit la nécessité du dégroupage.
 36. Il convient de ne pas perdre de vue que les restrictions à l'IDE doivent être rapprochées de la participation par l'État au capital des opérateurs de télécommunications.
 37. Au Japon, par exemple, la perte par les marchés des capitaux des clients existants a joué un rôle clé dans les problèmes du secteur bancaire dans les années 90 (Hoshi, 2001).
 38. Shanghai, par exemple, a annoncé en 2002 sa « stratégie en trois étapes » en vue de devenir un centre financier régional. Sydney s'attache aussi à attirer des entreprises étrangères ayant des activités liées à la gestion d'actifs et des entreprises de capital risque dans le cadre de son initiative « Axis Australia ». Tokyo a entrepris des programmes de réforme financière visant à revitaliser son secteur financier.
 39. À la fin de 2006, la part des opérations à l'étranger dans le total des actifs des banques coréennes n'était que de 2.5 %, bien moins que les 56 % de la Citibank, les 56 % de HSBC et les 91 % d'UBS.
 40. Parmi les pays de l'OCDE, quatorze, dont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, n'ont pas de réglementations directes régissant la détention de banques par des capitaux industriels. Dans sept pays, notamment au Japon, l'autorité de supervision financière peut autoriser les capitaux industriels à détenir des banques.
 41. Le contrôle de certaines institutions financières non bancaires, en particulier des banques d'affaires, par des entreprises industrielles, qui les utilisaient comme « vaches à lait », a contribué au déclenchement de la crise de 1997.
 42. Chaque année, 1 000 étudiants seulement sur quelque 17 500 qui passent l'examen sont admis.
 43. Cela aidera les professionnels coréens à entrer sur le marché des États-Unis. Cependant, pour percer comme fournisseur mondial de services aux entreprises, il faut une infrastructure de TIC stable, une main-d'œuvre hautement qualifiée et multilingue, et une infrastructure efficiente, des procédures administratives simplifiées et une réglementation intérieure qui ne soit pas trop pesante (Engman, 2007).

Bibliographie

- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith et P. Howitt (2005), « Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, n° 2.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti et F. Schiantarelli (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, n° 4.
- Banque mondiale (2008), *Doing Business 2009*, Washington DC.
- Bassanini, A. et E. Ernst (2002), « Labour Market Institutions, Product Market Regulation and Innovation: Cross-Country Evidence », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 316.
- Cho, Sang-hoon (2007), « Big Bang on Korea's Capital Markets: Reform Legislation and Its Impact », *Korean Economy 2007*, Korea Economic Institute of America, Washington DC.
- Commission présidentielle sur les PME (2007), *The Report on Evaluation and Prior Adjustment of Budget for SMEs in 2007*, Séoul (en coréen).
- Comité de réforme de la réglementation (2007), *Regulatory Reform White Book*, Séoul (en coréen).
- Conway, P., V. Janod, et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, OCDE, Paris.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006a), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, OCDE, Paris.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006b), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, OCDE, Paris.
- De Serres, A., S. Kobayakawa, T. Sløk et L. Vartia (2006), « Regulation of Financial Systems and Economic Growth in OECD Countries: An Empirical Analysis », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43.
- Engman, M. (2007), « Expanding International Supply Chains: The Role of Emerging Economies in Providing IT and Business Process Services », *Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, n° 52, OCDE.
- FMI (2006), *Global Financial Stability Report*, avril, Washington DC.
- Høj, J. (2007), « Competition Law and Policy Indicators for the OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 568.
- Høj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575, OCDE, Paris.
- Hoshi, T. (2001), « What Happened to Japanese Banks », *Monetary and Economic Studies* (février), Banque du Japon.
- IMD (2008), *World Competitiveness Yearbook 2008*, International Institute for Management Development, Lausanne.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, OCDE, Paris.
- Kang, D. (2005), « Corporate Distress and Restructuring Policies of Korea Small and Medium-sized Enterprises: Role of Credit Guarantees », document non publié, Korea Development Institute, Séoul.
- Kang, D. (2007), « Empirical Evaluations on the Government Financial Assistance toward SMEs in Korea », in *Financing Innovation-Oriented Business to Promote Entrepreneurship*, publié par D. Kang, Korea Development Institute, Séoul.
- Korea Development Institute (KDI) (2007a), *Survey on Financial Hub Policy*, Séoul (en coréen).
- Korea Development Institute (KDI) (2007b), « Policy Issues to Advance the Service Sector », Séoul (en coréen).
- Korea Fair Trade Commission (KFTC) (2007), « Recent Development in Korea's Competition Laws and Policies », Séoul.
- Korea Fair Trade Commission (KFTC) (2008), *Annual Report, 2008*, Séoul.
- Korea Federation of SMEs (2008a), *Statistics of Small and Medium Enterprises*, Séoul (en coréen).

- Korea Federation of SMEs (2008b), *SMEs Status Indicator*, Séoul (en coréen).
- Korea Information Society Development Institute (2008), *Korea's Telecommunication Service Market Outlook, 2008*, Séoul (en coréen).
- Korea Institute for Industrial Economics and Trade (KIIET) (1999), *An Analysis of the Economic Effects of Regulatory Reform*, Séoul (en coréen).
- Kox, H. et H. Nordas (2007), « Service Trade and Domestic Regulation », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 49, OCDE, Paris.
- Lee, Byounghee, Byungik Cho et Youngmin Kim, (2007), « Analysis of Entry Barriers to the Service Industry », Document de la Banque de Corée, août, Séoul (en coréen).
- Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie (MOCIE) (2005), *Survey on the Management of Foreign-Invested Firms*, Séoul (en coréen).
- Ministère de la Science et de la Technologie (2007), *Report on the Survey of Research and Development in Science and Technology*, Séoul (en coréen).
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Nicoletti, G. (2001), « Regulation in Services: OECD Patterns and Economic Implications », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 287, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago et P. Swaim (2001), « Product and Labour Market Interactions in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 312, OCDE Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 347, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 460, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *Competition in Professional Services*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), « The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment in the OECD », *Competition in Professional Services*, n° 463, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « Growth in Services: Fostering Employment, Productivity and Innovation », Rapport destiné à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « Globalisation and Structural Adjustment: Summary Report of the Study on Globalisation and Innovation in the Business Services Sector », OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Corée 2007. Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives des communications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Compendium de l'OCDE sur les indicateurs de productivité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), « Product Market Regulations in OECD Countries 1998-2007: Update and Extension of the OECD Indicators », (à paraître), OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonnette (2006), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 42, Paris, OCDE.
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2003), « Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States », Institute for Advanced Studies, Vienne.
- Pilat, D. (2007), « Productivity in Business Services », in *Business Services in European Economic Growth*, édité par L. Rubalcaba et H. Kox, Edward Elgar.
- Small and Medium Business Administration (2007), *Policies for SMEs in 2008*, Séoul (en coréen).
- Wölfl, A. (2005), « The Service Economy in OECD Countries », *Document de Travail STI*, n° 2005/3, OCDE, Paris.

Chapitre 5

Soutenir la croissance en réformant le marché du travail et en améliorant le système d'éducation

Un marché du travail performant est indispensable au maintien d'une croissance économique rapide face au vieillissement de la population. Les objectifs prioritaires consistent à inverser l'augmentation de la part des travailleurs non réguliers, qui a des conséquences négatives à la fois pour la croissance et pour l'équité, et d'encourager une progression de l'emploi des femmes et des jeunes, qui sont sous-représentés dans la population active. Pour attirer davantage de femmes dans l'emploi, il faut accroître l'offre de services d'accueil des enfants, améliorer la situation en matière de congés de maternité et faire en sorte qu'il y ait davantage de lieux de travail où les obligations familiales sont prises en compte. Les taux d'emploi des jeunes devraient être favorisés en améliorant l'enseignement tertiaire grâce à un renforcement de la concurrence et à un resserrement des liens avec les entreprises afin de réduire les inadéquations. La réforme de l'éducation devrait être étendue aux établissements élémentaires et secondaires de façon à améliorer l'efficacité et à diminuer la charge représentée par les cours de soutien privés. L'âge de départ à la retraite des salariés devrait être relevé en éliminant la retraite obligatoire et en supprimant progressivement l'indemnité de retraite. Dans le cadre des politiques actives du marché du travail, il faudrait privilégier le renforcement du capital humain plutôt que le versement de subventions salariales.

La croissance rapide de l'emploi, le faible niveau de chômage et l'amélioration continue du capital humain ont beaucoup contribué au développement économique de la Corée. Cependant, les institutions traditionnelles du marché du travail, dont l'action était efficace par le passé, ne sont plus appropriées. L'intégration de la Corée dans l'économie mondiale et le changement technologique appellent une plus grande flexibilité et un renforcement du capital humain, alors que le vieillissement de la population rend essentiel un redressement des taux d'activité relativement faibles des femmes d'âge actif et des jeunes, et un relèvement de l'âge de départ à la retraite des salariés. La réalisation de ces objectifs exige des réformes du marché du travail, des politiques de protection sociale et du système d'éducation. En résumé, le cadre d'action devrait inciter les entreprises à employer des travailleurs réguliers, limitant ainsi le dualisme du marché du travail, tout en encourageant davantage de femmes et de jeunes à accepter un emploi et en prolongeant la durée de la vie active des salariés. En outre, l'éducation devrait être améliorée de façon à renforcer l'employabilité des jeunes et à promouvoir le capital humain.

Le présent chapitre porte tout d'abord sur le problème du dualisme du marché du travail, qui nuit à la fois à la croissance et à l'équité. Il analyse ensuite les faibles taux d'activité des femmes et des jeunes afin de mettre en évidence les mesures qui favoriseraient une augmentation de ces taux, y compris des réformes du système d'éducation. L'enjeu que représente le maintien des seniors dans l'emploi est examiné dans la quatrième section. Le chapitre se conclut par un résumé des principales recommandations, qui font l'objet de l'encadré 5.2.

Inverser le dualisme du marché du travail : travailleurs réguliers et non réguliers

L'accentuation tendancielle du dualisme du marché du travail a des conséquences négatives pour la formation de capital humain et la croissance économique, car elle accroît la rotation de la main-d'œuvre et réduit la formation assurée par l'entreprise (Chung et Lee, 2005). Elle pose aussi des problèmes d'équité, car les travailleurs non réguliers sont confrontés à des emplois précaires, une discrimination salariale et une protection sociale limitée. La part des travailleurs non réguliers est passée de 27 % en 2001 à 36 % en 2007 (encadré 5.1). Les travailleurs temporaires représentent la majorité des travailleurs non réguliers (tableau 1.9), entrant pour 28 % dans l'ensemble des salariés en 2007, soit le deuxième pourcentage le plus élevé de la zone de l'OCDE (graphique 1.12), avant de tomber quelque peu pour se situer à 26 % en août 2008. L'emploi temporaire en Corée est unique à plusieurs égards :

- Le pourcentage de travailleurs temporaires employés à temps partiel n'est que de 14 %, contre 30 à 50 % dans les autres pays de l'OCDE. Cette situation indique que les emplois temporaires sont moins liés qu'ailleurs à la recherche d'une plus grande flexibilité du temps de travail, en particulier par les femmes.
- L'incidence des travailleurs temporaires est forte parmi tous les groupes d'âge en Corée, contrairement à ce qui est le cas dans les autres pays de l'OCDE, où elle touche surtout les jeunes (tableau 5.1). Le fort pourcentage de seniors s'explique par l'âge peu élevé de départ à la retraite obligatoire dans nombre d'entreprises.

Encadré 5.1. Définition des travailleurs non réguliers

La définition des travailleurs « non réguliers » en Corée est plus large que celle des travailleurs temporaires utilisée par l'OCDE. Dans les travailleurs temporaires entrent les salariés ayant des contrats à durée déterminée, les travailleurs saisonniers et les travailleurs des agences d'intérim. Bien que le terme de travailleurs non réguliers soit largement utilisé en Corée, il n'y a pas de consensus sur sa définition, qui est généralement fondée sur : i) la durée du contrat (déterminé ou indéterminé) et la continuité de l'emploi ; ii) la durée du travail ; et iii) le type de relation avec l'entreprise. La Commission de développement économique et social (anciennement Commission tripartite, dans laquelle entrent le gouvernement et les partenaires sociaux) définit ainsi les travailleurs non réguliers :

- *Travailleurs occasionnels* (22.3 % des salariés) : travailleurs ayant des contrats de durée déterminée ou qui savent que leur contrat de travail ne portera que sur une durée limitée pour des raisons indépendantes de leur volonté. Cette catégorie correspond à la définition des travailleurs temporaires de l'OCDE.
- *Travailleurs à temps partiel* (7.6 %) : ceux qui travaillent « moins d'heures » que les travailleurs à plein-temps.
- *Travailleurs atypiques* (13.9 %) : travailleurs des agences d'intérim (travailleurs détachés), travailleurs sous contrat individuel (qui travaillent indépendamment de l'entreprise), travailleurs à domicile, travailleurs à la demande et autres nouvelles formes d'emploi.

D'après cette définition, la part des travailleurs non réguliers est passée de 27 % en 2001 à 36 % en 2007 (en raison des chevauchements entre les trois catégories). Certains experts avancent que ce pourcentage est de pas moins de 57 %. En tout état de cause, il est plus élevé que le nombre de travailleurs temporaires selon la définition de l'OCDE.

- Les travailleurs temporaires en Corée sont très concentrés dans le secteur des services, alors que le pourcentage de ces travailleurs dans le secteur manufacturier et le secteur primaire est semblable à la moyenne de l'OCDE (partie B).

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, on trouve surtout des travailleurs temporaires dans les petites entreprises (partie C) et parmi les travailleurs ayant des niveaux d'instruction faibles et moyens (partie D).

Les salaires horaires des travailleurs non réguliers sont tombés de 80 % du montant des salaires des travailleurs réguliers en 2001 à 71 % de ce montant en 2007. Cet écart grandissant tient aux divergences dans l'ancienneté dans l'emploi et à l'amélioration du capital humain des travailleurs réguliers, qui ont davantage accès à une formation en cours d'emploi. Cependant, les salaires mensuels des travailleurs non réguliers sont restés aux alentours de 63 % de ceux des travailleurs réguliers, en raison d'une augmentation de la durée du travail. La discrimination explique une part importante de l'écart de salaire, d'après plusieurs études. Par exemple, la Korea Employers Federation (2006) a estimé que la productivité des travailleurs non réguliers est de 22 % inférieure à celle des travailleurs réguliers, alors que leurs salaires sont de 44 % inférieurs. Jeong (2003) constate que les travailleurs non réguliers sont rémunérés 20 à 27 % de moins que les travailleurs réguliers, après ajustement pour tenir compte de l'âge, de l'expérience, de l'éducation et d'autres paramètres. Ahn (2006) a signalé que 23 % de l'écart de salaire s'expliquent par la discrimination à l'égard des travailleurs non réguliers¹.

Tableau 5.1. **Comparaison des travailleurs temporaires en Corée et dans la zone OCDE**

A. Par âge (%)					
	15-24	25-54	55+	Total	
Corée en 2005	36.1	26.2	46.1	29.4	
OCDE en 2005	32.7	10.4	10.4	12.8	
B. Par secteur (normalisé en fonction de la distribution ¹)					
	Secteur primaire	Secteur manufacturier	Services	Services/secteur manufacturier	Total
Corée en 2005	1.8	2.6	25.0	9.5	29.4
Moyenne UE15 en 2005	1.5	3.4	9.8	2.9	14.7
Moyenne OCDE en 2000	1.5	2.5	8.0	3.3	12.0
C. Par taille de l'entreprise (normalisé en fonction de la distribution ¹)					
	Moins de 10 salariés	10 à 29 salariés	30 à 99 salariés	100 salariés et plus	Total
Corée en 2005	16.4	5.8	4.0	3.2	29.4
	Moins de 20 salariés	20 à 49 salariés		50 salariés et plus	Total
Moyenne UE15 en 2005	7.3	2.3		5.1	14.7
Moyenne OCDE en 2000	7.4	1.6		3.0	12.0
D. Par niveau d'instruction (normalisé en fonction de la distribution ¹)					
	Faible	Moyen	Élevé	Faible/élevé	Total
Corée en 2005	12.1	12.4	4.9	2.4	29.4
Moyenne de l'UE15 en 2005	7.7	4.2	2.8	2.8	14.7
Moyenne OCDE en 2000	5.5	4.6	1.9	2.9	12.0

1. Le chiffre pour chaque catégorie correspond à sa contribution à l'incidence totale des travailleurs temporaires. Source : Grubb et al. (2007).

Mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre le dualisme du marché du travail

Les pouvoirs publics craignent que la polarisation du marché du travail ne mine la compétitivité nationale, n'affaiblisse la cohésion sociale et ne compromette le filet de sécurité sociale. Ils ont donc élargi les politiques actives du marché du travail aux travailleurs non réguliers afin d'améliorer leur employabilité². Ils ont aussi pris des mesures pour que ces travailleurs soient davantage couverts par le filet de sécurité sociale. En outre, ils ont adopté une loi visant à protéger les travailleurs non réguliers d'une « discrimination induite » et éviter le « recours excessif » à ces travailleurs :

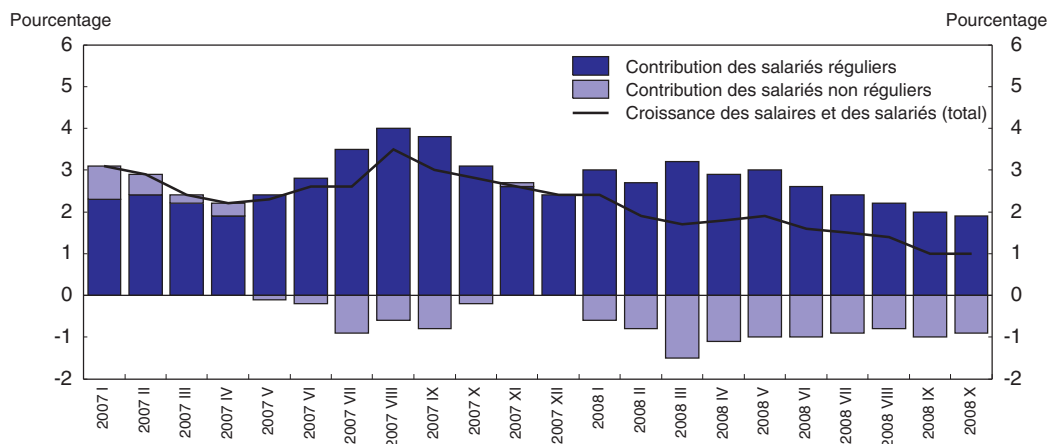
- Les « pratiques discriminatoires injustifiables » contre les travailleurs non réguliers sont interdites. Les salariés faisant état de conditions de travail ou de salaires discriminatoires peuvent déposer des plaintes auprès de la Commission des relations professionnelles, les entreprises devant alors prouver à celle-ci que leurs pratiques ne sont pas discriminatoires. Cette disposition a été mise en œuvre dans les sociétés comptant au moins 300 salariés en juillet 2007 et celles comptant entre 100 et 299 salariés en juillet 2008. Elle sera étendue aux plus petites entreprises à compter de juillet 2009.

- Depuis juillet 2007, les travailleurs ayant des contrats de durée déterminée dans toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, sont considérés comme des salariés réguliers après deux années de travail.

Dans son *Étude économique de la Corée* de 2007, l'OCDE a mis en garde contre le risque que l'interdiction de la discrimination contre les travailleurs non réguliers ne conduise à des litiges coûteux et longs, décourageant les entreprises d'employer des travailleurs non réguliers et suscitant une aggravation du chômage. En février 2008, 800 dossiers concernant 2 793 travailleurs non réguliers ayant déposé plainte en vertu de la nouvelle loi avaient été réglés. La Commission des relations professionnelles, médiateur public, a imposé des mesures correctrices dans les deux tiers des cas. La forte proportion de mesures correctrices imposées encouragera vraisemblablement les travailleurs non réguliers à déposer des plaintes, tout en poussant les entreprises à améliorer les conditions d'emploi de ces travailleurs ou à mettre fin à leur contrat. S'il est encore trop tôt pour juger, les données mensuelles montrent que l'emploi non régulier a eu une incidence négative sur l'emploi total depuis que la loi est entrée en vigueur au milieu de 2007 (graphique 5.1). Cela donne à penser que même les petites entreprises ont réagi à la nouvelle loi en réduisant leurs effectifs de travailleurs non réguliers ou en les faisant passer dans la catégorie des travailleurs réguliers³. Les autorités ont favorisé cette tendance en titularisant 67 000 travailleurs non réguliers dans la fonction publique au milieu de 2007. En outre, certaines entreprises sous-traitent à d'autres entreprises les tâches confiées auparavant à des travailleurs non réguliers. Les tendances du marché du travail devraient être soigneusement étudiées à mesure que la loi en question est mise en œuvre.

Graphique 5.1. **Contribution à la croissance de l'emploi par situation des travailleurs**

Croissance mensuelle, en glissement annuel



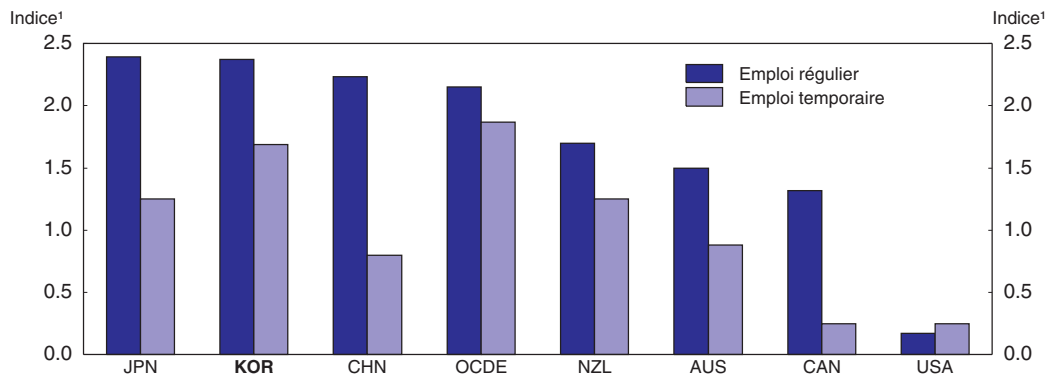
Source : Office national de statistique de la Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514226328422>

D'après les enquêtes, les entreprises embauchent des travailleurs non réguliers pour réduire les coûts de main-d'œuvre et accroître la flexibilité de l'emploi, le licenciement des travailleurs réguliers étant en effet rendu difficile par le fort degré de protection de l'emploi et le pouvoir des syndicats dans les grandes entreprises (*Études économiques de l'OCDE : Corée*, 2007). La révision de la loi de 1998 sur les conditions d'emploi, qui a autorisé les licenciements collectifs pour « des motifs urgents de gestion » n'a pas suffisamment


amélioré la flexibilité dans la pratique, en raison des conditions auxquelles cette autorisation a été soumise, notamment l'obligation faite aux entreprises de mettre en œuvre « tous les moyens » pour éviter ces licenciements, d'étudier les licenciements envisagés pendant au moins deux mois (durée récemment ramenée à 50 jours) avec les travailleurs et de notifier les pouvoirs publics. Compte tenu de ces contraintes, les entreprises se sont tournées vers des méthodes plus coûteuses de réduction de l'emploi, comme les programmes de préretraite et les incitations aux départs volontaires. D'après l'indicateur de l'OCDE, la protection de l'emploi des travailleurs réguliers en Corée était en 2006 légèrement plus forte que celle de la Chine et que la moyenne de l'OCDE, et bien plus forte que celle des pays anglophones (graphique 5.2)⁴. Les études de l'OCDE montrent que les pays ayant une protection plus stricte pour les travailleurs réguliers tendent à avoir une plus forte incidence de l'emploi temporaire (Grubb *et al.*, 2007). Pour réduire les incitations à embaucher des travailleurs non temporaires, l'OCDE, dans ses anciennes *Études économiques de la Corée*, a recommandé que la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers soit assouplie. L'approche de la Corée visant à renforcer sa protection pour les travailleurs non réguliers, qui était en 2006 légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE, risque de réduire l'emploi total.

Graphique 5.2. **Comparaison internationale des législations de protection de l'emploi**



1. Échelle de 0 à 6 depuis le moins restrictif jusqu'au plus restrictif en 2006.

Source : OCDE (2008b), *Objectif croissance*, 2008, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514231256720>

La libéralisation de la protection de l'emploi devrait s'accompagner d'un renforcement du filet de sécurité sociale. Bien que le pourcentage des salaires et des salariés couverts par le dispositif de garantie de l'emploi se soit fortement accru depuis le milieu des années 90 pour passer à 56.8 % en 2007, une grande partie de la population active reste encore non protégée (tableau 5.2), surtout parmi les travailleurs non réguliers. La part de ces travailleurs participant au dispositif de garantie de l'emploi, ainsi qu'au régime national de retraite et au régime national d'assurance maladie, est d'environ 40 %, soit seulement la moitié de la part des travailleurs réguliers (tableau 3.8). Une partie de cet écart tient à des différences dans la loi. Par exemple, aussi bien le régime national de pension que le régime national d'assurance maladie excluent les travailleurs journaliers, alors que certains travailleurs à temps partiel ne sont pas non plus couverts. Cependant, le large écart de couverture est aussi dû au faible taux de respect des réglementations, en particulier parmi les travailleurs des petites entreprises.

Tableau 5.2. **Couverture du dispositif de garantie de l'emploi**
Milliers de salariés et pourcentage

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Salariés	12 899	13 142	13 659	14 181	14 402	14 894	15 185	15 551	15 970
Admissibles au dispositif de garantie de l'emploi	4 280	8 700	9 269	9 269	9 651	10 037	10 330	10 803	11 115
Effectivement couverts	4 204	6 747	6 909	7 171	7 203	7 577	8 064	8 537	9 063
Admissibles en pourcentage des salariés	33.2	66.2	67.9	65.4	67.0	67.4	68.0	69.5	69.6
Couverts en pourcentage des travailleurs admissibles	98.2	77.6	74.5	77.4	74.6	75.5	78.1	79.0	81.5
Couverts en pourcentage des salariés	32.6	51.3	50.6	50.6	50.0	50.9	53.1	54.9	56.8
Pourcentage des chômeurs recevant des prestations			15.1	16.6	18.5	22.4	25.6	30.0	34.8

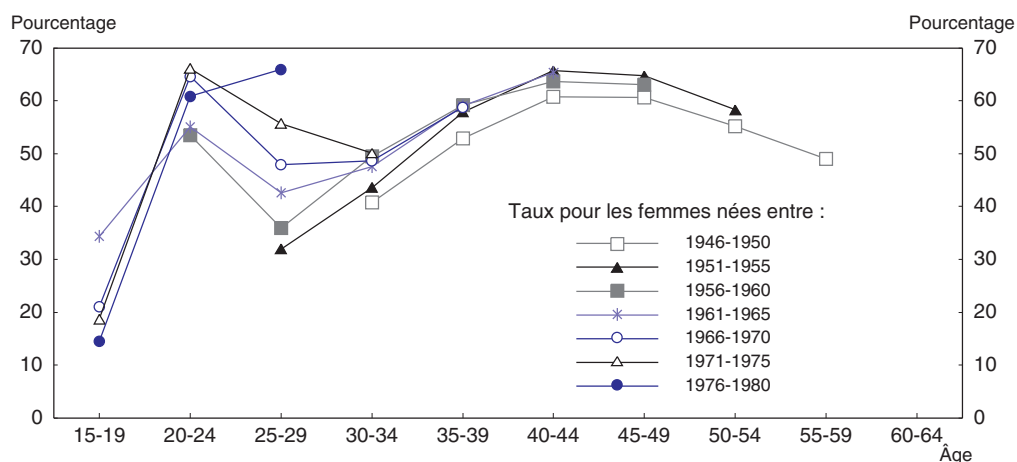
Source : ministère du Travail.

Du fait de leur plus faible couverture par le régime d'assurance sociale, les travailleurs non réguliers représentent des coûts moindres que les travailleurs réguliers, renforçant l'incitation des entreprises à les embaucher. L'augmentation du pourcentage de travailleurs non réguliers participant à ce régime contribuerait à réduire l'écart et affaiblirait les incitations. La couverture de l'assurance sociale est en progression tendancielle, mais de nouvelles mesures sont requises pour assurer un meilleur respect des réglementations, notamment en intégrant le recouvrement des cotisations (chapitre 3). En résumé, il est indispensable d'assouplir la protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers et d'élargir la couverture d'assurance sociale des travailleurs non réguliers, afin de réduire le dualisme du marché du travail et ses effets négatifs sur la croissance et l'équité.


Augmentation du taux d'activité des femmes

Le faible taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans (graphique 1.13) tient au fait qu'un fort pourcentage des femmes se retire du marché du travail au moment du mariage ou d'une naissance. Le taux d'activité, représenté pour les différentes cohortes d'âge, a donc une forme en M (graphique 5.3). Néanmoins, le taux d'activité et le taux d'emploi des femmes sont en augmentation, essentiellement en raison des changements de comportement des femmes plus jeunes. Pour le groupe des 25 à 29 ans, le taux d'activité a

Graphique 5.3. **Taux d'activité des femmes, par cohorte d'âge**



Source : Office national de statistique de la Corée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514236214674>

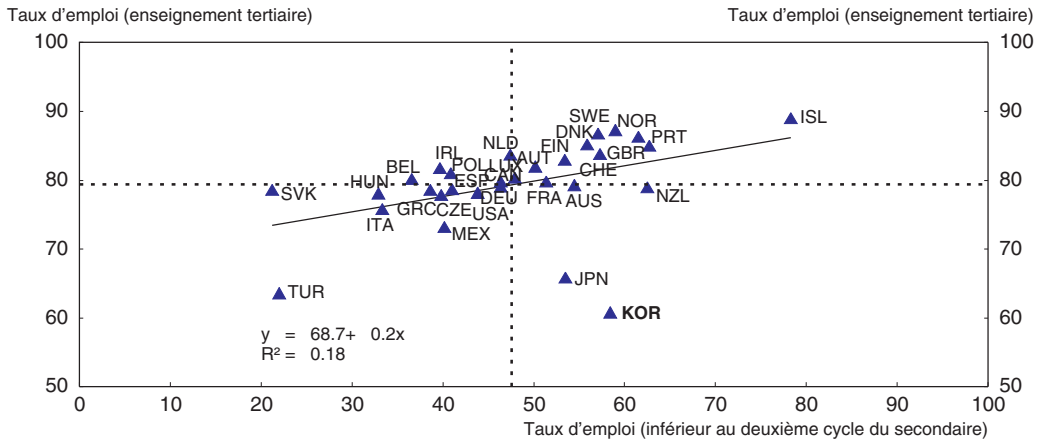
doublé pour passer de 32 % pour les femmes nées durant la première moitié des années 50 à 65 % pour les femmes nées durant la deuxième moitié des années 70, ce qui témoigne de la tendance à un âge plus tardif du mariage. En revanche, le taux au deuxième pic, qui intervient dans le groupe des 40 à 44 ans, est resté aux alentours de 63 % pour les différentes cohortes nées depuis 1951.

Facteurs limitant la participation des femmes au marché du travail en Corée

La décision de reprendre un travail dépend des conditions du marché de l'emploi. En Corée, le salaire moyen des femmes est de 38 % inférieur à celui des hommes, soit un écart beaucoup plus important que la moyenne de 18 % observée pour l'OCDE. Après correction pour tenir compte des caractéristiques des travailleurs, l'écart dû au sexe est estimé à 20 % environ pour les travailleurs ordinaires (Jeong, 2003). Cette divergence importante des salaires entre les sexes reflète plusieurs facteurs. *Premièrement*, une forte proportion de femmes sont des travailleurs non réguliers et perçoivent donc des salaires sensiblement inférieurs. Si un tiers des hommes comme des femmes exercent un emploi non régulier entre 20 et 30 ans, le pourcentage décroît pour les hommes entre 30 et 50 ans, mais augmente pour passer à plus de 40 % pour les femmes (tableau 1.9). Même les femmes employées en tant que travailleurs réguliers avant d'interrompre leur carrière pour élever des enfants finiront probablement dans un emploi non régulier si elles reviennent sur le marché du travail (Hwang et Chang, 2004). *Deuxièmement*, la tradition des salaires fondés sur l'ancienneté récompense les travailleurs en poste depuis longtemps (voir ci-dessous). Dans ces conditions, les femmes qui interrompent leur carrière tendent à être bloquées à un bas niveau de salaire quelle que soit leur performance. *Troisièmement*, bien que les femmes représentent 38 % de la population active, leur part dans les emplois de direction n'est que de 8 % contre 20 à 30 % dans nombre de pays de l'OCDE (OCDE, 2007a).

En résumé, des options d'emploi peu attrayantes tendent à décourager les femmes de revenir sur le marché du travail. De fait, la Corée est l'un des quelques rares pays de l'OCDE où le taux d'emploi des femmes diplômées de l'université (61 %) n'est guère plus élevé que celui des femmes n'ayant pas atteint le deuxième cycle du secondaire (58 %). Cela s'explique par un salaire de réserve élevé pour les femmes qui ont un haut niveau de formation et sont en conséquence réticentes à accepter des emplois mal rémunérés. En revanche, le taux d'emploi moyen des femmes diplômées de l'université dans la zone de l'OCDE se situe à 79 %, soit sensiblement plus que le taux de 48 % observé pour les femmes n'ayant pas achevé le deuxième cycle du secondaire (graphique 5.4).

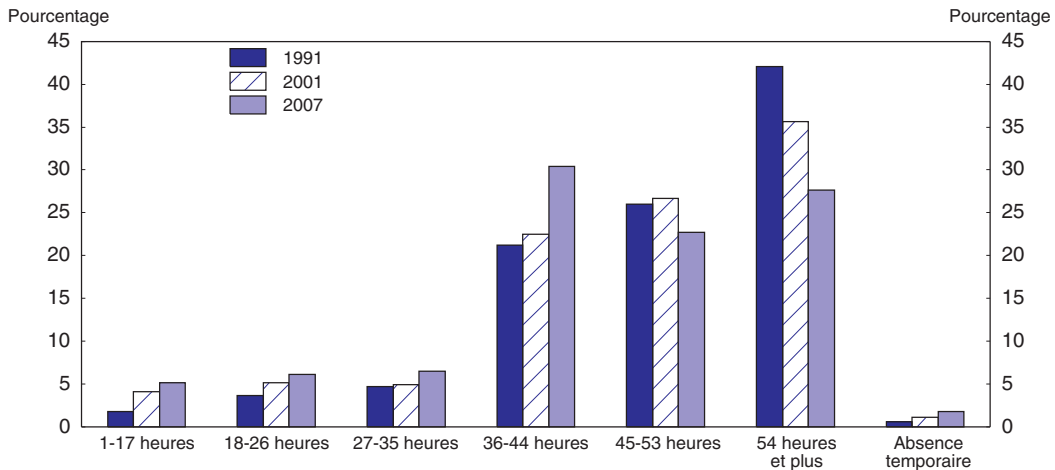
Un deuxième facteur décourageant l'emploi des femmes est la longue durée du travail, qui rend difficile la conjugaison d'un emploi et de responsabilités familiales. Malgré l'introduction progressive de la semaine de travail de 40 heures depuis 2004, la durée annuelle du travail était de 2 261 heures en 2007, soit un niveau plus d'un tiers supérieur à la moyenne de l'OCDE⁵, qui s'explique en partie par les dispositions favorables au travail du régime fiscal (chapitre 3). En 2007, 27 % des Coréennes travaillaient plus de 54 heures par semaine, alors que 23 autres pour cent travaillaient entre 45 et 53 heures (graphique 5.5). En outre, le nombre d'heures supplémentaires non rémunérées est important et les temps de trajet tendent à être longs. Par ailleurs, la durée du travail généralement plus longue des hommes – dont plus d'un tiers travaillent plus de 54 heures par semaine – tend à faire peser les responsabilités familiales essentiellement sur les femmes. Enfin, les possibilités d'emploi à temps partiel – largement utilisées dans nombre de pays pour concilier travail et vie de famille, en particulier lorsque les enfants sont jeunes – sont très limitées en Corée pour les

Graphique 5.4. **Taux d'emploi des femmes, par niveau de formation dans les pays de l'OCDE¹**

1. La moyenne de l'OCDE est indiquée par la ligne en pointillés (48 % et 79 %), suivant le niveau de formation.

Source : OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation, 2008*, OCDE, Paris et calculs du Secrétariat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/514305237728>

Graphique 5.5. **Répartition des femmes en Corée suivant la durée du travail hebdomadaire en 2007**

Source : Bureau national de statistique de la Corée.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/514368416773>

hommes comme pour les femmes (tableau 5.3). Seulement 12 % des Coréennes de 30 à 40 ans, âge auquel l'éducation des enfants représente la charge la plus lourde, travaillent à temps partiel, soit la moitié de la zone OCDE. Un autre inconvénient du travail à temps partiel est qu'il tend à être moins bien rémunéré, alors que, dans nombre de pays, ce travail est rémunéré sur la base du même salaire horaire que le travail à plein-temps (OCDE, 2007b).

Un troisième facteur limitant les taux d'emploi des femmes est l'absence de structures appropriées pour l'accueil des enfants. Dans une enquête menée par les pouvoirs publics (ministère du Travail, 2008), plus de 60 % des femmes ont répondu que la « responsabilité de l'éducation des enfants » était le principal obstacle au retour dans la population active⁶. En fait, la Corée se classe au 24^e rang des pays de l'OCDE pour ce qui est des taux d'inscription scolaire des enfants de 3 à 5 ans, qui étaient de 61 % en 2004 (graphique 5.6).

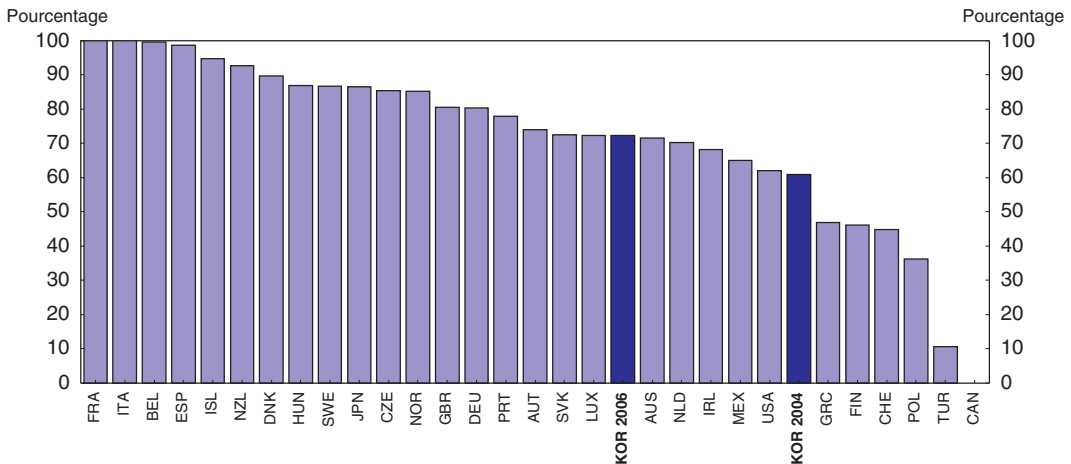
Tableau 5.3. **Comparaison internationale de l'emploi à temps partiel**En pourcentage de l'emploi total en 2006¹

	15 à 24	25 à 29	30 à 34	35 à 39	40 à 44	45 à 49	50 à 54	55+	Total
Corée									
Hommes	14.5	3.5	3.3	2.9	4.2	4.9	5.8	14.3	6.3
Femmes	15.2	6.4	11.2	12.7	10.8	9.8	10.4	19.4	12.3
Total	14.9	4.9	6.1	6.6	6.8	6.9	7.6	16.4	8.8
Moyenne OCDE²									
Hommes	22.4	5.6	3.8	3.4	3.6	3.7	4.6	17.4	8.1
Femmes	35.0	16.6	21.7	25.7	25.8	23.6	23.7	57.5	26.4
Total	28.3	10.4	11.3	12.9	13.5	12.8	13.3	34.5	16.1


1. Emploi à plein-temps et emploi à temps partiel selon une définition commune de 30 heures de travail par semaine pour l'emploi principal du travailleur.

2. Moyenne de l'OCDE ne tenant pas compte du Mexique pour lequel on ne dispose pas de données en 2006.

Source : Base de données des Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

Graphique 5.6. **Taux de scolarisation des enfants de 3 à 5 ans en 2004**

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille, ministère de l'Éducation et du Développement des ressources humaines et ministère de la Parité et de la Famille.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514371588343>

Si ce pourcentage est passé à 72 % en 2006, il est encore faible par rapport à la norme de l'OCDE. Pour ce qui est des services d'accueil des enfants, les autorités construisent et gèrent des installations publiques, qui accueillent 10.9 % des enfants pour lesquels les parents font appel à ces services (tableau 5.4).

Un quatrième facteur limitant le taux d'activité des femmes est la longueur et la couverture du congé de maternité. Le congé de maternité rémunéré a été porté de 60 à 90 jours en 2001, 60 jours étant pris en charge par l'employeur et les 30 autres par le régime d'assurance maladie. Néanmoins, ce congé reste plus court que la moyenne de l'OCDE de 4.5 mois (OCDE, 2007a). En 2006, les autorités ont décidé que le système de garantie de l'emploi prendrait en charge 90 jours pour les femmes employées dans les PME. Ces mesures ont contribué à accroître de plus de 50 % le nombre de femmes prenant un congé de maternité entre 2004 et 2007, pour le porter à 58 000 environ. Néanmoins, cela n'équivaut qu'à environ 1/10 du nombre de naissances enregistrées cette année là. Le nombre peu important de femmes prenant un congé de maternité reflète la faible couverture du régime de garantie de l'emploi (tableau 5.2). En outre, dans l'étude de 2008,

Tableau 5.4. **Structures d'accueil des enfants en Corée en 2007**

	Structures		Enfants (milliers)		Taille moyenne
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	
État	1 748	5.7	119.2	10.9	68.2
Structures privées, bénévoles ¹	1 460	4.7	118.3	10.8	81.0
Structures privées, sous-total	14 083	45.6	668.9	60.9	47.5
En entreprise	1 002	3.2	55.9	5.1	55.8
Individuelles	13 081	42.4	612.2	55.7	46.8
Coopératives parentales	61	0.2	1.4	0.1	23.7
Garde familiale ²	13 184	42.7	178.0	16.2	13.5
Sur le lieu de travail	320	1.0	15.1	1.4	47.3
Total	30 856	100.0	1 098.5	100.0	35.6

1. Entreprises de protection sociale subventionnées par l'État. Ces structures, comme les structures publiques, doivent accueillir au moins 10 enfants, alors que celles du secteur privé doivent en accueillir au moins 20.

2. Par « garde familiale », on entend l'accueil des enfants dans des maisons particulières. Le nombre d'enfants peut aller de 4 à 21.

Source : ministère de la Santé, de la Protection sociale et des Affaires familiales.

58 % des femmes ont fait état de problèmes en matière de congé de maternité, et de congé parental, tenant pour partie aux pressions exercées par l'encadrement et les collègues. Un système de congé parental a été établi en 2001, mais le nombre de participants – dont 98 % sont des femmes – est peu important car il ne représente que 0.2 % des salariés⁷.

Politiques visant à accroître le taux d'activité des femmes

Les autorités versent des subventions salariales pour encourager les femmes à rester dans la population active ou à y revenir après avoir eu des enfants. Compte tenu des pertes sèches importantes associées à ces subventions, une meilleure approche consisterait à inciter les femmes à revenir dans la population active en créant de meilleures possibilités d'emploi, notamment en inversant la tendance croissante à l'augmentation des travailleurs non réguliers. En outre, le recours plus large au système de rémunération fondé sur la performance au lieu du système fondé sur l'ancienneté (voir ci-après) permettrait d'améliorer la situation. Une autre priorité importante consiste à accroître l'offre de structures d'accueil des enfants. En 2006, les autorités ont fixé pour objectif le triplement du pourcentage des enfants accueillis dans les installations publiques, qui doit passer de 11 à 30 % sur cinq ans (*Études économiques de l'OCDE : Corée*, OCDE, 2007). Si une telle approche vise à assurer une qualité de prise en charge similaire pour tous les enfants, il serait plus efficace de donner un rôle plus large au secteur privé, attirant ainsi de nouveaux financements et suscitant davantage de dynamisme, tout en limitant les dépenses publiques. Le renforcement du rôle des entreprises privées exigera la suppression ou le relèvement du plafonnement des redevances, qui sont fixées au-dessous du niveau minimum nécessaire pour assurer des services de qualité, d'après les autorités⁸. Cependant, cette mesure pourrait faire grimper le coût de la garde des enfants pour les ménages, conduisant les mères à se retirer de la population active plutôt qu'à recourir à des services de prise en charge informelle de moins bonne qualité. Ce problème pourrait être réglé en versant directement aux ménages des coupons pour la garde des enfants, ce qui pourrait être une approche moins coûteuse que le plan visant à construire des installations publiques⁹. Pour répondre aux préoccupations en matière de qualité, il faudrait que l'aide publique octroyée aux parents soit utilisée pour l'accueil des enfants dans des installations agréées.

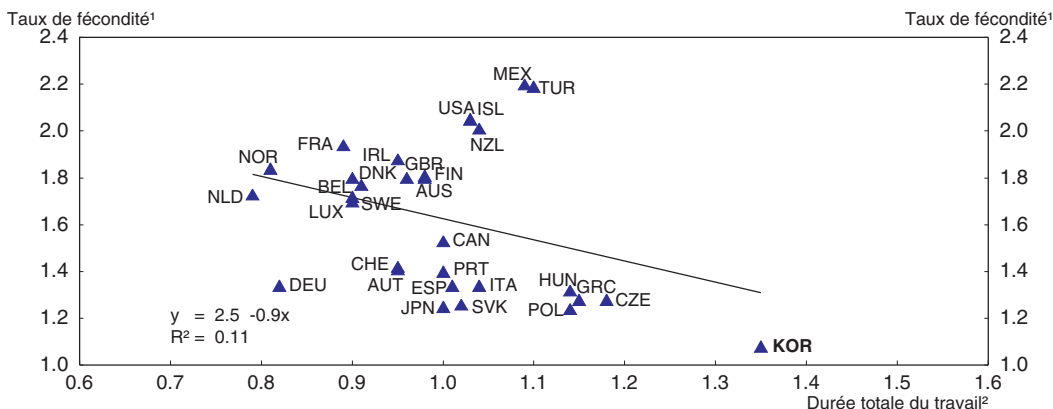
Rallonger encore le congé de maternité au-delà de 90 jours devrait aussi favoriser le taux d'activité des femmes. D'après une étude, environ cinq mois est la longueur optimale (mesurée en équivalent plein-temps) dans la perspective de l'offre de main-d'œuvre (Jaumotte, 2003). En outre, il importe d'améliorer la possibilité qu'ont les femmes de prendre un congé de maternité. Un élément essentiel à cet égard est l'expansion de la couverture du système de garantie de l'emploi, qui joue un rôle majeur dans le financement de ces congés. La révision des dispositions relatives au congé parental en 2007, qui a repoussé à trois ans l'âge des enfants ouvrant droit à ce congé, a aussi augmenté l'indemnité mensuelle pour la porter à 0.5 million de won et a permis aux parents de prendre le congé parental à temps partiel, ce qui devrait rendre le programme plus attractif.

En résumé, si les systèmes coréens de prélèvements et de transferts se caractérisent comme favorables à la croissance (chapitre 3), les femmes continuent de recevoir peu d'appui du secteur public pour les aider à concilier travail et vie de famille. Si des politiques plus favorables à l'emploi des femmes revêtent un rôle important, leur incidence devrait être limitée par le fait qu'il existe des lieux de travail qui ne prennent pas en compte les obligations familiales, notamment en exigeant des travailleurs des heures de travail exceptionnellement longues¹⁰. Des lieux de travail soucieux des obligations familiales sont indispensables pour concilier vie de travail et vie de famille et pourraient aussi beaucoup contribuer à l'amélioration du taux de fécondité (voir ci-après). Le marché du travail doit s'ajuster pour assurer aux mères les horaires, emplois, salaires et carrières qui les attireront à nouveau dans l'emploi. Bien que nombre de ces ajustements relèvent d'accords entre les entreprises et les salariés, les pouvoirs publics doivent mettre en place un cadre approprié fondé sur les recommandations ci-dessus.


Doper le taux de fécondité tout en augmentant le taux d'activité des femmes

L'objectif des pouvoirs publics est de faire passer le taux de fécondité de 1.26 à la moyenne de l'OCDE de 1.6. La corrélation positive entre la participation des femmes à la population active et les taux de fécondité dans la zone de l'OCDE donne à penser qu'il est possible d'augmenter ces deux paramètres. Cependant, la relation positive disparaît lorsque l'on tient compte de la longueur du temps de travail (graphique 5.7). Réduire la durée du travail pour la ramener à la moyenne de l'OCDE pourrait sensiblement améliorer la fécondité. Un autre facteur pesant sur la fécondité est le faible niveau des dépenses publiques au titre des prestations familiales, qui ne représentent que 0.1 % du PIB, soit le pourcentage le plus faible dans la zone OCDE et bien inférieur à la moyenne de l'OCDE de 2.4 %.

Les pouvoirs publics ont annoncé en 2006 un plan quinquennal visant à accroître le taux de fécondité en allégeant les charges représentées par la grossesse et l'éducation des enfants et en augmentant le nombre de lieux de travail plus soucieux des obligations familiales afin de réduire les obstacles auxquels sont confrontées les femmes qui souhaitent concilier emploi et éducation des enfants¹¹. Les politiques recommandées ci-dessus pour allonger le congé parental et accroître l'offre de structures d'accueil des enfants de façon à doper le taux d'activité des femmes devraient aussi avoir un effet positif sur la fécondité, d'après des recherches menées à l'OCDE (d'Addio et Mira d'Ercole, 2005). En revanche, les crédits d'impôt et les prestations sociales pour les familles avec enfants, envisagés dans le plan quinquennal, diminueraient le taux d'activité des femmes, comme on l'a vu dans d'autres pays (Jaumotte, 2003). Étant donné que la priorité est de développer

Graphique 5.7. **Comparaison internationale de la durée du travail et du taux de fécondité**

1. Les taux de fécondité concernent 2005, sauf pour le Canada (2004).
 2. La moyenne de l'OCDE pour la durée du travail totale (en 2005) est fixée à 1.0.
- Source : Base de données de l'OCDE sur la famille et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514425217766>

l'emploi féminin, l'accroissement des transferts aux familles avec enfants devrait viser à réduire la pauvreté infantile plutôt qu'à augmenter le taux de fécondité.

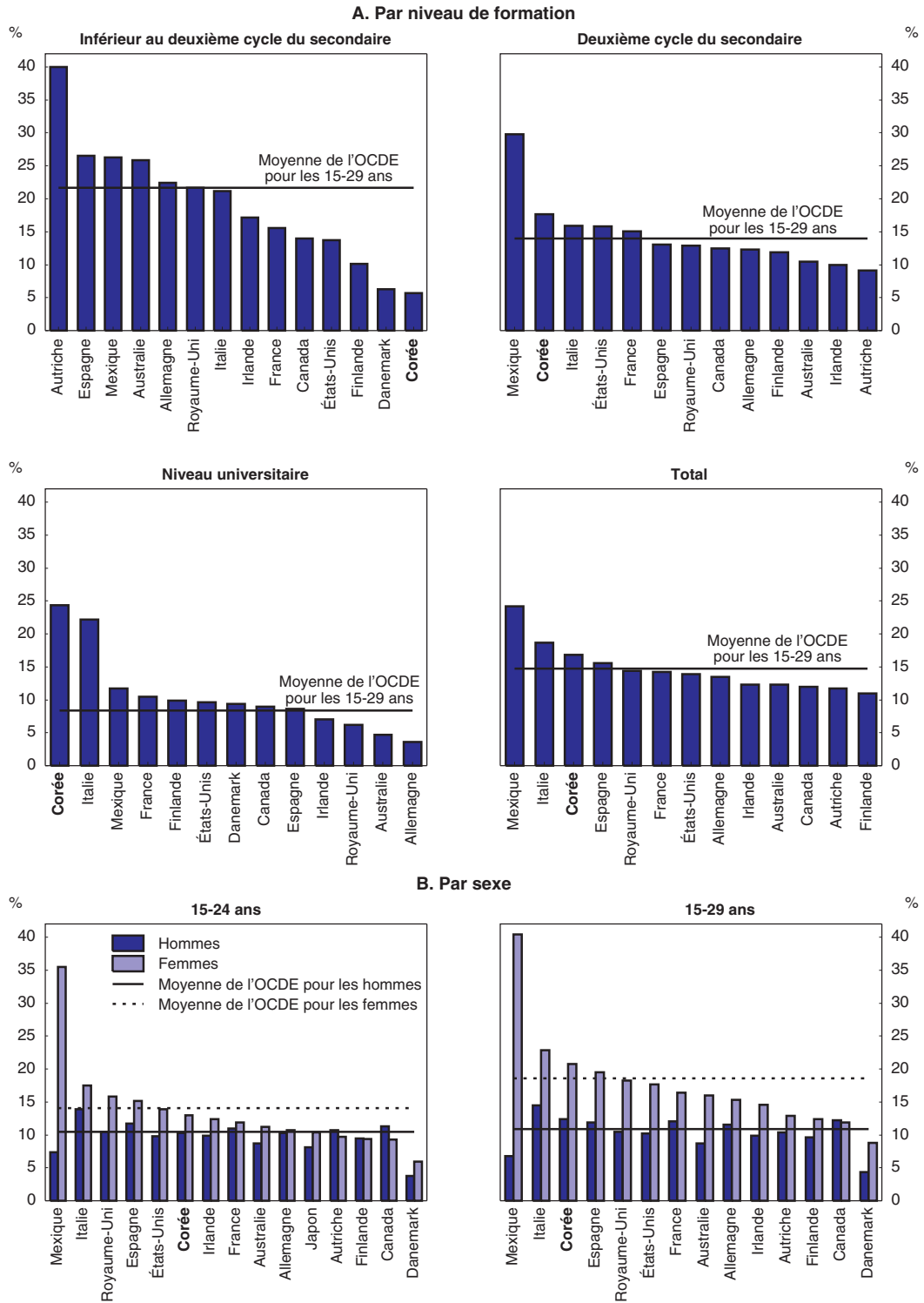
Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes

La diminution du taux d'emploi des 15-29 ans jusqu'à un niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE a suscité des inquiétudes quant à l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Si le taux élevé d'inscription dans l'enseignement tertiaire explique en partie ce faible taux d'activité, un grand nombre de jeunes ne se trouvent aussi ni dans l'emploi, ni dans l'éducation ou la formation. En 2004, ces jeunes représentaient 16.8 % des 15 à 29 ans, soit un peu plus que la moyenne de l'OCDE (graphique 5.8)¹². La part du groupe des jeunes ni dans l'emploi ni dans la formation ou l'éducation parmi les jeunes ayant suivi un enseignement universitaire est environ trois fois supérieure à la moyenne de l'OCDE, alors que la part de ce groupe dans les jeunes n'étant pas allés au bout du deuxième cycle du secondaire est sensiblement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Cela met en évidence une inadéquation entre le système universitaire et le marché du travail. Un grand nombre de jeunes éduqués attendent de passer ou se préparent à passer des examens d'entrée pour des emplois dans le secteur public ou privé¹³. Le pourcentage élevé de jeunes ni dans l'éducation, ni dans l'emploi ou la formation parmi les diplômés de l'université, conjugué à l'incidence relativement faible de l'emploi non régulier dans ce groupe, donne à penser que les jeunes éduqués en Corée tendent à rester en dehors du marché du travail plutôt que d'accepter des emplois qui ne répondent pas à leurs attentes. Autrement dit, le dualisme croissant du marché du travail a découragé l'emploi des jeunes formés en creusant l'écart entre leur salaire de réserve et le salaire offert.

Pour augmenter l'emploi des jeunes, il est indispensable d'endiguer la progression tendancielle de l'emploi non régulier, qui est bien moins rémunéré que l'emploi régulier. En 2007, seulement 69.6 % des nouveaux diplômés de l'université ont trouvé un emploi (tableau 5.5), malgré les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs et une croissance économique de 5 %. Bien que 16.1 % aient accepté des emplois non réguliers, un grand nombre des 20.5 % qui ne travaillaient pas avaient vraisemblablement des salaires

Graphique 5.8. Jeunes inactifs, ni dans l'emploi, ni dans l'éducation ou la formation

Par niveau de formation et sexe pour le groupe des 15 à 29 ans dans certains pays de l'OCDE en 2004¹



1. Les données pour la Corée et la Nouvelle-Zélande concernent 2005. Pour le niveau de formation au Royaume-Uni, elles concernent 2003.

Source : OCDE (2007c), *Jobs for Youth : Corée*, OCDE, Paris.

Tableau 5.5. **Intégration des diplômés de l'université sur le marché du travail en 2007**

	Diplômés	Salariés	Emploi régulier	Emploi non régulier				Travail indépendant	Sans emploi	Autres ⁴
				Sous-total	Temporaire ¹	Journalier ²	Familial ³			
Total	560 632	390 180	290 907	90 470	60 749	26 633	3 088	8 803	115 073	55 379
		69.6 %	51.9 %	16.1 %	10.8 %	4.8 %	0.6 %	1.6 %	20.5 %	9.9 %
Universités professionnelles	215 040	173 804	132 783	37 678	25 248	11 584	846	3 343	27 527	13 709
		80.8 %	61.7 %	17.5 %	11.7 %	5.4 %	0.4 %	1.6 %	15.8 %	6.4 %
Universités de formation des enseignants	5 929	4 109	3 680	429	417	12	0	0	1 537	283
		69.3 %	62.1 %	7.2 %	7.0 %	0.2 %	0.0 %	0.0 %	25.9 %	4.8 %
Universités générales	277 858	168 254	120 618	44 333	28 644	13 608	2 081	3 303	75 842	33 762
		60.6 %	43.4 %	16.0 %	10.3 %	4.9 %	0.7 %	1.2 %	27.3 %	12.2 %
Universités industrielles	26 490	19 714	15 701	3 299	2 425	737	137	714	5 354	1 422
		74.4 %	59.3 %	12.5 %	9.2 %	2.8 %	0.5 %	2.7 %	20.2 %	5.4 %
Autres universités ⁵	282	109	48	57	57	0	0	4	16	157
		38.7 %	17.0 %	20.2 %	20.2 %	0.0 %	0.0 %	1.4 %	0.5 %	55.6 %
Établissements universitaires (général)	35 033	24 190	18 077	4 674	3 958	692	24	1 439	4 797	6 046
		69.0 %	51.6 %	13.3 %	11.3 %	2.0 %	0.1 %	4.1 %	13.7 %	17.2 %

1. Dans les salariés temporaires sont inclus ceux qui ont des contrats de travail de moins d'une année.

2. Y compris les salariés à temps partiel qui travaillent plus de 18 heures par semaine.

3. Les travailleurs familiaux sont des travailleurs non rémunérés dans des établissements appartenant à leur famille ou à des parents.

4. Y compris ceux poursuivant des études supérieures et les hommes s'acquittant de leur obligation de service militaire.

5. Dans les autres universités sont comprises les écoles militaires, l'académie confucéenne de Daegu, etc.

Source : ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie.

de réserve supérieurs à la rémunération offerte dans l'emploi non régulier. En outre, compte tenu de la mobilité limitée entre l'emploi régulier et l'emploi non régulier, un grand nombre des diplômés préfèrent attendre un emploi régulier plutôt que d'entrer dans la catégorie des salariés non réguliers¹⁴. Le pourcentage des nouveaux diplômés trouvant un emploi serait accru si l'on remédiait aux facteurs à l'origine du dualisme du marché du travail. Un autre moyen de doper l'emploi serait de réduire le nombre de jeunes préparant des examens d'entrée, essentiellement pour des emplois dans la fonction publique, une catégorie qui représente 16 % des jeunes ni dans l'emploi ni dans l'éducation ou la formation. Le fait que les jeunes soient prêts à accepter ces coûts d'opportunité donne à penser que les salaires et les prestations sont meilleurs dans ces emplois, ce que corrobore une étude de l'OCDE qui conclut à l'existence de meilleure rémunération dans la fonction publique dans nombre de pays (Strauss et Maisonneuve, 2007).

Améliorer les politiques actives du marché du travail pour les jeunes

Les dépenses publiques au titre des politiques actives du marché du travail pour les jeunes sont passées de 0.02 % du PIB en 2002 à 0.09 % en 2007. On compte 61 programmes publics visant les jeunes soit par la création directe d'emplois, soit par la formation, soit par des subventions à l'emploi, soit par des programmes d'expérience de l'emploi. Du fait de la grande diversité de petits programmes, il est difficile pour les jeunes de trouver le programme qui leur convient, les dépenses d'administration sont augmentées et le suivi et l'évaluation sont compliqués (OCDE, 2007c). Ainsi, lorsqu'on classe les programmes en fonction de leur groupe cible, il apparaît une large variation du nombre d'emplois créés par won dépensé (tableau 5.6). Par exemple, les programmes visant les diplômés de l'université non employés créent près de trois fois plus d'emplois par won dépensé que ceux visant les étudiants universitaires. Il importe de rationaliser et consolider ces programmes, de façon

Tableau 5.6. **Nombre d'emplois créés par les programmes d'emploi et efficacité de ces programmes**

Objectifs	Nombre d'emplois		Emplois pour 100 millions de wons	
	2005	2006	2005	2006
Diplômés du deuxième cycle du secondaire non employés	8 590	13 331	10.3	9.9
Diplômés universitaires non employés	3 719	3 058	15.5	16.5
Étudiants du deuxième cycle du secondaire	4 023	1 088	15.2	3.2
Étudiants universitaires	268	694	4.1	6.5
Jeunes au chômage	30 793	53 786	19.1	24.1
Total	47 393	71 957	15.7	17.0

Source : Lee Kyu-Yong (2008).

à en faciliter une évaluation plus rigoureuse et à déterminer ceux auxquels il devrait être mis fin et ceux qui devraient être élargis. Par exemple, les subventions salariales versées dans les pays de l'OCDE sont associées à des pertes sèches importantes, alors que les programmes de formation en Corée tendent à être déterminés par l'offre et ne répondent pas nécessairement aux besoins du marché du travail (OCDE, 2007c).

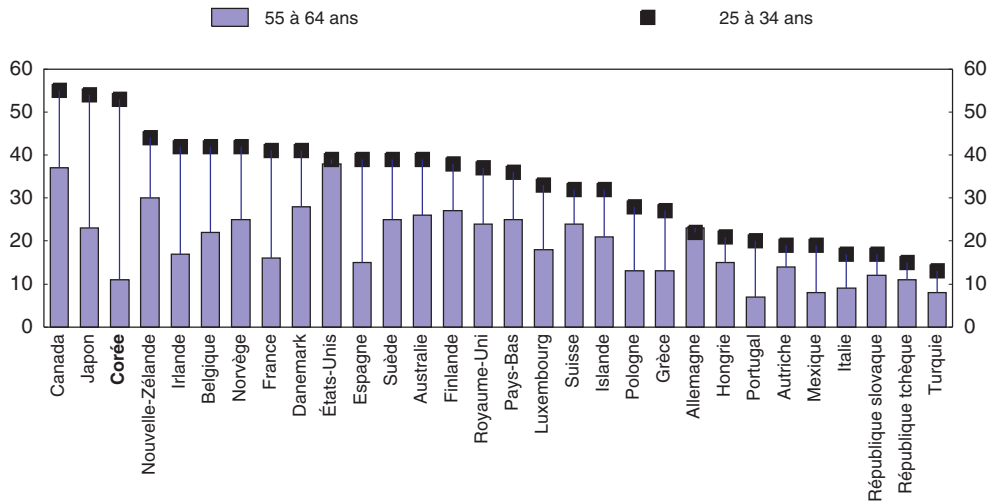
Le Programme d'expérience de l'emploi pour les jeunes, destiné aux étudiants et aux jeunes au chômage de 15 à 29 ans, a été lancé en 1999 pour faciliter la transition de l'école au travail. Les 60 000 jeunes qui participent au programme cette année reçoivent une indemnité de formation de 0.3 million de wons par mois pendant deux à six mois. Ce programme est offert dans les entreprises ayant cinq salariés ou plus, les ONG, les agences gouvernementales et les entreprises publiques. Les entreprises reçoivent aussi des subventions pour encourager leur participation. Ce programme raccourcit la durée de la transition de l'école au travail¹⁵ et réduit la part des jeunes devenant économiquement inactifs. Les pouvoirs publics prévoient de faire de ce programme le principal instrument pour faciliter cette transition¹⁶. Cependant, compte tenu du fait que les participants sont essentiellement des étudiants universitaires, il faut élargir le programme pour y intégrer des jeunes ayant un niveau de formation inférieur, notamment pour des raisons d'équité (OCDE, 2007c).

Amélioration du système d'éducation


Amélioration de la qualité de l'enseignement tertiaire grâce à la concurrence et à un renforcement des liens avec les entreprises

La Corée peut s'enorgueillir d'un bilan remarquable en ce qui concerne l'augmentation des taux d'inscription à tous les niveaux d'étude. Le pourcentage des 25 à 34 ans ayant suivi des études universitaires atteignait 53 % en 2006, contre seulement 11 % pour les 55 à 64 ans (graphique 5.9), et il continuera d'augmenter, vu que plus de 80 % des étudiants du deuxième cycle du secondaire passent dans l'enseignement tertiaire, contre seulement 33 % en 1990¹⁷. La forte demande de formation a fait passer le nombre d'universités de 148 en 1990 à 211 en 2007, y compris 161 universités privées. Les parents considèrent quasiment comme une obligation que leurs enfants suivent des études universitaires. Cependant, la performance de l'enseignement tertiaire n'est pas aussi bonne que le souhaiteraient les parties concernées. Dans une enquête internationale auprès des dirigeants d'entreprise concernant l'efficacité du système d'enseignement du pays pour faire face aux besoins d'une économie concurrentielle, la Corée se classe au 53^e rang sur 55 pays (IMD, 2008), ce qui indique que le système universitaire ne répond pas efficacement aux attentes du secteur des entreprises. En outre, l'importante sortie nette d'étudiants soulève

Graphique 5.9. Comparaison internationale de l'enseignement tertiaire dans les différents groupes d'âge en 2006



Source : OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation*, 2008, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514442284686>

des questions quant à la qualité. Le nombre d'étudiants partant à l'étranger a progressé de 45 % entre 2001 et 2007 (tableau 5.7), représentant à l'époque 7 % de l'ensemble des étudiants universitaires en Corée. En 2006, la Corée entrait pour 4 % dans les flux d'étudiants étrangers vers la zone de l'OCDE, se plaçant après la Chine et l'Inde, alors que son rôle en tant que destination des étudiants est l'un des plus faibles dans la zone de l'OCDE. La mauvaise qualité est due au niveau des dépenses : en 2005, les dépenses par étudiant au niveau universitaire se chiffraient à 7 606 dollars US en Corée (au taux de change en parités de pouvoir d'achat), contre une moyenne de 11 512 dollars US pour la zone de l'OCDE.

Tableau 5.7. Nombre d'étudiants à l'étranger

A. Nombre d'étudiants coréens du secondaire et du primaire ayant quitté la Corée entre 1996 et 2006				
	Primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Total
1996	341	1 743	1 489	3 573
2000	705	1 799	1 893	4 397
2004	6 276	5 568	4 602	16 446
2006	13 814	9 246	6 451	29 511

B. Nombre d'étudiants coréens ayant étudié à l'étranger dans des programmes universitaires ou de niveau plus élevé, en 2001-07					
	Programmes diplômants			Étude des langues	Total
	Premier cycle universitaire	Deuxième cycle universitaire	Sous-total		
2001	37 328	71 823	109 151	40 782	149 933
2004	38 494	67 399	105 893	81 790	187 683
2007	41 993	81 972	123 965	93 994	217 959

Source : ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie.

Un autre problème tient à l'inadéquation entre les compétences assurées par l'enseignement tertiaire et les besoins du marché du travail, qui est allé de pair avec

l'expansion rapide de l'enseignement tertiaire. Par exemple, environ 35 % des diplômés de l'université en sciences naturelles et sociales ne trouvent pas d'emploi dans leur domaine d'étude (tableau 5.8). Pour réduire les inadéquations, les universités doivent fournir des informations et orientations professionnelles aux étudiants. Si les universités ont déjà lancé des initiatives pour améliorer leurs liens avec le marché du travail, une plus grande concurrence entre elles récompenserait celles qui sont les plus performantes à cet égard. Il faut pour cela un dispositif institutionnel efficace de suivi des résultats sur le marché du travail des étudiants de chaque université et assurer la fourniture de ces informations au public (OCDE, 2006b). À compter de 2009, il sera demandé aux universités de mener une auto-évaluation de leurs résultats. En outre, elles seront évaluées par des organisations reconnues par l'État, qui seront aussi chargées de leur accréditation. Une amélioration de la transparence sur les résultats des universités devrait s'accompagner de règles d'accréditation plus strictes. Il importe, en outre, de mettre en œuvre une loi de mai 2008 exigeant la divulgation au public d'informations clés sur 13 points, comme les taux d'inscription, les taux d'emploi des diplômés, les taux d'encadrement, les résultats de la recherche, les budgets et les installations, afin d'aider les étudiants dans leur choix de l'université.

Tableau 5.8. Taux d'emploi après l'obtention du diplôme et adéquation étude/emploi des diplômés du tertiaire¹

Domaines d'étude	Taux d'emploi (%)	Taux d'adéquation des études et de l'emploi (%)
Ensemble des établissements d'enseignement supérieur	76.1	72.3
Éducation	73.1	86.2
Études de médecine et de pharmacie	89.2	92.9
Ingénierie	78.2	76.8
Sciences sociales	73.1	62.8
Arts et éducation physique	79.9	77.7
Sciences naturelles	72.5	67.0
Lettres	68.5	50.2

1. Les données sont fondées sur une étude par faculté et université de 560 000 diplômés. Le taux d'emploi après l'obtention du diplôme concerne le rapport de ceux ayant trouvé un emploi au 1^{er} avril 2007 parmi ceux ayant obtenu leur diplôme en février 2007 (y compris certains ayant obtenu leur diplôme en août 2006). Le taux d'adéquation emploi/études est fondé sur l'autoévaluation de ces diplômés.

Source : ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie.

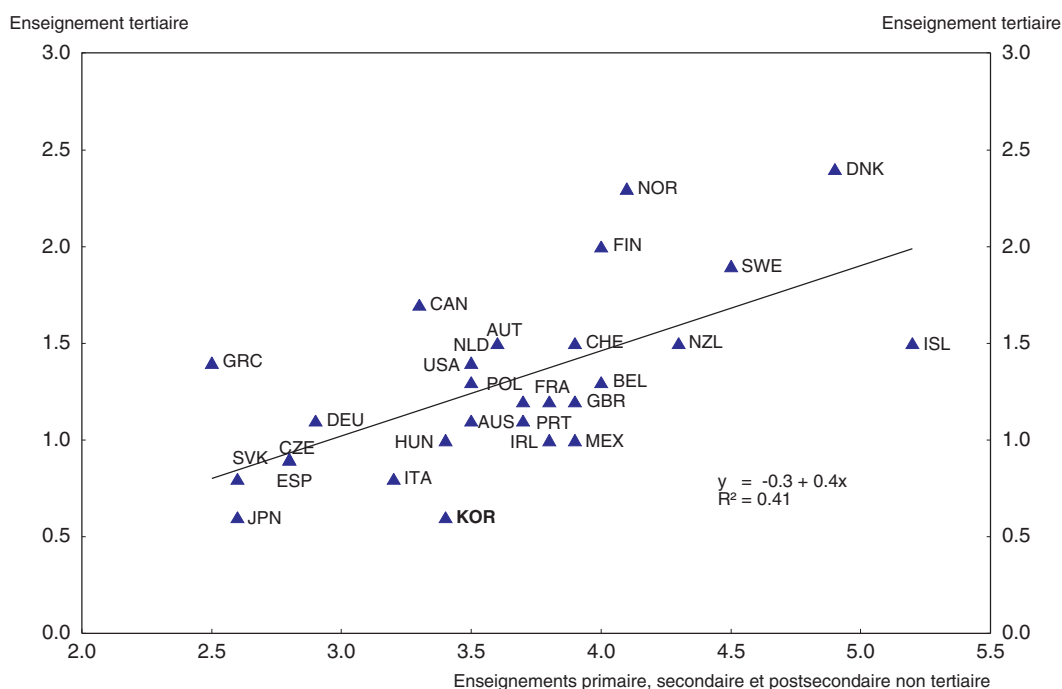
Les universités publiques tendent à être fortement réglementées, un grand nombre de ministères appliquant des réglementations à un large éventail de domaines, y compris le financement, le budget et la dotation en effectifs (OCDE, 2007e). Dans le cadre de la procédure d'admission, il est interdit aux universités publiques et privées d'utiliser des examens écrits de coréen, anglais et mathématique jusqu'en 2010. Après cette date, elles seront libres d'introduire ces examens si elles le souhaitent. En outre, il y a des quotas d'inscription pour toutes les universités de la région capitale et les universités publiques dans les autres régions¹⁸. En outre, les universités ont été utilisées comme « instrument d'un développement national équilibré », ce qui peut les éloigner de leur objectif fondamental. Les autorités ont lancé un programme de réformes réglementaires, mais une plus grande libéralisation de la gestion des universités les encouragerait à mieux répondre aux préférences des étudiants et aux changements intervenant sur le marché du travail. En outre, une telle action favoriserait la diversité entre universités et renforcerait la concurrence. L'ouverture du système universitaire à des prestataires étrangers accrédités

stimulerait aussi la concurrence et renforcerait la compétitivité des universités. À l'heure actuelle, il n'y a qu'un seul établissement étranger d'enseignement supérieur en Corée. En résumé, une plus grande concurrence conduirait à une plus grande efficacité du secteur universitaire, contribuant à la réduction des problèmes d'inadéquation. En outre, la concurrence est indispensable pour orienter la restructuration du secteur universitaire à mesure que la cohorte d'âge universitaire commence de se contracter.

Un deuxième problème concernant l'enseignement tertiaire est son coût élevé pour les étudiants, en raison du faible niveau des financements publics. De fait, les dépenses publiques au titre de l'enseignement tertiaire se sont chiffrées à environ 1 848 dollars US par étudiant (au taux de change PPA) en 2005, contre une moyenne pour l'OCDE d'environ 8 400 dollars US. En pourcentage du PIB, ces dépenses ne représentent que 0,6 %, soit la moitié de la moyenne de l'OCDE ; en revanche, les dépenses au titre des établissements primaires et secondaires, à 3½ pour cent, correspondent à la moyenne de l'OCDE (graphique 5.10). La majeure partie du coût de l'enseignement tertiaire est donc pris en charge par les familles, ce qui est généralement approprié étant donné que la rentabilité privée est généralement supérieure à la rentabilité sociale. La part prépondérante des ressources financières privées contribue également à une amélioration des flux d'information sur les coûts et avantages de l'éducation, permettant ainsi la prise de décisions d'investissement en connaissance de cause (Boarini et Strauss, 2007). Dans le cas de la Corée, cependant, l'expansion exceptionnellement rapide de l'enseignement tertiaire et le faible niveau des dépenses publiques par rapport à la moyenne de l'OCDE semblent justifier une augmentation des dépenses publiques pour réduire la charge pesant sur les familles, tout

Graphique 5.10. Dépenses publiques totales au titre de l'enseignement

En pourcentage du PIB, en 2005¹



1. Dans les dépenses publiques, sont incluses ici les subventions publiques aux ménages pour couvrir les coûts de la vie, qui ne sont pas dépensées au titre des établissements d'enseignement.

Source : OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation 2008*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514455481188>

en améliorant la qualité du système universitaire. Par ailleurs, la limitation de l'augmentation des droits d'inscription grâce à une augmentation des dépenses publiques contribuerait à améliorer le taux de rentabilité de l'investissement en capital humain et à alléger les contraintes financières pesant sur les différents étudiants (Oliveira Martins *et al.*, 2007). Les facteurs démographiques faciliteront une modification de la répartition des fonds entre les niveaux d'éducation en faveur de l'enseignement tertiaire : d'ici à 2020, le nombre des élèves dans le primaire et le secondaire devrait diminuer d'un tiers, alors que celui des étudiants à l'université ne devrait se contracter que de 10 %. (tableau 5.9).

Tableau 5.9. **Prévisions du nombre d'étudiants, par cohorte d'âge**¹

Nombre d'étudiants en milliers et indice de 2006 = 100

Cohorte d'âge	6-11 ans	12-14 ans	15-17 ans	18-21 ans	Total	Part (%) de la population totale
Niveau d'étude correspondant	Primaire	Premier cycle du secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Premier et deuxième cycles universitaires		
2006	3 922	2 093	1 907	2 541	10 464	21.7
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
2010	3 296	1 961	2 069	2 573	9 901	20.3
	84.0	93.7	108.5	101.3	94.6	
2020	2 510	1 291	1 364	2 268	7 434	15.1
	64.0	61.7	71.5	89.3	71.0	
2030	2 209	1 130	1 174	1 647	6 162	12.7
	56.3	54.0	61.6	64.8	58.9	
2040	2 001	1 074	1 071	1 432	5 580	12.0
	51.0	51.3	56.2	56.4	53.3	
2050	1 525	838	908	1 329	4 601	10.9
	38.9	40.0	47.6	52.3	44.0	

1. La ligne supérieure pour chaque année indique le nombre d'étudiants en milliers et la deuxième leur nombre en pourcentage du niveau de 2006.

Source : ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie.

La charge financière de l'enseignement tertiaire pourrait être réduite en diminuant la longueur des études grâce à la rationalisation des programmes, à une meilleure organisation de l'emploi du temps des étudiants, à un renforcement des incitations à des études plus rapides et à l'imposition de pénalités (droits d'inscription plus élevés) pour ceux qui prolongent leurs études. Une telle approche renforcerait aussi les incitations à investir dans le capital humain (Strauss et Maisonneuve, 2007).

Renforcer la qualité et l'efficacité de l'enseignement primaire et secondaire

Par rapport à l'enseignement tertiaire, l'enseignement primaire et secondaire est largement loué pour sa grande qualité, comme le démontrent les tests internationaux ; les étudiants coréens se classent régulièrement parmi les élèves les plus performants dans les tests PISA de l'OCDE. Avec des dépenses publiques et privées combinées au titre des établissements d'enseignement inférieures à la moyenne de l'OCDE en valeur absolue¹⁹, la Corée peut s'enorgueillir de l'efficacité la plus élevée parmi les pays de l'OCDE au niveau des intrants comme des résultats (Sutherland *et al.*, 2007). Cependant, plusieurs problèmes se font jour dans le secteur primaire et secondaire, comme le montre l'expansion rapide du nombre d'étudiants partant à l'étranger, leur nombre étant passé de près de 4 000 en 2000 à près de 30 000 en 2006 (tableau 5.7).

La réduction du rôle important joué par les instituts privés de soutien scolaire, connus sous le nom de *hakwon*, est un objectif majeur de l'État et exige une amélioration de

l'enseignement public. D'après une étude gouvernementale, 77 % des élèves du primaire et du secondaire suivent des cours de soutien privés pour en moyenne 10 heures par semaine (tableau 5.10). Chaque famille consacre en moyenne environ 8 % de son revenu mensuel à ce tutorat, pour un coût total de 2.2 % du PIB en 2007. Si l'on ajoute ce montant aux dépenses publiques et privées au titre des établissements d'enseignement, les dépenses d'éducation passent à 9½ pour cent du PIB, soit le pourcentage le plus élevé de la zone de l'OCDE. Le grand rôle joué par le tutorat privé suscite plusieurs préoccupations. *Premièrement*, les enfants ont de longues journées d'étude, ce qui nuit à leur plein épanouissement. *Deuxièmement*, ces instituts concurrencent l'enseignement public et font double emploi avec celui-ci, ce qui augmente inutilement les dépenses totales au titre de la formation. *Troisièmement*, le coût élevé des cours privés compromet l'égalité d'accès à l'éducation, ce qui pose des problèmes d'équité. *Quatrièmement*, compte tenu des cours dispensés par ces instituts, le système d'enseignement public doit intégrer des élèves ayant des niveaux de formation différents. Il ressort de plusieurs analyses que le recours important au tutorat privé est lié à la faible qualité des établissements (Taejong Kim, 2005) et à la faible satisfaction éprouvée à l'égard de l'enseignement public (Hyunjin Kim, 2004).

Tableau 5.10. **Tutorat privé en Corée en 2007**

	Taux de participation (%)	Heures moyennes de participation par semaine ¹	Dépenses par habitant (milliers de wons) ¹	Pourcentage ²	Dépenses totales (milliards de wons)	Part du PIB (%)
Total	77.0	10.2	288	8.0	20.0	2.2
Primaire	88.8	10.0	256	7.1	10.2	1.1
Intermédiaire	74.6	11.9	314	8.7	5.6	0.6
Secondaire général	62.0	8.3	388	10.7	3.9	0.4
Secondaire professionnel	33.7	7.4	198	5.5	0.4	0.0

1. À des cours de soutien privés.

2. En pourcentage du revenu des ménages (traitements et salaires) en 2007.

Source : ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie et Office national statistique de la Corée.

Comme dans d'autres pays, d'aucuns craignent également que ce système ne soit utilisé pour répartir les élèves entre les établissements du deuxième cycle du secondaire. Laisser aux élèves un large choix des établissements au niveau du secondaire serait probablement souhaitable. En vertu de la politique de sélection des élèves sur la base de leur lieu de résidence – dite « politique d'égalisation » – introduite en 1974, dans les zones urbaines l'orientation se fait de façon aléatoire vers les différents établissements, publics et privés²⁰. Cependant, nombre de zones urbaines n'utilisent plus cette affectation aléatoire et laissent plutôt aux élèves le droit de choisir les établissements qu'ils préfèrent. En outre, Séoul doit introduire, à compter de 2010, un nouveau système de répartition des élèves en fonction des préférences exprimées par les intéressés, ce qui constitue une autre mesure dans le sens d'un élargissement des choix offerts aux élèves. La sélection sur la base des résultats scolaires ou, du moins, sur la base des recommandations des établissements antérieurs, améliorerait l'efficacité (Sutherland et Price, 2007), alors que le non recours à des examens d'entrée normalisés limiterait la nécessité du tutorat. Dans ces conditions, les établissements devraient se concurrencer les uns les autres pour améliorer la qualité de l'enseignement. Une telle concurrence exige la diffusion d'informations sur la performance des établissements et des enseignants afin de permettre des comparaisons. Il existe en Corée des examens et des données au niveau national ainsi que des statistiques

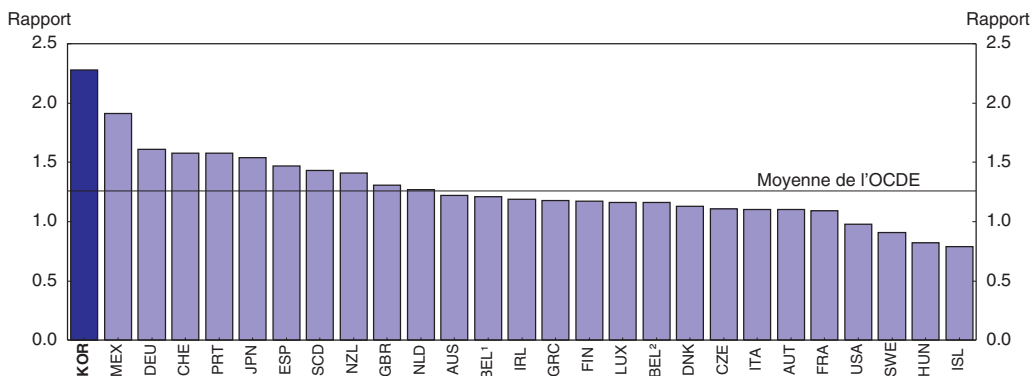
sur le suivi du parcours professionnel des étudiants et des inspections régulières des établissements, mais les informations ainsi collectées ne sont pas communiquées aux familles.

La concurrence pourrait aussi être encouragée en autorisant davantage d'« établissements privés indépendants » dont la création a été envisagée dans un projet pilote amorcé en 2002. Les autorités permettront que le nombre de ces établissements passe à plus de 100, contre seulement six en 2008. Une autre innovation intéressante est la création en 2007 de quatre établissements indépendants dont la gestion a été sous-traitée à un tiers du secteur privé. Des réglementations strictes, par exemple en ce qui concerne les programmes d'étude et les politiques à l'égard des enseignants, nuisent à la performance du secteur de l'éducation (Kim *et al.*, 2008). Une étude de l'OCDE a constaté qu'une plus grande autonomie dans la prise de décisions au niveau des établissements scolaires tend à être associée à une plus grande efficacité (Sutherland et Price, 2007). Les réformes structurelles qui donnent un plus grand pouvoir de décision et une plus grande responsabilité à ceux qui enseignent et à ceux qui gèrent les établissements amélioreraient l'efficacité sans nuire à la qualité. À cet égard, la politique récente visant à permettre l'augmentation du nombre d'établissements privés indépendants sera bénéfique. En outre, 134 lycées sont devenus des établissements autonomes avec une plus grande indépendance de gestion. Cependant, l'existence d'administrations locales chargées de l'enseignement, distinctes des administrations locales générales et tributaires de l'administration centrale pour plus des deux tiers de leurs recettes, encourage une approche centralisée de la gestion du système d'éducation. En résumé, la réforme de la réglementation visant à élargir l'autonomie décisionnelle des établissements scolaires contribuerait à répondre aux besoins des étudiants et de leurs familles.

Une concurrence accrue entre les établissements pourrait alourdir les coûts de l'enseignement. Cependant, il est possible de maîtriser les coûts et d'améliorer l'efficacité, notamment pour ce qui est des traitements des enseignants. Le traitement d'un professeur des écoles avec 15 ans d'expérience représente en moyenne 2.3 fois le PIB par habitant, contre 1.3 fois dans la zone de l'OCDE (graphique 5.11). Il est difficile de justifier un tel

Graphique 5.11. Comparaison internationale des traitements des enseignants


Rapport au PIB par habitant pour un enseignant ayant 15 années d'expérience en poste dans un collège en 2006



1. Belgique, néerlandophone.

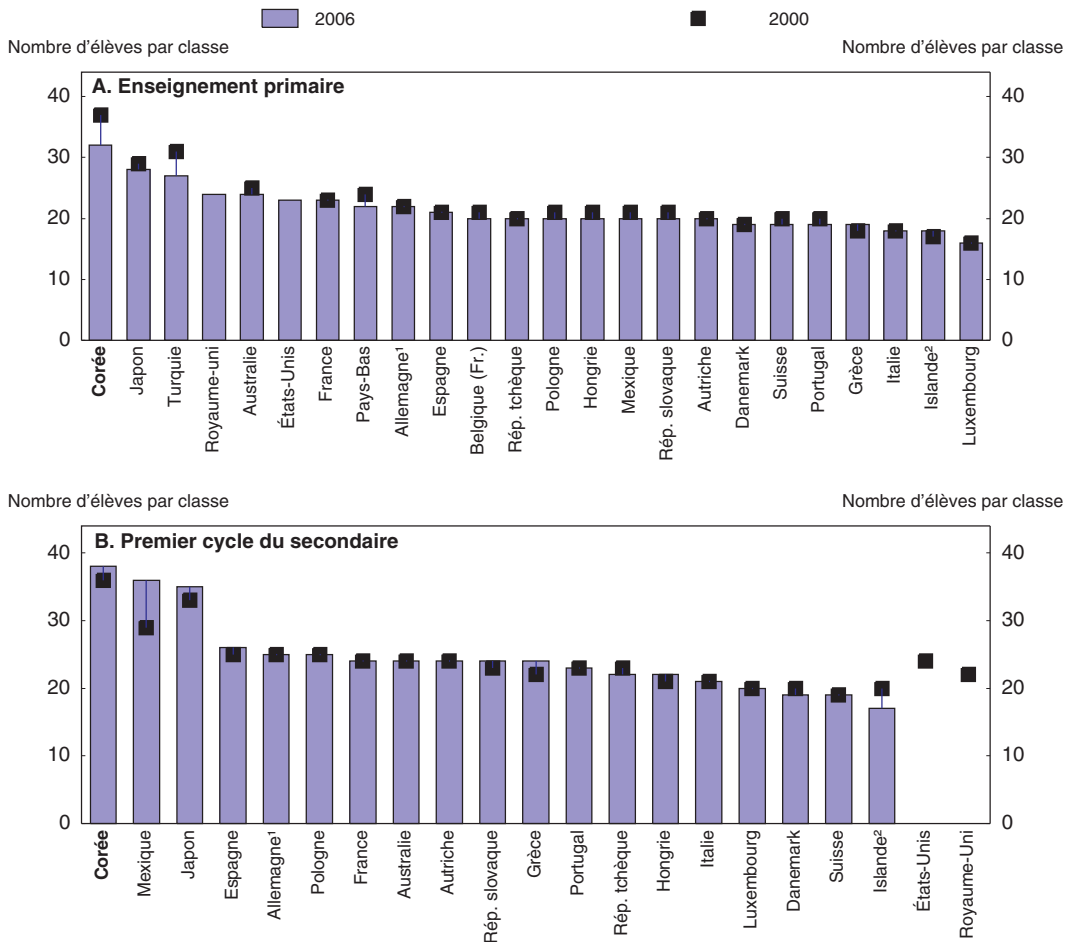
2. Belgique, francophone.

Source : OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation 2008*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514465252105>

écart, compte tenu notamment du fait qu'une grande partie de l'enseignement a lieu dans les *hakwon*. La réduction des coûts permettrait aux établissements scolaires d'employer davantage d'enseignants et de réduire encore le rapport étudiants/enseignants, qui est le plus élevé de la zone de l'OCDE aussi bien au niveau du primaire que du premier cycle du secondaire (graphique 5.12). En outre, dans la zone de l'OCDE, les établissements privés font montre en moyenne d'une plus grande efficacité (Sutherland et Price, 2007), ce qui tend à justifier une nouvelle augmentation du nombre des établissements indépendants.


Graphique 5.12. **Taille moyenne des classes dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire**



1. Institutions publiques, seulement.

2. Années de référence 2001 et 2005.

Source : OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation 2008*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514465558416>

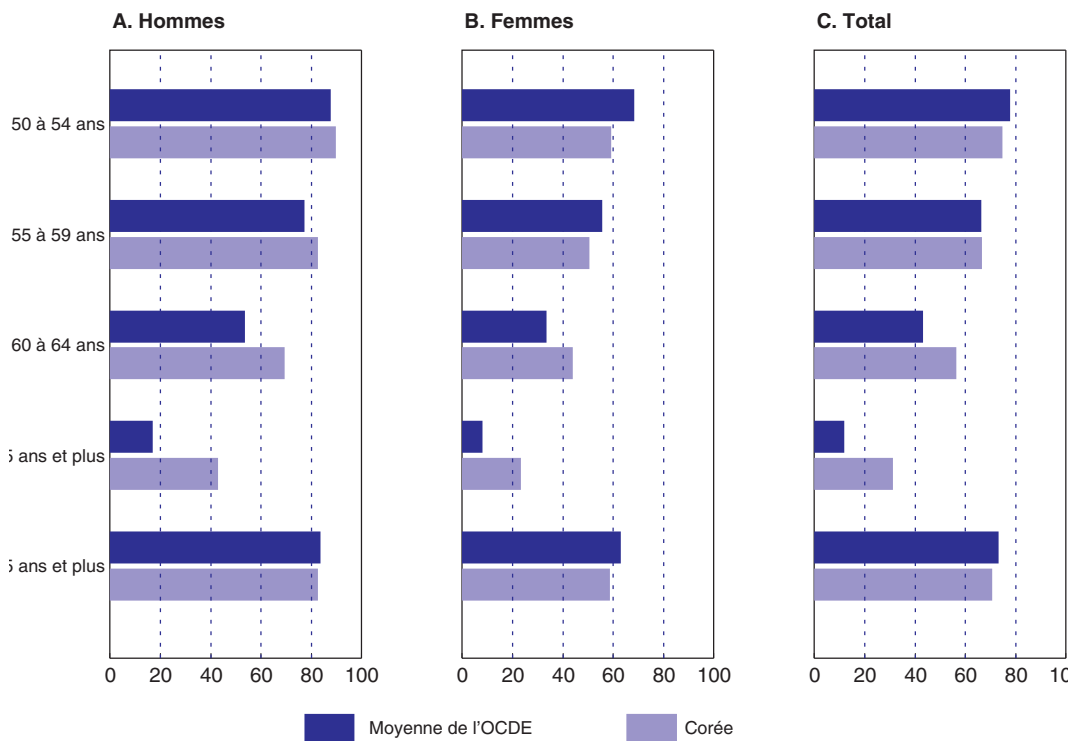
La qualité de l'enseignement secondaire souffre aussi du système d'entrée à l'université. En particulier, l'interdiction des examens écrits dans le cadre du processus d'admission vise une normalisation des études au niveau du lycée. Le recours important à des examens d'entrée normalisés encourage le tutorat privé afin d'avoir accès aux meilleures institutions. Donner aux universités une plus grande autonomie dans la sélection des candidats permettrait de réduire le rôle joué par les *hakwon*. La révision du

système d'admission dans le premier cycle universitaire, mise en place en 2008, devrait permettre d'accorder davantage de poids à la performance des établissements et moins aux tests normalisés, ce qui est un pas dans la bonne direction. Les autorités prennent des mesures supplémentaires pour renforcer l'autonomie du processus d'admission : i) un organe d'auto-régulation, le Conseil coréen pour l'enseignement universitaire, prendra en charge la surveillance du système à compter de 2008 ; ii) les autorités réduiront le nombre de disciplines requises dans l'examen d'admission à l'université en 2012 ; et iii) les universités se verront accorder une totale autonomie dans les procédures d'admission à compter de 2013.


Promotion de l'emploi des seniors

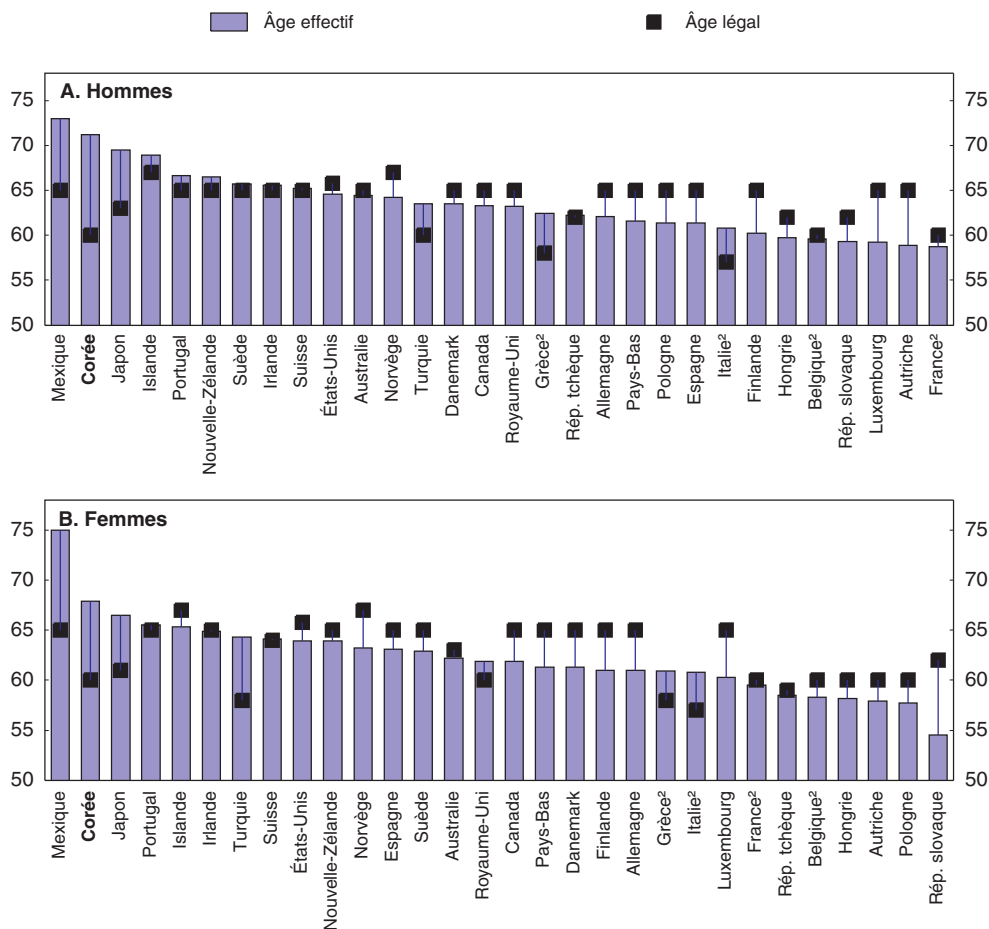
En Corée, le taux d'activité reste élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE pour les hommes de plus de 50 ans et pour les femmes de plus de 60 ans (graphique 5.13). Pour le groupe des plus de 65 ans, le taux d'activité est de 31 %, contre une moyenne de l'OCDE de 12 %. En outre, l'âge effectif moyen de départ à la retraite pour les hommes en Corée est de 71 ans, ce qui place le pays au deuxième rang des pays de l'OCDE à cet égard (graphique 5.14). Le faible développement du régime de pension est un facteur. Pour les ménages où le chef de famille a 50 ans ou plus, les transferts publics n'ont représenté que 5 % du revenu global en 2006, alors que la part du revenu salarial a été de 44 %. Les transferts de membres de la famille ou d'autres ménages ont représenté 46 autres pour cent (Chang, 2008).

Graphique 5.13. Taux d'activité du groupe des plus de 50 ans en 2007




Source : Base de données des Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514488138368>

Graphique 5.14. **Comparaison internationale de l'âge de départ à la retraite en 2007¹**

1. L'âge effectif moyen de départ à la retraite est défini comme l'âge moyen de cessation de l'activité. L'âge officiel correspond à l'âge auquel une pension de retraite peut être versée, quel que soit le nombre d'années de cotisations.
2. Les femmes peuvent prendre leur retraite à 60 ans avec 40 années de cotisations en Belgique et en France, et à 55 ans avec 35 années de cotisations en Grèce et en Italie (autrement, pour les travailleurs manuels, la retraite est à 57 ans).

Source : OCDE, *Vivre et travailler plus longtemps : un rapport de synthèse*, OCDE, Paris, base de données (www.oecd.org/dataoecd/3/é/39371902x).

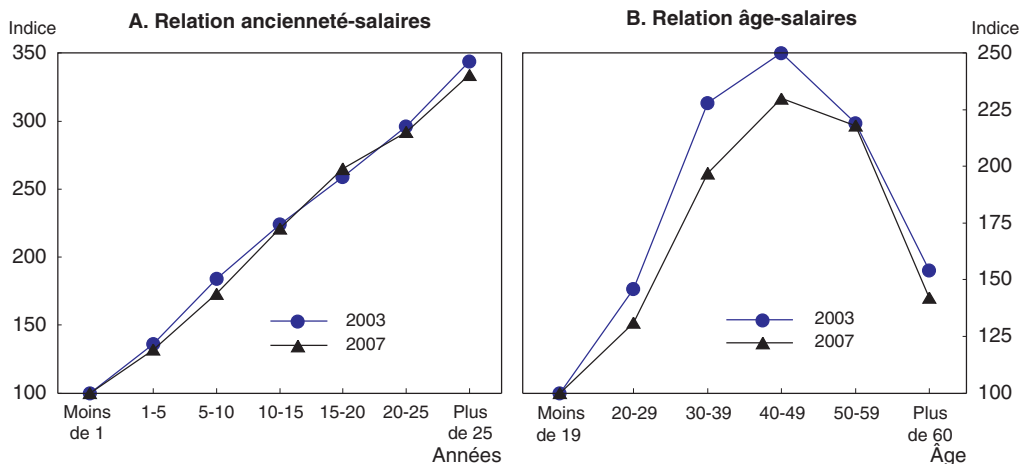
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514513338178>

Les travailleurs seniors tendent à rester dans la population active, mais cessent en général plus tôt leur activité professionnelle principale, aux alentours de 55 ans. De fait, l'ancienneté moyenne dans l'emploi atteint un taux maximum de onze années dans le groupe des 45 à 49 ans – soit un niveau bien inférieur à la plupart des autres pays de l'OCDE où l'ancienneté maximum se situe dans le groupe des 55 à 64 ans – puis diminue fortement (OCDE, 2005). Environ les trois quarts des salariés quittant leur emploi principal se tournent vers un travail indépendant, essentiellement dans le secteur des services à faible productivité. En conséquence, 34 % des travailleurs de plus de 50 ans sont des travailleurs indépendants, contre 13 % des travailleurs moins âgés. Pour ce qui est des travailleurs qui restent dans leur emploi après 50 ans, plus des deux tiers travaillent dans des entreprises de moins de 100 salariés et moins des deux cinquièmes étaient des travailleurs réguliers en 2007.

Facteurs expliquant le départ anticipé à la retraite


Le départ anticipé des salariés reflète l'importance de l'ancienneté dans la détermination des niveaux de salaire. De fait, un travailleur ayant 25 ans d'ancienneté dans une entreprise gagne près de trois fois et demie plus qu'un salarié nouvellement embauché (graphique 5.15) et a en moyenne un niveau de formation inférieur. En 2005, 85 % des entreprises de plus de 300 salariés ont rendu obligatoire la retraite avant l'âge de 60 ans recommandé par la loi. De fait, l'âge moyen de la retraite obligatoire a même diminué légèrement, tombant de 57.2 ans en 2000 à 56.9 ans en 2006. La retraite obligatoire permet aux entreprises de licencier des travailleurs, lorsque les salaires fondés sur l'ancienneté sont trop importants par rapport à leur productivité. Les entreprises dans lesquelles les salaires sont étroitement liés à l'ancienneté embauchent moins de travailleurs seniors (Lee, 2008). Compte tenu des difficultés rencontrées pour licencier des salariés réguliers, un système de retraite obligatoire aide aussi les entreprises à ajuster leurs effectifs (Cho et Lee, 2005).

Graphique 5.15. Profil des salaires en Corée¹



1. Les salaires pour les 19 ans et moins et pour moins d'une année de travail sont fixés à 100 pour chaque année.

Source : ministère du Travail, Wage Structure Survey.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/514545517208>

Les pouvoirs publics encouragent le recours à un système salarial fondé sur les performances afin d'atténuer la relation entre l'ancienneté et les salaires. Le pourcentage d'entreprises tenant compte de la performance dans la détermination des salaires a fortement augmenté, passant de 1.6 % en 1996 à 48.4 % en 2005 (tableau 5.11), malgré l'opposition des travailleurs. Cependant, la part des travailleurs réguliers dans les systèmes de salaire fondés sur la performance était bien inférieure, à 27.6 % en 2005, et serait même encore moindre si les travailleurs non réguliers étaient inclus. En outre, la relation entre l'ancienneté et les salaires ne s'est pas beaucoup modifiée ces dernières années (graphique 5.15), encore qu'elle paraisse s'être effectivement détendue entre 2003 et 2007 (partie B), ce qui donne à penser que les entreprises ont réduit les salaires pour les nouvelles embauches dans le groupe des 30 à 50 ans, tout en maintenant le profil des salaires pour les travailleurs existants.

Un deuxième facteur encourageant le départ anticipé des entreprises des travailleurs seniors est l'indemnité de retraite. Les entreprises sont tenues par la loi de verser une

Tableau 5.11. **Recours à des systèmes salariaux fondés sur la performance**

	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pourcentage de lieux de travail ¹	1.6	3.6	15.1	23.0	27.1	32.3	37.5	41.9	48.4
Pourcentage de salariés ²	1.3	2.0	7.7	12.0	15.2	19.5	22.6	24.0	27.6

1. Établissements comptant au moins 100 salariés à plein-temps.

2. Travailleurs réguliers à plein-temps dans les établissements d'au moins 100 salariés à plein-temps.

Source : ministère du Travail, Survey on the Annual Salary Scheme et Wage Structure Survey.

somme forfaitaire représentant au moins un mois de salaire par année d'ancienneté à chaque salarié partant à la retraite, encore que nombre d'entre elles paient environ deux fois ce montant dans la pratique. Cette somme forfaitaire est fondée sur le dernier salaire, lequel s'accroît beaucoup avec l'ancienneté, créant des contre-incitations au maintien dans l'emploi des salariés seniors. L'indemnité de retraite n'est pas une source sûre de revenus, car elle n'est que partiellement capitalisée, les paiements étant dépendants de la survie de l'entreprise. Enfin, malgré son nom, ce versement n'a plus de lien avec le revenu à la retraite, car la plupart des salariés reçoivent des sommes forfaitaires plusieurs fois durant leur vie active, compte tenu de la faible ancienneté moyenne dans l'emploi, et les dépensent souvent pour le logement.

Les travailleurs seniors se heurtent aussi à des difficultés du fait des compétences désormais requises dans une économie de plus en plus fondée sur le savoir comme celle de la Corée. Le pourcentage de la cohorte des 55 à 64 ans ayant suivi des études supérieures n'était que de 11 % en 2006, contre 53 % pour la cohorte des 25 à 34 ans, soit le troisième pourcentage le plus élevé dans la zone de l'OCDE (graphique 5.9). L'écart de formation entre les cohortes d'âge est le plus marqué de la zone de l'OCDE, les travailleurs seniors se trouvant ainsi défavorisés par rapport aux autres. De fait, 65 % des travailleurs de plus de 50 ans occupent des emplois physiquement éprouvants, impliquant notamment des tâches manuelles, qui tendent à être faiblement rémunérés. Les deux tiers des chômeurs de plus de 50 ans n'ont pas achevé leurs études secondaires et les trois quarts ont travaillé précédemment en tant que travailleurs journaliers ou temporaires (Chang, 2004).

Politiques visant à encourager l'emploi des seniors

Le « Plan général de promotion de l'emploi des seniors », mis en place par les autorités, vise à accroître le taux d'activité des 54 à 65 ans pour le faire passer de 59 % en 2005 à au moins 63 %, soit le niveau observé au Japon en 2004 (KDI, 2006). Ce plan, qui sera mis en œuvre jusqu'en 2021, repose sur trois piliers. *Premièrement*, les autorités encourageront les entreprises à repousser l'âge obligatoire de départ à la retraite, avec pour objectif de l'éliminer complètement²¹. *Deuxièmement*, le plan prévoit des mesures pour soutenir le retour au travail des seniors qui ont quitté leur emploi involontairement en raison de la retraite obligatoire ou d'un licenciement. *Troisièmement*, de nouvelles subventions salariales sont introduites. Par exemple, les autorités subventionnent pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans les entreprises qui garantissent l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite qu'elles ont fixé, repoussent l'âge auquel elles mettent à la retraite leurs salariés ou offrent des programmes de retour à l'emploi aux retraités. En outre, une nouvelle subvention peut être versée aux travailleurs dont le traitement est réduit du fait de l'introduction de nouvelles définitions des emplois et de nouvelles modalités de travail dans leur entreprise.

Les autorités offrent déjà trois subventions différentes pour encourager les entreprises à embaucher et à garder les travailleurs seniors. Le nombre de bénéficiaires des subventions a quasiment triplé depuis 1996 pour atteindre $\frac{1}{4}$ million de salariés, soit l'équivalent de 7 % des salariés de plus de 55 ans. Cependant, la subvention moyenne par travailleur est inférieure à 1 % du salaire moyen, ce qui donne à penser qu'elle n'a pas une grosse incidence sur l'emploi. Les deux tiers environ des entreprises bénéficiaires se trouvent dans le secteur des services immobiliers, la majeure partie étant des entreprises d'entretien des bâtiments. La concentration des subventions dans un secteur d'activité suscite des doutes quant à leur efficacité dans la promotion de l'emploi global des seniors. De fait, 92 % des entreprises recevant la subvention ont répondu qu'elles auraient embauché le même nombre de travailleurs en l'absence de toute aide (Chang, 2004). Les autorités ont aussi versé des subventions destinées à encourager l'introduction d'un système qui permet de diminuer les salaires des seniors une fois qu'ils ont atteint un montant considéré comme un maximum, en échange de la garantie d'emploi à un âge convenu. Cependant, le nombre de bénéficiaires de ces subventions a été très faible²².

Au lieu de recourir aux subventions salariales pour réduire le coût des travailleurs seniors par rapport aux travailleurs plus jeunes, il importe d'assurer la flexibilité des salaires de façon que les travailleurs seniors restent d'un coût abordable. Le développement des possibilités d'emploi continu dans la même entreprise, plutôt que du travail indépendant ou du travail non régulier, encouragerait les travailleurs seniors à rester dans la population active. Exiger des entreprises qu'elles fixent un âge de retraite obligatoire plus proche de l'âge ouvrant droit à pension – ou interdire totalement le recours à la retraite obligatoire – contribuerait à modifier le système salarial fondé sur l'ancienneté. Les entreprises acceptent de maintenir des relations étroites entre l'ancienneté et les salaires à condition qu'elles puissent obliger les travailleurs seniors à partir. Sans âge de la retraite obligatoire, elles resteront attachées à des systèmes salariaux reflétant plus étroitement la productivité.

En outre, il importe d'abolir le système d'indemnités de retraite afin de réduire les incitations des entreprises à mettre à la retraite les travailleurs seniors, ainsi que d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre. Les pouvoirs publics ont lancé en 2005 les plans de retraite d'entreprise, qui visent à remplacer l'indemnité de retraite sur les lieux de travail comptant au moins cinq salariés et à assurer une meilleure sécurité du revenu pour les travailleurs retraités. Il faut pour cela que les travailleurs et la direction choisissent entre un régime à prestations définies et un régime à cotisations définies. En septembre 2008, des plans de retraite avaient été introduits dans 8.7 % des entreprises, les grandes entreprises montrant la voie (21.5 %). Globalement, les plans de retraite d'entreprise couvrent 3.5 % du nombre total de salariés et 9 % des effectifs de salariés réguliers. Cette faible couverture s'explique par des divergences dans les préférences des employeurs et des salariés en ce qui concerne le type de régime à introduire. Les employeurs tendent à favoriser les régimes à cotisations définies, qui représentent 79.7 % des plans de retraite d'entreprise à ce jour, car ils font peser le risque de pertes sur investissement sur les travailleurs. En revanche, les travailleurs tendent à favoriser les régimes à prestations définies, qui sont semblables à l'indemnité actuelle de retraite, car ils garantissent le versement de la prestation. L'environnement difficile actuel des négociations collectives gêne les accords sur le type de plan de retraite à privilégier.

Au rythme actuel, il faudra 15 ans pour que seulement la moitié des travailleurs réguliers soient couverts par des plans de retraite d'entreprise. La décision d'introduire ces

Tableau 5.12. Introduction des plans de retraite d'entreprise¹

Par type d'établissement							
	5 à 9 salariés	10 à 29 salariés	30 à 99 salariés	100 à 299 salariés	300 à 499 salariés	500 salariés ou plus	Total
Établissements ayant introduit ces plans	25 459	11 713	5 313	1 128	175	207	43 995
Nombre d'établissements	292 140	156 304	45 083	8 700	1 018	965	504 210
Pourcentage d'établissements avec des plans	8.7	7.5	11.8	13.0	17.2	21.5	8.7
Par type de plan de retraite d'entreprise							
	PD	CD	PD et CD ²	CRI ³	Ratio des plans CD (%) ⁴	Ratio CD+CRI (%) ⁴	Total
Total	8 911	17 512	386	17 186	40.7	79.7	43 995
500 travailleurs ou plus	97	53	57		53.1	53.1	207
Moins de 500 travailleurs	8 814	17 459	329	17 186	40.6	79.9	43 788

1. Les données concernent septembre 2008.

2. Conjugaison d'un régime à prestations définies et d'un régime à cotisations définies.

3. Les comptes de retraite individuels, système semblable aux régimes à cotisations définies, sont autorisés dans les lieux de travail comptant moins de 10 salariés.

4. En pourcentage du total. Par CD, on entend cotisations définies.

Source : ministère du Travail.

plans, tout en maintenant le système d'indemnité de retraite témoigne des difficultés rencontrées pour supprimer ce dernier, qui est très populaire chez les travailleurs. Pour accélérer le passage aux plans de retraite d'entreprise, les pouvoirs publics devraient supprimer le traitement fiscal préférentiel des indemnités de retraite, qui permet d'imposer pendant plusieurs années à un taux plus faible la somme forfaitaire versée, dispositif plus favorable que celui accordé aux nouveaux plans. Le fait que l'indemnité de retraite n'ait pas à être capitalisée en dehors de l'entreprise représente des avantages pour celle-ci²³. En outre, les autorités devraient encourager les régimes à cotisations définies afin de favoriser la transférabilité des pensions et par conséquent la mobilité de la main-d'œuvre. Étant donné que l'ancienneté moyenne dans l'emploi n'est que de cinq ans en Corée, un travailleur peut être employé par pas moins de huit ou neuf entreprises durant sa carrière, rendant difficile la gestion d'un régime à prestations définies. Pour inciter encore davantage les entreprises à choisir des régimes à cotisations définies, le pourcentage des fonds devant être confiés à des institutions financières en vertu d'un régime à prestations définies (60 %) pourrait être porté à 100 %, comme pour les régimes à cotisations définies.

Enfin, l'octroi d'une plus grande priorité à l'apprentissage et à la formation tout au long de la vie améliorerait vraisemblablement les perspectives d'emploi des travailleurs seniors plus que les programmes de subventions à l'emploi. Les dépenses publiques au titre de l'apprentissage permanent, y compris la formation professionnelle, ne représentaient que 0.1 % du PIB en 2007 et le taux de participation des adultes à ce type d'apprentissage n'était que de 29.8 % (tableau 5.13). Ce taux augmente avec le niveau d'instruction, d'où l'importance de cibler les personnes les moins instruites²⁴. Toutefois, pour être efficace, la formation doit être soigneusement ciblée (Injae Lee, 2008). L'importance de la formation spécifique à l'entreprise et de la formation aux technologies de l'information et des communications, assurées dans une entreprise, est négativement corrélée à l'embauche de travailleurs seniors. Cela donne à penser que l'absence de capital

Tableau 5.13. **Dépenses par habitant pour l'éducation permanente et taux d'activité en 2007**

		Taux d'activité (%)	Dépenses par habitant ¹
Total		29.8	142.8
Sexe	Hommes	28.9	181.2
	Femmes	30.7	106.5
Âge	25-34 ans	36.3	299.4
	35-44 ans	29.2	59.2
	45-54 ans	26.5	68.4
	55-64 ans	23.9	34.5
Niveau d'instruction	Premier cycle du secondaire ou niveau inférieur	16.8	10.7
	Deuxième cycle du secondaire	24.5	162.3
	Niveau universitaire ou niveau supérieur	39.4	148.0

1. Dépenses financées directement par les intéressés, non compris l'aide publique, en milliers de wons.

Source : ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie.

humain spécifique à l'entreprise et de qualifications TIC est un obstacle à l'embauche de travailleurs seniors²⁵. Ainsi, l'éducation et la formation générales tout au long de la vie peuvent ne pas se révéler efficaces pour augmenter l'emploi des seniors, mais devraient être axées expressément sur les besoins des employeurs potentiels. En résumé, le ciblage des politiques actives du marché du travail sur les travailleurs seniors devrait soigneusement prendre en compte les coûts à long terme et les avantages de chaque programme. Si les subventions peuvent apporter des avantages à court terme, elles génèrent en général de grosses pertes sèches (Martin et Grubb, 2001). En outre, le versement continu de subventions salariales pourrait retarder les changements structurels et empêcher une allocation optimale de la main-d'œuvre en modifiant le coût relatif des travailleurs seniors par rapport aux travailleurs plus jeunes

Conclusion

Les possibilités sont nombreuses en Corée de développer l'utilisation et d'améliorer la qualité de ses ressources humaines. On trouvera dans l'encadré 5.2 un résumé des recommandations formulées expressément pour inverser le dualisme du marché du travail, doper les taux d'activité des femmes et des jeunes, et repousser l'âge auquel les travailleurs seniors quittent les entreprises.

Encadré 5.2. **Résumé des recommandations concernant le marché du travail et le système d'éducation***

Réduire le dualisme du marché du travail

- Libéraliser la législation de protection de l'emploi pour les travailleurs réguliers.
- Élargir la couverture des systèmes d'assurance sociale de façon à faire en sorte que les entreprises soient moins incitées à embaucher des travailleurs non réguliers et à assurer une meilleure protection de ces travailleurs.
- Veiller à ce que la nouvelle loi visant à protéger les travailleurs réguliers ne ralentisse pas la progression de l'emploi.

Encadré 5.2. **Résumé des recommandations concernant le marché du travail et le système d'éducation*** (suite)

Augmenter le taux d'activité des femmes

- Accroître l'offre de services d'accueil des enfants de qualité, en assouplissant les contrôles de prix pour les prestataires du secteur privé.
- Rallonger le congé de maternité et faire en sorte que les personnes répondant aux conditions requises soient en mesure de prendre le congé de maternité ou le congé parental, tout en encourageant l'augmentation du nombre de lieux de travail prenant en compte les obligations familiales.
- Réduire le recours aux salaires fondés sur l'ancienneté et inverser le dualisme du marché du travail pour assurer de meilleures possibilités d'emploi aux femmes.

Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes

- Réduire les inadéquations entre les compétences acquises dans l'enseignement supérieur et celles requises sur le marché du travail, en établissant des liens plus étroits entre les universités et les entreprises.
- Améliorer la qualité de l'enseignement tertiaire en améliorant la concurrence, grâce à une plus grande transparence sur la performance des établissements d'éducation, un renforcement des procédures d'accréditation et une réforme réglementaire visant à encourager l'innovation.
- Accroître le soutien public aux universités à mesure que le nombre d'étudiants dans les établissements d'enseignement élémentaire et secondaire diminue.
- Réduire le nombre de jeunes ne se trouvant ni dans l'éducation, ni dans l'emploi ou la formation en inversant la hausse tendancielle de l'emploi non régulier.
- Améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation publique pour réduire la demande de cours de soutien après l'école, notamment en alignant mieux les salaires des enseignants sur le revenu moyen.
- Donner suite au plan visant à accroître le nombre d'établissements indépendants, de façon à encourager à la fois l'efficacité et la qualité.

Promouvoir l'emploi des seniors

- Abolir le système de retraite obligatoire, afin de contribuer à réduire les liens entre les salaires et l'ancienneté.
- Éliminer progressivement l'indemnité de retraite en accélérant l'introduction de plans de retraite d'entreprise.
- Améliorer les politiques actives du marché du travail en privilégiant la formation plutôt que les subventions salariales et la création directe d'emplois.

* Dans chaque section, les recommandations sont classées par ordre de priorité.

Notes

1. Cependant, Nam (2007) a constaté que l'écart de salaire de 37 % tombe à 2.2 % si les caractéristiques des travailleurs sont prises en compte. En utilisant des données de panel, il a aussi conclu qu'il n'y a pas de différence entre les salaires horaires des travailleurs réguliers et non réguliers.
2. Les dépenses au titre de la formation professionnelle des PME et des travailleurs non réguliers sont passées de 75 000 milliards de wons en 2006 à 117 000 milliards de wons en 2007 et le nombre de travailleurs formés de 3 000 à 37 000.

3. D'après une étude du ministère du Travail de 2008, 16 % des entreprises prévoyaient de se tourner vers des agences d'intérim et vers la sous-traitance, alors que 21 % ont indiqué qu'elles avaient réduit leurs effectifs de travailleurs non réguliers et 18 % qu'elles prévoyaient de le faire. Environ 20 % des entreprises avaient fait passer les travailleurs non réguliers dans la catégorie des travailleurs réguliers. Une autre étude de la Korea Employers Federation a signalé qu'environ 40 % des entreprises ont réduit ou ont prévu de réduire leurs effectifs de travailleurs non réguliers, alors que seulement 19 % d'entre elles seraient prêtes à embaucher des travailleurs réguliers pour combler ces postes vacants (KOILAF, 2008b).
4. En outre, l'étude de la Banque mondiale *Doing Business 2008* classe la Corée au 27^e rang parmi les pays de l'OCDE pour ce qui est de la rubrique « Employant des salariés », qui inclut le coût du licenciement d'un salarié excédentaire.
5. La prévalence d'une longue durée de travail est aussi liée au fait que les travailleurs réguliers ont des liens de longue date avec leur entreprise. Les travailleurs réguliers sont formés en interne et reçoivent des indemnités de retraite et d'autres prestations annexes. Les salaires sont essentiellement fondés sur l'ancienneté et fortement liés aux compétences certifiées, à l'âge et à la durée d'emploi dans l'entreprise. En contrepartie, les travailleurs réguliers acceptent un ajustement flexible des conditions de travail et de longues heures de travail, y compris des heures supplémentaires non rémunérées, et dans certains cas, moins de congés que ceux prévus.
6. Les autres principaux obstacles étaient la discrimination dans les établissements (14.4 %), les charges domestiques (13.7 %), l'absence de perspectives (4.7 %) et le manque d'informations sur l'emploi (3.1 %). Cependant, le faible taux d'emploi des femmes ne peut être imputé au régime fiscal qui, contrairement à celui de certains pays, ne décourage pas l'emploi des deuxièmes apporteurs de revenu dans les ménages (voir chapitre 3).
7. Une subvention de 0.4 million de wons par mois (un quart du salaire moyen) est versée aux femmes ayant des enfants de moins d'un an. Ce programme prévoit aussi le versement d'une subvention mensuelle aux entreprises employant des travailleurs en congé.
8. Par exemple, pour les enfants de moins d'un an, le plafond est fixé à 361 000 wons par mois, le gouvernement versant une subvention supplémentaire de 292 000 wons. Le montant total (663 000 wons) est bien inférieur aux 780 000 wons que les pouvoirs publics jugent nécessaires pour assurer un accueil adéquat.
9. Plusieurs pays, y compris l'Australie et les États-Unis, ont jugé satisfaisant le système de coupons pour la garde d'enfants qu'ils ont établi. D'autres, comme l'Allemagne, le Canada et le Royaume-Uni, utilisent les crédits d'impôts et les prestations en espèces pour rembourser les dépenses. Le fait de passer des financements de l'État pour la fourniture de services de garde d'enfants à la délivrance de coupons aux familles encouragerait la concurrence entre les prestataires et donnerait un plus large choix aux parents, comme on a pu le constater en Australie (Pearson et Martin, 2005).
10. Le Work and Family Life Compatibility Support Task Force a été établi en 2008 pour répondre à ce problème.
11. Voir encadré 5.1 de l'*Étude économique de la Corée* réalisée par l'OCDE en 2007 pour un examen détaillé de cette question.
12. Il y a une différence entre la définition de ce groupe par l'OCDE et celle utilisée en Corée. En Corée, dans le groupe des jeunes ne se trouvant ni dans l'emploi ni dans l'éducation ou la formation entrent les jeunes de 15 à 34 ans qui ne sont pas employés, ne sont pas mariés, n'ont pas de responsabilités familiales et ne sont pas inscrits dans une école ou une institution pour la préparation d'un emploi (Nam, 2006). En 2007, on dénombrait 276 000 jeunes se préparant à des examens d'entrée dans l'emploi dans le secteur public ou privé. Ces jeunes sont pris en compte dans la définition par l'OCDE du groupe des jeunes ni dans l'emploi ni dans l'éducation ou la formation, mais pas dans la définition coréenne (OCDE, 2007c).
13. Le groupe des jeunes ni dans l'éducation, ni dans l'emploi ou la formation comprend les 276 000 jeunes préparant des examens d'entrée, dont 150 000 préparaient des examens d'entrée à l'université auxquels ils avaient précédemment échoué et 196 000 se « reposaient ». Le reste des jeunes ont cité d'autres raisons comme l'éducation d'enfants, les travaux domestiques et l'invalidité (OCDE, 2007c).
14. D'après les enquêtes supplémentaires sur la population économiquement active réalisées en 2003 et 2004, environ 15 % des travailleurs non réguliers devenaient des travailleurs réguliers alors que plus de 20 % devenaient économiquement inactifs, chômeurs ou travailleurs familiaux non rémunérés. En revanche, les données du KLIPS indiquent qu'environ un tiers des travailleurs non

réguliers sont devenus des travailleurs réguliers en 2005-06. Les définitions différentes des travailleurs non réguliers utilisées dans les deux séries de données influent sur les résultats. Les données du KLIPS montrent aussi qu'environ 80 % des travailleurs réguliers restent dans leur statut et que moins de 10 % deviennent économiquement inactifs, chômeurs ou travailleurs familiaux non rémunérés.

15. Les participants au programme mettent environ 9.6 mois à trouver un premier emploi par rapport à 14.4 mois pour ceux n'ayant pas d'expérience de l'emploi durant leurs études. En outre, les participants à ce programme sont restés plus longtemps dans leur premier emploi (53 % après 24 mois) par rapport à ceux qui n'y ont pas participé (31 %).
16. Le Programme d'expérience de l'emploi des jeunes, introduit en 1999, doit être amélioré en renforçant ses liens avec les programmes d'orientation professionnelle et de formation. Tous les participants doivent participer à un programme d'orientation professionnelle d'une semaine et se voient offrir une aide à l'emploi par les centres d'emploi une fois qu'ils ont achevé le programme d'expérience dans l'emploi des jeunes. Afin de favoriser un accroissement des possibilités de formation dans les entreprises privées, le pourcentage des participants dans le secteur public est limité à 30 %. En outre, une aide préférentielle est fournie aux sociétés qui offrent des postes autres que des emplois de bureau, notamment des postes techniques et qualifiés (OCDE, 2007c).
17. Sont comptabilisés également ceux qui finissent le deuxième cycle du secondaire dans des voies professionnelles. Les deux tiers de ce groupe poursuivent leurs études dans leur tertiaire.
18. En outre, les universités de formation de maîtres et de médecine ainsi que les écoles d'infirmières se voient appliquer des quotas visant à concilier l'offre avec la demande.
19. En 2005, les dépenses cumulées totales par étudiant de l'enseignement primaire et secondaire étaient de 68 424 dollars US (au taux de change aux parités de pouvoir d'achat), soit 22 % en-dessous de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2008a).
20. En 2007, on dénombrait 2 218 établissements du deuxième cycle du secondaire, dont 995 privés. Malgré leur nom, ces établissements reçoivent des fonds publics et suivent le même programme que les établissements publics. On dénombre également 129 établissements à « caractère spécial », offrant des programmes diversifiés, comme les langues étrangères, pour lesquels des critères spéciaux d'admission s'appliquent.
21. En 2008, les autorités ont passé une loi qui vise à éviter la discrimination injustifiée à l'encontre des seniors dans le recrutement ou l'emploi à compter de 2009, ainsi que la discrimination fondée sur l'âge pour ce qui est des conditions de travail, comme les salaires et la protection sociale, à compter de 2010 (KOILAF, 2008a).
22. D'après le ministère du Travail, seulement 226 travailleurs dans 37 lieux de travail en 2006 et 584 travailleurs dans 160 lieux de travail en 2007 ont reçu ces subventions.
23. En revanche, les entreprises qui adoptent des plans à prestations définies doivent confier au moins 60 % des fonds à des institutions financières et 100 % dans le cas des plans à cotisations définies. Dans les deux cas, les employeurs doivent procéder à des versements d'un montant au moins aussi important que l'indemnité de retraite forfaitaire.
24. Le taux d'activité des personnes ayant suivi le premier cycle du secondaire ou ayant arrêté leurs études avant est passé de 9.1 % en 2004 à 16.8 % en 2007, grâce à une augmentation des dépenses de l'État.
25. La même étude a montré que la taille des entreprises est positivement corrélée à l'embauche de travailleurs seniors, alors que l'existence de syndicats a une corrélation négative, car ceux-ci tendent à s'opposer à l'embauche de nouveaux travailleurs de cette tranche d'âge.

Bibliographie

- Ahn, Joyup (2006), « Nonstandard Work in Korea – the Origin of Wage Differentials », document non publié, Korea Labor Institute, Séoul.
- Banque mondiale (2008), *Doing Business 2008*, <http://www.doingbusiness.org>, Washington DC.
- Boarini, R. et H. Strauss (2007), « The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 591.
- Chang, Jiyeun (2004), « Grants to Promote Employment of the Elderly in Korea – Introduction and Evaluation », *Korea Labor Institute Issue Paper*, n° 35, Séoul.

- Chang, Jiyeun (2008), « The Level and Sources of Income for Older People: Findings from Korean Longitudinal Study of Ageing », *JILPT Series*, n° 33, Tokyo.
- Cho, Joonmo et Seung Gil Lee (2005), « Labour Market Reform: Issues for Employment Promotion of the Elderly », *KDI Annual Report*, Korea Development Institute, Séoul.
- Chung, Jaeho et Byung-Hee Lee (2005), « Flexibility, Turnover and Training », *Korea Labor Institute Issue Paper*, n° 41, Séoul.
- D'Addio, A. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 6.
- Grubb, D., J.-K. Lee et P. Tergeist (2007), « Addressing Labour Market Duality in Korea », *Document de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 61, OCDE, Paris.
- Hwang, Soo Kyeong et Jiyeun Chang (2004), « Female Labor Supply and Labor Policies for Female Workers in Korea », *Korea Labor Institute Issue Paper*, n° 30, Séoul.
- IMD (2008), *World Competitiveness Yearbook 2008*, International Institute for Management Development.
- Jaumotte, F. (2003), « Les femmes sur le marché du travail : Évidence empirique sur le rôle des politiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, OCDE, Paris.
- Jeong, Jin-Ho (2003), « Wages in Korea », *Korea Labor Institute Issue Paper*, n° 25, Séoul.
- Kim, Hyunjin (2004), « Analysing the Effects of the High School Equalisation Policy and the College Entrance System on Private Tutoring Expenditure in Korea », *Journal of Educational Policy*, Vol. 1, n° 1, Korean Educational Development Institute, Séoul.
- Kim, Taejong (2005), « Shadow Education: School Quality and Demand for Private Tutoring in Korea », *KDI School of Public Policy and Management*.
- Kim, Taejong, Lee Ju-Ho, and Lee Young (2008), « Mixing Versus Sorting in Schooling: Evidence from the Equalization Policy in South Korea », *Economics of Education Review*, à paraître.
- KOILAF (2008a), « Prohibition of Age Discrimination from Employment to Dismissal », *Korea Labor Review*, Vol. 4, n° 19, Korea International Labour Foundation, Séoul.
- KOILAF (2008b), « Non-Regular Work Laws, 1 Year After Its Introduction; Evidence and Prospect », *Korea Labor Review*, Vol. 4, n° 21, Korea International Labour Foundation, Séoul.
- Korea Development Institute (KDI) (2006), « Government Initiative to Promote Employment of the Aged », *Economic Bulletin*, August, Séoul.
- Korea Employers Federation (2006), *2006 Industrial Relations and Labour Market of Korea*, Séoul.
- Lee Kyu-Yong (2008), « Evaluation of Fiscal Job Support Programs », *e-Labor News*, n° 77, Korea Labour Institute, Séoul.
- Lee, Injae (2008), « Factors Determining Recruitment of Older Persons in Korea », *JILPT Series*, n° 33, Tokyo.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experience with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, n° 2.
- Ministère du Travail (2008), *Survey on the Gender Equality in Employment*, Séoul.
- Nam, J. (2006), « The Trends and Factors of Youth NEET », Paper presented at the 7th Conference on KLIPS, Korea Labour Institute, Séoul.
- Nam, J. (2007), « Wage Differentials between Non-Regular and Regular Works – A Panel Data Approach », *Korean Journal of Labour Economics*, Vol. 30, n° 2.
- OCDE (2005), *Étude économique de la Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Vivre et travailler plus longtemps : un rapport de synthèse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Thematic Review of Tertiary Education : Korea*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille : synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Facing the Future: Korea's Family, Pension and Health Policy Challenges*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Des emplois pour les jeunes : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Étude économique de la Corée*, OCDE, Paris.

- OCDE (2007e), *Examens de la réforme de la réglementation par l'OCDE : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonnette et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, OCDE, Paris.
- Pearson, M. et J. Martin (2005), « Should We Extend the Role of Private Social Expenditure? », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 23, OCDE, Paris.
- Strauss, H. et C. de la Maisonnette (2007), « The Wage Premium on Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 589, OCDE, Paris.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Linkages Between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, OCDE, Paris.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance Indicators for Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, OCDE, Paris.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 21 2 P) ISBN 978-92-64-05471-4 – n° 56584 2010

Études économiques de l'OCDE

CORÉE

THÈME SPÉCIAL : RÉFORMER LE SYSTÈME FISCAL AFIN DE FAVORISER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET DE FAIRE FACE AU RAPIDE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Dernières parutions

Allemagne, avril 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, mars 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, juin 2008
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, avril 2010
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2010
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, juillet 2009
Bulgarie, avril 1999
Chili, janvier 2010
Chine, janvier 2010
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Israël, janvier 2010
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009
Slovénie, juillet 2009
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/21 – Décembre 2008
Supplément n° 3

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-05471-4
10 2008 21 2 P



9 789264 054714